

PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL DISTRICTAL 2024-2027



FORMALIZACIÓN PARA SERVIR
LA CIUDADANÍA PRIMERO

Contenido

PRESENTACIÓN	2
INTRODUCCIÓN.	4
PROLEGÓMENO: El papel del Estado en el Distrito Capital. Un Estado al alcance de la ciudadanía.....	9
I. Marco teórico - normativo del concepto de Formalización Laboral.	39
A. ¿Qué se entiende por formalización laboral?.....	39
1. El concepto de informalidad laboral. Origen, evolución y alcance en el contexto internacional.	40
2. La formalización laboral en el contexto Colombiano. Camino hacia el trabajo decente y la reducción de la desigualdad y la pobreza.	47
3. La formalización laboral en el contexto de la política de desarrollo económico de Bogotá D.C.	50
B. La Formalización Laboral aplicada al Sector Público.	60
1. La perspectiva de la Formalización Laboral desde el Orden Nacional. “Por un trabajo digno y en equidad”.	62
2. La perspectiva de formalización laboral en el Orden Territorial – Bogotá D.C. - Formalización Para Servir. La Ciudadanía Primero.....	65
II. Marco metodológico del Plan de Formalización Laboral.....	70
A. Objetivo general:	70
B. Objetivos específicos del Plan de Formalización Laboral:.....	71
C. Técnicas y herramientas metodológicas para la construcción del plan.	71
D. Proceso de trabajo:.....	72
E. Visión estratégica para el establecimiento del plan:.....	77
1. Eficiencia y eficacia en el quehacer institucional.....	77
2. Aplicación de enfoques diferenciales.	79
3. Innovación tecnológica.	80
III. Diagnóstico. Estado del arte de la estructura administrativa, funcional y de personal del Distrito. ¿Cómo estamos?.....	81
A. Estructura administrativa u organizacional del Distrito. Breve reseña.	81
B. De la estructura y comportamiento funcional del Distrito.....	86

1.	Análisis de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital.	86
2.	Análisis del índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – IDSCD - 2022.....	105
C.	La Planta de personal y el Talento Humano Distrital.....	119
1.	La planta de personal y su provisión.....	119
2.	Talento humano del Distrito: servidores públicos y contratistas - Periodo 2019 - 2024.....	136
3.	La contratación estatal en modalidad de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión.	150
4.	Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024.	155
5.	Breve contexto sobre procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales en relación con la configuración del contrato realidad desde el 2016 hasta el 2023.....	183
IV.	¿Dónde deberíamos estar?	187
A.	Análisis de Personal asociado a los procesos transversales a partir de los datos consolidados del Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública (SIDEAP).	187
B.	Procesos de automatización y nuevas tecnologías.....	214
V.	Conclusiones generales	224
VI.	Plan de acción.....	226
VII.	Seguimiento al Plan de Formalización.....	228
VIII.	Consideraciones finales.....	231
	ANEXOS:	232
	REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA:.....	233

CONTENIDO

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. La informalidad es generalizada. Estudios Económicos de la OCDE Colombia 2024	45
Gráfico 2. Total nacional, 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre móvil junio- agosto 2024.”	46
Gráfico 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por Departamento, 2018-2023	52
Gráfico 4. IPM - Privaciones de los Hogares según Variable, 2018-2023.	53
Gráfico 5. Tasa de desempleo Bogotá D.C., Barranquilla A.M., Cali A.M., Medellín A.M., dic 2019- dic 2024	54
Gráfico 6. Ocupados Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, dic 2019- dic 2024 Miles de personas	55
Gráfico 7. Mercado laboral Bogotá, D.C. dic2022 y dic2023, como porcentaje de dic2019.	56
Gráfico 8. Mujeres >= 18 años en Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, Trimestre móvil dic 2019-dic 2024.....	57
Gráfico 9. Participación de Mujeres >= 18 años en Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, dic 2019 - dic 2024.....	58
Gráfico 10. Modelo conceptual de la Gestión Integral de Talento Humano en Bogotá D.C.....	66
Gráfico 11. Estructura General del Distrito Capital.	84
Gráfico 12. Valoración de niveles de Desarrollo del Servicio Civil	106
Gráfico 13. Resultados comparativos de los Subsistemas en IDSCD 2022- 2024 ..	108
Gráfico 14. Resultados comparativos de los subíndices en el IDSCD 2022-2024 ..	108
Gráfico 15. Utiliza SIDEAP como gestor de información del Talento Humano	111
Gráfico 16. Relación entre el presupuesto y el resultado de la medición del IDSCD por entidad	112
Gráfico 17. Resultados comparativos Subsistema de Planificación IDSCD 2022- 2024	113
Gráfico 18. Resultados comparativos Subsistema de Gestión del Empleo IDSCD 2022-2024	116
Gráfico 19. Proyección Meta Estratégica 83.	123
Gráfico 20. Distribución de la planta por tipologías de empleos.	129
Gráfico 21. Planta de personal Vs. cargos provistos dic 2019 – dic 2024	130
Gráfico 22. Servidores públicos por Sector dic 2024	131
Gráfico 23. Servidores públicos por Entidad u organismo - Dic 2024.	132
Gráfico 24. Empleos no provistos, dic 2021-dic 2024.....	133
Gráfico 25. Cargos no provistos en vacancia definitiva por Sectores, dic 2021-dic 2024.	135
Gráfico 26. Talento Humano Distrito Capital, Semestral dic 2019-dic 2024.	136
Gráfico 27. Talento Humano del Distrito Capital como participación de los Ocupados de Bogotá, D.C., semestral dic 2019 – dic 2024.....	137

Gráfico 28. Participación Talento Humano por Rango de Edad, dic 2019 – dic 2024.	139
Gráfico 29. Participación Talento Humano por Rango de Edad, 2024.	140
Gráfico 30. Servidores Distrito Capital por Sexo, dic 2019 - dic 2024.	142
Gráfico 31. Contratistas Distrito Capital por Sexo, dic 2019 - dic 2024	142
Gráfico 32. Mujeres en Distrito Capital, dic 2019 - dic 2024.	143
Gráfico 33. Mujeres Talento Humano del Distrito Capital y % Mujeres >= 18 años de Bogotá, D.C., semestral dic 2019- dic 2024.	144
Gráfico 34. Servidores por Grupo Étnico, ju.n2019 - dic 2024.	146
Gráfico 35. Contratistas por Grupo Étnico, dic 2019 - dic 2024.	147
Gráfico 36. Discapacidad Servidores por Tipo, dic 2023 - dic 2024.	149
Gráfico 37. Discapacidad Contratistas por Tipo, dic 2023 - dic 2024.	149
Gráfico 38. Total Contratos Vigentes dic 2019-dic 2024.	154
Gráfico 39. Contratos Suscritos dic 2023-dic 2024.	155
Gráfico 40. Contratación por sector administrativo	159
Gráfico 41. Tendencia Clúster de actividades administrativas / asistenciales en salud	167
Gráfico 42. Tendencia Clúster de Servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial	168
Gráfico 43. Número de contratos por entidad.	170
Gráfico 44. Porcentaje de contratos por sector	171
Gráfico 45. Tendencia de relacionamiento con la ciudadanía	173
Gráfico 46. Comparación clúster de relacionamiento a la ciudadanía vs. control y seguimiento de proyectos	174
Gráfico 47. Tendencia clúster de Gestión Ambiental	175
Gráfico 48. Conciliaciones Extrajudiciales.	184
Gráfico 49. “Procesos Judiciales”	185
Gráfico 50. Tipologías Entidades del Distrito	189
Gráfico 51. Entidades y Organismos Tipología I.	190
Gráfico 52. Entidades y Organismos Tipología II	193
Gráfico 53. Entidades y Organismos Tipología III.	196
Gráfico 54. Procesos transversales Resolución 667 de 2018 DAFP.	199
Gráfico 55. Proceso Gestión TICS	201
Gráfico 56. Estándar y límites por entidad y organismo. Proceso gestión TIC ´S. Tipo I	201
Gráfico 57. Comparación de límites y estándares Proceso Gestión TIC ´S. Tipo I	202
Gráfico 58. Estándar y límites Proceso Control Disciplinario	203
Gráfico 59. Estándar y límites en las entidades y organismos. Proceso Control Disciplinario. Tipo I.	203
Gráfico 60. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso Control Interno. Tipo I.	204
Gráfico 61. Estándar y Límites entidades y organismos. Proceso Compra Pública. Tipo I.	205

Gráfico 62. Estándar y Límites entidades y organismos. Proceso Defensa Jurídica. Tipo II.....	207
Gráfico 63. Estándar y límites por entidad y organismo. Proceso gestión TIC ´S. Tipo II.....	208
Gráfico 64. Proceso Gestión de la Comunicaciones	208
Gráfico 65. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso de Gestión de las comunicaciones. Tipo II	209
Gráfico 66. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso de Gestión de las comunicaciones. Tipo III.....	210
Gráfico 67. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo I	211
Gráfico 68. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo II	211
Gráfico 69. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo III	212

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fuentes más relevantes.....	73
Tabla 2. Resumen posibles redundancias	88
Tabla 3. Posibles redundancia en formulación de políticas en materia de desarrollo económico	92
Tabla 4. Posibles redundancias en Desarrollo Urbano	93
Tabla 5. Posibles redundancias en Rehabilitación y mantenimiento vial.....	94
Tabla 6. Sectores en los que no se identificaron posibles redundancias	103
Tabla 7. Empleos convocados en procesos meritocráticos CNSC.....	124
Tabla 8. Vacantes convocadas Distrito 5.	124
Tabla 9. Vacantes convocadas Distrito 6	125
Tabla 10.% Sectores en Vacancia Definitiva, dic 2019-dic 2024	135
Tabla 11.Número de contratos por área y clúster por cada año	161
Tabla 12.Número de contratos y porcentaje de cada clúster.....	164
Tabla 13. Valor de pretensiones.	185
Tabla 14. Plan Acción Propuesto.....	226

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ GESTIÓN PÚBLICA

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Alcalde Mayor de Bogotá

MIGUEL ANDRÉS SILVA MOYANO
Secretario General Alcaldía Mayor de Bogotá

LAURA VICTORIA VILLA ESCOBAR
Directora Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

GINA PAOLA SILVA VÁSQUEZ
Subdirectora Técnica de Desarrollo Organizacional y Empleo Público

EDGAR ALBERTO SÁNCHEZ GONZÁLEZ
Subdirector de Gestión Distrital de Bienestar, Desarrollo y Desempeño

AURA JANETH MALAGÓN ORJUELA
Subdirectora de Gestión Corporativa

SLENDY CONTRERAS AMADO
Subdirectora de Planeación y Gestión de Información del Talento Humano Distrital

LIGIA DEL CARMEN GALVIS AMAYA
Jefe Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones

INGRID LORENA MEDINA PATARROYO
Jefe Oficina de Control Interno

CAROLINA PULIDO CRUZ
Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno

EQUIPO TÉCNICO DASCD

Versión 1.0 diciembre 2024

NIDIA ROCIO VARGAS
GINA PAOLA SILVA VÁSQUEZ
ANA ESPERANZA CASTRO JAIMES
LINDA JOHANNA LÓPEZ RINCÓN
LUIS ALFONSO VELANDIA GONZÁLEZ
CARLOS ANDRÉS ACOSTA NARANJO
JUAN DIEGO BARÓN RODRÍGUEZ
CAROL JASBLEIDY SALAZAR HERNÁNDEZ
CLAUDIA XIMENA OCHOA ÁNGEL
JOHN ALEXANDER SILVA SAAVEDRA

Versión 2.0 junio 2025

GINA PAOLA SILVA VÁSQUEZ
LUIS ALFONSO VELANDIA GONZÁLEZ

PRESENTACIÓN

El Plan de Formalización Laboral Distrital – PFLD - Formalizar Para Servir- La Ciudadanía Primero- que tenemos el gusto de presentar, constituye una herramienta de gestión para las entidades u organismos del distrito, en el que se establecen metas, acciones e indicadores que se deben implementar para garantizar manera coordinada y eficiente, el proceso de formalización laboral encomendado por H. Concejo de Bogotá, así como establecer las condiciones óptimas que deben estar en los ambientes laborales donde están vinculados los servidores públicos y contratistas.

Para tal efecto, este Plan de Formalización - Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero- que tiene un horizonte estratégico de mediano plazo (4 vigencias) y refleja no sólo una visión de ciudad, sino el consenso del Distrito sobre las prioridades en materia de gestión del Talento Humano, fue elaborado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCD, en coordinación con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 100 del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 927 de 2024.

Este documento será socializado con las organizaciones sindicales del Distrito Capital y con los principales actores de la gestión del talento humano vinculados de las entidades u organismos del Distrito Capital, para fortalecer la participación y seguimiento de las diferentes instancias.

Asimismo, este plan se une a los esfuerzos del Distrito Capital por optimizar la gestión pública y mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos y contratistas, proceso en el que ha venido obteniendo avances significativos, a través del establecimiento de los diferentes productos de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano, adoptada mediante CONPES Distrital No. 07 del 16

diciembre de 2019, en especial los relacionados con el desarrollo de herramientas tecnológicas, la consolidación del sistema de información de talento humano de administración pública, así como las apuestas por el mérito y el acceso público y/o meritocrático a la administración distrital, cuyo propósito es mejorar y tecnificar la administración del talento humano, senda que se debe seguir andando para a su vez cumplir las apuestas por la transparencia, gobierno abierto, la democratización de la información, y lograr que nuestra ciudadanía confíe en el gobierno de la administración distrital.

Estamos seguros que este plan redundará positivamente tanto en la calidad de vida y bienestar del Talento Humano del Distrito, como en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá.

INTRODUCCIÓN.

La inserción de un modelo de Gestión Integral del Talento Humano del Distrito Capital, enfocado en el “Potencial humano”, reformuló la concepción del desarrollo organizacional efectivo del Distrito, así como del relacionamiento entre las personas vinculadas con la administración y la ciudadanía, a partir de la pregunta por las necesidades, expectativas, motivaciones personales y las capacidades de los trabajadores.

Actualmente, las teorías de gestión del talento humano en el ámbito público trascienden la mera identificación de las competencias profesionales, actitudes y aptitudes del personal de cara a su puesto de trabajo y se orientan hacia una visión holística del sistema, reconociendo, promoviendo y atendiendo, entre otros aspectos, las necesidades de desarrollo y crecimiento personal y profesional de servidores públicos y colaboradores, lo cual redundará no solo en un eficiente reclutamiento y retención del talento humano, sino en un adecuado aprovechamiento de su potencial. Esto ha permitido fortalecer la institucionalidad y generar una transformación hacia organizaciones innovadoras, con ambientes sanos y colaborativos, orientados a la atención y prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la ciudadanía con eficiencia, eficacia y transparencia.

En consonancia con lo anterior, el Manual Operativo de Planeación y Gestión – MIPG¹ en la Primera Dimensión, concibe al talento humano como *“...el activo más importante con el que cuentan las entidades y como el gran factor de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados. El talento humano, es decir, todas las personas que laboran en la administración pública, en el marco de los valores del servicio público, contribuyen con su trabajo, dedicación y esfuerzo al cumplimiento de la misión estatal, a garantizar los derechos y a responder las demandas de los ciudadanos”*

¹ Manual Operativo de Planeación y Gestión – MIPG. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. V.4.

A su turno, la Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano 2019-2030,² prevé la adopción de un conjunto de medidas con el fin de promover el desarrollo del potencial del talento humano distrital que pasan por el establecimiento de iniciativas y acciones encaminadas al fortalecimiento de la gestión del talento humano e impactan tanto la fase de ingreso, como la permanencia y retiro del servicio.

Ahora bien, el reconocimiento del talento humano como el elemento más valioso de la administración, implica de suyo reconocer la relevancia del proceso de gestión del mismo, como un asunto determinante y estratégico para el logro de las metas y objetivos institucionales y la promoción del desarrollo social y económico de la ciudad y, a su vez, demanda construir herramientas de gestión que atiendan sus principales necesidades, problemáticas y compromisos, a través del diagnóstico, la comprensión y la formulación de medidas de corto, mediano y largo plazo.

Concordante con lo expuesto y con el objetivo estratégico *“Bogotá Confía en su potencial”*, establecido en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 *“Bogotá Camina Segura”*³, el artículo 100 ibídem, instituye la elaboración de un plan de formalización laboral del empleo público en las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital, en el que se prioricen: i) La provisión oportuna de los empleos en vacancia de las plantas de personal; ii) La reducción de manera progresiva de la contratación de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión y, iii) El aumento progresivo de la planta de personal conforme a los requerimientos técnicos, las posibilidades fiscales existentes y teniendo en cuenta que las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital

² Documento CONPES D.C. 07, publicado en el Registro Distrital No. 6700 de fecha 20 de diciembre de 2019, Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C).

³ Acuerdo 927 del 7 de junio de 2024, *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”*

que tengan estudios técnicos de ampliación de plantas, deberán utilizar dichos estudios para sus respectivas ampliaciones.

Dicho artículo, fue resultado de la Negociación Colectiva Territorial, entre la Administración Distrital y las Organizaciones Sindicales del Distrito Capital firmantes del Acuerdo Colectivo Laboral Territorial 2024-2025.⁴

A la luz del marco normativo y programático previamente señalado y acorde con la naturaleza de las funciones y competencias otorgadas a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.,⁵ y al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD, el Concejo de Bogotá encomendó que, a través de estas, la Administración Distrital, asumiera la elaboración del Plan de Formalización Laboral - Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero- del empleo público en las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital, con el respeto de las competencias a éstas atribuidas

En ese contexto y en cumplimiento de los mandatos establecidos, este documento que se estructura en los siguientes apartados:

⁴ Siendo estos: La Central Unitaria de Trabajadores Subdirectiva Bogotá – Cundinamarca CUT BOGOTÁ-CUNDINAMARCA-; la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado -FENALTRASE-; la Federación Colombiana de Trabajadores y Servidores Públicos -FECOTRASERVIPÚBLICOS-; la Unión Nacional de Trabajadores del Estado y los Servicios Públicos de Colombia -UTRADEC-CGT-; la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación y Servidores públicos de Colombia -FENALTRAESP-; la Federación Unión Nacional de Trabajadores del Estado, los Servicios Públicos y la Comunidad -ÚNETE-; la Federación Nacional de Trabajadores por el Mérito y el Trabajo Decente Procurar País -PROPAÍS- y la Federación Nacional de Trabajadores de Colombia –FEDEASONAL.

⁵ Acuerdo Distrital No. 257 de 2006 del Concejo de Bogotá. Artículo **48** [Modificado por el art. 6, Acuerdo Distrital 638 de 2016](#). **“Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría General. La Secretaría General 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 para el fortalecimiento de la función administrativa de los organismos y entidades de Bogotá, Distrito Capital, mediante el diseño e implementación de instrumentos de coordinación y gestión, la promoción del desarrollo institucional, el mejoramiento del servicio a la ciudadana y ciudadano, la protección de recursos documentales de interés público y la coordinación de las políticas del sistema integral de información y desarrollo tecnológico. (...)”**

- En el primer capítulo se aborda lo concerniente al marco teórico de la formalización laboral, en el que se recoge el origen, la evolución y alcance del concepto.
- En el segundo, se detalla la metodología y las herramientas de análisis utilizadas para la organización y procesamiento de la información.
- El tercer apartado acomete el diagnóstico sobre los empleos, la provisión y la contratación, a través de la revisión del estado del arte de la estructura organizacional, funcional y de personal del Distrito, esto responde a la pregunta: ¿Cómo estamos? Para este efecto se tuvieron en cuenta: el documento titulado *“Identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital - Análisis por sector administrativo de coordinación – 2024”*, el resultado del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital - 2024 y el escrito *“Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024”*,⁶ documentos estratégicos para la formulación de este plan y que fueron realizados de manera técnica por personal de DASCD.
- El cuarto capítulo trata y responde a la pregunta ¿Dónde deberíamos estar?, a través de un análisis sobre las necesidades de personal estimadas por procesos y tipologías de las entidades u organismos, a partir del documento *“Análisis de la plataforma estratégica por procesos de las entidades y organismos del distrito”*, basado en la información registrada en el Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública (SIDEAP).

⁶ Este análisis adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, si bien en el marco de las acciones adelantadas para el cumplimiento del Decreto 1800 de 2019, se indagó a 53 entidades u organismos del distrito, sobre la revisión de los objetos de los contratos de prestación de servicios, las respuestas estuvieron enfocadas específicamente con el cumplimiento de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, pero no se realizó un análisis de fondo sobre los objetos de los contratos. Al respecto, ver el documento Análisis de resultados de la encuesta sobre cumplimiento del Decreto 1800 de 2019. Informe de octubre de 2024.

- El quinto acápite presenta las conclusiones generales del documento.
- Por su parte el sexto capítulo recoge la propuesta en sí, al establecer la hoja de ruta para la implementación del Plan.
- Finalmente, el séptimo y octavo capítulo, recoge los lineamientos para el seguimiento y evaluación del mismo y las consideraciones finales.

Por último, se incorporan los anexos.

Es así como este Plan de Formalización Laboral- Formalizar Para Servir: La Ciudadanía Primero- es una apuesta por rescatar los valores y los deberes del buen servicio, cuyo propósito es generar herramientas que permitan optimizar los instrumentos de la gestión integral del talento humano como las plantas de personal.

De igual manera, es un fin en sí mismo que la vocación del servicio y el cumplimiento a los deberes que son encomendados en la Constitución Política de Colombia y en las leyes colombianas se cumplan cada vez más por servidores públicos y contratistas que estén orientados a generar bienes y servicios de calidad y con el único fin de atender las diferentes dinámicas urbanas y territoriales que tiene la ciudad de Bogotá.

Asimismo, cómo diría Julieta Lemaitre (2018), el futuro de Colombia se puede construir *“sobre las instituciones que han permitido la reconstrucción desde abajo desde los años sesenta del siglo, dirigiendo el aprendizaje hacía la defensa de los valores democráticos de inclusión, igualdad y bienestar crecientes”* (Pág. 161), y esto debería ser el imperativo de los servidores públicos y del distrito con el fin de consolidar instituciones sólidas y fortalecidas de cara al buen servicio a los ciudadanos y ciudadanas que es donde nos debemos todos.

PROLEGÓMENO: El papel del Estado en el Distrito Capital. Un Estado al alcance de la ciudadanía.

Thomas Hobbes (1659) en su libro *el Leviatán* plantea la necesidad del hombre en consolidar y constituir una persona que esté más allá del alcance de la naturaleza, al dotarlo de personería jurídica, instituir su poder mediante un ejercicio de la soberanía en el cual gobierne la vida de los seres humanos (pp. 1-60), eso es lo que se denomina como Estado. Sin embargo, esa visión del Estado soberano, patriarcal, autóctono y algunas veces autoritario ha venido desapareciendo durante el cambio de las dinámicas humanas y el desarrollo de nuevas relaciones entre el capital y el trabajo como forma de generar valor en los medios y modos de producción.

El auge de la revolución industrial que como lo indica Carlos Marx en su libro *Capital* rompe el esquema de las prácticas tradicionales en las que se tejía el Estado absolutista, que con la Revolución de independencia de Estados Unidos y la Francesa a finales del siglo XVII genera que *“el poseedor de la fuerza de trabajo y el poseedor del dinero se encuentran en el mercado y entran de igual a igual en relación recíproca, como poseedores de mercancías, con la sola distinción de que uno es comprado y el otro es vendedor”* (Marx, 1990, pg. 162).

Para regular esas nuevas formas de producción del trabajo con la generación del capital que por supuesto no se encontraban reconocidas en los derechos del hombre y del ciudadano y en las cuales en las fábricas no había sino una relación de desarrollo del capital y el trabajo como un mecanismo para generar valor en las mercancías, es que el Estado de Derecho entra a intervenir como un dispositivo indisoluble en el cual ejerce su poder instituido por los ciudadanos y ciudadanos para catalizar y regular las nuevas dinámicas del mercado.

No obstante, esta visión económica del papel del Estado se complementa con los aportes desde la ciencia política, el pensamiento sociológico y el Derecho que para Norberto Bobbio (1985), se concibe como la aparición del derecho público a partir

de la necesidad de regular las relaciones sociales con los gobernantes y en esencia de un Estado de Derecho entendido como un *“órgano de producción jurídica, y en su conjunto como ordenamiento jurídico. Está reconstrucción del Estado como ordenamiento jurídico, por lo demás, no había hecho olvidar que el Estado también era, a través del derecho, una forma de organización social y que como tal no podía ser separado de las sociedades y de las relaciones subyacentes”* (Bobbio, 1985, pg. 73).

Es así como entra dentro de la esfera de las relaciones económicas, políticas, sociales y políticas el ciudadano y ciudadana que desde Aristóteles se posiciona como un actor fundamental para el ejercicio del poder soberano y las prácticas políticas alrededor de los espacios institucionalizados y altamente formalizados que para la época se veía representado como un Estado de Derecho que si bien ejercía a través de una intervención regulada no era capaz de reconocer el despliegue de múltiples derechos como el trabajo que se comenzaba a constituir como un tema de agenda de política pública, y en particular como un instrumento de protección de los derechos y deberes que las sociedades que comenzaban a adquirir.

Frente al aspecto de un modelo burocratizado de los Estados modernos, Weber (1922) indica que este debe entenderse como un *“instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, 1922, pg. 44). De lo anterior, quiere decir que el ejercicio de la coacción física contribuye a mantener el orden jerárquico, a través de unos cuadros administrativos que se ven representados por un burocracia o un Estado segmentado por niveles que consolidan el capital simbólico, político y administrativo del aparato estatal.

De igual manera, hizo aparición la escuela de la administración burocrática de Max Weber que en su obra de Economía y Sociedad (2014) plantea entre otros aspectos la agencia humana, la racionalidad de la acción, la división del trabajo, dominación,

clases y estamentos, la relación entre intereses económicos y religiosos, legalidad y legitimidad, las bases del liderazgo carismático y la naturaleza de procesos dinámicos.

Para Weber (2014) si bien la administración burocrática se centra en el desarrollo de los tipos ideales para el mantenimiento de la economía capitalista, esto no implica desconocer que la dominación legal puede asegurar el tipo de predictibilidad necesaria para el funcionamiento del capitalismo. De ello, tanto la dominación carismática, como la legal buscan definir los modos de vida con el propósito de mantener y establecer el tradicionalismo económico (pp. 127-422). Por otro lado, hizo aparición otra serie de escuelas como el conductismo y la gerencia participativa, la escuela de relaciones humanas y condiciones de trabajo, entre otras.

Sin embargo, en el sector público el desarrollo de los mecanismos de intervención y administración del Estado fueron paulatinamente más lentos y su génesis se dio a mediados del siglo XVIII con los planteamientos del inglés Adam Smith (1723-1799) quién afirmaba que los individuos deben desarrollarse en un ambiente competitivo en el cual las leyes del mercado gobiernen la oferta y demanda de los bienes y en el cual la intervención del Estado debería ser residual.

Esta posición del capitalismo del siglo XVIII Y XIX generó la oposición de los socialistas utópicos y en especial del Alemán Carlos Marx quien señala que la economía de libre mercado debe ser planificada, en el cual los medios y modos de producción son propiedad de la clase trabajadora y será organizada para la producción cooperativa.

Frente al Estado Soviético, durante la primera guerra mundial se dio la revolución rusa, liderada por Vladimir Ilich Uliánov Lenin (1870-1924) que implementó la estructura socialista a partir de las tesis de Carlos Marx y Friedrich Engels (1820-1895), lo cual dio nacimiento posteriormente a la Unión de Repúblicas Socialistas

Soviéticas. De lo anterior, a partir de la tesis de Lenin se adoptó una economía centralizada en la cual el Estado intentaba dirigir la producción y distribución de los bienes. Se inició un fuerte proceso de nacionalización de las industrias básicas y los principales servicios públicos, así como las minas, metalurgia, industria textil entre otros.

En un inicio, el modelo de Estado soviético se organizó a través del Consejo de Comisarios del pueblo, que promulgaban decretos en temas relacionados con seguros sociales, la abolición de los títulos nobiliarios, la socialización de la vivienda, el matrimonio entre personas naturales y el reconocimiento de varios países que habían estado sometidos al régimen de los zares en Rusia. Sin embargo, el país se encontraba fuertemente desindustrializado, con una moneda devaluada, desabastecimiento de su mercado interno y una producción agrícola altamente ineficiente.

De lo anterior, en el año 1923 aún bajo el gobierno de Lenin se adoptó una nueva constitución política en la cual se creó un sistema federativo que colocaba el internacionalismo proletario por encima del factor nacional y organizó el país a partir de la unión de varios países que compartieran el modelo soviético. Con la llegada de Lósif Stalin (1878-1953) al poder se introdujo por primera vez el concepto de planeación para la administración y manejo del Estado con lo que se llamarían los Planes Quinquenales, lo cuales eran en un primer momento instrumentos técnicos de organización del trabajo para industrializar la recién creada URSS así como para incrementar la producción agrícola. El primero de ellos se puso en marcha el primero de octubre de 1928 y tuvo como principales escenarios un plan económico y laboral que consideraba todas las contingencias y factores de la producción económica durante cinco años.

El propósito básicamente del primer plan quinquenal fue doblar en cinco años la producción nacional para alejar la dependencia extranjera de productos, así como intervenir en diferentes sectores como la metalurgia, la agricultura, los transportes,

el comercio exterior, los bancos y el sistema monetario. Sin embargo, los primeros planes quinquenales tuvieron dificultades por la escasa mano de obra tecnificada, la alta desorganización de su modelo y por la crisis del mercado del año 1929, lo cual conllevó a una industrialización forzada a través de la centralización de todos los planes y la organización de trabajo forzado.

Durante la década del siglo XX hasta la caída de la Unión Soviética, los planes quinquenales tuvieron una importancia significativa en los gobiernos que sucedieron a Stalin, en el cual contribuyeron para posicionar al país como la segunda potencia mundial durante el conflicto de la guerra fría. En palabras del historiador Eric Hobsbawm (2015) el sistema soviético *“estaba pensado para industrializar un país muy atrasado y subdesarrollado lo más rápidamente posible, dando por sentado que la población se conformaría con un nivel de vida que garantiza unos mínimos sociales y que se hallaba algo por encima del de subsistencia, si bien su nivel exacto dependía de lo que sobrara en una economía organizada para una continua industrialización”* (Hobsbawm, 2015, pág. 384).

Ahora bien, durante los años 20s Estados Unidos experimentaba un crecimiento exponencial de su producto interno bruto al convertirse en acreedor de Europa y al poseer la mayor reserva de oro a principios de los años 20s. De igual manera, había impulsado la doctrina Monroe que fue aplicada a toda América Latina y que consistía en especializar a los países latinoamericanos en la producción de materias primas, las cuales llegaban a Estados Unidos con bajos costos. Esta época de oro es denominada por algunos autores como la primavera estadounidense.

Sin embargo, la especulación sobre las cotizaciones del mercado comenzó a sentirse con una fuerte caída de la bolsa de Nueva York que originó lo que se conoce como la crisis de la bolsa del año 1929. De igual manera, se sintieron las consecuencias de la racionalización del trabajo en la producción industrial, lo cual generó una caída drástica en el consumo de los bienes y un aumento desmedido de la pobreza.

De lo anterior, al igual que en Estados Unidos, los países europeos sintieron los efectos de la crisis económica del año 1929 y en especial Alemania que dependía de los préstamos americanos a corto plazo, que fueron adquiridos para pagar las obligaciones que se impusieron en el tratado de Versalles. De ello y ante la inestabilidad política, surgieron nacionalismos políticos y económicos en Italia y Alemania, con la llegada del partido Nacional Socialista en el año 1933 de Adolf Hitler y del fascismo en Italia con Benito Mussolini. Por otro lado, en la década de los años 30s existía ya el temor por parte de Estados Unidos de la expansión del comunismo en todo el mundo.

En tal sentido, ante la crisis económica que golpeaba fuertemente el mercado mundial y la coyuntura política de los años 30s, en Estados Unidos se implementa un programa de recuperación económica que se denomina *“The new deal”*. Este consistía en impulsar unas fuertes reformas económicas al sistema de seguridad social y al aumento de la intervención del Estado en el mercado, en el cual uno de los exponentes más significativos sobre la teoría de la intervención en el mercado fue J.M. Keynes (1883-1846) quién a través de la teoría general del empleo, el interés y el dinero buscaba distribuir las rentas para que el poder adquisitivo de los consumidores aumentará en proporción a los medios de producción.

Asimismo, de acuerdo con Morcillo (2002) Keynes señaló la importancia *“de la relación entre los ahorros e inversión como causa del ciclo económico e hizo intento de explicar las causas que afectan el nivel del empleo”* (Morcillo, 2002, pág.25). Este direccionamiento de la política económica permitió a los Estados Unidos la creación de instrumentos de planeación que se orientaran a la intervención del Estado en la economía, por medio de la dinamización del gasto público, el aumento de la estructura institucional y el desarrollo de iniciativas gubernamentales enfocadas a la recuperación de la banca financiera, del sector de infraestructura, agricultura, y a la industrialización de los estados del sur.

Por otra parte, se creó la TVA (Tennessee Valley Authority) con el propósito de impulsar obras en el sector agrícola y eléctrico, el cual se constituyó en un referente para las naciones Latinoamericanas que impulsaron instituciones de planeación después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, este tipo de propuestas e iniciativas recibieron fuertes críticas por parte de los Republicanos y defensores de la política de libre mercado, considerando que la creación de una entidad centralizada económicamente rompía con el esquema del libre mercado.

Después de la segunda guerra se continuó con las políticas de intervención económica y se consolidó el Estado de bienestar para contrarrestar la influencia del comunismo en el mundo, así como se desarrolló el programa de alianza para el progreso en toda Latinoamérica.

A partir de los años 80s con el gobierno de Ronald Reagan se flexibiliza la política de intervención planificada de la economía y se inicia un periodo de libre mercado denominado neoliberalismo que incide en los países latinoamericanos en especial Colombia con la adopción de una serie de reformas administrativas e institucionales, así como en la organización territorial del país a través de la descentralización.

De igual manera, si bien el antecedente sobre la aplicación de instrumentos de planeación en Estados Unidos se evidencia a partir de los años 30s., en el cual se configura el papel del Estado, existían ejercicios de planeación y administración a nivel local donde se formulan e implementan planes de desarrollo local y urbano que permitió en su momento el crecimiento de las ciudades, los cuales eran adoptados por los Concejos Municipales.

Sin embargo, en Estados Unidos el Estado se desarrolla más a nivel de empresa privada que en los sistemas federales, inclusive las ciudades en Estados Unidos actualmente implementan Planes de Desarrollo, manteniendo la herencia de la administración local de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

- Historia del modelo del Estado en Colombia:

La historia del Estado en Colombia se remonta a la época de la independencia, en el cual Federalistas y Centralistas se disputaban la forma de organización del Estado posterior a la derrota de los ejércitos españoles. La Gran Colombia conformada en la Constitución Política de Cúcuta del año 1821 por Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá que era entonces provincia colombiana. Posteriormente Venezuela y Ecuador se separarían de la Gran Colombia en 1829 y se experimentaban diferencias políticas e ideológicas sobre la forma de organización territorial que debería adoptar el Estado Colombia.

En un primer momento, el centralismo era liderado por el presidente de la Gran Colombia Simón Bolívar que tuvo que enfrentar las rebeliones de los federalistas que eran conducidas por el general Francisco de Paula Santander. Para Jorge Orlando Melo (2017), el espíritu de la Constitución política de 1821 buscó definir el ideario de Bolívar de centralizar las decisiones del Estado en un solo órgano a pesar de que durante la década comprendida entre 1810 y 1820 había apoyado los idearios de los federalistas que se oponían a las decisiones de Bogotá de ser el centro político y administrativo de la Nueva Granada.

Esto además que para Bolívar el manejo del gasto de la guerra no podía ser realizado por los gobiernos locales, por lo que se requería un fuerte centralismo político y administrativo para manejar los destinos de la naciente república. De esa manera, *“la constitución dio amplios poderes al presidente, que nombrará autoridades locales, y no previó ninguna forma de autogobierno regional: mantuvo los cabildos, que se renovaban por cooptación, y no creó las asambleas provinciales que algunos consideraban convenientes para promover la participación política de las poblaciones locales”* (Melo, 2017, pág. 119).

Esto junto con las diferencias políticas, culturales, económicas e ideológicas fue uno de los principales argumentos para que Venezuela y Ecuador decidieran abandonar

la gran Colombia y constituirse en naciones autónomas en 1829. Después con la idea de continuar con la línea centralista del Estado, en el año 1832 se constituyó la República de la Nueva Granada que creó las Cámaras de Provincia Electivas para ensayar ejercicios locales que permitiera preparar a la república para el federalismo, así como educar a los ciudadanos en forma de autogobierno.

Los intentos por fortalecer el centralismo de la mano de Santander hasta mediados del siglo XIX, después de su llegada del exilio y los gobiernos que lo sucedieron, hicieron que las iniciativas en materia económica, social, política y cultural fueran altamente proteccionistas hasta la presidencia de Tomás Cipriano de Mosquera que en 1846 impuso un fuerte programa de liberalización de la economía y dio un impulso al federalismo como forma de organización del Estado y de gobierno local. De lo anterior, no es sino hasta el año 1853 que el Estado Colombiano se organiza federalmente y dio nacimiento a los Estados Unidos de Colombia en el cual se desarrollan importantes iniciativas que tuvieron vigencia hasta el año 1880. Entre las principales reformas de la república liberal se encuentra: *“la emancipación de los esclavos, los derechos electorales para todos, incluyendo indios, pobres, analfabetos y un Estado federal que rigió entre 1853 y 1886, y que en principio consagra amplias libertades a todos los ciudadanos”* (Melo, 2017, pág. 137). De igual manera, entre otras de las iniciativas se encontraba la expropiación de los bienes de la iglesia lo que se llamaría la tierra y las rentas de las manos muertas.

Sin embargo, la Confederación Neogranadina creada en el año 1858 y en especial el ensayo por implementar las doctrinas federalistas se enfrentó a las realidades locales y regionales que se daban hasta el momento, como la incapacidad de los gobiernos locales para definir una autoridad económica y militar y la de generar mecanismos institucionales que permitieran integrar el mercado en toda la federación. Posteriormente y ante los conflictos civiles que se dieron en la segunda mitad del siglo XIX, en el año 1885 se inauguró un prolongado periodo de consolidación del presidencialismo, en el cual se buscaba generar un Estado Nación

centralizado, fuerte y que permitiera integrar los mercados locales, así como unificar las iniciativas políticas, sociales, económicas y culturales.

Los Estados se transformaron en Departamentos y en el año 1886 se adoptó una nueva Constitución Política en el gobierno del presidente Rafael Núñez. Durante esta época se impulsaron iniciativas que afectan la autonomía local de varias regiones que habían sido beneficiadas de altas competencias y atribuciones en el régimen federal, entre esas se encuentra la expropiación tanto de la industria y empresas, así como de los principales tributos, de las monedas departamentales, de los baldíos, de los ejércitos departamentales que habían generado los principales conflictos civiles en Colombia y por supuesto de la competencia para tramitar leyes.

De lo anterior, para Darío Restrepo y Daniel Cuellar (2006) *“la centralización de los instrumentos financieros, económicos e institucionales facilitó una profunda inserción del país en la economía mundial bajo el eje de las actividades cafeteras.”* (Restrepo, Cuellar, 2006, pág. 313), lo cual permitió jalonar los territorios, personas e iniciativas productivas, comerciales y financieras, directamente ligadas al mundo cafetero. De igual manera, permitió que la nación colombiana se uniera parcialmente en torno a la producción de café y tabaco, lo que permitió la consolidación de las clases dominantes en las regiones.

Una de las consecuencias del modelo del centralismo político y de la forma organizacional que se experimentaba desde la época de la independencia, pasando por la república liberal es que las relaciones productivas y las pugnas políticas han sido uno de los actores fundamentales que intervienen en las decisiones y en la organización espacial y física de Colombia, en palabras de Restrepo y Cuellar (2006) esto es el resultado de la *“expresión espacial de la fuerza de las clases sociales y de sus organizaciones políticas en condiciones específicas del desarrollo capitalista”* (Restrepo, Cuellar, 2006, pág. 314).

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX el Estado Colombiano impulsa reformas para fortalecer el centralismo económico, social, administrativo y político,

sin embargo, se presentan importantes pérdidas territoriales como la de Panamá en el año 1903 y posteriormente gran parte del territorio del sur del país con la guerra con Perú en los años 30s. Durante este periodo hasta el año 1930 las ideas tradicionales y centralistas de los gobiernos conservadores venían repercutiendo en la política monetaria, fiscal, aduanera y administrativa. Inclusive a partir del año 1923 se crean instituciones de gran importancia como la Contraloría General de la República y el Banco de la República de Colombia.

Por otra parte, con la llegada de los gobiernos liberales y las nuevas políticas económicas intervencionistas impulsadas por el nuevo paradigma económico Keynesianista, se mantuvo el modelo centralizador de las decisiones. El Estado intervenía más en la economía y se reconoció la fuerza trabajadora que se daba con el desarrollo empresarial. De igual manera, se dieron importantes reformas en materia de tierras, industria, reconocimiento de derechos laborales y por supuesto de administración y organización del Estado, tales como la Ley 200 de 1936 y la ley de la carrera administrativa en el año 1938.

De lo anterior, el espíritu reformador tenía como propósito a través de la estrategia de sustitución de importaciones lograr la industrialización, la urbanización de la población y el crecimiento económico, las cuales se daban a partir de la creación de instituciones fortalecidas que fueran modernas y capitalistas. De acuerdo con Restrepo y Cuellar (2006) durante esta época se alimentó con mucha fuerza la tendencia de *“nacionalizar la política económica, elevar los tributos nacionales, acrecentar las prerrogativas de los poderes centrales en planificación y desarrollo, diversificar ministerios, crear múltiples instituciones de adscripción central y perfeccionar la capacidad de regulación estatal”* (Restrepo, Cuellar, 2006, pág. 315).

Sin embargo, con la llegada del periodo de la violencia en un país de regiones y altamente centralizado mostró las debilidades del Estado Colombiano, en cuanto a la planificación y desarrollo de sus regiones. Esto lo viene a llamar Michael de la Rosa y Germán Mejía (2017) como un fenómeno que evidenciaba que el gobierno

“estaba a todas luces restringido a la Plaza de Bolívar y a otras plazas centrales en las capitales regionales del país” (De la Rosa, Mejía, 2017, pág. 178).

Asimismo, el Estado Colombiano estaba dominado por las élites regionales y la presencia de las autodefensas campesinas de Colombia que a mediados de los años 50s se encontraban ubicadas en departamentos como Meta, Tolima, Cundinamarca, Antioquia, Caldas entre otras. La desfragmentación territorial producto de la violencia generó que la centralización del Estado se agudizará cada vez más.

Para Restrepo y Cuellar (2006) en los años sesenta y setenta se acentuó la división regional del trabajo y se consolidó la configuración del “triángulo de oro”, en el cual se fortaleció el proceso de diversificación y promoción de las exportaciones, se consolidaron como polo de desarrollo tres ciudades principales como Bogotá, Cali y Medellín, producto de las migraciones masivas que se daban del campo a la ciudad.

Sin embargo, la expansión del mercado se vio limitada por la presencia de las élites regionales que obstaculizaron la diversificación en la producción y la ampliación de los beneficios en todas las capas sociales. De acuerdo con Restrepo y Cuellar (2006) “la sujeción extraeconómica de los campesinos ante los terratenientes, el clientelismo de los poderes locales contra el acceso a los derechos de los ciudadanos, el dominio monopólico de las grandes empresas sobre los mercados pequeños y cautivos, la precariedad de los derechos de los trabajadores en un mar de informalidad y represión laboral (...)” (Restrepo, Cuellar, 2006, pág. 320), generaron que tanto la planeación para el desarrollo como el fortalecimiento de un mercado interno no se dieran en Colombia.

De igual manera, en términos arquitectónicos se presentó una crisis en el modelo académico que había sostenido el paradigma de desarrollo de las ciudades, en el cual la nueva realidad urbana regional que, a finales de los cincuentas, *“retrataba el*

surgimiento de 150 ciudades con un área metropolitana de más de un millón de habitantes” (Ramírez, 2011, pág. 117) ahora concebía las ciudades como sistemas funcionales abiertos. En el año 1951 por recomendaciones de Lauchlin Currie quien encabezó en 1949 el Programa de Fomento para Colombia se creó conceptualmente el Departamento Nacional de Planeación, el cual fue legalmente constituido en el año 1958 y reformado en el año 1968.

Antes de eso, en el año 1945 con la modificación a la Constitución Política de Colombia se dispuso por primera vez el concepto de Planeación, en el que se estableció que sería *“el Congreso de la República el encargado de realizar los planes y programas para el fomento de la economía nacional; correspondería, entonces al Estado, la dirección de la actividad económica del país a través de la planificación, hecho que fue ratificado luego, en la reforma constitucional de 1968”* (Franco, 1994, Pág.47). No es sino hasta el año 1970 que hicieron aparición los Planes de Desarrollo, los cuales se formularían e implementarían en concordancia con los planes de gobierno. El primer Plan de Desarrollo se formuló en la administración del Presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) que se denominaría *“las Cuatro Estrategias”*.

Ahora bien, a mediados del Siglo XX se adelantaron importantes reformas al Estado, periodo en el cual la violencia política producto de la muerte del caudillo Jorge Eliecer Gaitán en el año 1948 se agudizaba en el territorio Colombiano. Es así como al finalizar el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla se estableció un régimen de transición militar, en el cual se establecieron las líneas para la reforma administrativa del Estado Colombiano.

Este plan estuvo fuertemente influenciado por las ideas Cepalinas, la posición de Ragnar Nurkse y la de Arthur Lewis, especialmente por el concepto de desarrollo desequilibrado del profesor Hirschman en el cual se seleccionan sectores prioritarios para el desarrollo del país como en el caso del Plan de Desarrollo en el que fueron seleccionados el desarrollo urbano y construcción y el sector exportador.

De igual manera, el plan cambiaba entre otras las iniciativas de reforma rural, al darle mayor impulso al crecimiento de la inversión en el campo y a la aplicación de programas de vivienda en las zonas urbanas.

Posteriormente, el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) con el Plan de Desarrollo *“Para Cerrar la Brecha”* estableció una serie de medidas para liberalizar la economía y reemplazar parcialmente el modelo de sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina. Entre las iniciativas más importantes se encuentra “eliminación de los subsidios, la supresión de los controles de precios, las disminuciones arancelarias y de restricciones cuantitativas a las importaciones y a la liberación de las tasas de interés y la intención del Estado de participar en la transformación y reactivación del sector agropecuario doméstico” (Franco, 1994, pág. 50).

Una vez llega a la Presidencia Julio César Turbay (1978-1982) continúa con las iniciativas liberalizadoras de López Michelsen, estableciendo un programa económico y social denominado el Plan de Integración Nacional, éste tenía como propósito implementar un programa de desarrollo de transporte a partir de la creación favorable de condiciones de mercado que fueran atractivas a los inversores extranjeros.

De igual manera, buscaba darle un mayor impulso al sector energético y minero, iniciar el proceso de descentralización económica y regional y por último impulsar una política social. Sin embargo, con la llegada del conservador Belisario Betancourt (1982-1984) se inauguró un gobierno que si bien rompió con algunas de las políticas anteriores, continuó las reformas impulsadas por el antecesor.

De lo anterior, el plan de Belisario Betancourt estuvo dirigido a rescatar el papel del Estado como agente *“promotor del desarrollo del país, con un proceso de reactivación económica”* (Franco, 1994, pág. 51). Asimismo, para Jorge Orlando Melo (2017) durante la vigencia de su presidencia, Betancourt, buscó alinearse

inicialmente con la coyuntura internacional del momento así como definió un programa para iniciar un proceso de paz con los grupos guerrilleros. Su avance principal es el impulso a la descentralización administrativa, política y fiscal, está última iniciativa en el año 1983 y la última culminada en el año 1986.

Por último, en el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se culminó con el proceso liberalizador de la economía, se profundizaron las reformas dirigidas a fortalecer la descentralización y dio entrada a la reforma constitucional que daría nacimiento a la Constitución Política de 1991, estructura central del modelo de planeación institucional del Estado Colombiano.

Sin embargo, aún quedan retos por enfrentar como son la aplicación e implementación integral del acuerdo de paz, que si bien se ha materializado en la estructura institucional, aún deben abordarse temas trascendentales como son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y la reforma rural a la propiedad de la tierra, lineamientos necesarios para continuar el camino por mejorar y satisfacer el espíritu reformador de la planeación en la vida de todos los colombianos.

- Modelo de Estado actual en Colombia:

La Constitución Política de Colombia de 1991 fue uno de los avances más significativos y considerables en el desarrollo y evolución del Estado Colombiano, no solamente por qué creó una serie de instituciones que buscaron consolidar el modelo descentralizador iniciado en el año 1986 sino que consolidó la planeación como un aspecto determinante y estructural para los diferentes gobiernos, ya sea el nacional, como el departamental y el local.

Para la Corte Constitucional (2003) *“la planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos, es concebida como uno de los fundamentos del Estado Social de*

Derecho postulado de la Constitución Política de Colombia” (Corte Constitucional, 2003).

De lo anterior, si bien la planeación hace parte de la estructura medular de la toma de decisiones, la Constitución Política de Colombia generó los principales escenarios jurídicos y administrativos para que se desarrollara un modelo de Estado que permitiera la libertad de empresa y la igualdad económica, con énfasis especial en la autonomía de las regiones para la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social, en los principios de participación ciudadana y de concertación entre entidades nacionales y territoriales para la formulación del Plan de Desarrollo.

La Corte Constitucional (2003) señala entre otros de los aspectos generados por la Constitución Política de Colombia, el de crear *“los nuevos postulados del nuevo modelo de planeación, referidos al contenido del Plan Nacional de Desarrollo, la naturaleza jurídica de la Ley por la cual se aprueba dicho plan, la autoridad encargada de organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, la naturaleza de las actuaciones del Consejo Nacional de Planeación, la conformación del Sistema Nacional de Planeación y los aspectos que deberá desarrollar la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Contiene además competencias de las entidades territoriales y de sus autoridades en la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”* (Corte Constitucional, 2003).

En tal sentido, el presidente César Gaviria (1990-1994) expidió la Ley 154 de 1994 que entre otros definió los principios generales de la planeación y señaló la estructura de los planes de desarrollo. Los cuales estarán organizados en una primera parte por una parte general y posteriormente por un plan de inversiones.

En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y *“las estrategias*

y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno y el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución” (Corte Constitucional, 2003).

De igual manera, el legislador y el constituyente determinó que existirá planes de desarrollo en las entidades territoriales, que serán concertados entre las mismas y el gobierno nacional, con el propósito de *“asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley”* (Corte Constitucional, 2003).

Posteriormente en la administración del Presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se expidió la Ley 388 de 1997 que entre otras para la Corte Constitucional (2013) pretendió “promover una cultura de la planificación en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos” (Corte Constitucional, 2013).

Por otra parte, este nuevo cuerpo normativo, permitió definir un nuevo enfoque dentro de la planificación urbana- regional, en el que la estableció como una función que está *“orientada hacia al futuro, por medio de la cual los funcionarios públicos proyectan direcciones u orientaciones para la ciudad. En este proceso se interviene en las expansiones, instituciones, actividades y vicios de la ciudad o municipio, con el fin de enderezar el curso de desarrollos urbanos aparentemente caóticos”* (Corte Constitucional, 2013).

Por otro lado, en materia presupuestal el principio de la planificación se vino a dar con la expedición del Decreto 111 de 1996 que compiló tres leyes sobre procedimientos presupuestales que se superpusieron en el tiempo, sin un verdadero

hilo conductor entre ellas se encuentran la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994, la Ley 225 de 1995 y posteriormente la Ley 617 de 2000 que dió categoría de Ley orgánica a 20 artículos.

Al respecto la consolidación del Sistema Presupuestal trajo la armonización de los presupuestos anuales con los plurianuales. En el que para Juan Camilo Restrepo (2014) el proceso presupuestal moderno *“requiere con mayor frecuencia que en el pasado- hacer convivir el ejercicio de presupuestación anual tradicional con variadas y crecientes formas de presupuestación plurianual. Las más importantes excepciones surgen de la necesidad de compaginar la técnica de planeación a más de un año con los presupuestos anuales”* (Restrepo, 2014, pág. 182).

Lo instrumentos que trajo consigo el Estatuto Presupuestal son los siguientes: El Marco Fiscal a Mediano Plazo, que fue adoptado mediante la Ley 819 de 2003, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales.

Estos instrumentos para el legislador y el constituyente harán parte del proceso de planificación de la nación y de las entidades territoriales, en virtud que van orientados al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y en especial al cumplimiento de los principios de la función administrativa definidos en el artículo 209° de la Constitución Política de Colombia.

Por otra parte, la administración del presidente César Gaviria (1990-1994), centró su programa de gobierno en una fuerte reforma económica, que tenía como trasfondo el Consenso de Washington. Entre las reformas que adelantó se encuentra el fortalecimiento de las transferencias fiscales a través del situado fiscal modificado, el Fondo de Regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales-FONPET. “Se le asignaron a los municipios funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, y de provisión de servicios públicos y sociales del

territorio. Además, se descentralizó sectorialmente el agua potable, educación y salud” (Acevedo, 2009, pág. 305).

De igual manera, se creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente de forma descentralizada a través de la Ley 99 de 1993, se reglamentaron los espacios de participación ciudadana y se adoptó la Ley 136 de 1994 que definió el régimen jurídico de los municipios.

Posteriormente la administración del presidente Samper (1994-1998) estuvo fuertemente golpeada por el escándalo denominado “proceso 8000” en el cual se habían presuntamente recibido dineros del narcotráfico en la campaña presidencial. Durante todo el periodo presidencial, la administración estuvo dedicada a defenderse judicial y políticamente de la filtración de las grabaciones telefónicas.

Sin embargo, su Plan de Desarrollo “El Salto Social” tenía como precepto la equidad y el desarrollo de políticas sociales como ejes medulares de la política pública. Entre las iniciativas más representativas se encuentran el fortalecimiento del empleo, la profundización de las reformas neoliberales emprendidas por la administración Gaviria y la focalización del ciudadano como eje central de la acción estatal.

Con la llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) y su Plan de Desarrollo “Plan Cambio para Construir Paz” señala que los problemas económicos se derivan de un referencial social de inequidad y concibe la violencia como una baja participación y una ausencia de oportunidades para el desarrollo. “Plantea la necesidad de aproximar el Estado al individuo, a través de la descentralización regional, dando a los gobiernos locales una mayor autonomía, ingresos propios y responsabilidades claramente delimitadas frente al gobierno central” (Acevedo, 2009, pág. 306).

Entre las principales reformas adelantadas se encuentra la adopción de la Ley 617 de 2000 que establece normas tendientes a fortalecer la descentralización y la categorización de los municipios y departamentos, la Ley 715 de 2001 que cambia

el concepto del situado fiscal al de transferencias condicionadas mediante cuatro grandes cuentas: Salud, Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico y Propósito General entre otras.

Posteriormente, la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) tuvo un fuerte componente de seguridad y de consolidación de la fuerza armada en los municipios, con el cual se pretendía incentivar la inversión y la cohesión social. En dicha administración mediante sus dos Planes de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” se implementó lo que se llamó la Política de Seguridad Democrática.

En el año 2010 se eligió al presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) en el que sus dos planes de desarrollo “Prosperidad para Todos” y “Todos por un Nuevo País” se trabajó en varias iniciativas que buscarán la reconciliación y la promoción de la paz como eje medular de la política pública. De igual manera, se emprendieron iniciativas legislativas como la Ley 1454 de 2011 que dictó normas sobre ordenamiento territorial, la Ley 1474 de 2011 por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, la Ley 1437 de 2011 en el que se expidió el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1448 de 2011 que es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en el cual se reconoce por parte del Estado Colombiano el conflicto armado interno.

En el año 2016 el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC suscribieron el acuerdo de Paz en el cual se define la hoja de ruta del país para la modernización de las áreas rurales, la promoción de la participación política, el desmonte del conflicto armado interno, la reparación a las víctimas del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, la reincorporación de los actores directamente vinculados en el conflicto entre otras.

De lo anterior, a través de este acuerdo se creó un robusto cuerpo de instituciones en el que se encuentran: La Agencia para la Renovación del Territorio, la

Jurisdicción Especial para la Paz- JEP, La Agencia de Tierras, La Agencia de Desarrollo Rural, la Comisión para la Verdad, la Unidad para las Búsqueda de Personas Desaparecidas entre otras. De igual manera, durante el año 2011 se crearon instituciones como la Unidad para la Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Durante esta administración, se crearon importantes iniciativas orientadas a la implementación del Acuerdo de Paz y a la promoción del postconflicto en Colombia como el desarrollo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que básicamente son instrumentos que están orientados a estimular y promover el desarrollo local en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno. Estos instrumentos se vinieron adoptando mediante el Decreto 983 de 2016.

El reto por parte del Estado Colombiano en palabras de León Valencia y Camila Burgos (2016) es promover las políticas públicas derivadas del proceso de postconflicto, en el cual se permita “superar una serie de condiciones que en años anteriores sirvieron como factores detonantes de la violencia” (Burgos, Valencia, 2017, pág. 14).

De igual manera, este debe generar los escenarios institucionales para desarrollar una estrategia de reconciliación nacional y mitigar los factores estructurales que promovieron la violencia, de ahí dependerá la importancia de desarrollar enfoques de planeación que permita articular las iniciativas nacionales con las locales así como estimular el reconocimiento de las particularidades y dinámicas locales de cada uno de los municipios con el propósito de hacer más efectiva el ejercicio de la acción pública y en especial del fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y gobernabilidad de la gestión pública local y nacional.

- El papel del Estado en el Distrito Capital:

En un primer momento, para Aguilar (2006) las sociedades contemporáneas han tenido un proceso de transformación y evolución en sus sistemas económicos y sociales a tal punto que han tenido que configurar sus sistemas de gobierno y cómo gestionan la cosa pública.

Uno de esos enfoques que permitió el desarrollo de nuevos sistemas de administración fue la de nueva gestión y gerencia pública. Su primera aparición de lo que corresponde con la nueva gestión pública se dio con las reformas neoliberales de los años 80s a partir de los ajustes económicos que se tuvieron que dar con la aparición de brotes de recesión económica y por el impulso que dio los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido. En su momento, la nueva gestión pública se entendía como “un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la administración pública a fin de restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas” (Aguilar, 2006, Pág. 2006).

Posteriormente, para Francisco Longo citando a Michel Barzelay (2000) existen por lo menos tres definiciones de lo que se entiende por la nueva gestión pública: En un primer momento se concibe como un movimiento o tendencia en el sector público y que se aplica a los países occidentales, en el cual se introducen técnicas de gestión empresarial y organización económica; en un segundo momento se constituye en una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la administración pública y por último la tercera sería *“como un modelo, es decir como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría”* (Longo, 2000, pág. 6).

Sin embargo, la concepción de la nueva gestión pública implica el desarrollo de reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo, en el cual se mejoren los procesos de gestión financiera, presupuestal, administrativa, de recursos y de planeación estratégica.

Sin embargo, es menester afirmar que las reformas adelantadas en el marco de la NGP no se entienden necesariamente como procesos de reorganización y reestructuración de las organizaciones administrativas sino como una serie de modificaciones que buscan garantizar la eficiencia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales *“que orienten el comportamiento de sus actores internos y externos a una mayor racionalidad económica”* (Longo, 2000, pág. 7).

Por otro lado, el mercado adquiere una importancia significativa en el sentido que transforma los valores y las estrategias de las instituciones, articulándolas al juego de la oferta y demanda de bienes y servicios, en ese enfoque de la nueva gestión pública que busca adherirse a las prácticas del sector privado. En ese sentido, diferentes arreglos institucionales son adelantados, entre los cuales se encuentran: El cambio de la cultura organizacional, la transformación de las reglas institucionales, la configuración de los procesos institucionales que buscan administrar los recursos de la organización como los financieros, humanos y técnicos.

Para Christopher Hood y Michael Jackson (1997), esta forma de organización incidió necesariamente en el desarrollo de diferentes habilidades gerenciales para la administración pública. En este caso, la doctrina por la cual se gobierna la institución implica el desarrollo de nuevos dispositivos y herramientas por las cuales los administradores poseen habilidades y destrezas que implica un conocimiento universal de la organización y no de un campo específico. Hood y Jackson (1997) afirman que *“los administradores deberían poseer habilidades gerenciales o administrativas genéricas y no un conocimiento detallado de los procesos técnicos de actividades particulares”* (Hood, Jackson, 1997, pág. 99).

Otro de los elementos esenciales por los cuales se caracteriza la nueva gestión pública y su articulación con la gerencia pública es la entrada de nuevos instrumentos de la administración privada a la gestión de la cosa pública. Para Hood

y Jackson (1997) esto corresponde a la entrada de “ficciones” que ingresan a menudo en la argumentación administrativa como instrumentos de innovación. Un aspecto esencial de los enfoques de gerencia y gestión en el ámbito del derecho, por ejemplo, corresponde a la entrada de una serie de instrumentos normativos que configuran el ejercicio de intervención y acción legal que realizan los agentes y dispositivos jurídicos en una sociedad.

De lo anterior, comprender la diversidad de enfoques y elementos que ofrece la nueva gestión en campos como la economía y el derecho es hacer referencia obligatoriamente al conocimiento de las nuevas prácticas sociales y empresariales que hace *“que se requieran una reconstrucción de las doctrinas legales”* (Hood, Jackson, 1997, pág. 272) para articularlas a las nuevas necesidades y dinámicas de una organización y una estructura social.

Así, entender que la nueva gestión pública implicó el desarrollo de nuevos dispositivos y herramientas de administración para la organización pública estatal, es concebir los múltiples escenarios e influencias que tuvo este enfoque en disciplinas como la economía y el derecho.

Un acercamiento a este planteamiento es el que sostiene Elinor Ostrom (2015) quién afirma que el diseño de las reglas institucionales configura el accionar y la manera de ser de los sujetos que está administra. Ostrom (2015) afirma que las reglas se usan para definir una estrategia efectiva de cómo resolver un problema, en el cual están se entienden como “un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno en particular. De alguna manera, las reglas desempeñan un papel análogo al de los genes. Los genes se combinan para construir un fenotipo. Las reglas se combinan para construir una estructura de una situación de acción” (Ostrom, 2015, pág. 55).

Sin embargo, la gerencia pública tiene una relación más directa con el manejo e incidencia de las normas en la sociedad. Para este caso, al igual que la gestión la

gerencia es una perspectiva traída del sector privado para tratar de concebir y privilegiar la eficiencia en las organizaciones públicas. Estos enfoques gerenciales se distinguen por su *“énfasis en la coordinación de las actividades de la organización y por destacar una vocación práctica de la administración pública, y así se habla incluso de modelos y tecnologías administrativas gerenciales”* (Guadarrama, 2003, pág. 128).

Estos enfoques se caracterizan por una desregularización paulatina de la administración burocrática analizada por Max Weber en su obra *“Economía y Sociedad”* y por dar entrada a la reconfiguración de las reglas por las que las organizaciones se gobernaban. Para este caso, se dio de la maximización del bienestar social como responsabilidad del Estado hacia lo que llama Guadarrama (2003) la rentabilidad en la gestión pública (Pág. 130).

De ello, las nuevas concepciones del Estado como la rentabilidad, flexibilidad, desregulación y relaciones de poder son “conceptos incorporados a una visión más gerencial que considera formas de gestión distintas, y qué va articulándose en las propuestas de reforma a la administración de lo público” (Guadarrama, 2003, pág. 130).

En tal sentido, los conceptos de gestión y gerencia van entrelazados, en el sentido de dar importancia a las relaciones que se dan para buscar las reformas a la administración pública y en especial para incentivar la incorporación de los diferentes paradigmas por los cuales se buscan maximizar y potencializar los recursos del sector pública. No obstante, no se encuentra en la literatura actualmente una conexión *per se* de la gestión y gerencia a los asuntos jurídicos, sin embargo, es necesario recalcar que desde la génesis del Estado y de la administración burocrática, el carácter legal ha predominado durante una larga época, hasta el punto que desde el antiguo institucionalismo el predominio de las formas jurídicas predominaba en la administración no solo de las organizaciones públicas sino de la vida misma de los seres humanos.

En palabras de Max Weber (1922) las leyes son *“probabilidades típicas, confirmadas por la observación, de que, dadas determinadas situaciones de hecho, transcurran en la forma esperada ciertas acciones sociales que son comprensibles por sus motivos típicos y por el sentido típico mentado por lo sujetos de la acción”* (Weber, 1922, pág. 145).

No obstante, la inquietud que se genera es ¿cómo la gestión y los enfoques de gerencia pública se articulan con la administración legal y reglamentaria para desarrollar enfoques de gerencia y gestión jurídica en el sector público?, la pregunta asintótica se inscribe en el análisis de los discursos y doctrina de la administración pública y más que nada en la administración judicial, la cual se da a partir del mejoramiento de los dispositivos y herramientas técnicas y jurídicas para preservar el interés de las entidades públicas y la defensa de los bienes patrimoniales del Estado.

Uno de los aspectos esenciales del ordenamiento jurídico colombiano es la consolidación del Estado Social de Derecho, el cual a partir de la Constitución Política de Colombia expedida en el año 1991 los derechos de los ciudadanos y ciudadanas recobran su papel en la sociedad, instituyéndose necesariamente no como un imperativo entre las relaciones de los sujetos jurídicos sino como el desarrollo de los pilares y principios constitucionales que garantizan el acceso y participación de diferentes estructuras sociales en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, esta responsabilidad del Estado colombiano exige que las diferentes entidades del sector público tengan que reestructurarse para dar respuesta a las necesidades de cada uno de los sujetos sociales, en especial en el desarrollo de acciones afirmativas o de políticas públicas que permitan orientar y direccionar su plataforma estratégica y la estructura funcional y organizacional con enfoques enmarcados en la nueva gerencia pública o gestión pública basada en resultados.

Esto va muy sujeto a lo que señala Luisa Fernanda Cano (2014) al afirmar que en el mundo contemporáneo de la ciencia política y jurídicas los diferentes operadores e instancias administrativas se han dedicado a expedir y darle forma a una serie de estructuras administrativas y jurídicas prácticamente obsoletas y sin fundamento. En el campo de las políticas públicas por ejemplo éstas pueden terminar siendo *“una categoría jurídica más, con la generalidad y, abstracción que caracteriza a una norma y, por tanto, con pocas posibilidades de ser llevada a la acción”* (Cano, 2014, pág. 181).

En igual sentido, siguiendo a Cano (2014) en el Estado Colombiano es común que se siga con una tradición legalista que ha sido resistente a aceptar la categoría de políticas públicas sin que sean vertidas en un formato normativo o entendidas a partir de la expedición de un acto legal y jurídico que tenga efectos en la sociedad. Lo que ha mostrado este tipo de perspectivas es que las normas entendidas como cuerpos jurídicos se han ido decantando por la necesidad de instrumentalizar y definir enfoques de políticas que estén al alcance y al servicio de la ciudadanía y en especial que tomen en cuenta los diferentes actores tanto institucionales como no institucionales.

Es por ello que el papel del Estado integra diferentes componentes y elementos en los cuales se busca establecer un enfoque mixto de intervencionismo con liberalización del Estado. Para Mockus (2018), este debe orientarse esencialmente a unos cambios de las dinámicas institucionales, para orientarse a *“superar una gestión gubernamental caracterizada por su baja coherencia (“colcha de retazos”, bomberos dedicados al incendio del día”), pero al mismo tiempo sorprendente por su capacidad de encontrar soluciones eficaces a problemas urgentes en el corto plazo. Hay que apostar, cómo se hizo en Bogotá, a una gestión pública admirable, que resulte ahora también admirada por su capacidad para mantener vivo el consenso en torno a las reformas acordadas en 1991 sobre la construcción de un Estado social de Derecho”* (Pág. 249).

En esencia, lo que debe representar el papel del Estado más que nada es constituirse en un proveedor de derechos que permita garantizar la provisión de bienes y servicios, independiente de quién lo preste ya sean los privados como agentes públicos.

Es por ello que es importante rescatar la posición de Rincón (2013) quien afirma que la *“administración como organización hace suyos los fines institucionales, pero como la tan anhelada unidad parece romperse con los objetivos perseguidos por cada uno de sus componentes se hace indispensable paliar este efecto con un mecanismo decisivo: La responsabilidad personal”* (pág. 179).

De lo anterior, si bien para efectos de este Plan de Formalización el papel del Estado es un aspecto esencial dentro de las perspectivas y miradas que requiere el distrito capital para optimizar sus plantas de personal, sí se hace necesario evaluar el papel que cumplen cada uno de sus elementos, en particular el de las personas que trabajan dentro de las Entidades u Organismos de carácter estatal.

Esto no solamente por observar y analizar los elementos constitutivos para la materialización del Estado Social de Derecho sino fundamentalmente para entender que la base axiológica y personal interna de los servidores públicos y colaboradores dependen esencialmente de la mirada del papel del Estado dentro del contexto colombiano y más que nada en el Distrito Capital.

Es así como, particularmente para Séneca (1984) el arte de servir es el de vivir, toda vez que *“los grandes hombres que, renunciando a todos los estorbos, han abandonado riquezas, cargos y placeres para dedicar todo el resto de su vida a aprender a vivir”* (pág. 33).

De lo anterior, el valor de la virtud y la ética en palabras de Aristóteles redundan en que el espíritu de los servidores públicos y colaboradores se nutran por las

castidades y elementos que enriquecen el alma por el servicio y en particular por la esencia misma del Estado dentro de la ciudad.

Para tal efecto, en palabras de Delacampagne (2022), la constitución, es decir, el acto por el que el *“sujeto reflexivo, para escapar al solipsismo, se da a un mundo concebido como horizonte del sentido”* (pág 41), por lo que el papel que desempeñen cada uno de los servidores públicos y contratistas deberán estar sujetas a la razón del sentido pero estrictamente a las necesidades del servicio donde es requerido.

De lo anterior, de los resultados que se pueden observar en el presente documento de formalización, el papel del Estado en el Distrito Capital, debe estar en las actividades funcionales que permitan la producción de conocimiento hermenéutico y soluciones respecto a los problemas públicos y situaciones presentes en el Distrito Capital.

Procesos tales como los de gestión documental, administrativos, financieros y de talento humano deben repensarse en función de la efectividad y eficacia que se requiere de cara a mejorar la prestación de los servicios en el distrito capital y esto se da básicamente por lo que representa el Estado para los ciudadanos y ciudadanas del distrito.

De ello, acompañada por el auge de los procesos tecnificados y de las nuevas tecnologías que obligan a repensarse el papel del Estado y en virtud de la crisis de la moral y la virtud de los servidores públicos de cara a la gestión pública y que particularmente es un detonante para las rupturas institucionales y para la aparición de gobiernos de corte populista y reduccionistas del papel de este.

Para tal efecto, es importante recordar lo que dice Seneca (1984) en el cual señala que el supremo bien reside en el mismo *“juicio y disposición del alma buena; una vez ésta ha descubierto su carrera y se ha ceñido a sus límites, el bien supremo*

está logrado y ya no se desea nada más, ya que nada hay más allá del todo, como no hay nada más allá del fin” (pág. 139).

El papel del Estado es una tarea en sí misma de los servidores públicos del Distrito Capital, pero más que nada es establecer hasta donde la virtud y el valor que se da al ejercer tan distinguida labor nos diferencia de los ciudadanos y ciudadanas, con la cual la responsabilidad debe ser mayor y más que de cara al servicio se debe pensar en un Estado sentipensante y crítico, más no mecánico e inerte.

I. Marco teórico - normativo del concepto de Formalización Laboral.

A. ¿Qué se entiende por formalización laboral?

Según el Diccionario de la Lengua Española el término “formalización” se define como “Acción y efecto de formalizar o formalizarse”, en tanto el término “Laboral”, alude a lo *“Perteneiente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social.”*

De lo anterior se tiene, que la expresión “Formalización laboral” en su sentido más lato, puede entenderse como la “acción de formalizar el trabajo”. Sin embargo, como se observa, la aproximación al significado literal de la expresión, resulta *per se* insuficiente, para lograr entender el concepto y el alcance del mismo, con lo cual, para efectos de este escrito, resulta imperativo abordar dicho término, situándose respecto de aquellos aspectos conceptuales y temporales que lo significan.

Así las cosas, nuestra definición precisa ser situada, por contraposición al concepto históricamente conocido como “informalidad”. De manera que, para auscultar y definir el alcance de la expresión “formalidad laboral”, optamos por acudir, primeramente, al concepto opuesto, esto es, el de la “informalidad laboral”, descendiendo por ella, desde lo macro hasta la realidad nacional y local, para acometer en segundo lugar el contexto de lo público.

En tal sentido y, partiendo de que el término “informalidad laboral”, como todos los demás conceptos que utiliza el ser humano para explicar la realidad, tiene tanto determinaciones temporales, esto es, esa historicidad que, a decir de Girola (2011), supone una dimensión sincrónica y diacrónica,⁷ como de contenido o referido a las

⁷ Según Girola, la dimensión sincrónica se refiere a un conjunto determinado de circunstancias en un momento determinado en el tiempo, mientras que la dimensión diacrónica se refiere a cómo se han ido conformando y cómo se siguen modificando esas circunstancias a lo largo del tiempo hasta llegar al presente de quien utiliza el concepto.

características propias de la situación a la que aluden, a continuación, se abordará brevemente el origen y evolución del mismo.

1. El concepto de informalidad laboral. Origen, evolución y alcance en el contexto internacional.

Lo primero que se debe advertir, frente al término de “Informalidad laboral” es que, no se trata de un concepto unívoco y pacífico, sino un concepto complejo y cambiante, alrededor del cual se han originado muchas controversias.

La referencia más remota a dicho concepto se encuentra ligada al término, “*sector informal*”, introducido a principios de los años setenta⁸ por el antropólogo económico John Keith Hart, quien lo acuñó luego de un estudio sobre la situación del mercado laboral urbano en África, en donde se percató de la brecha entre su experiencia en esa región y todo lo que había aprendido hasta ese momento en Inglaterra. Según el mismo Hart (1990), su dificultad por conectar el mundo empírico que descubrió en África con el discurso occidental sobre el desarrollo económico le llevó a articular la noción de una “economía informal” o sector de la vida económica. (Pág. 158)⁹

Para Tokman (2003), el aporte conceptual de Hart consistió en identificar que, el problema de empleo, en países en desarrollo, no estaba tanto en el desempleo sino, principalmente, en la situación de aquellos que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente. (Pág. 12)

En 1972, y a partir del artículo de Hart, la OIT acogió el término “*Sector informal*” en el informe sobre Kenia. Según Tokman (2004), el interés de la OIT en dicho estudio surge a partir del hallazgo de Hart, “...de *pequeñas actividades productivas*

⁸ Se trata del escrito de Hart: “Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning”, publicado en The Journal of Development Studies, en 1969.

⁹ “The gap between my experience there and anything my English Education had taught me before then was so vast that I have spent all of the intervening period, in one way or another, trying to bridge it. My struggle to connect the empirical world I discovered in West Africa to western discourse on economic development led me to articulate the notion of an “informal economy” or sector of economic life...”

realizadas por unidades de producción que no tenían capacidad de generar excedentes para hacer otra labor.” (p. 201)

Posteriormente y, con ocasión de la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT introdujo importantes cambios en la definición, de manera que la informalidad laboral pasó de asociarse al modelo de oportunidad inicialmente propuesto por Hart, a estar asociado con el concepto de trabajo decente y de pobreza.¹⁰

Si bien es cierto la OIT precisó entonces que no existía una relación directa entre el trabajo informal y la pobreza, también lo es, que consideró irrefutable tal vínculo, toda vez que un alto porcentaje de personas pobres trabajan en el sector informal por sobre la economía formal.

Al respecto, señaló: “...*Ser pobre significa no poder permitirse el desempleo absoluto y que «casi cualquier trabajo sea mejor que ninguno». De ahí que el aumento de la pobreza sea una de las razones subyacentes del crecimiento de la economía informal. (...)*”¹¹

En virtud de lo anterior, en las conclusiones de la Resolución Relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal de la OIT del año 2002, se indicó:

“Reconociendo el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo invitó a la Conferencia Internacional del Trabajo a abordar el tema de la economía informal. El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Nuestro

¹⁰ Dicha modificación se encuentra referida en “Decent work and informal economy. Report VI (OIT, 2002 a)

¹¹ Pág. 34

objetivo ahora será ocuparnos del gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficit de trabajo decente. (...)”¹²

En la misma resolución, la OIT destaca la preferencia por el término de “economía informal” sobre el de “sector informal”, bajo el entendido de “...que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores”, ello, sin desconocer que el término de “economía informal” resta importancia a los fenómenos de relacionamiento existentes entre las actividades formales y las informales.

En tal sentido, la mencionada resolución acuña el término “economía informal”, para referirse “...al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.”, resaltando que, los déficits de trabajo decente son más acusados en dicha economía, como quiera que:

Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente. A menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos

¹² Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.ª reunión, 2002.

financieros, la formación y la tecnología. Puede decirse que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad.

En términos de Tokman (2004 Ib.), la nueva denominación que difiere particularmente de la anterior, en cuanto a la unidad de producción y el tipo de situación en el empleo, permite establecer unas características comunes de “los informales”, en tanto: “...*no están reconocidos ni protegidos por la ley, su nivel de vulnerabilidad es elevado y carecen de seguridad (del mercado laboral, del empleo, ocupacional, en el trabajo, de capacitación, de ingresos y de representación.*” Lo anterior implicó, según el tratadista, que al universo abarcado por el concepto de sector informal, le fue sumado el de los trabajadores sin protección o seguridad social, con independencia de si estaban en pequeñas, medianas o grandes empresas. (217)

Para Portes y Haller (2004), aunque el informe de Hart a la OIT, postuló un modelo dual de oportunidades de ingreso para la fuerza de trabajo urbana, con base en la distinción del trabajo remunerado y el trabajo por cuenta propia, el concepto de informalidad que deviene de este último, terminó desdibujándose cuando se redefinió como sinónimo de pobreza. (Pág. 9) Desde el punto de vista alternativo de estos autores, las actividades informales se consideran “un signo de dinamismo empresario popular” que emerge como respuesta a la rigidez en las regulaciones que impone el Estado en la economía.

Es de precisar que, en relación con la informalidad existen múltiples teorías, de entre las cuales se destacan la teoría estructuralista que refiere la informalidad como el resultado del escaso desarrollo del sector moderno de la economía, lo cual conlleva a que no se absorba toda la fuerza laboral disponible, que se ve forzada a laborar en actividades informales. Por otra parte, la teoría institucionalista, argumenta que la generación de empleos formales, está determinada por los altos costos que la institucionalidad le impone al funcionamiento, legalización y desempeño de las empresas.

Sea cual sea el concepto informalidad imperante, lo cierto es que este responde a las transformaciones que se generan en la organización productiva y en el mercado de trabajo y, que está determinado por el contexto institucional y socioeconómico propio de cada país, lo cual significa que no hay una única forma de comprenderlo, ni una solución homogénea para enfrentarlo. Como bien lo indicó Soto (1989) *“El sector informal es como un elefante que podemos no estar en condiciones de definir con precisión, pero que reconocemos cuando lo vemos”* (Pág. 1)

Ahora bien, a través de la Recomendación 204 de 2015, la OIT precisó el alcance de la expresión “economía informal”, al señalar que esta *“...no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.”*

En 2018, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo – CIET, introdujo la categoría de trabajador contratista dependiente,¹³ situación que fue objeto de mucho debate, pues si bien, hubo consenso general sobre la inclusión de la categoría, se consideró importante precisar más la definición propuesta, a partir de la protección laboral y de la seguridad social como condición para identificar situaciones informales, buscando un equilibrio entre ser lo suficientemente preciso sin ser tan detallado como para limitar futuros trabajos de prueba.¹⁴

Ese mismo año, la OIT indicó que más del 60 % de la población activa a nivel mundial, se encontraba ejerciendo un empleo informal, localizándose el 93 % de esta economía, en países emergentes y en desarrollo. En lo que concierne a Sur y

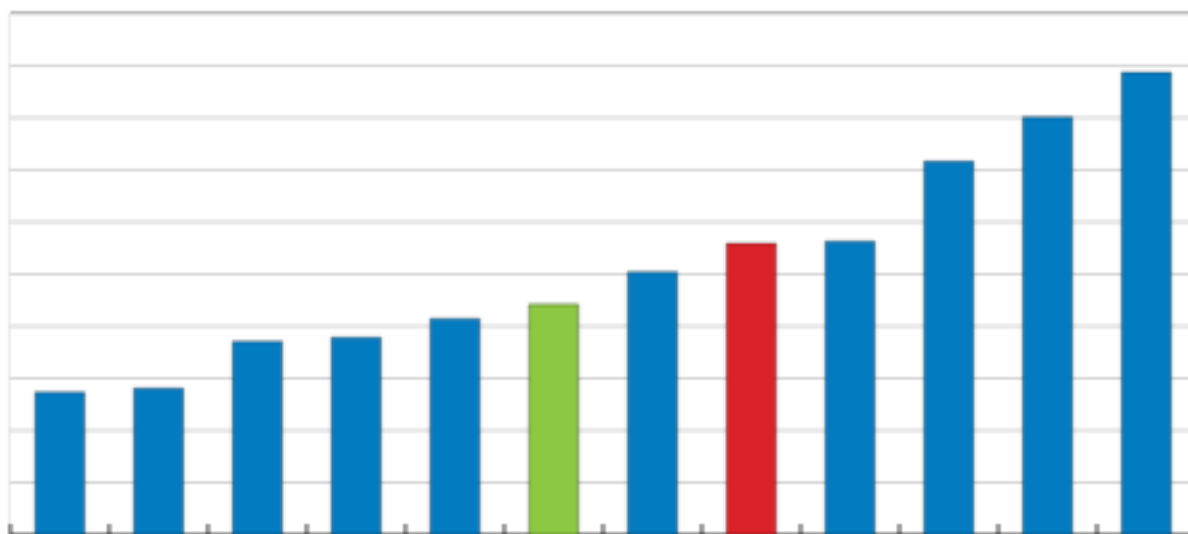
¹³ Si bien, en dicha oportunidad hubo consenso general sobre la inclusión de la categoría de contratistas dependientes, se consideró importante precisar más la definición propuesta, buscando un equilibrio entre ser lo suficientemente preciso sin ser tan detallado como para limitar futuros trabajos de prueba.

¹⁴ Report III Report of the Conference 20th International Conference of Labour Statisticians 2018.

Centro América y el Caribe la informalidad representaba más de un 50 % de la población activa.¹⁵

Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, para el año 2024, revelan que, en Colombia, alrededor del 56% de los trabajadores tienen empleos informales, sin acceso a protección laboral ni beneficios de seguridad social. Tal como se recoge en el gráfico que acompañó el estudio así:

Gráfico 1. La informalidad es generalizada. Estudios Económicos de la OCDE Colombia 2024

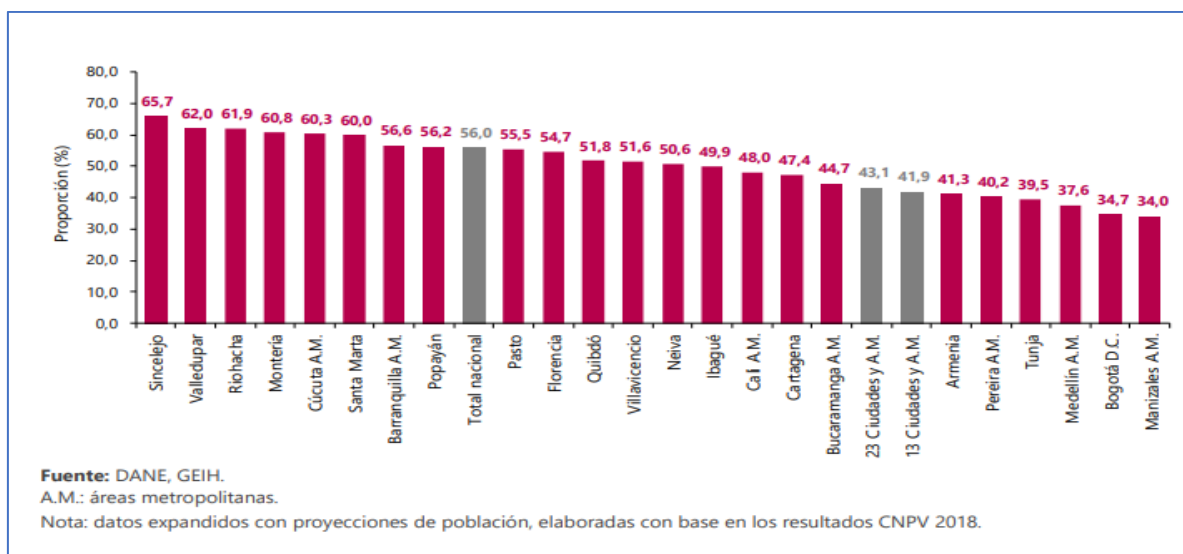


Nota: LAC promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX, and PER.
Fuente cálculos OCDE basados en ILOSTAT.

Ahora bien, según datos del DANE entre junio y agosto de 2024, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, presentaron mayor proporción de informalidad: Sincelejo (65,7%), Valledupar (62,0%) y Riohacha (61,9%), mientras que las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (34,0%), Bogotá D.C. (34,7%) y Medellín A.M. (37,6%).

¹⁵ Noticias ONU. (2018, 30 de abril). *Más del 60 % de la población activa trabaja en la economía informal.*

Gráfico 2. Total nacional, 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre móvil junio-agosto 2024.”



Fuente DANE, GEIH. Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Junio - agosto 2024.

Independientemente de los altos niveles de informalidad laboral en Colombia, lo cierto es que, conforme se definió en el Informe V(1) de la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo – 2014, es clave comprender que quienes se desempeñan en este sector “...no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social. Otros trabajadores pueden estar cubiertos en teoría, pero en la práctica no tienen acceso a la protección social y laboral disponible”, por lo que extender la protección de la ley a los trabajadores y empresas de la economía informal constituye un paso muy importante hacia el trabajo decente. (Pág. 10)¹⁶

Cabe señalar que, el término de “trabajo decente” se introdujo por primera vez, en 1999 por el entonces director general de la OIT (1999), definiéndolo como el “Trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el

¹⁶ La transición de la economía informal a la economía formal I. Informe V(1) de la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo – 2014. OIT.

cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (P. 4).

En sintonía con la necesidad de situar el concepto de trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, estableció cuatro objetivos estratégicos, así:

- Promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible.
- Adoptar y ampliar medidas de protección social —seguridad social y protección de los trabajadores— que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales.
- Promover el diálogo social y el tripartismo.
- Respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

2. La formalización laboral en el contexto Colombiano. Camino hacia el trabajo decente y la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En el contexto de lo analizado en el acápite anterior, se puede señalar que la formalización laboral comprende todas las estrategias, planes, programas, acciones y normas dirigidas a promover, fortalecer y extender la protección jurídica laboral a los trabajadores de la economía informal.

Entre los programas de formalización adelantados, es relevante recalcar la iniciativa FORLAC 2.0, por medio de la cual la OIT relanzó su estrategia de formalización América Latina y el Caribe en el periodo 2024-2030, proponiendo una hoja de ruta de acción, clara, operativa y aplicable en la región.

Consecuentemente con esa perspectiva de formalización, Colombia ha venido impulsando una agenda legislativa robusta y significativa en su compromiso con el acceso a un trabajo decente en la economía formal, entre las que se destacan las siguientes disposiciones:

- Ley 1429 de 2010,¹⁷ por medio de la cual se fijaron los parámetros para la formalización y la generación de empleo, estableciendo dos tipos de informalidad, i) Por subsistencia y ii) Con capacidad de acumulación, definiendo la primera, como *“aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital”* y, la segunda, como *“(…) una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.”*
- Ley 1450 de 2011, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*, dispuso como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza, estableciendo, entre los mecanismos para su consecución, la igualdad de oportunidades, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral.
- El Decreto 2616 de 2013,¹⁸ en el cual se establece que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las correspondientes entidades del Gobierno, adoptará medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, productivo y libremente elegido, que responda igualmente a las necesidades

¹⁷ “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.

¹⁸ “Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales”

de los empleadores y de los trabajadores siempre que se garantice la protección al mínimo de derechos que la norma establece.

- La Ley 1610 de 2013, *“Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral”*, en su artículo 13, define el Acuerdo de Formalización Laboral, así:

“...Acuerdo de Formalización Laboral es aquel suscrito entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia y tendrán aplicación en las instituciones o empresas públicas y privadas.

- El Decreto 567 de 2014,¹⁹ que tiene por objeto estructurar la Red Nacional de Formalización Laboral para garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social y el desarrollo de las políticas activas de empleo, mediante la aplicación de las herramientas del Servicio Público de Empleo.²⁰
- La Ley 1780 de 2016,²¹ que impulsó la generación de empleo para los Jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, así como la promoción de mecanismos que estimulen la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

¹⁹ *“Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones”*

²⁰ Adicionalmente, también se pueden apreciar las siguientes disposiciones: el Decreto 0604 de 2013 *“Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS”*; el Decreto 0933 de 2013 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”*;

²¹ *“Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*

- La Ley 2043 de 2020,²² que estableció mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de los recién egresados de procesos formativos al reconocer como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título.

En suma, el Estado Colombiano, ha estado fuertemente comprometido en el establecimiento de acciones que propician empleos que garanticen condiciones de oportunidad, bienestar y dignificación de los trabajadores y sus familias, a través de:

- La promoción y generación de empleos.
- El establecimiento y respeto de unos derechos mínimos irrenunciables, (Salarios, jornada de trabajo, prestaciones sociales, vacaciones ETC)
- La extensión de la seguridad y la protección social,
- La creación y mantenimiento de un ambiente laboral seguro.

3. La formalización laboral en el contexto de la política de desarrollo económico de Bogotá D.C.

Aunado a los esfuerzos de formalización del Estado Colombiano y en el marco de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá, en la que participó el gobierno, representantes de los empleadores y de los trabajadores, mediante el Decreto 380 de 2015,²³ Bogotá formuló la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, en la cual reconoce el derecho al trabajo decente y digno como prioridad de la política de desarrollo económico, en especial por su incidencia sobre la calidad de vida de la población.

²² “Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.”

²³ “Por el cual se formula la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”

Como quiera que, entre los instrumentos y estrategias de dicha política, las entidades u organismos distritales son llamadas a tener en cuenta el derecho al trabajo decente y digno como prioridad en la formulación de políticas que impacten en el desarrollo económico, en especial por la incidencia sobre la calidad de vida de la población y su interdependencia con la garantía de otros derechos, a continuación se presentará un breve recuento sobre la calidad de vida y el mercado laboral en Bogotá.

a) *Calidad de vida en Bogotá D.C., a partir del Índice de Pobreza Multidimensional.*

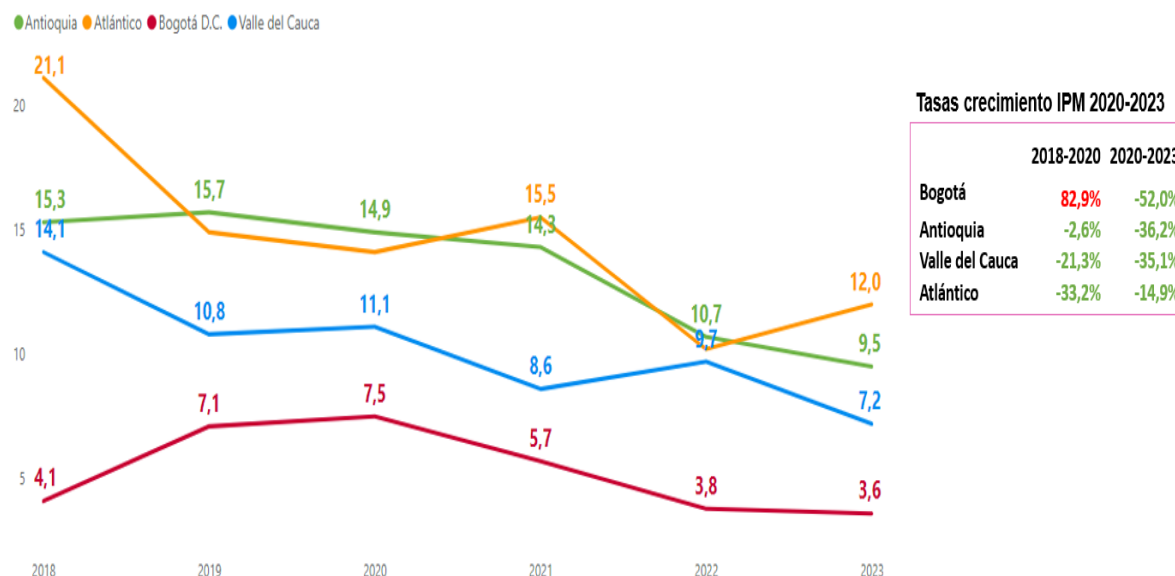
Un indicador relevante para entender el estado de la calidad de vida de los bogotanos es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se encuentra compuesto por las dimensiones: 1) Condiciones educativas del hogar, 2) Condiciones de la niñez y juventud, 3) Salud, 4) Trabajo y 5) Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Este índice considera pobres a aquellos hogares que tengan un IPM ponderado, igual o superior al 33% de las privaciones.

Es de señalar que, comparado con los departamentos de Atlántico, del Valle del Cauca y Antioquia, la menor incidencia de pobreza multidimensional se presenta en Bogotá con un nivel de 3,6, seguida por el departamento del Valle del Cauca con un 7,2. No obstante, en el periodo de la pandemia, la incidencia de pobreza se incrementó en un 82,9%, pasando de 4,1 en 2018 a 7,5 en el año 2020, teniendo la tasa de crecimiento más alta del IPM de las regiones estudiadas.

Un aspecto a resaltar es que, en 2023, el IPM se logró llevar a 3,6 lo que implicó una reducción del 52,0% comparado con el año 2020, siendo el mejor valor de incidencia de pobreza de los últimos años, incluyendo los departamentos principales. Ahora bien, no puede perderse de vista que el resultado es muy significativo si se tiene en cuenta que Bogotá fue impactada, en mayor medida, en los niveles de pobreza multidimensional ocasionados por la pandemia en el año

2020, con lo cual experimentó cambios drásticos en aspectos económicos, como el desempleo y los efectos de la pandemia.

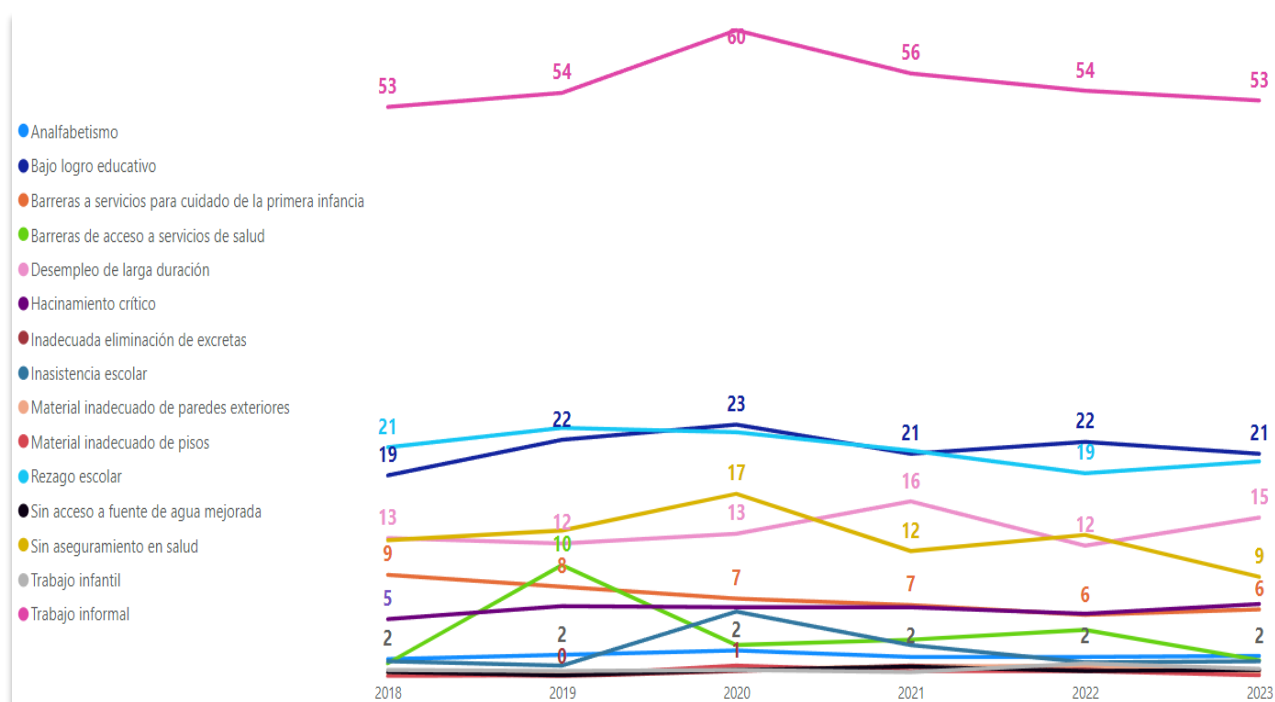
Gráfico 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por Departamento, 2018-2023



Fuente: DANE – IPM

El aumento del IPM en Bogotá, en el 2020, se debió, de manera principal, al incremento de los niveles del trabajo informal que, como se observa en la siguiente gráfica, se encontraba en 53 puntos para el 2018, y alcanzó a 60 puntos en el 2020, estabilizándose de nuevo en 2023, en 53 puntos. Otro aspecto que desmejoró en la pandemia, fueron las personas sin aseguramiento en salud, que pasó de 12 puntos en 2019 a 17 puntos en 2020, reduciéndose para el 2023 a 9 puntos. Además de los temas de empleo, los aspectos que más afectan la incidencia de pobreza multidimensional en Bogotá son el Rezago Escolar y el Bajo logro educativo, sin aseguramiento en Salud y Hacinamiento crítico.

Gráfico 4. IPM - Privaciones de los Hogares según Variable, 2018-2023.



Fuente: DANE – IPM

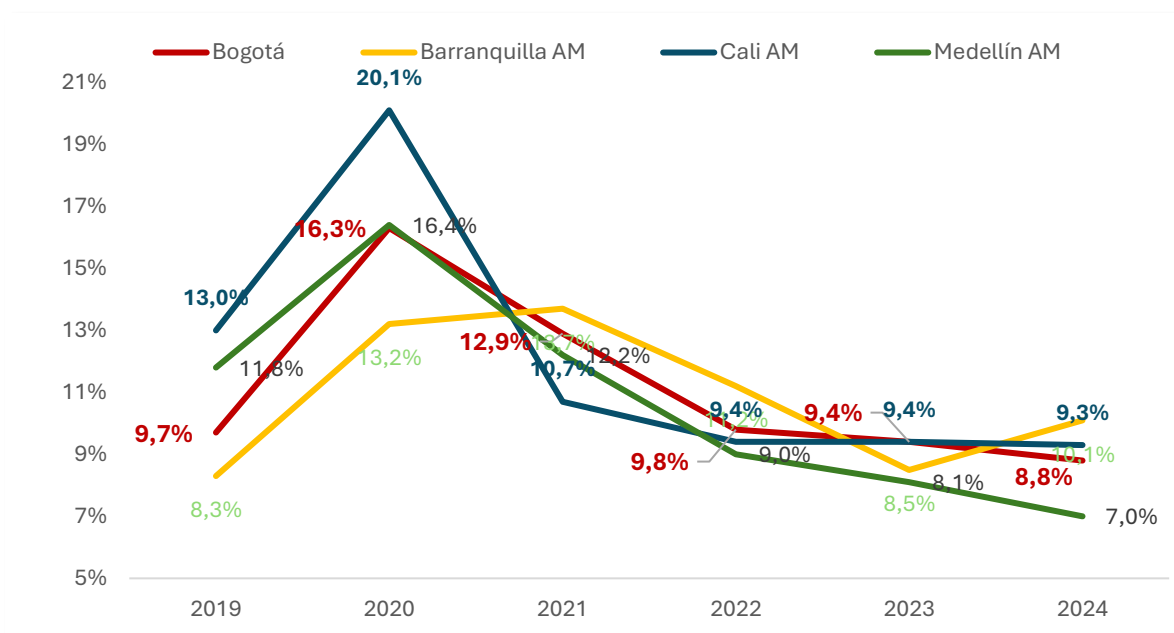
En el siguiente apartado se muestran algunos indicadores claves que reflejan el contexto económico del mercado laboral en Bogotá y el impacto que ha tenido en la ciudad la Administración Distrital desde el punto de vista del Talento Humano desde el año 2019.

b) Comportamiento del mercado laboral.

La población ocupada, de acuerdo con el DANE, se define como aquella que i) Trabajó por lo menos una hora remunerada en el período de referencia, ii) No trabajó, pero tenía un trabajo o iii) Era un trabajador sin remuneración que trabajó al menos una hora en el periodo de estudio. De acuerdo con ello, Bogotá es la ciudad del país con mayor población ocupada (Ver Gráfica), siendo las ramas de la actividad de comercio, administración pública y defensa, actividades profesionales, científicas y técnicas y la industria manufacturera las que más contribuyen a la generación de empleo en la ciudad.

En junio de 2024, la tasa de desempleo en Bogotá fue de 10,1% frente a Medellín con un 9,8%, Cali 11,1% y Barranquilla con un 10,7%. Este resultado igualó a los obtenidos en junio de 2019, estabilizándose luego de la crisis laboral derivada de la pandemia, la cual llevó a la ciudad a niveles extremos de desempleo del 24% para junio de 2020, e impactó como, se señaló, en la pobreza multidimensional de la ciudad (ver Gráfica).

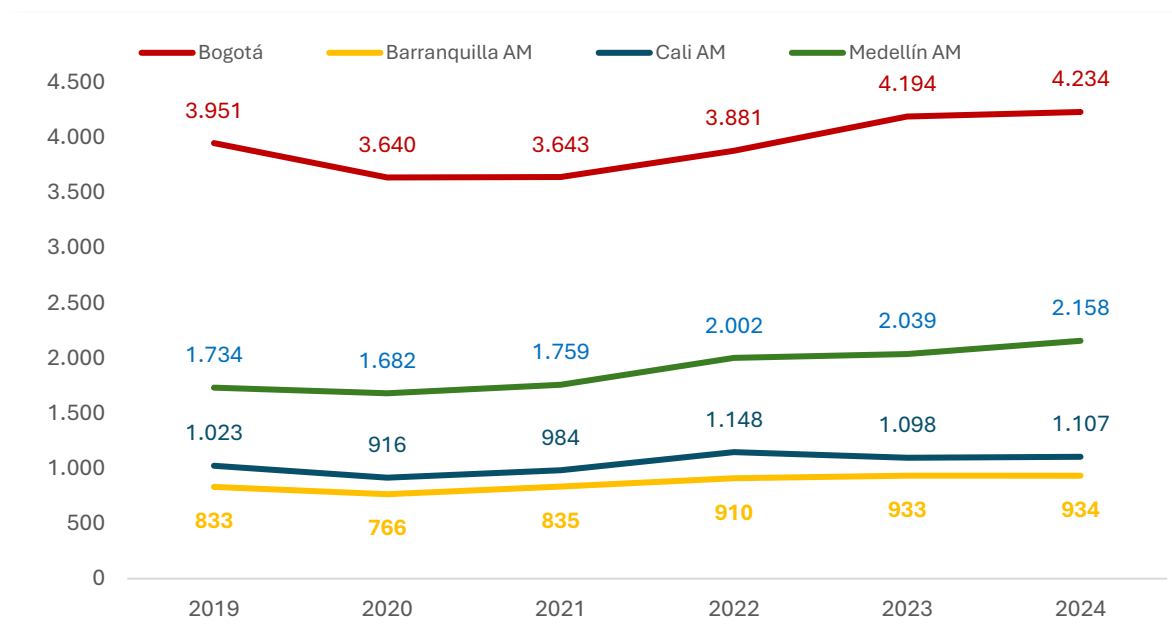
Gráfico 5. Tasa de desempleo Bogotá D.C., Barranquilla A.M., Cali A.M., Medellín A.M., dic 2019-dic 2024



Fuente: DANE – GEIH jun2019-jun2024 con Fex 2018 (la GEIH asume un error estándar relativo del 5%)

En términos absolutos de ocupados, en diciembre de 2024, Bogotá, de acuerdo con el DANE tenía 4,23 millones de ocupados, cerca del doble de los ocupados de Medellín con 2,07 millones de ocupados y más de cuatro veces los de Barranquilla con 0,93 millones de ocupados, como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfico 6. Ocupados Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, dic 2019- dic 2024 Miles de personas



Fuente: DANE – GEIH dic 2019 – dic 2024 con Fex 2018 (la GEIH asume un error estándar relativo del 5%)

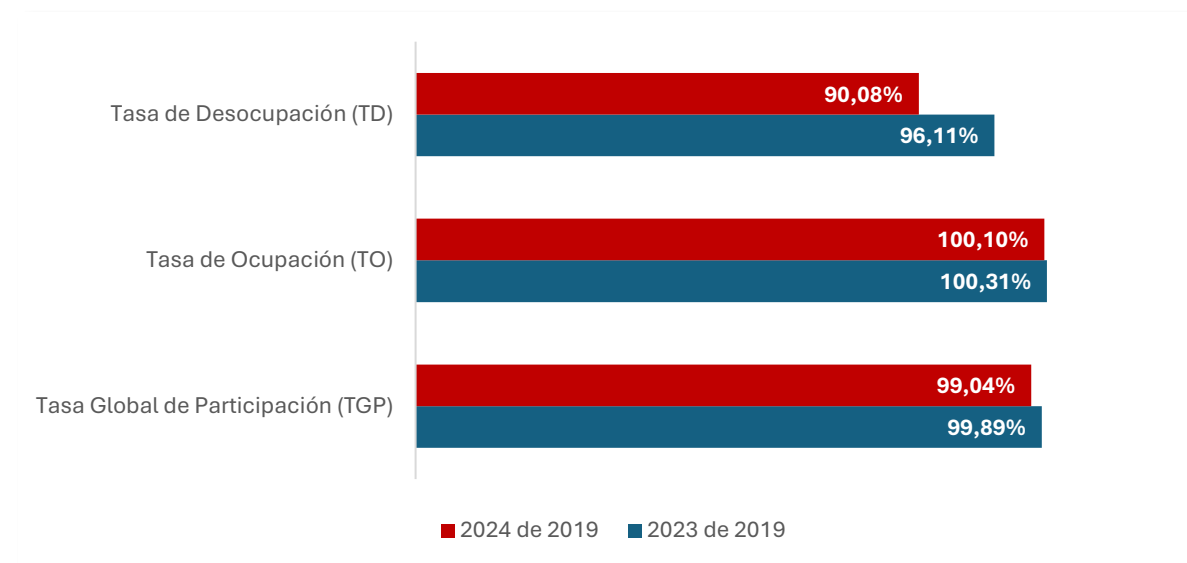
Como se observa, los niveles de empleo fueron estables en el periodo pre pandemia, esto es, hasta el 2019, pero en 2020 se produjeron cambios importantes en el mercado laboral con una disminución de la población ocupada en las principales ciudades del país, siendo Bogotá la más perjudicada, perdiendo cerca de 300 mil empleos s diciembre de 2020, comparado con junio 2019, lo cual impactó en los niveles de pobreza multidimensional.

Por ramas de actividad, las mayores pérdidas de empleo se produjeron en los sectores comercio, la administración pública, la educación y la salud, el alojamiento y los servicios de comida y las actividades artísticas y de entretenimiento.

No obstante, a finales de 2022, la población ocupada de Bogotá alcanzó un 98,5% comparada con los niveles de pre-pandemia de 2019. La recuperación de los empleos perdidos por la crisis producida por la pandemia se logró gracias a las acciones colaborativas entre la administración Distrital y los empresarios, principalmente con obras de infraestructura, con incentivos al sector empresarial

para la generación de nuevos empleos y con la priorización de generación de empleo para los jóvenes y las mujeres en el mercado laboral. En 2023 ya se había recuperado los niveles de empleo en la ciudad.

Gráfico 7. Mercado laboral Bogotá, D.C. dic 2023 y dic 2024, como porcentaje de dic 2019.

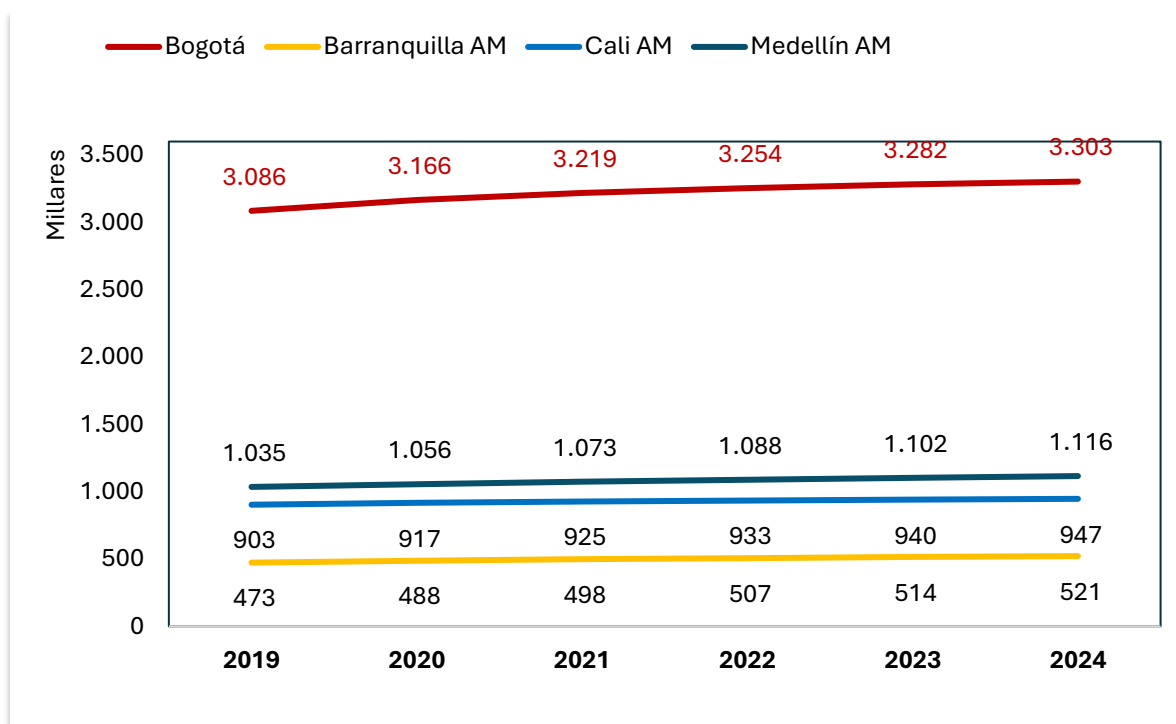


Fuente: DANE - Cálculos propios

Según el DANE, Bogotá, para diciembre 2023, no sólo recuperó los niveles de empleo anteriores a la pandemia, sino que ha avanzado en la formalización de este, lo que tiene efectos positivos en la calidad de vida de los trabajadores, en la medida en que tienen acceso a los beneficios de la seguridad social y, además, el Estado, de igual manera, logra un aumento en los ingresos fiscales.

A pesar de lo anterior, las brechas de género, aunque se han reducido, persisten en la tasa de participación. Las mujeres mayores de edad, en Bogotá, son de aproximadamente 3,34 millones en diciembre de 2024, siendo casi el doble de Medellín y más de cuatro veces que la de Barranquilla, como lo presenta la siguiente gráfica.

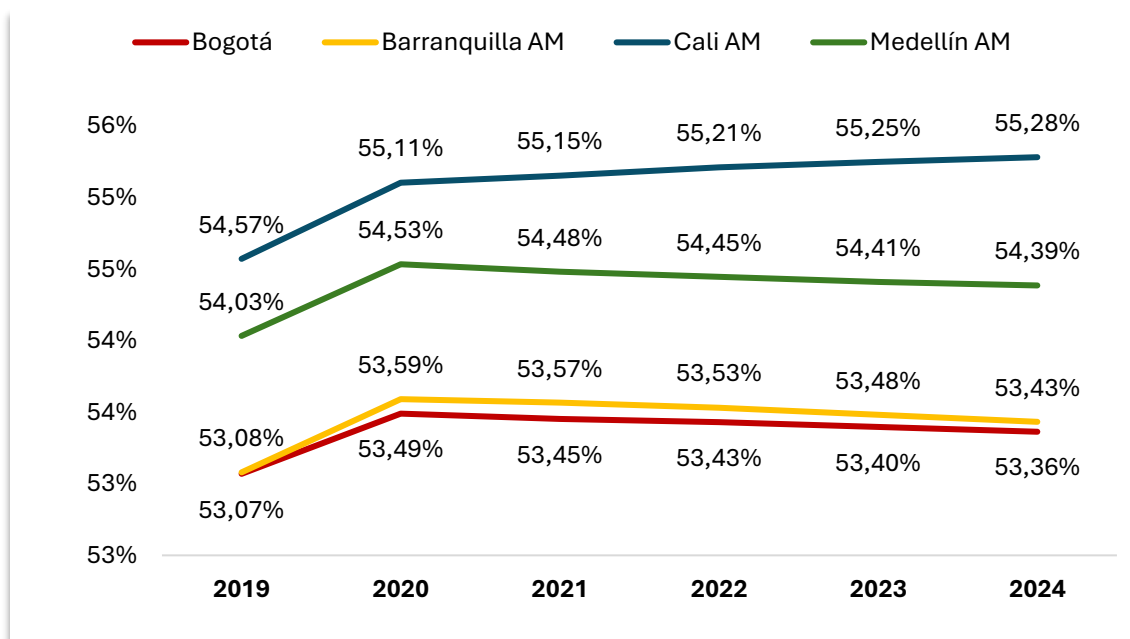
Gráfico 8. Mujeres >= 18 años en Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, Proyección 2020 – 2035 dic 2019-dic 2024



Fuente: DANE – GEIH dic 2019 – dic 2024 con Fex 2018 (la GEIH asume un error estándar relativo del 5%)

Y, con respecto a la población total mayor de 18 años, las mujeres en Bogotá son cerca del 53,5% proporción que se mantiene en Barranquilla en Medellín bordea el 54.4% y en Cali el 55.3%

Gráfico 9. Participación de Mujeres >= 18 años en Bogotá, D.C. Medellín, Cali, Barranquilla, dic 2019 - dic 2024



Fuente: DANE – GEIH dic 2019- dic 2024 con Fex 2018 (la GEIH asume un error estándar relativo del 5%)

La participación de las mujeres en el mercado laboral de Bogotá es aún limitada, según el DANE, la tasa global de participación de las mujeres en junio de 2024 fue de 64,3% en la ciudad, frente al de los hombres que es del 80,1%. La proporción de mujeres graduadas en educación superior (pregrado y postgrado) es mayor que la de hombres. Sin embargo, ellas se concentran en algunos sectores como la salud y la educación y tienen una menor participación en arquitectura, ingenierías y urbanismo. Se presentan brechas salariales importantes entre los hombres y las mujeres, las cuales disminuyen con el nivel educativo, pero no desaparecen. Las mujeres con educación superior ganan menos que los hombres con el mismo nivel de estudios.

Las brechas de desigualdad se reproducen también en el ámbito empresarial. El número de mujeres propietarias de micronegocios es inferior al de los hombres al igual que los ingresos de sus emprendimientos son inferiores. La Cámara de Comercio de Bogotá realizó un análisis de las brechas de género en las empresas

de Bogotá y 59 municipios de Cundinamarca y encontró que las mujeres son propietarias del 43,5% de las empresas activas pertenecientes a personas naturales en 2021 (Registro mercantil y gran encuesta del empresariado, 2021).

De manera adicional, solo en el 27,2% de las empresas registradas, ellas son las que toman las principales decisiones, es decir que, en el resto de las empresas, las decisiones son tomadas por hombres o son decisiones conjuntas. En el análisis también se refleja que en las empresas en las que las mujeres toman las principales decisiones, existe un mayor número de mujeres que trabajan en la empresa y además, dichas empresas cuentan en mayor medida con objetivos o metas relacionadas con la equidad de género.

La falta de ingresos propios afecta la autonomía financiera de las mujeres y su participación en la toma de decisiones. La falta de ingresos y las condiciones laborales desventajosas, produce una mayor incidencia de la pobreza monetaria, la cual, en Bogotá y en general en Colombia ha sido históricamente mayor entre las mujeres que entre los hombres, aunque las diferencias no son significativas.

En el sector rural, cuando se analiza la propiedad de un activo productivo importante como la tierra por parte de las mujeres, ellas son propietarias de menos de la mitad de los predios totales y además, su extensión es menor (microfundios) a la de los predios poseídos por los hombres.

En cuanto a la distribución del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, de acuerdo con la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC) 2021, el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR) asciende a 230.338 mil millones de pesos, de los cuales alrededor del 75% son generados por el trabajo no remunerado de mujeres. El valor económico de las horas aportadas por las mujeres equivale al 19,6% del PIB de Colombia.

Según datos de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021, diariamente, las mujeres destinan en promedio 7 horas y 46 minutos a este trabajo, en contraste con 3 horas y 6 minutos de los hombres, lo que significa una brecha de más de cuatro horas y también, que ellas dedican 2.5 veces el tiempo que ellos dedican al TDCNR.

Cabe destacar que mediante el Decreto 166 de 2010, se adoptó la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y mediante Acuerdo Distrital No. 584 de 2015, se adoptaron los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital. Posteriormente, mediante documento CONPES No. 14 de 2021, se expidió la “Política pública de mujeres y equidad de género 2020-2030”,²⁴ actualización que permitió la incorporación de las acciones como el Sistema Distrital de Cuidado, el programa de reducción de la feminización de la pobreza, la transversalización de los enfoques de género y diferencial, el aumento de los niveles de participación e incidencia de las mujeres y el fortalecimiento del Distrito para prevenir y atender todas las formas de violencias que afectan a las mujeres de Bogotá.

El compromiso del Distrito con la igualdad de género y la inclusión social ha llevado a la implementación de políticas y programas que abordan desafíos clave que enfrentan las mujeres en la ciudad, como la violencia de género, brechas para el acceso a oportunidades económicas y a la educación. Esto no solo mejora la calidad de vida de las mujeres en Bogotá, sino que también contribuye a un entorno más equitativo y justo para toda la población.

B. La Formalización Laboral aplicada al Sector Público.

Lo primero que resulta importante advertir en este punto, es que nuestro régimen jurídico tiene previsto tres clases de vinculaciones con el Estado, que se encuentran

²⁴ Publicado en el Registro Distrital No. 7034 de fecha 27 de enero 2021.

suficientemente definidas y caracterizadas en el ordenamiento positivo, fuera de las cuales, la prestación del servicio conflictúa con el ordenamiento jurídico.

Concordante con lo señalado, las personas naturales se vinculan al Estado como:

a) Empleados públicos (relación legal y reglamentaria); b) Trabajadores oficiales (relación contractual laboral), c) Contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal) y, d) Trabajadores regulados bajo el Código Sustantivo del Trabajo.

Cabe señalar que, si en el caso de los contratos de prestación de servicios se llegan a desdibujar sus elementos esenciales, corresponderá decidir, ya sea a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial o, a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato en las condiciones que ha señalado la jurisprudencia para declarar que se está ante una relación de carácter laboral.

En relación con la distorsión de la naturaleza del contrato de prestación de servicios, la Corte Constitucional, en Sentencia C-056 de 1993, advirtió:

“La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo. De crearse un acto semejante o de producirse su mutación en ese sentido, se ingresa en el campo de la patología de este típico contrato administrativo y en la ilegalidad de la correspondiente actuación o práctica administrativa, sin perjuicio de los derechos y garantías del trabajo que aún bajo este supuesto haya podido realizarse (...)”

De lo hasta aquí expuesto, huelga concluir, que en el sector público no hay cabida a la perspectiva de informalidad descrita en el acápite anterior, pues es diáfano que, las diferentes vinculaciones con el Estado son regladas, esto es, que están reguladas y obedecen a unas reglas jurídicas formales que son de obligatorio cumplimiento dentro de la acción administrativa que adelantan las Entidades y

Organismos de carácter estatal y, adicionalmente, todas las modalidades de vinculación con el Estado conllevan las garantías asociadas y determinadas por ley según el caso, entre las cuales se encuentra las previsiones correspondientes a la seguridad social.

Partiendo entonces de que es el concepto de la vinculación reglada, y no la informalidad, la que impera en la vinculación del Sector Público, cabe preguntarse, ¿Qué se entiende entonces por “formalización” en el ámbito Público, y cuál es la perspectiva que se aplica en ese caso?

1. La perspectiva de la Formalización Laboral desde el Orden Nacional. “Por un trabajo digno y en equidad”.

El Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, lideran el denominado “*Plan de Formalización Laboral para la Administración Pública en Equidad*”, cuyo objetivo es que “...de manera gradual las actividades permanentes y misionales pasen a ser desarrolladas por servidoras y servidores públicos y no por contratistas, para garantizar una mejor prestación del servicio.”²⁵ Adicionalmente, el proceso de formalización laboral busca: i) Que las entidades públicas cuenten con una planta de servidores públicos ajustada a sus necesidades, ii) Optimizar y racionalizar el uso de los recursos públicos e iii) Incorporar criterios de mérito y equidad, de manera que la personas que trabajen con el Estado lo hagan gracias a sus capacidades.

Para ello, el Plan de Formalización Laboral para la Administración Pública en Equidad, dispone que cada entidad gubernamental realice un estudio autónomo de cargas laborales y establezca los recursos de talento humano que necesite, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

²⁵ Al respecto, ver el “Abecé Del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad Bogotá, D.C.”

1. Proveer las vacantes que existen en cada entidad.
2. Ampliación de plantas globales.
3. Crear plantas temporales en equidad y con vocación de permanencia y,
4. El uso racional de los contratos de prestación de servicios atendiendo lo establecido en la ley y en los fallos judiciales.²⁶

Adicionalmente, las entidades también podrán revisar mecanismos alternativos de vinculación acorde a la Ley.

Conforme con el Plan de Formalización antes descrito, el objetivo principal del mismo está determinado por la mitigación del riesgo antijurídico que se puede generar en la contratación que, por la naturaleza de sus prestaciones, no corresponden a la figura de contratación estatal.

Como antecedente de este propósito, es importante resaltar que, en el año 2009, la Corte Constitucional emitió la Sentencia de constitucionalidad C-614/09, en virtud de la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968.

El aparte demandado fue el siguiente:

“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”. (...)

Según criterio de la demandante, el texto normativo transcrito violaba los artículos 2º, 25 y 53 de la Constitución.

²⁶ Circular Conjunta 100-005 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

Empero, lejos de declarar la inexecutable de la norma, el Alto Tribunal de lo Constitucional, consideró que “...*el texto normativo impugnado constituye un claro desarrollo de las normas constitucionales que protegen los derechos laborales de los servidores públicos porque: i) impone la relación laboral, y sus plenas garantías, para el ejercicio de las funciones permanentes en la administración, ii) consagra al empleo público como la forma general y natural de ejercer funciones públicas y, iii) prohíbe la desviación de poder en la contratación pública.*”, la Corte no solo la declara executable, sino que, además, con el ánimo de brindar mayores garantías a la figura de la relación laboral en lo estatal y argumentando ejercer un control integral sobre la validez y eficacia social de la norma cuestionada, insta a los órganos de control exijan y velen por la aplicación de la regla prevista en la norma acusada.

Posteriormente, mediante la sentencia de constitucionalidad C-171 de 2012, la Corte reitera su posición y el llamado a las autoridades administrativas y empleadores del sector público, así como también a las empresas y empleadores del sector privado, sobre la necesidad de que respeten el vínculo laboral para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de las entidades contratantes, de manera que se garantice el contrato laboral y se protejan los derechos laborales de los trabajadores.²⁷

Concordante con lo anterior, el DAFP define la formalización laboral,²⁸ como una aspiración del Gobierno Nacional y al mismo tiempo un compromiso que se pretende cumplir a partir de los pronunciamientos de la Corte en las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012.

En ese camino hacia la formalización, se han expedido, entre otros, los siguientes lineamientos:

²⁷ En la sentencia C — 171 de 2012, que declaró la executable condicionada del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, la H. Corte Constitucional ratifica su jurisprudencia en relación con la protección al derecho al trabajo y, de manera particular, en referencia al vínculo laboral con el Estado.

²⁸ Al respecto, ver ¿Qué es la formalización? en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/formalizacion-laboral-del-empleo-publico>

1. Guía de fortalecimiento institucional - Construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad - noviembre de 2022
2. Circular Conjunta 100-005 de 2022 - ESAP y DAFP - Lineamientos del Plan de Formalización del Empleo Público en Equidad.
3. ABC - Del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad, febrero de 2023.

2. La perspectiva de formalización laboral en el Orden Territorial – Bogotá D.C. - Formalización Para Servir. La Ciudadanía Primero.

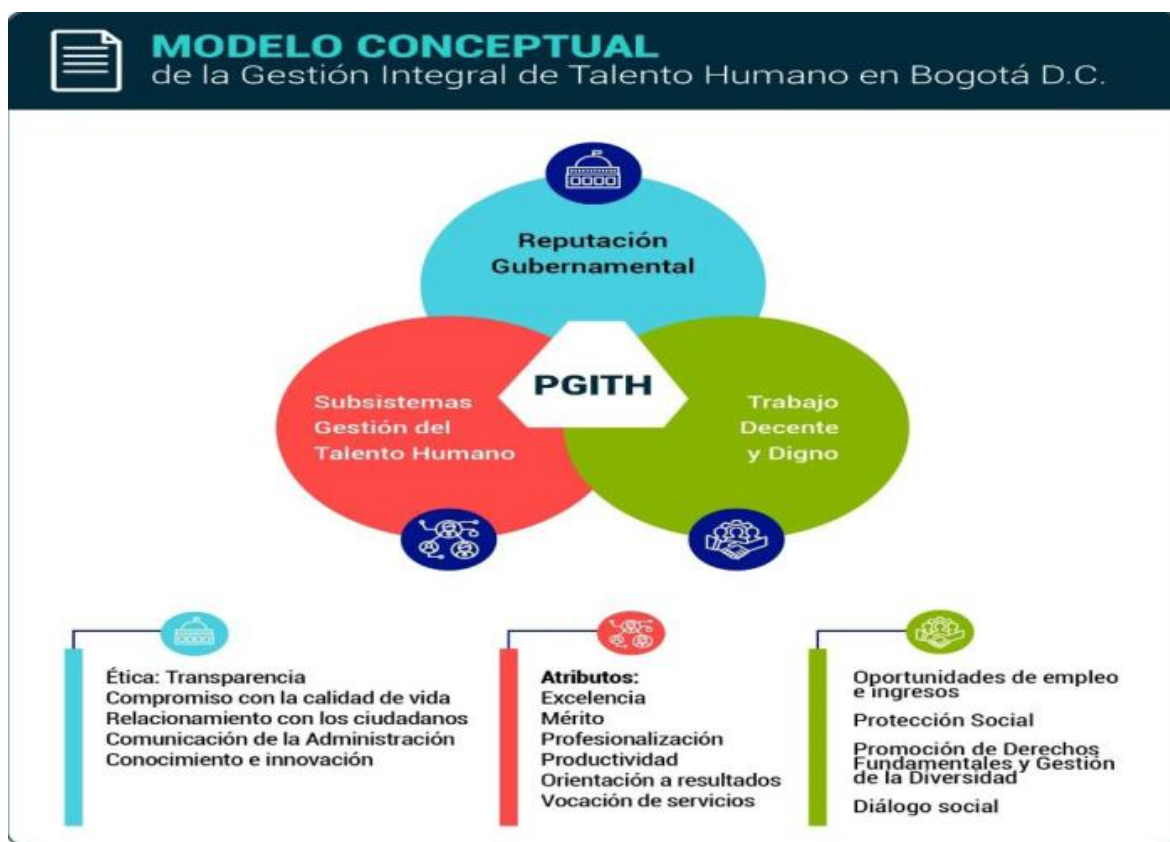
Aunque en términos generales, en el ámbito territorial aplican los mismos principios esgrimidos previamente, las características particulares del Distrito Capital determinan el abordaje de un Plan de Formalización Laboral propio para Bogotá D.C., esto es, un plan ajustado a las realidades, necesidades, objetivos y la cultura organizacional del Distrito, que se oriente conforme lo expresado en el Plan de Desarrollo Distrital, al mejoramiento del bienestar general del talento humano y a la satisfacción de las necesidades de la población.

Es de tener en cuenta que el Distrito Capital ha implementado un modelo de Gestión Integral del Talento Humano cuyo objetivo principal tiene como propósito que la Administración cuente con servidores públicos y contratistas, no sólo competentes en su rol, sino que, además, interioricen la cultura organizacional de la entidad, el sentido de pertenencia y la responsabilidad individual, con el fin de lograr y mantener un ambiente laboral y colectivo armonioso, enfocado en el desarrollo profesional, personal y familiar de cada uno de los servidores y contratistas y en la eficiente prestación de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

Conforme al marco conceptual asumido por el Distrito, la Gestión Integral del Talento Humano se nutre de tres componentes fundamentales, así: 1) los

Subsistemas de Gestión del Talento Humano previstos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2) Los postulados de trabajo digno y decente según la Organización Internacional del Trabajo y en concordancia con la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá y, 3) La reputación gubernamental.

Gráfico 10. Modelo conceptual de la Gestión Integral de Talento Humano en Bogotá D.C.



Fuente: Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 2019.

En relación con el componente de Trabajo Digno y Decente, es importante anotar que a través de este se busca *“promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.”*, conforme a los lineamientos establecidos por la OIT (1999, pág. 4) y, los conceptos adoptados en la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá D.C.

Es de destacar que, la Política Pública Distrital de Gestión Integral del Talento Humano, adoptó, entre otras, la definición de trabajo digno y decente incorporada en la Política Pública Distrital de Trabajo Digno y Decente,²⁹ así:

“Trabajo digno: Hace referencia a las garantías constitucionales como igualdad de oportunidades para las personas trabajadoras; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable a las personas trabajadoras en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Trabajo decente: Trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación.”

Reconociendo sus particularidades, el Distrito se ha caracterizado por expedir normas, políticas y estrategias en pos de promover el trabajo digno y decente, orientadas, entre otros aspectos, a i) Crear empleos que no solo atiendan las necesidades de talento humano del Distrito, sino que apunten a la prestación de servicios de calidad a la población y a la sostenibilidad y responsabilidad ambiental, ii) Incentivar la vinculación del talento humano, de manera meritocrática y con enfoque diferencial en garantía de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional, iii) Promover el empleo y el emprendimiento juvenil y, generar medidas para superar barreras de acceso al trabajo.

Así, por ejemplo, el Distrito ha desarrollado programas y/o políticas como:

²⁹ Al respecto, ver el Decreto Distrital 380 de 2015.

- Programa de “Selección de talentos”. Selección meritocrática para nombramientos en provisionalidad, encargos y nombramientos ordinarios.
- “Banco de proveedores”,³⁰ un banco de hojas de vida a través del cual las personas tendrán la posibilidad de vincularse mediante contrato de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión de las entidades y organismos distritales.
- La línea base de empleo verde y empleos ambientales en las entidades y organismos del distrito capital. En el marco de las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 1072 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” y de lo establecido en el Acuerdo Colectivo Laboral para la vigencia 2022, el DASC, estableció los lineamientos técnicos y metodológicos dirigidos a las entidades y organismos distritales, para la obtención de la información necesaria para la construcción de la línea base de empleo verde, a través de los contenidos de la Circular Externa No. 023 de 2023.
- Dignificación de las prácticas laborales en el Distrito. Al respecto, se expidió el Acuerdo Distrital 805 de 2021 y la Directiva 007 de 2021 conjunta entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, a cuya implementación, se le hace seguimiento desde el Departamento. Adicionalmente, se está implementando una estrategia para incrementar el número de practicantes en el Distrito y se busca que la mayoría de las prácticas sean remuneradas.
- La estrategia de Movilidad Laboral. En la Política Pública de Gestión del Talento Humano, quedó establecido el Programa de Movilidad Laboral en el Distrito, que *“...le apuesta a promover una rotación ordenada y con propósito hacia el mejoramiento de las competencias y las condiciones o entornos de vida de las personas que están vinculadas a la administración distrital, mediante su traslado y/o reubicación entre procesos organizacionales o entre entidades y complementar la estrategia de teletrabajo, a través de la reubicación geográfica cuando sea posible, entre sedes o entidades*

³⁰ Antes denominado “Talento no palanca”.

distritales”. Concordante con lo anterior, el DASCD en el 2022, expidió la Circular 029, en la cual estableció el funcionamiento de la Comisión de Servicios en el contexto del programa, y en el 2023 se expidió la Circular 014, la cual trató sobre los movimientos de permuta y traslado, para realizar movilidad laboral.

Lo anterior significa que, en el marco de la Política de Gestión Integral del Talento Humano adoptada mediante CONPES Distrital No. 07 de 2019 se han constituido avances significativos en el reconocimiento del trabajo digno y decente en el distrito capital, ya sea dentro de la agenda de política pública como en los productos que están dentro de la mencionada Política. Sin embargo, los mismos requieren ser desarrollados a través de la optimización de las estructuras organizacionales y de las plantas de personal en las Entidades y Organismos Distritales.

Es en esa dinámica normativa, programática y de gestión propia de un ente territorial único y particular como Bogotá, que comprende el valor estratégico del talento humano para responder satisfactoriamente las necesidades y demandas de los ciudadanos, que se llega a la expedición del Acuerdo 927 de 2024, *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”*, en cuyo artículo 100, dispone:

Artículo 100. Formalización del empleo público. *La Administración Distrital, a través de la Secretaría General y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD), en el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia del PDD, elaborará un plan de formalización laboral del empleo público en las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital, con el respeto de las competencias a éstas atribuidas. El plan debe priorizar la provisión oportuna de los empleos en vacancia de las plantas de personal, sin perjuicio de los órdenes de provisión del empleo, el ordenamiento jurídico y los precedentes judiciales aplicables. Se reducirá de manera progresiva la contratación de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión que atiendan*

actividades de carácter permanente. Así mismo, se implementarán aumentos progresivos de las plantas de personal con los empleos públicos requeridos, conforme con los estudios técnicos y las posibilidades fiscales existentes. Las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital que tengan estudios técnicos de ampliación de plantas, deberán utilizar dichos estudios para sus respectivas ampliaciones.

Las políticas e instrumentos normativos antes señalados, constituyen entonces, los derroteros del marco teórico y metodológico, que justifica y da sentido a la proyección y construcción de un Plan de Formalización Laboral específico para Bogotá, que articula la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano y el Plan de Desarrollo Distrital vigente, con el propósito de armonizar el alcance del derecho al trabajo con el quehacer institucional y el valor público que estos deben ofrecer a la ciudadanía, mediante la provisión oportuna de los empleos en vacancia de las plantas de personal, la reducción de manera progresiva la contratación de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión y el aumento progresivo de las plantas de personal con los empleos públicos requeridos, de cara a mejorar la calidad de vida del talento humano y la prestación de los servicios brindados a la población.

II. Marco metodológico del Plan de Formalización Laboral.

A. Objetivo general:

El Plan de formalización Laboral - Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero- tiene como objetivo general establecer la hoja de ruta a seguir en el marco de la gestión integral del Talento Humano, con el fin de mejorar las capacidades institucionales de las entidades, órganos y organismos del Distrito Capital, a través de la implementación de acciones que propicien: i) La provisión oportuna de los empleos en vacancia de las plantas de personal, ii) La reducción progresiva de la contratación de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión que atiendan actividades de carácter permanente, y iii) El aumento progresivo de las

plantas de personal con los empleos públicos requeridos, conforme con los estudios técnicos y las posibilidades fiscales existentes.

B. Objetivos específicos del Plan de Formalización Laboral:

- Optimizar los recursos humanos y tecnológicos disponibles, priorizando de manera progresiva: i) La racionalización y automatización de procesos, como herramientas clave para maximizar la eficiencia operativa de las entidades y organismos del Distrito. ii) La asignación y distribución estratégica de personal y, iii) El uso racional de la contratación de personas naturales por prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión.
- Optimizar la provisión de los empleos de carrera vacantes de las plantas de personal de las entidades u organismos del Distrito.
- Fortalecer las plantas de personal de las entidades u organismos del Distrito mediante la creación de empleos, atendiendo los requerimientos técnicos y las posibilidades fiscales existentes.
- Promover la participación en el servicio público distrital de grupos poblacionales que están subrepresentados en el Talento Humano del Distrito.

Es de señalar, que se establecerán los mecanismos de seguimiento y evaluación continua para asegurar que los objetivos y medidas de formalización laboral se cumplan en los términos y para los fines dispuestos.

C. Técnicas y herramientas metodológicas para la construcción del plan.

La construcción del plan parte de la aplicación de una metodología mixta, predominantemente cualitativa para el análisis documental y la revisión de la legislación vigente. También se realizó un análisis cuantitativo con la finalidad de caracterizar aspectos relevantes del Proceso de Gestión del Talento Humano y de la estructura orgánica y funcional del Distrito, que permitiera hacer aproximaciones de tendencias y valoraciones objetivas sobre tales aspectos y ofrecer herramientas para proponer soluciones ajustadas a los desafíos detectados.

Asimismo, se aplica un enfoque descriptivo y explicativo, entendiendo que, conforme lo indican Hernández, Fernández y Baptista (2006), los estudios descriptivos se centran en recolectar datos sobre diversos conceptos, elementos, dimensiones o componentes del tema o fenómeno a investigar, para describir lo que se investiga. (P. 108)

Por su parte, se debe tener en cuenta que los estudios explicativos están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales, *“su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por que se relacionan dos o más variables”* (Hernández, Fernández y Baptista - 2006, P. 108)

D. Proceso de trabajo:

Para la elaboración de este documento, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCD adelantó un trabajo 100% in-house, que fue distribuido, tratado y analizado a partir de los conocimientos y competencias propias de las dependencias, mediante un proceso de reflexión y construcción constante, permanente y colectivo.

Es de señalar que el desarrollo del componente de diagnóstico y análisis de la información se fundamentó en las siguientes bases de datos y/o fuentes principales:

Tabla 1. Fuentes más relevantes

Fuentes más relevantes	
Identificación	Descripción
Constitución Política de Colombia	
Artículo 1	Principios fundamentales: Estado social de derecho, prevalencia del interés general y fines esenciales del Estado, entre otros.
Artículo 123	Servidores públicos: miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado.
Artículo 125	Empleos en los órganos y entidades del Estado.
Artículo 209	Principios de la función administrativa
Leyes	
Ley 489 de 1998	"Por la cuál se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."
Ley 909 de 2004	Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
Ley 1429 de 2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo
Ley 1780 de 2016	Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones
Ley 2043 de 2020	Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Fuentes más relevantes	
Decretos	
Decreto Ley 1421 de 1993	“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”
Decretos Distritales	
Decreto Distrital No. 380 de 2015	Por el cual se formula la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”
Decreto Distrital No. 842 de 2018	Por medio del cual se establece el horario de trabajo de los/las servidores/as públicos/as del sector central de la Administración Distrital y se dictan lineamientos sobre la flexibilización del horario para servidores/as en circunstancias especiales y se dictan otras disposiciones.
Decreto Distrital No. 062 de 2024	“Por el cual se ordena implementar medidas de austeridad y eficiencia del gasto público en las entidades y organismos de la administración distrital”
Documento CONPES	
CONPES D.C. 07 de diciembre de 2019.	Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano 2019-2030
CONPES No. 14 de 2021,	“Política pública de mujeres y equidad de género 2020-2030”
Acuerdos	
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
Acuerdo 805 de 2021	“Por medio del cual se establece una política de dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital de Bogotá”
Acuerdo 927 de 2024	“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”
Circulares Orden Nacional	

Fuentes más relevantes	
Circular No. 100-005 – 2022 ESAP y DAFP.	"Lineamientos del plan de formalización del empleo público en equidad - vigencia 2023"
Circular Externa 01-2023 - Procuraduría General de la Nación.	"Cumplimiento de normas Constitucionales, Legales y Reglamentarias, acatamiento de Jurisprudencia de las Altas Cortes sobre Trabajo Decente en el sector público: trámites legales, técnicos y presupuestales para la Modificación de Plantas de Personal; Circular Conjunta N 100-005-2022 expedida por el DAFP y ESAP."
Circular Conjunta 100-006 de 2023 - ESAP y DAFP -	"Avance en el Plan de Formalización del Empleo Público en Equidad. - Vigencia 2023 - "Plan de Desarrollo 2022- 2026: Colombia potencia de la vida", artículo 82."
Circulares y Directivas Distritales	
Circular Conjunta 002 de 2023	Lineamientos planeación estratégica del Talento Humano.
Directiva Conjunta 002 de 2023	Lineamientos sobre la vinculación de la ciudadanía con enfoque diferencial, de género o personas con discapacidad o NARP (negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros) o indígenas o LGTBIQ+ en las entidades y organismos distritales de Bogotá D.C, en cumplimiento del punto 16 del acuerdo colectivo laboral 2022. .
Jurisprudencia	
Sentencia C-154 de 1997, de la Corte Constitucional	Declaró exequibles las expresiones " <i>no puedan realizarse con personal de planta o</i> " y " <i>En ningún caso...generan relación laboral ni prestaciones sociales</i> " contenidas en el numeral 3ro del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada.
Sentencia C-614 de 2009, de la Corte Constitucional	Declaró la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968, que prohíbe la celebración de contratos de prestación de servicios para funciones de carácter permanente de la administración pública.
Sentencia C-171 de 2012, de la Corte Constitucional	Declaró exequible el artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, en el entendido de que la potestad de contratación otorgada por este artículo a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por

Fuentes más relevantes	
	parte del personal de planta de la Empresa Social del Estado o cuando se requieran conocimientos especializados.
Sentencia de Unificación SUJ-025-CES2-2021 del 9 de septiembre de 2021, Consejo de Estado	Precisa las reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes.
Planes	
Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura – Acuerdo 927 de 2024	Art. 100
Plataformas	
Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública (SIDEAP),	Sistema oficial de empleo público en el Distrito Capital
Otros documentos	
Anexo No. 1.	“Estado del empleo público y contratación en el Distrito”
Anexo No. 2.	“Identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital”. 2024
Anexo No. 3.	“Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024”
Anexo No. 4.	“Análisis de la plataforma estratégica por procesos de las entidades y organismos del distrito”
Anexo 5.	Plan de Acción - Plan de Formalización Laboral del Distrito - PFLD 2024-2027

Nota 1.: La información tomada de las plataformas ha sido manejada atendiendo plenamente la Política de Tratamiento y Protección de Datos Personales y refleja el esfuerzo de transparencia institucional del DASCD para el diseño y desarrollo del presente documento.

Nota 2.: Algunos estudios y análisis han sido elaborados a partir de información tomada de la plataforma SIDEAP, pueden verse afectados por información incorrecta, incompleta, mal clasificada o desactualizada que contengan dichas bases de datos.

E. Visión estratégica para el establecimiento del plan:

La visión estratégica contribuye a identificar los lineamientos o ejes que informan y atraviesan el proceso de formalización, así como sus implicaciones y posibilidades, en el cual se propone un enfoque que permita visualizar a futuro y de manera sistémica oportunidades, amenazas, escenarios y estrategias, así como anticipar eventos, reconocer fuerzas promotoras y restrictivas.

Para tal efecto, el diagnóstico, así como los análisis, propuestas y las medidas incluidas en este el Plan de Formalización Distrital han sido formuladas atendiendo los siguientes enfoques:

1. Eficiencia y eficacia en el quehacer institucional.

Los desafíos locales que enfrenta el Distrito Capital, exigen un Estado enérgico, proactivo y visionario capaz de formular e implementar estrategias y políticas de desarrollo para resolver los problemas y alcanzar las metas económicas, sociales y ambientales propuestas.

En armonía con lo anterior, el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027, plantea un modelo de gobernanza basado en un modelo de relacionamiento con la ciudadanía más cercano, accesible e incluyente que fomente la confianza en el gobierno de la ciudad.

Tal fin, sin embargo, sólo puede lograrse a través de una gestión pública y, en particular, del talento humano de calidad, orientada a la satisfacción de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna, para construir valor público.

El valor público, concepto definido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021, P. 2), como aquel que “...los y las ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos del estado”, se apalanca en las nociones de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos destinados a la gestión pública. La eficacia y la eficiencia constituyen nociones fundamentales empleadas de forma recurrente en administración para evaluar su productividad y buen funcionamiento, siendo la principal diferencia entre estos dos conceptos que la eficacia está centrada en asegurar la consecución de ciertos y precisos fines, mientras que la eficiencia busca mejorar la utilización de los medios y recursos para lograr dichos objetivos de manera oportuna.

Estos principios no solo permiten construir objetivos y metas sociales, económicas y administrativas estratégicas, sino que, para el caso, coadyuvan estratégicamente en la consecución, evaluación e intervención de políticas e instituciones públicas hacia la consolidación del Plan de Formalización Laboral en el territorio capitalino, el cual debe entenderse como un instrumento con fines superiores a la mera creación y provisión de empleos, esto es, como una oportunidad de mejoramiento que sirve a un fin mayor.

En tal sentido, no es posible obviar que, si bien, tradicionalmente la gestión del talento humano del sector público se asocia a una función netamente administrativa, el rol de agente social de servidoras y servidores públicos y su directa incidencia en el logro de las metas institucionales y la producción y satisfacción de bienes y servicios públicos, les vincula decisivamente al desarrollo de la ciudad y, por ende, a un modelo de gestión que debe propender por una administración del talento

humano con propósito y sentido social, por y para el bienestar de la comunidad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

De esta forma, el Plan de Formalización Laboral del Distrito- Formalización Para Servir: Primero La Ciudadanía Primero- debe coordinarse con una eficiente gestión del talento humano para cumplir los objetivos, programas y metas del Plan Distrital de Desarrollo de Estado y lograr imprimir valor público en el quehacer institucional, impactando positivamente todos los aspectos de calidad de vida de quienes habitan en Bogotá D.C.

2. Aplicación de enfoques diferenciales.

El enfoque diferencial es una herramienta que permite tanto comprender y visibilizar las dinámicas de discriminación y/o exclusión social en un determinado tiempo y espacio, como proponer acciones y enmiendas institucionales, con el fin de garantizar de manera efectiva, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, atendiendo las particularidades propias de cada individuo o grupo poblacional y territorio.

Parte de comprender que, si bien todas las personas son iguales ante la ley (igualdad formal), esta les afecta de manera distinta en razón a su edad, género, identidad sexual, orientación sexual, pertenencia étnica, salud física o mental, o cualquier otra situación o condición, incluyendo la suma de varias de ellas (interseccionalidad).

En tal sentido, se considera esencial, que frente a todas las fases y componentes del PFLD- Formalización Para Servir: Primero La Ciudadanía Primero-, se incluya un análisis de enfoques diferenciales, mediante un ejercicio de transversalización que, entre otros aspectos, permita:

1. Identificar en cada componente del plan si existen barreras de acceso, riesgos y afectaciones diferenciales que enfrentan los grupos de especial protección constitucional.
2. Identificar las acciones que se han adoptado para mitigar los efectos de la discriminación de estos grupos y sus resultados.
3. Presentar propuestas de solución que puedan ser efectivas para responder y superar la problemática o riesgo de discriminación identificado.

3. Innovación tecnológica.

El PFLD- Formalización Para Servir: Primero La Ciudadanía Primero- incorpora un acápite en el que se aborda la oportunidad de automatización de distintas categorías de contratos, a partir de un enfoque detallado en la implementación de tecnologías emergentes.

Las recomendaciones que se realizan en dicha materia, son producto del estudio *“Diagnóstico y Estrategias para la mejora de la contratación pública en Bogotá: Un análisis de clústeres y clasificación supervisada -2024”* y se basan en tendencias actuales en automatización, inteligencia artificial (IA), automatización de procesos robóticos (RPA) y sistemas de software integrados.

Cabe señalar, que se espera que en un futuro próximo se adelante un análisis de las plataformas y condiciones tecnológicas actuales del Distrito de cara a establecer cómo su arquitectura interna soporta de manera eficaz y eficiente la ejecución de los procesos que hacen posible la entrega de productos y servicios

Dicho estudio complementará las recomendaciones de automatización que se recogen en este escrito, así como los esfuerzos del Distrito para validar y/o ajustar la estrategia de transformación digital de las entidades y organismos distritales, asociadas a la eficiencia de los procesos y a la entrega de productos y servicios.

Aplicar una perspectiva desde la tecnología y la innovación, nos permitirá no solo promover y reforzar la generación y gestión de conocimiento, sino acrecentar la capacidad y coordinación institucional, para avanzar hacia las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Distrital.

III. Diagnóstico. Estado del arte de la estructura administrativa, funcional y de personal del Distrito. ¿Cómo estamos?

No es posible proponer estrategias, metas e indicadores que aborden idóneamente los tres componentes del Plan de Formalización Laboral - Formalización Para Servir: Primero La Ciudadanía Primero - (Provisión, Reducción de la contratación y el aumento progresivo de la planta de personal), si antes no se hace una aproximación a los elementos estructurales del Distrito a nivel administrativo, funcional y de personal y, se realiza un acercamiento a través de estos a la realidad y comportamiento de los aspectos o componentes objeto del Plan.

En el sentido referido por Villegas (2010), la estructura administrativa de una entidad responde a la pregunta ¿Cómo se integra?; La funcional, que es complementaria y consustancial a la administrativa responde a ¿Cuáles funciones? y, la de personal, también conocida como planta de empleos o de personal, atiende a ¿Cuáles empleos la integran?, siendo evidente en la interrelación entre todas ellas. (Pág. 77-78 y 86)

A. Estructura administrativa u organizacional del Distrito. Breve reseña.

El Distrito cuenta con una estructura organizacional y un esquema de articulación y coordinación de la organización, basado en las competencias y funciones

diferenciales que se han instituido para el logro de los fines del Estado,³¹ a través de las diferentes manifestaciones del accionar público.

Dicho esquema determina el modelo de intervención de los diversos organismos y entidades públicas que conforman la administración distrital para adelantar armónica y coordinadamente su propósito institucional, basado en la sectorización o especialización temática, descentralización funcional o de servicios y la gestión territorial en las diferentes localidades de la ciudad.

El 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”*, establece la estructura administrativa del Distrito Capital comprendida por el Sector Central, el Sector Descentralizado, funcionalmente o por servicios, y el Sector de las Localidades, de conformidad con el artículo 54 y demás normas concordantes del Decreto Ley 1421 de 1993 y sus modificatorios.

A su turno, el artículo 55 ibidem,³² establece que la creación, supresión y fusión de las secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles

³¹ Según el Art. 2 Superior, 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.”*

³² ARTÍCULO 55. CREACIÓN DE ENTIDADES. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes. En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o., el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas.” (Subraya fuera del texto)

sus funciones básicas, corresponde al Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor.

En el marco de la descentralización administrativa, el Alcalde Mayor ostenta la iniciativa exclusiva de los proyectos de acuerdo que pretendan determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades y, los que busquen dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos conforme lo establecido en los numerales 8 y 16 del artículo 12 y, el Art. 13 del Decreto Ley 1421 de 1993.³³

Ahora bien, conforme las atribuciones del ordinal 6to del artículo 38 del mismo decreto, el Alcalde Mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas. Así las cosas y conforme esta competencia, podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central.

Para el caso de las entidades descentralizadas esta atribución la ejercen las respectivas juntas o consejos directivos.

³³ Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: (...) 8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos. (...)

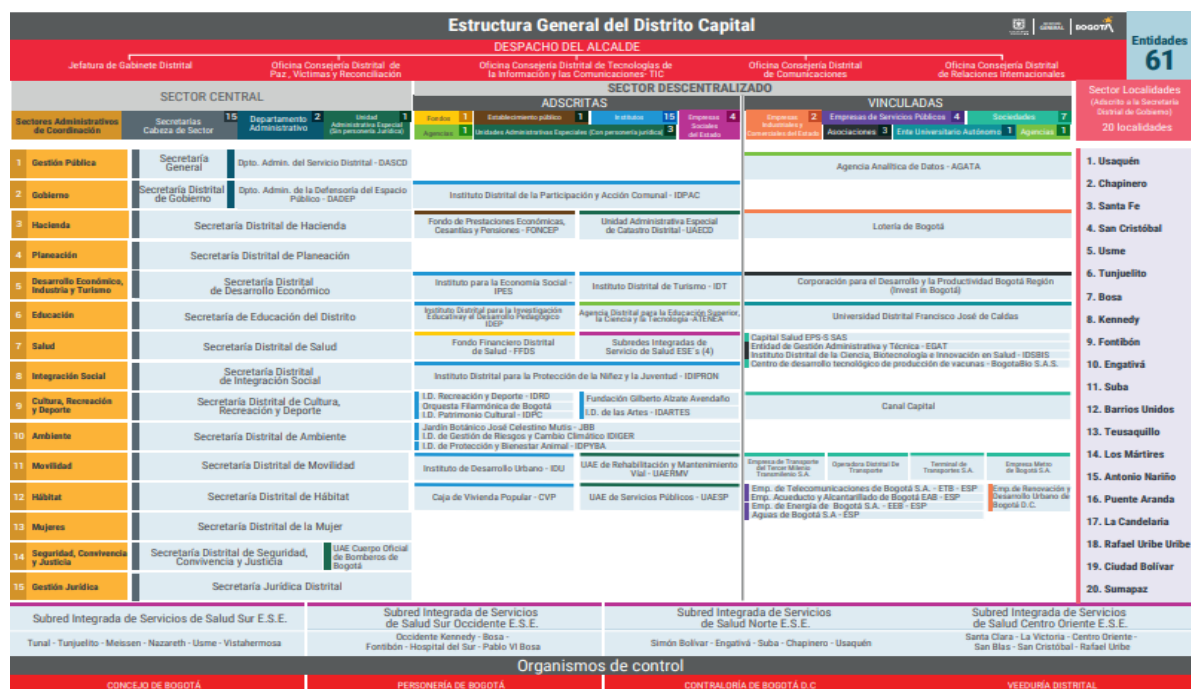
16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

Art. 13. *Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.*

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.

Es de señalar que, la estructura Administrativa del Sector Central está integrada por: i) El Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor, ii) Los Consejos Superiores de la Administración Distrital, iii) Las Secretarías de Despacho, iv) Los Departamentos Administrativos y v) Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. El Sector Descentralizado, por los establecimientos públicos, las empresas sociales del estado, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las agencias, las empresas industriales o comerciales, las sociedades entre entidades públicas, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos. El sector de las localidades, por las juntas administradoras locales y los Alcaldes locales, como a continuación, se ilustra:

Gráfico 11. Estructura General del Distrito Capital.



I.D. = Instituto Distrital, Dpto. Admin. = Departamento Administrativo, Emp. = Empresa, UAE = Unidad Administrativa Especial

Fuente: Portal web Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Así las cosas, Administración Distrital de Bogotá se encuentra conformada por 61 entidades, órganos y organismos, de los cuales 18 hacen parte del sector central, 43 del sector descentralizado (25 adscritas y 18 vinculadas); 3 organismos de

control y 1 corporación político administrativa de elección popular, que ejerce funciones de control a la administración.

Dentro del sector central se encuentran las Secretarías de Despacho, que por disposición del Acuerdo 257 de 2006, tienen como objetivo principal *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución”*. Los Departamentos Administrativos se encargan de *“soportar técnicamente la formulación de políticas, planes generales, programas y proyectos distritales.”* Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios del Sector Central.

Respecto de las entidades descentralizadas, bajo el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, se desarrolla el control de tutela. En cuanto al Régimen Administrativo de Bogotá, el control de tutela es el ejercido desde el sector central, en este caso, por las Secretarías de Despacho sobre las entidades y autoridades descentralizadas.

Bajo este argumento, la estructura organizacional de la administración distrital obedece a una división polifuncional de las cuales los organismos distritales ejercen el control administrativo y tutelar de las Entidades Descentralizadas. Esto en términos de Marín (2007) obedecen a una regla de discrecionalidad reglada, la cual consiste *“en la habilitación para que la administración establezca en sede aplicativa Helos presupuestos de su propia actuación, intencionalmente indeterminados, inacabados o imperfectos en la norma reguladora de su actividad”* (pg. 199).

Es en este contexto, que a continuación se hace necesario describir el comportamiento funcional del Distrito.

B. De la estructura y comportamiento funcional del Distrito.

El análisis de la estructura y comportamiento funcional de Distrito se acometerá a partir de la identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del distrito capital y el análisis del índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – IDSCD.

1. Análisis de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital.

Uno de los aspectos críticos detectados en la gestión del talento humano en el Distrito Capital, radica en la planeación de las estructuras organizacionales de las entidades distritales y, de modo particular, en la manera como se distribuyen las labores de las entidades distritales en distintas áreas o dependencias y la jerarquía entre ellas.

Según el análisis realizado por el DASCD en el año 2016, la estructura organizacional de algunas entidades distritales no cuenta con relaciones de interdependencia de acuerdo con los procesos a desarrollar, lo cual conlleva a que en algunos casos no sea posible identificar claramente la cadena de valor asociada a la producción de bienes y servicios públicos, y es posible que se generen duplicidades organizacionales que afectan la prestación de servicios y, por ende, afectando los principios de eficacia, eficiencia, así como la optimización de los recursos públicos y, la prestación de los bienes y servicios asociados al Estado. Teniendo en cuenta dicho antecedente y que uno de los ejes del Plan de Formalización Laboral lo constituye la eficiencia y la eficacia en el quehacer institucional y en la gestión del talento humano, el DASCD elaboró en la presente vigencia, un análisis titulado “Identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital”.

Dicho documento, que hace parte integral de este Plan, constituye un punto de partida y un documento de consulta imprescindible para identificar no solo las posibles duplicidades y/o redundancias en las funciones asignadas a las entidades y organismos que conforman los sectores administrativos del Distrito Capital sino, también, la oportunidad de mejora que conlleva la revisión de los escenarios de coordinación, para generar acciones que eviten la duplicación de esfuerzos en la prestación de un mismo servicio o que éste se deje de prestar por falta de articulación y coordinación institucional.

Lo primero que debe precisarse es que el concepto de duplicidad y/o redundancia se refiere a la existencia de competencias y/o funciones y/o trámites y/o temáticas que se superponen, generando duplicidades funcionales entre las entidades y/u organismos distritales.

Es de tener en cuenta que la existencia de duplicidad de funciones ocasiona, entre otros aspectos, un uso ineficiente de los recursos estatales, que afectan la ejecución de los planes, programas y proyectos al interior de las entidades y organismos y, de contera, la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. Así mismo, es importante reseñar que la duplicidad constituye una de las causas para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos.

La Corte Constitucional, ha señalado que *"evitar duplicidad de funciones y actividades"... se encuentra ínsito en una administración que se ajuste a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución, que ordena que la "función administrativa" se desarrolle, entre otros, con sujeción a los principios de la "eficacia" y "celeridad", en beneficio de los usuarios del servicio y para garantizar la realización de los cometidos estatales. (...)"*³⁴

A continuación, se extraen los análisis realizados respecto de las posibles duplicidades y/o redundancias y la coordinación interinstitucional:

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz

- a. *Análisis de posibles duplicidades y/o redundancias en las funciones de las entidades y organismos que hacen parte de los sectores administrativos que conforman el distrito capital.*

Atendiendo lo expuesto, el referido ejercicio de revisión de duplicidades y/o redundancias en el contenido funcional de las entidades y organismos que hacen parte de la administración Distrital, analizó los siguientes escenarios: i) Duplicidades en las funciones asignadas a las entidades y organismos mediante el Acuerdo Distrital 257 de 2006, ii) Duplicidades en el contenido funcional presentando en el Acuerdo Distrital 257 de 2006 en relación con los Acuerdos de Juntas y/o Consejos Directivos y Decretos Distritales de estructura organizacional que han definido las funciones de las entidades y organismos distritales, iii) Duplicidades entre las funciones de las entidades y organismos de diferentes sectores administrativos.

Sobre dichos aspectos, se extrae a continuación los siguientes hallazgos:

Tabla 2. Resumen posibles redundancias

Acuerdo 257 de 2006		
Sectores Administrativos	Entidades y/u Organismos	Temáticas de redundancia
Ambiente Planeación	Secretaría Distrital de Ambiente Secretaría Distrital de Planeación	Información en materia ambiental
Planeación Hábitat Ambiente	Secretaría Distrital de Planeación Secretaría Distrital de Hábitat Secretaría Distrital de Ambiente	Uso del suelo
Acuerdo 257 vs Acuerdos de Juntas y/o Consejos Directivos y Decretos Distritales de estructura organizacional		
Seguridad	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos De Bogotá	Atención a servicios de emergencias
Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	Rehabilitación de personas vulnerables

Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP	Gestión del espacio público
Movilidad	Secretaría Distrital de Movilidad Instituto de Desarrollo Urbano – IDU	Gestión de sistemas de información
Educación	Secretaría Distrital de Educación Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP	Formación Docente
Hábitat	Secretaría Distrital de Hábitat Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá - RenoBo	Coordinación de intervenciones distritales en proyectos de hábitat
Gestión Pública	Secretaría General Departamento Administrativo del Servicio Civil - DASCD	Modernización y Desarrollo Institucional Realización de Estudios e Investigaciones para Modernización
Entidades y organismos de diferentes sectores administrativos		
Integración Social Gobierno	Secretaría Distrital de Integración Social Secretaría Distrital de Gobierno Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	Protección y promoción de Derechos
Hábitat Ambiente	Secretaría Distrital de Hábitat Secretaría Distrital de Ambiente	Conservación y Gestión del Recurso Hídrico

Fuente: Documento Identificación de Redundancia y Necesidades de Articulación Interinstitucional

* Para una descripción más detallada sobre dichos hallazgos, favor remitirse al anexo.

b) Análisis sobre la distribución de competencias por sector administrativo de coordinación.

En este aparte se analizó el nivel de coordinación o articulación interinstitucional necesario en un sector administrativo determinado, en función de las responsabilidades asignadas a las entidades u organismos de otros sectores administrativos, teniendo en cuenta para ello, las funciones que, por su relación con el objetivo principal del sector administrativo, implican la participación o

responsabilidad compartida de otras entidades u organismos distritales pertenecientes a diferentes sectores administrativos.

El análisis incluyó el sector administrativo con funciones compartidas o relacionadas con otros sectores, el número de funciones o responsabilidades asignadas, la normativa aplicable, los sectores administrativos involucrados, las entidades u organismos responsables, y las funciones que estas entidades deben coordinar con el sector administrativo correspondiente. Al respecto, se recomienda remitirse a la tabla No. 1 del referido informe, denominada “Funciones que requieren de coordinación con otros sectores administrativos”

No obstante, se destacan varios temas que requieren labores de coordinación entre sectores administrativos y/o interinstitucional, así:

- *Participación Ciudadana:* Se observa una multiplicidad de entidades u organismos con responsabilidades en el ámbito de la participación ciudadana, lo que subraya la necesidad de una coordinación interinstitucional robusta para garantizar la eficacia en el cumplimiento de sus cometidos institucionales y de lo trazado por la Administración Distrital.

Desde sus diferentes ámbitos de acción, cada una de estas entidades, como el IDPYBA, IDIGER, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Seguridad, el Instituto Distrital de la Participación Comunitaria, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría de la Mujer, UAESP y Renobo, tienen funciones que promueven la participación ciudadana. Por ejemplo, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC, tiene como función principal fomentar la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública. Sin embargo, la Secretaría de la Mujer, también tiene responsabilidades en la promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y el control social de la gestión pública, lo que implica un enfoque de género que podría estar o no explícitamente contemplado en las funciones del IDPAC.

Por otro lado, el IDIGER promueve la formulación de políticas con participación comunitaria para la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático, mientras que la Secretaría de Desarrollo Económico coordina políticas, planes, programas y estrategias en materia de abastecimiento, promoviendo la participación de organizaciones campesinas y tenderos.

En el sentido antes expuesto y teniendo en cuenta que la coordinación interinstitucional es un imperativo para el éxito de la participación ciudadana en el Distrito Capital, el informe resalta que se requieren mecanismos formales e informales de comunicación, colaboración y toma de decisiones conjuntas entre las entidades u organismos responsables.

- *Espacio Público:* Se evidencia que diferentes entidades distritales tienen dentro de su campo de acción, injerencia en las intervenciones o afectaciones al espacio público. La gestión del espacio público en Bogotá es un desafío complejo que requiere de la participación coordinada de diversas entidades y/u organismos. Las acciones de coordinación interinstitucional garantizarán que el espacio público se planifique, regule y mantenga de manera que contribuya a la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y al desarrollo sostenible de la ciudad.

La Secretaría de Gobierno como cabeza del sector, tiene bajo sus funciones, el Liderazgo, orientación y coordinación de la formulación, adopción y ejecución de políticas para la defensa del espacio público. Como entidad ejecutora se encuentra el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, quien formula las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público y su respectiva ejecución.

Sin embargo, diferentes entidades distritales tienen dentro de su campo de acción, injerencia en las intervenciones o afectaciones al espacio público. En el sector de Desarrollo Económico se debe realizar la articulación para identificar las zonas donde se concentran las actividades informales,

planificar la reubicación de los vendedores informales en espacios adecuados, y garantizar que las actividades informales se desarrollen de manera regulada y compatible con el uso del espacio público. Además de la definición de los lineamientos para la construcción y adecuación de los espacios análogos y conexos, asegurando que se integren de manera armónica con el espacio público, que cumplan con las normas urbanísticas y de seguridad, y que su aprovechamiento económico sea compatible con el uso público del espacio.

- *Formulación de políticas en materia de Desarrollo Económico, Social y Cultural:* Se observan que las Secretarías Distritales de Planeación, Desarrollo Económico, Integración Social y de Cultura, confluyen en relación con la formulación de las políticas en materia de Desarrollo Económico, Social y Cultural.

Tabla 3. Posibles redundancias en formulación de políticas en materia de desarrollo económico

Sector Planeación	Sector Desarrollo Económico	Sector Integración Social	Sector Cultura
Secretaría Distrital de Planeación	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Integración Social	Secretaría Distrital de Cultura
Formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial, económico, social y cultural, garantizando el equilibrio ambiental del Distrito Capital.	Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de	Formular, orientar y desarrollar políticas sociales, en coordinación con otros sectores, organismos o entidades, para los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, en especial de aquellos en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad y promover estrategias	Formular estrategias para garantizar la conservación y enriquecimiento de la creación y expresiones culturales propias de la ciudad diversa en su conformación étnica, socio cultural e histórica.

	integración creciente de la actividad económica.	que permitan el desarrollo de sus capacidades.	
--	--	--	--

Fuente: Documento Identificación de Redundancia y Necesidades de Articulación Interinstitucional

Es claro que, dentro del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, se requiere la participación y articulación en la formulación y coordinación de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, con el fin de asegurar la plena realización de los derechos humanos y garantizar los bienes y servicios que requieren las ciudadanías.

Considerando el principio de especialidad funcional, es recomendable que se defina la entidad o en este caso el Organismo que detente el liderazgo en la definición de la política, independientemente que en las labores del diseño se coordine con otros Organismos debido al quehacer misional asignado vía Acuerdo 257 de 2006 o por los Decretos de estructura Organizacional.

- *Desarrollo Urbano:* Se observa que la Secretaría Distrital de Ambiente y la de Planeación, participan en la formulación de políticas relacionadas con el desarrollo urbano sostenible. Resulta necesario delimitar las responsabilidades para el desarrollo de esta temática, sobre todo en materia de formulación y ejecución

Tabla 4. Posibles redundancias en Desarrollo Urbano

Sector Ambiente	Sector Planeación
Secretaría Distrital de Ambiente	Secretaría Distrital de Planeación
La elaboración y diseño de políticas relacionadas con el desarrollo económico, urbano y rural del Distrito Capital (Acuerdo 257 de 2006).	Coordinar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y planes de desarrollo urbano y rural del Distrito Capital (Acuerdo 257 de 2006, Decreto 432 de 2022).

Fuente: Documento Identificación de Redundancia y Necesidades de Articulación Interinstitucional

La Secretaría Distrital de Ambiente se encarga de elaborar y diseñar las políticas en materia de desarrollo urbano, y la Secretaría Distrital de Planeación es el organismo que coordina la formulación, ejecución y seguimiento de estas políticas, pero no se establece con claridad cuál entidad tendría la labor en la ejecución. En este sentido, es necesario delimitar las responsabilidades para el desarrollo de esta temática, sobre todo en materia de formulación y ejecución. Adicionalmente, es necesario plantear, si la Secretaría Distrital de Planeación debe coordinar la formulación de la política o si por el contrario, la competencia a ser evaluada es la de elaboración de la política, considerando que con solo la coordinación bastaría para el diseño de las políticas en materia de desarrollo urbano.

- *Rehabilitación y mantenimiento vial*: La coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Movilidad, la Unidad de Mantenimiento Vial, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, y los Fondos de Desarrollo Local es esencial en las distintas fases de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial de Bogotá. Cada entidad desempeña un rol específico dentro de su nivel de competencia en la red vial, desde las vías locales hasta la infraestructura arterial y rural.

Tabla 5. Posibles redundancias en Rehabilitación y mantenimiento vial

Tipo de Función o Estrategia de Intervención	Local	Intermedia	Arterial	Rural	Ciclo-infraestructura
Rehabilitación	UMV y FDL coordinan la rehabilitación de vías locales; importante la alineación con estándares de movilidad.	UMV y FDL se encargan de rehabilitar vías intermedias, apoyados por la Secretaría para asegurar fluidez de tránsito.	IDU lidera la rehabilitación de vías arteriales para mayor capacidad y seguridad, alineado con planes de movilidad.	IDU realiza rehabilitaciones que respondan a las necesidades rurales y de transporte regional.	IDU y UMV coordinan la rehabilitación de cicloinfraestructura para fomentar alternativas de movilidad segura.

Tipo de Función o Estrategia de Intervención	Local	Intermedia	Arterial	Rural	Ciclo-infraestructura
Mantenimiento Periódico	UMV y FDL realizan mantenimiento rutinario de vías locales; la planificación debe coordinarse para priorizar áreas de alto tránsito.	UMV y FDL garantizan la conservación de la red intermedia; deben considerar la continuidad con la red arterial.	IDU asume el mantenimiento de las vías arteriales con un enfoque en durabilidad y seguridad.	IDU gestiona el mantenimiento de infraestructura vial en zonas rurales, asegurando acceso y conectividad.	UMV e IDU coordinan para mantener en buenas condiciones la cicloinfraestructura, siguiendo criterios de seguridad vial.
Mantenimiento Rutinario	UMV y FDL abordan necesidades inmediatas en vías locales; coordinación para integrarlo con las rutas de tránsito importantes.	UMV y FDL mantienen la infraestructura intermedia, con especial enfoque en áreas de alta circulación.	IDU ejecuta mantenimiento rutinario en la red arterial, vital para el tránsito masivo y conexiones urbanas.	IDU realiza mantenimiento en zonas rurales de manera periódica, asegurando la accesibilidad.	Coordinación entre UMV e IDU para la conservación rutinaria de la cicloinfraestructura y asegurar su disponibilidad.
Gestión de Emergencias Viales	UMV y FDL responden a emergencias en la red local, con apoyo de la Secretaría para restaurar el tránsito.	UMV y FDL gestionan emergencias en la red intermedia, manteniendo conexiones hacia vías arteriales.	IDU se encarga de responder a emergencias en vías arteriales, con coordinación central para reducir impacto en movilidad.	IDU responde a emergencias en la infraestructura rural, garantizando la conectividad regional.	UMV e IDU colaboran en la respuesta a incidentes que afecten cicloinfraestructura, promoviendo seguridad en el uso.
Actualización del Sistema de Gestión de Malla Vial	UMV y FDL alimentan datos de mantenimiento local en el sistema de malla vial, que sirve como insumo para la planificación central.	UMV y FDL aportan información de vías intermedias, facilitando la planificación de intervenciones estratégicas.	IDU contribuye con información de la red arterial, crucial para la actualización del sistema y decisiones de movilidad.	IDU proporciona datos de la infraestructura rural, optimizando la planificación de conectividad.	UMV e IDU reportan el estado de la cicloinfraestructura, permitiendo una visión integral en la gestión de la movilidad.
Obras Complementarias para Otras Entidades	UMV y FDL colaboran en obras específicas que facilitan el acceso a servicios o infraestructura local.	UMV y FDL completan intervenciones en vías intermedias para apoyar la conectividad con la red vial principal.	IDU realiza obras en vías arteriales que complementan las intervenciones locales y aseguran la integración de rutas principales.	IDU ejecuta obras en áreas rurales que mejoran la conectividad entre las redes urbanas y rurales.	IDU y UMV desarrollan infraestructura para integrar rutas de cicloinfraestructura, mejorando el acceso y la conectividad.

Fuente: Documento Identificación de Redundancia y Necesidades de Articulación Interinstitucional

Lo antes expuesto conlleva a plantear la necesidad de revisión periódica de las responsabilidades, el análisis de posibles ajustes en las estructuras organizacionales y la implementación de mecanismos que optimicen la colaboración entre instituciones para mejorar los resultados y evitar duplicidades.

Adicionalmente, se identificaron oportunidades de coordinación entre sectores administrativos y otras entidades y organismos distritales, que requieren un fortalecimiento en la coordinación interinstitucional. A continuación, se muestra un resumen del análisis realizado en el documento de Redundancias funcionales, con el fin de delimitar la importancia de dicha coordinación en cada sector administrativo identificado:

1. Coordinación del Sector Ambiente con:

- **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico:** Coordinación para políticas sostenibles que integren desarrollo económico y protección ambiental (Acuerdo 257 de 2006).
- **Empresa Metro de Bogotá:** Colaboración para garantizar sostenibilidad ambiental en infraestructura de transporte masivo (Acuerdo 642 de 2016).
- **Secretaría Distrital de Educación:** Políticas de educación ambiental para crear conciencia ciudadana (Decreto 310 de 2022).
- **Secretaría Distrital de Planeación:** Inclusión de principios ambientales en ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- **Secretaría Distrital de Salud:** Integración de determinantes ambientales en políticas de salud pública.
- **Secretaría Distrital de Hábitat:** Promoción de políticas de ecourbanismo y respeto por la biodiversidad.
- **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá:** Gestión estratégica del ciclo del agua (Acuerdo 05 de 2019).

2. Coordinación del Sector Desarrollo Económico con:

- **Secretaría Distrital de Ambiente:** Asegurar un crecimiento económico respetuoso con la sostenibilidad.
- **Secretaría Distrital de Planeación:** Ordenamiento territorial que favorezca el desarrollo equilibrado.

- **Secretaría Distrital de Salud:** Garantizar normativas de salud pública en actividades económicas.
- **Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON:** Inclusión laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad.

3. Coordinación del Sector Movilidad con la Secretaría Distrital de Ambiente:

- Colaboración en políticas de movilidad sostenible, prevención de desastres y manejo de recursos hídricos, reduciendo el impacto ambiental del transporte (Acuerdo 257 de 2006).

4. Coordinación del Sector Seguridad con:

- **Empresa Metro de Bogotá S.A:** Transporte seguro y eficiente (Acuerdo 242 de 2016).
- **Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP:** Supervisión de espacios públicos para evitar riesgos a la ciudadanía.

5. Coordinación del Sector Educación con:

- **Jardín Botánico de Bogotá:** Promoción de la biodiversidad en actividades educativas.
- **Instituto de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA):** Programas de bienestar animal en instituciones educativas.
- **Secretaría Distrital de Ambiente:** Promover una educación ambiental integral, que incluye temas como el cambio climático, la protección de los recursos naturales y de conservación de los recursos naturales.
- **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico:** Formación técnica alineada con el mercado laboral.
- **Secretaría Distrital de Planeación:** Coordinar la política de ciencia, tecnología e innovación del Distrito Capital.
- **Secretaría Distrital de Salud:** Programas de salud y bienestar en las escuelas.
- **IDIPRON (Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud)** Programas educativos para jóvenes vulnerables.

6. Coordinación del Sector Planeación con:

- **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico:** Integrar sostenibilidad en el desarrollo urbano.
- **Secretaría Distrital Salud:** Incorporar factores de salud pública en la planificación territorial.
- **Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC):** la conservación y gestión del patrimonio cultural en el desarrollo urbano.
- **Secretaría Distrital de Hábitat:** Integrar políticas de ecourbanismo en el marco del ordenamiento territorial, asegurando condiciones de hábitat que sean accesibles, sostenibles y adecuadas para las necesidades de la población.

7. Coordinación del Sector Salud con:

- **Instituto de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA):** campañas de sensibilización y programas de control sanitario animal que pueden influir en la salud pública.

8. Coordinación del Sector Integración Social con:

- **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico:** Inclusión laboral y acceso al crédito para poblaciones vulnerables.
- **Secretaría Distrital de Salud:** Garantía de servicios básicos de salud para los más necesitados.
- **Secretaría Distrital de Gobierno:** Coordinar programas dirigidos a poblaciones vulnerables, asegurando que las políticas sociales y las iniciativas de desarrollo comunitario se implementen de manera efectiva y organizada.
- **Secretaría Distrital de Salud:** La coordinación con la Secretaría Distrital de Salud permite a Integración Social asegurar el acceso a servicios de salud para las poblaciones más pobres y vulnerables.

9. Coordinación del Sector Cultura con:

- **Instituto Distrital de Turismo:** Promover el patrimonio cultural de Bogotá como un atractivo turístico.
- **Secretaría Distrital de Planeación:** Formulación de políticas de planeación que incluyan el patrimonio cultural en el ordenamiento territorial de la ciudad.
- **Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON:** Programas culturales y recreativos a jóvenes en situación de vulnerabilidad.

10. Coordinación del Sector Mujer con:

- **Secretaría Distrital de Planeación:** Políticas de ordenamiento territorial con enfoque de género.

11. Coordinación del Sector Hábitat con:

- **Secretaría Distrital de Salud:** Proyectos habitacionales con condiciones saludables.
- **Secretaría Distrital de Ambiente:** Desarrollo urbano respetuoso con el medio ambiente.
- **Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER** Implementar acciones de adaptación al cambio climático en los proyectos de vivienda y desarrollo urbano.
- **Empresa Metro de Bogotá S.A:** Asegurar que los desarrollos de infraestructura de movilidad se alineen con los planes de vivienda y crecimiento urbano.
- **Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC:** Coordinación con el IDPC para proteger los bienes de interés cultural durante los procesos de desarrollo urbano.

c. Otras situaciones relevantes en materia de duplicidad y de coordinación.

Escenario en la cual podría presentarse situaciones de duplicidad y de coordinación de forma simultánea

El informe revela también, que en el escenario de la cooperación internacional, las Secretarías Distritales de Planeación, Desarrollo Económico, General, Ambiente, el Instituto para la Economía Social – IPES y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), ostentan competencias sobre la gestión, coordinación y desarrollo de iniciativas en esta materia.

La cooperación internacional en Bogotá enfrenta un escenario complejo en el que diversas entidades distritales tienen competencias para gestionar, coordinar y desarrollar iniciativas en esta materia. Este contexto, regulado en parte por el Decreto Distrital 079 de 2024, asigna a la Oficina Consejería Distrital de Relaciones Internacionales (OCRI) de la Secretaría General la responsabilidad de liderar las

políticas, estrategias y programas de cooperación internacional de la ciudad. Al mismo tiempo, la Secretaría Distrital de Planeación asume la coordinación y articulación de la cooperación nacional e internacional gestionada por organismos y entidades distritales. Esta distribución de competencias entre dos organismos plantea retos significativos, ya que carece de una delimitación clara que defina cuál debe tener el liderazgo principal en estas funciones y cómo coordinar sus acciones con otras entidades.

El sector de Desarrollo Económico ejemplifica esta problemática. Por un lado, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico gestiona recursos internacionales para mejorar la competitividad económica del Distrito, mientras que el Instituto para la Economía Social (IPES) se enfoca en captar fondos para apoyar programas dirigidos a la población en economía informal. Esta superposición de competencias puede generar duplicidades en la gestión de recursos, especialmente en lo relacionado con la captación de fondos para iniciativas económicas y productivas. La falta de un enfoque coordinado no solo limita la eficiencia en la obtención de recursos, sino que también dificulta la alineación estratégica de las acciones de ambas entidades.

Una situación similar se presenta en el sector Ambiente. La Secretaría Distrital de Ambiente tiene el mandato de gestionar recursos de cooperación internacional para implementar la política ambiental distrital, que incluye proyectos relacionados con el cambio climático y la sostenibilidad. Al mismo tiempo, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) capta recursos para la gestión de riesgos y adaptación climática. Este traslape de funciones puede llevar a esfuerzos paralelos en la búsqueda de financiamiento para proyectos que abarcan componentes tanto ambientales como de gestión de riesgos, lo que evidencia la necesidad de una mejor articulación entre estas entidades.

El liderazgo de la política pública de cooperación internacional recae en el Alcalde Mayor, como jefe de la administración distrital, quien tiene la facultad de distribuir estas responsabilidades entre las entidades según sus competencias. Este liderazgo debe enfocarse en garantizar una coordinación interinstitucional efectiva

que evite duplicidades y maximice los recursos disponibles. Para ello, es fundamental definir con precisión las responsabilidades de cada entidad en áreas prioritarias como la competitividad económica, la gestión de riesgos, el cambio climático y el apoyo a la economía informal.

Este contexto demanda una definición clara de las competencias de cada entidad para evitar duplicidades y optimizar los recursos disponibles. En tal sentido, se precisa establecer una coordinación interinstitucional efectiva, donde las responsabilidades de liderazgo sean precisas, particularmente en áreas clave como la competitividad económica, la gestión del riesgo, el cambio climático, y la promoción de la economía informal.

Análisis de los trámites presentes en la matriz de competencias elaborada por la secretaría general de la alcaldía mayor de Bogotá

Por otra parte, a partir del análisis generado con ocasión de las posibles situaciones de redundancia presentes en el Acuerdo 257 de 2006 y la normatividad que establece las funciones de las entidades y organismos distritales a través de Decretos Distritales o Acuerdos de Juntas y/o Consejos Directivos, en este último caso para las entidades descentralizadas, el informe aborda un análisis de las situaciones encontradas en el Manual de Competencias Distritales, elaborado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y actualizado en el año 2023.

En tal sentido, el informe evidencia que se presentan posibles situaciones de redundancia y/o se requieren acciones compartidas entre entidades y organismos distritales, en las siguientes temáticas:

- **Atención a población LGBTIQ+:**

El análisis evidenció que múltiples entidades distritales (IDPAC, SDP, SDIS, Personería) atienden a la población LGBTIQ+, generando una posible duplicidad de esfuerzos. Si bien buscan garantizar los derechos de esta población, la falta de claridad en las competencias de cada entidad puede derivar en desprotección y

confusión para la ciudadanía. Se recomienda, por tanto, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que delimiten las funciones de cada organismo para optimizar la atención a la población LGBTIQ+.

- **Participación Ciudadana:**

Si bien varias entidades distritales (IDPAC, Secretaría de Cultura, IDU, Secretaría de Ambiente, Jardín Botánico, UAESP) promueven la participación ciudadana en sus áreas de competencia, la existencia del IDPAC, cuya misión principal es diseñar e implementar políticas de participación ciudadana, sugiere la necesidad de una mejor coordinación interinstitucional. Esta coordinación evitaría la duplicidad de esfuerzos, optimizaría recursos y brindaría mayor claridad a la ciudadanía sobre los canales de participación adecuados para cada necesidad.

- **Atención a población en situación de Discapacidad y la garantía de derechos y asistencia social**

Para optimizar la atención a personas con discapacidad, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Personería de Bogotá deben coordinar sus acciones. La Secretaría, con sus centros y programas (Crecer, Avanzar, Renacer, CADIS, "Bogotá te cuida en casa"), brinda servicios directos, mientras que la Personería supervisa y orienta para garantizar el respeto a los derechos. Esta sinergia evitará duplicidad, mejorará la calidad de los servicios y asegurará una atención integral centrada en la dignidad y el acceso efectivo a los mismos.

Sectores administrativos y entidades u organismos que no presentan duplicidades en materia funcional

Finalmente, el análisis realizado sobre la estructura administrativa del Distrito Capital, permitió identificar que no existen duplicidades funcionales entre las entidades y organismos que componen los siguientes sectores:

Tabla 6. Sectores en los que no se identificaron posibles redundancias

Sector	Entidades
Jurídica	· Secretaría Jurídica Distrital
Hacienda	· Secretaría Distrital de Hacienda · Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP · Lotería de Bogotá · UAE Catastro Distrital
Salud	· Secretaría Distrital de Salud
Mujer	· Secretaría Distrital de la Mujer

Fuente: Documento Identificación de Redundancia y Necesidades de Articulación Interinstitucional

- Conclusiones del acápite.

- La validación de las situaciones o temáticas de redundancias establecidas en el documento de redundancias funcionales del Distrito, deberá surgir de un proceso interactivo de validación y ajuste, producto de las discusiones internas y externas que se adelanten por parte de las entidades y organismos Distritales involucrados en cada uno de los escenarios propuestos.

Asimismo, respecto a las temáticas, trámites o funciones señaladas en el documento de redundancias funcionales del Distrito, que demandan acciones específicas de coordinación o articulación interinstitucional, es necesario verificar si dichas acciones de coordinación están actualmente definidas entre las entidades y organismos de los distintos sectores administrativos. Además, a partir de la revisión de la matriz presentada en la tabla 1 del documento de redundancias funcionales del Distrito, sería deseable evaluar si algunas funciones deberían asignarse exclusivamente a una entidad u organismo de un sector administrativo determinado.

Para efectos de lo anterior, se propone tomar como línea base, el análisis funcional planteado en el documento de redundancias funcionales del Distrito, que toma como insumo las funciones establecidas en el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y sus modificatorios para algunas entidades y/u organismos, los Decretos y Acuerdos que han determinado la estructura organizacional de estas entidades u organismos que

componen los diferentes sectores administrativos, además de la matriz de competencias elaborada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Para un proceso se podrían desarrollar los siguientes ejercicios:

- Discusión y validación de las posibles situaciones de redundancias funcionales, a partir de las temáticas planteadas en el presente documento, por parte de las entidades u organismos distritales involucrados por cada sector administrativo, que incluya expertos técnicos y representantes de los diferentes sectores administrativos.
- Extensión del ejercicio entre todos los sectores administrativos (una vez exista un consenso sobre las situaciones de redundancia en cada sector administrativo)
- Definición del contenido funcional de las entidades y organismos distritales a partir de las recomendaciones generadas en las validaciones de expertos técnicos y representantes de los diferentes sectores administrativos.
- Estructuración de propuestas definitivas de asignación de funciones a las entidades y organismos por sector administrativo, que tengan en cuenta la propuesta de contenido funcional acordado.

Así mismo, como producto del análisis de redundancias y de coordinación interinstitucional, se podría avanzar en caracterizar la hoja de ruta institucional, para operativizar la asignación gradual de funciones. Para estos efectos, se deberá establecer la entidad u organismo que coordine las mesas de trabajo, realice el manejo de la información, identifique, depure y consolide el contenido funcional definitivo de las entidades y organismos.

Esta hoja de ruta seguramente señalará aquellas reformas funcionales y de estructura organizacional que sean necesarias para operativizar la propuesta de ajuste institucional, así como los plazos, fortalecimiento de capacidades y demás arreglos que necesiten ser tenidos en cuenta.

Para tal efecto, se dispondrá la socialización del documento "Identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y

organismos del distrito capital" con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional con el fin de que sirva de insumo para la formulación de la propuesta de actualización de la estructura, organización y funcionamiento de las entidades y organismos de Bogotá - Art. 250 PDD.

La coordinación interinstitucional es fundamental para garantizar la adecuada articulación entre los sectores administrativos y las entidades involucradas en temáticas específicas. Se requiere una coordinación interinstitucional robusta para garantizar la eficacia en el cumplimiento de los cometidos, especialmente en temas transversales como participación ciudadana, gestión del espacio público, y formulación de políticas en materia de desarrollo económico, social y cultural.

Lo anterior no implica que actualmente no exista dicha coordinación entre las diversas entidades u organismos. Estos temas se resaltan con el fin de verificar que la articulación necesaria se esté llevando a cabo de manera efectiva y, a su vez, evaluar si es necesario replantear las competencias y el modelo de gestión con el que se está prestando el servicio a la ciudadanía. En cualquiera de los escenarios es necesario continuar fortaleciendo esta coordinación para asegurar que las competencias estén correctamente asignadas y que las funciones de cada entidad se ajusten de manera eficiente a las necesidades actuales de la ciudad.

2. Análisis del índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – IDSCD - 2022.

El Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – IDSCD, es una herramienta de medición utilizada por el Departamento administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD para diagnosticar el desempeño del servicio civil en el Distrito Capital, el cual fue adoptado bajo el modelo implementado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014) cuya metodología se basa en establecer "puntos críticos", validados mediante un cuestionario estructurado, que clasifica las respuestas en niveles de desarrollo alto, medio o bajo.

Los puntos críticos se enmarcan en los subsistemas de la gestión del talento humano que vienen fijados desde la Carta Iberoamericana de la Función Pública, los cuales son: 1. Planificación, 2. Organización del Trabajo, 3. Gestión del empleo, 4. Gestión del Desarrollo, 5. Gestión de la compensación, 6. Gestión de las Relaciones Humanas, 7. Gestión del Rendimiento y 8. Organización de la Función de los Recursos Humanos.

A parte de los ocho subsistemas descritos anteriormente se articulan cinco subíndices en la metodología del BID, los cuales recogen los temas clave en el empleo público, tales como la eficiencia, el rol del principio de mérito, la consistencia estructural del sistema (solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo), la capacidad funcional (capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema) y la capacidad integradora (armonización de intereses de los diferentes actores” (BID, 2014)

El cuestionario utilizado por el BID pondera las preguntas en una escala de 0 a 100 puntos, cuyos resultados finales se ubican en la siguiente escala:

Gráfico 12. Valoración de niveles de Desarrollo del Servicio Civil

Niveles de Desarrollo del Servicio Civil	Puntaje
Bajo	0 a 39 puntos
Medio	40-59 puntos
Alto	60 -100 puntos

Fuente: BID (2014)

Durante la vigencia 2024, la medición del IDSCD, adquiere una participación fundamental dentro del Plan Distrital de Desarrollo **“Bogotá Camina Segura”**, específicamente en el programa No 34 **“Talento Humano Unido por la Ciudadanía”** consolidándose como una meta estratégica para mejorar la gestión del talento humano en las entidades públicas del Distrito.

Es importante precisar que, la definición de la muestra se tomó del SIDEAP, con corte del 31 de julio de 2024, e involucra a una población de 60.592 servidores públicos - SP de 53 entidades, excluyendo la Operadora Distrital de Transporte - ODT y la Agencia Analítica de Datos Bogotá-AGATA.

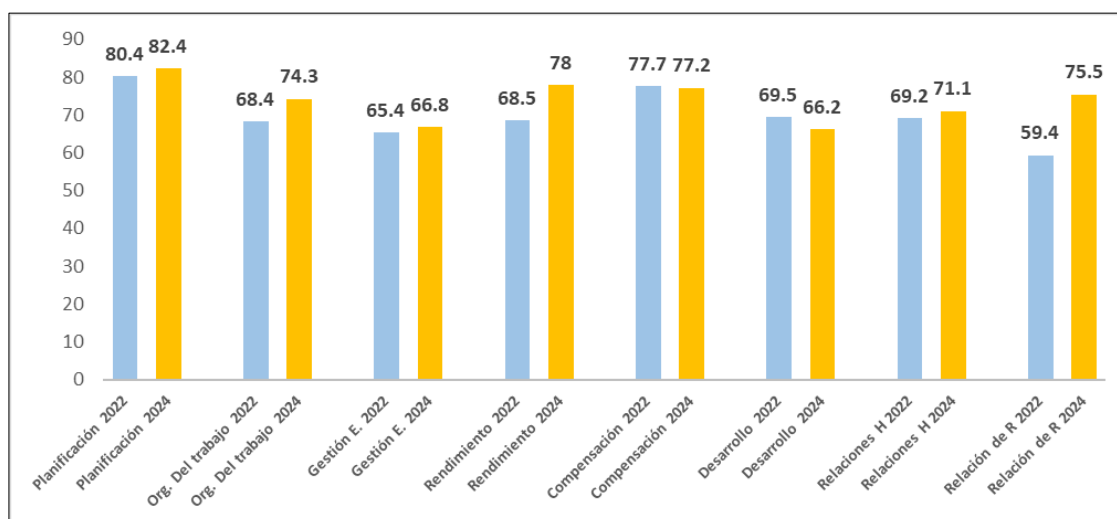
Teniendo en cuenta los parámetros de la metodología del BID, es preciso señalar que, para el año 2024, el resultado del desarrollo del servicio civil del Distrito es de 72,50 puntos, con lo cual se ubica en un nivel alto de desarrollo del servicio civil,³⁵ mientras que para el año 2022,³⁶ el puntaje fue de 69,72, lo que refleja un crecimiento en 4,0 puntos.

Dicho lo anterior, es relevante indicar que, para la vigencia 2024 los resultados obtenidos respecto a cada uno de los subsistemas que conforman el IDSCD con excepción del subsistema de gestión del desarrollo, tuvieron un crecimiento satisfactorio en comparación con la vigencia 2022, centrando la medición en un nivel alto de desarrollo, así:

³⁵ El detalle de los resultados se encuentra disponible en el sistema de analítica de datos del DASCD en el siguiente link: <https://serviciocivil.gov.co/tablero-de-control/bateria-de-indicadores-del-talento-humano>

³⁶ Los datos 2024 que se usan en este escrito, se exponen de manera preliminar conforme a la precisión realizada al comienzo de este acápite.

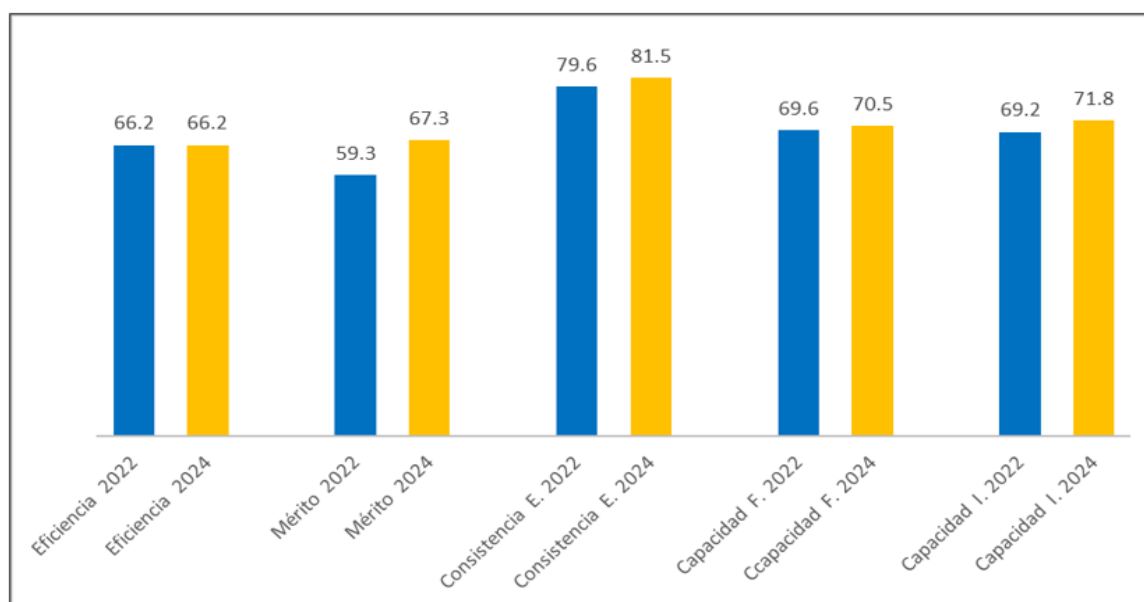
Gráfico 13. Resultados comparativos de los Subsistemas en IDSCD 2022- 2024



Fuente: cálculos del DASCD

Similar comportamiento se observa en los resultados obtenidos respecto a los subíndices, lo cuales se ubican en un nivel alto de desarrollo, como se presenta a continuación:

Gráfico 14. Resultados comparativos de los subíndices en el IDSCD 2022-2024



Fuente: cálculos del DASCD

Ahora bien, atendiendo los subsistemas de la gestión del talento humano³⁷ y el análisis adelantado por el DASCD de cara a la construcción del Plan de Formalización se ha establecido que el resultado del subsistema de planificación es el insumo principal a considerarse en la construcción del Plan de Formalización Laboral del empleo público, particularmente lo relacionado con la capacidad de la planta de personal y el cumplimiento de lo señalado en el Decreto Ley 1800 de 2019.

Así mismo, se estima relevante tener en cuenta el resultado arrojado en el subsistema de gestión del empleo, en virtud de su enfoque en la planificación de la provisión de vacantes a ser provistas por las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital.

Como también los resultados arrojados en el Subsistema de Organización del trabajo en consideración a que define el esquema de la división de tareas al interior de las entidades y organismo distritales y los perfiles que se requieren para cada una de ellas.

Adicionalmente, se tendrán en cuenta los subíndices que evalúan la satisfacción de los usuarios y la calidad del servicio que el sistema ofrece en términos de: i) Eficiencia ii) Mérito iii) Consistencia estructural iv) Capacidad funcional y v) Capacidad integradora.

Teniendo en cuenta los parámetros antes señalados se resaltan las siguientes consideraciones:

a) Del Subsistema de Planificación del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – 2024

Este subsistema, enfocado en la planificación y proyección de las necesidades de personal para cumplir con los objetivos organizacionales evaluó ocho puntos críticos

y obtuvo para la vigencia 2024, la mejor calificación entre los subsistemas, esto es, 82.4 puntos, de los cuales 81,10 puntos corresponden a los Responsables de Talento Humano y 75,70 puntos a los servidores públicos, lo cual refleja la coherencia con la que funciona la gestión del talento humano en el Distrito, en la medida que este subsistema se considera la puerta de entrada del funcionamiento de los demás.

Es importante tener en cuenta que se ha consultado en este subsistema la articulación que debe existir entre las estrategias contempladas en las políticas públicas y los planes de desarrollo Distrital, con planeación estratégica del talento humano y sobre las dificultades que se han detectado en la capacidad de la planta de personal y en la aplicación del Decreto Ley 1800 del 2019, entre otros aspectos.

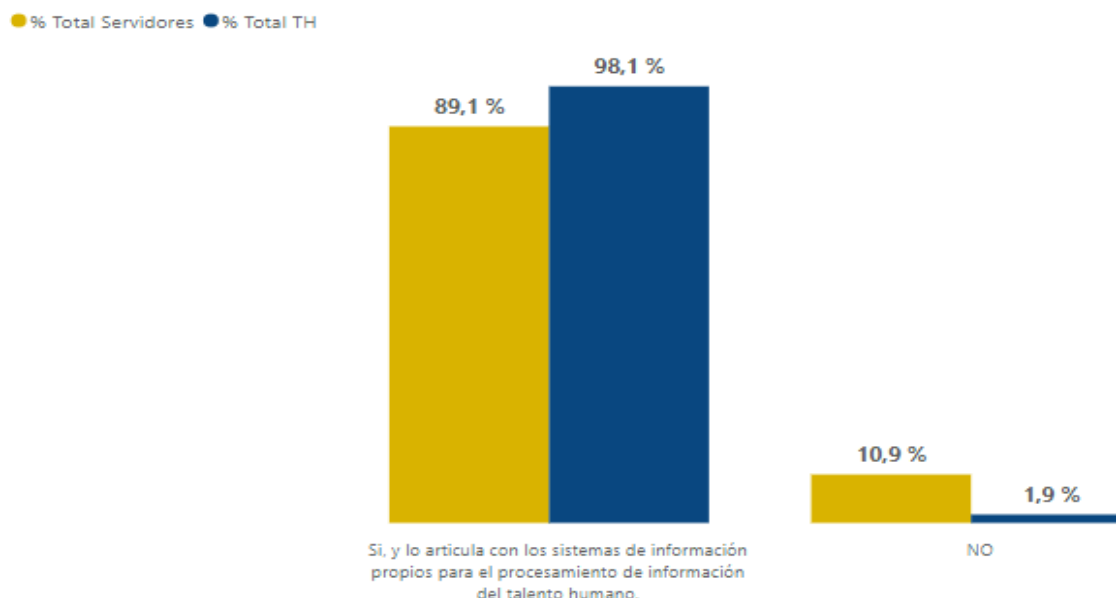
En relación con la documentación y articulación de las prácticas de Gestión del Talento Humano con los Instrumentos de Planeación, los resultados arrojan que el 83% de los responsables de talento humano indican que si están documentadas y plenamente articuladas, y solo el 1.9% percibe una articulación baja y el 49.9% de las servidoras (res) públicos considera que las decisiones y prácticas están plenamente articuladas, sin embargo el 15.8% opina que la articulación es baja, y el 5.4% indica que no están documentadas.

En relación con el punto crítico evaluado sobre las causas que pueden afectar la capacidad de la planta de personal, se identificó que el 56% de los jefes de talento humano y el 32,5% de los servidores públicos perciben una deficiencia en la disponibilidad de recursos de talento humano. De manera simultánea, también se considera que existe una insuficiencia en los recursos tecnológicos, con un 35,8% de valoración por parte de los jefes de talento humano y un 13,1% por parte de los servidores públicos.

En la evaluación del punto crítico relacionado con la existencia de sistemas de información en las entidades, para el procesamiento de variables cualitativas y

cuantitativas del talento humano. Los resultados sobre este aspecto permiten evidenciar que el 98,1% de los jefes de talento humano y el 89,1% de los servidores públicos indican que cuentan con sistemas de información para la gestión del talento humano entre ellos el SIDEAP tiene un uso y reconocimiento significativo.

Gráfico 15. Utiliza SIDEAP como gestor de información del Talento Humano



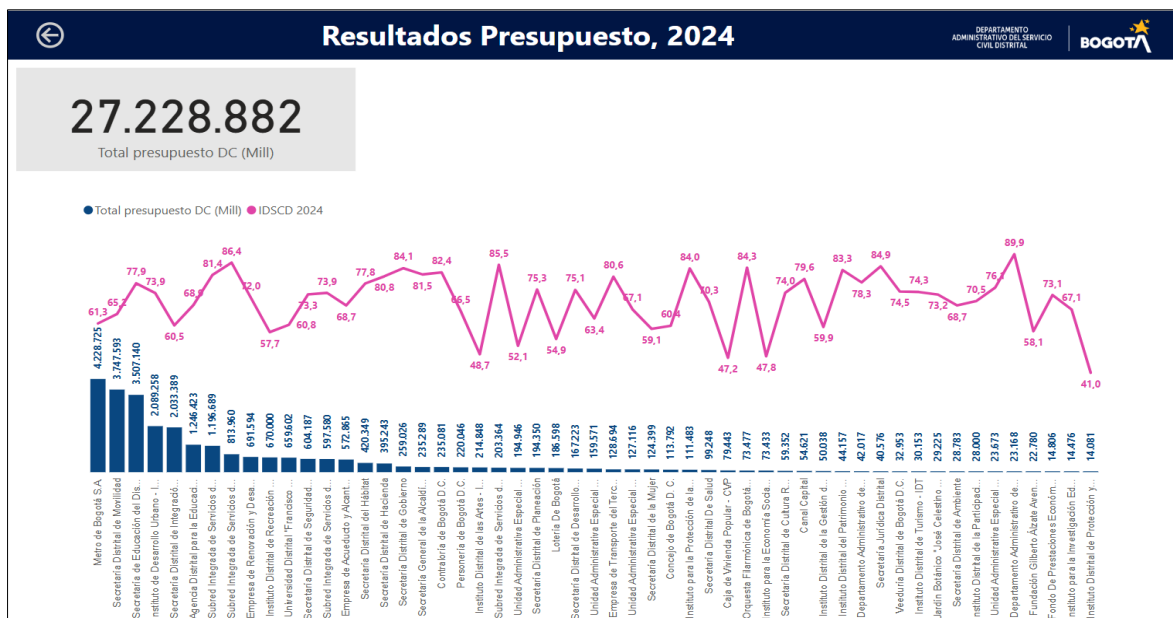
Fuente: cálculos del DASCD

De acuerdo con el análisis realizado sobre el punto crítico relacionado con los estudios para la actualización de las plantas de personal, se identificó lo siguiente: diecisiete (17) entidades reportaron haber actualizado y implementado su planta de personal conforme al Decreto 1800 de 2019; doce (12) entidades informaron haber realizado la actualización, pero aún no la han implementado; catorce (14) entidades indicaron que se encuentran en proceso de actualización, y diez (10) entidades señalaron que no han llevado a cabo el estudio de actualización de su planta global.

Finalmente, analizados los resultados del punto crítico asociado al presupuesto asociado a la gestión del Talento humano indica que el crecimiento o desempeño

del IDSCD no está directamente relacionado con el presupuesto asignado a cada entidad, como se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfico 16. Relación entre el presupuesto y el resultado de la medición del IDSCD por entidad



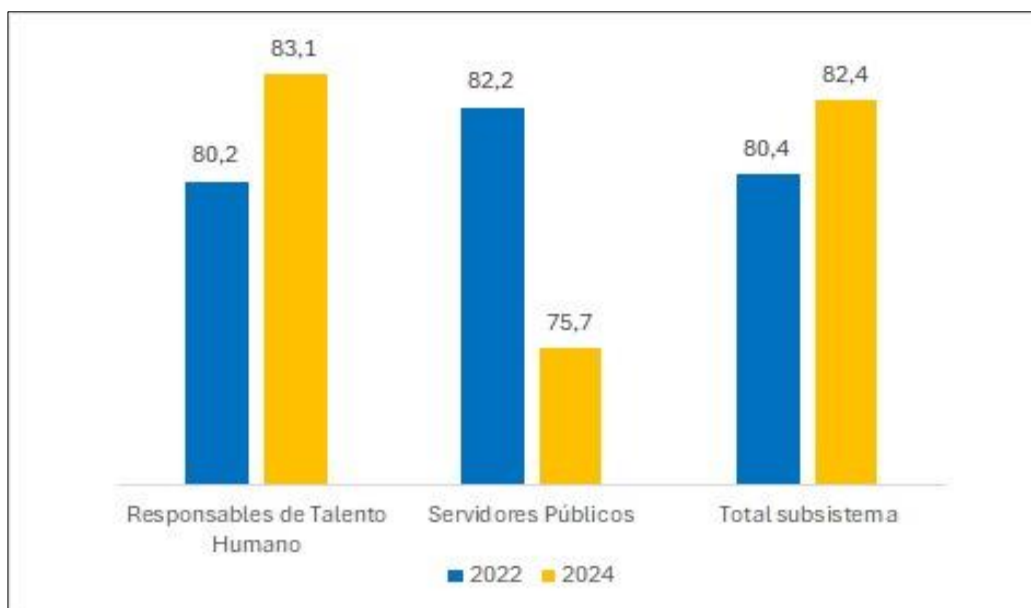
Fuente: cálculos del DASCD

Entidades con altos presupuestos, como Metro de Bogotá S.A. con más de 4.2 billones de pesos y la Secretaría de Educación del Distrito con 3.7 billones, no alcanzan los puntajes más altos en el IDSCD. Esto indica que, aunque cuentan con mayores recursos financieros, otros factores como la gestión estratégica del talento humano y los procesos internos tienen un impacto más significativo en el desarrollo del índice. Este análisis evidencia que la asignación presupuestal no es un factor determinante para el desempeño del IDSCD. Elementos como la gestión del talento humano, la planificación estratégica, la implementación de políticas efectivas y la capacitación del personal son variables que influyen más directamente en los resultados.

Por otra parte, al comparar las respuestas de los responsables de talento humano y de los servidores públicos en la medición realizada para las vigencias 2022 y 2024,

en lo que se respecta al Subsistema de Planificación se obtuvo un incremento de 2,4 como se presenta a continuación:

Gráfico 17. Resultados comparativos Subsistema de Planificación IDSCD 2022-2024



Fuente: cálculos del DASCD

b) Resultado del Subsistema de Gestión del Empleo del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital vigencia 2024

Este subsistema se enfoca en la planificación, selección, contratación, retención y desvinculación de los empleados de una organización, así como en el desarrollo y promoción de políticas y estrategias para maximizar el potencial humano en la organización.

Además, el subsistema evalúa las estrategias para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el empleo público, población joven, y políticas públicas como el teletrabajo, derechos de carrera, entre otros. Para el subsistema de gestión del

empleo se evaluaron nueve puntos críticos. A continuación, presentan los principales resultados:

Procesos de Selección Objetivos y Meritocráticos: Uno de los criterios más relevantes evaluados en 2024 fue la aplicación de procesos de selección basados en criterios de mérito. El 81.1% de los responsables de talento humano confirmaron que sus entidades realizan concursos de mérito para la provisión de empleos de carrera administrativa, mientras que solo el 61.4% de las servidoras (res) públicos compartieron esta percepción. Esta brecha sugiere que, aunque se están realizando procesos meritocráticos de carrera administrativa junto con la CNSC, aún existe una percepción desigual en cuanto a oferta de empleos públicos de carrera administrativa y lo que considera los servidores públicos del Distrito Capital.

Los principios en los procesos de selección, como la igualdad, mérito, transparencia e imparcialidad mostraron avances significativos en su aplicación. El 88.7% de los responsables de talento humano y el 83.8% de las servidoras (res) públicos priorizan la igualdad y el mérito en los procesos de selección. Sin embargo, se identificó una diferencia notable en la percepción de la moralidad y transparencia, donde solo el 30.6% de las servidoras (res) públicos consideraron que estos principios se aplican, en contraste con el 81.1% de los responsables de talento humano perciben su aplicación más notable. En cuanto a la aplicación de la eficacia, economía y celeridad en los procesos de mérito el 62.3% de los responsables de talento indican que se aplican y solo el 20.4% de los servidores consideran que se tienen en cuenta.

En cuanto a la implementación de mecanismos para evitar la arbitrariedad y clientelismo, en 2024, el 41.5% de los responsables de talento humano indicaron que sus entidades cuentan con mecanismos efectivos para prevenir la arbitrariedad y el clientelismo en la vinculación, mientras que solo el 34% de las servidoras (res) públicos opinaron lo mismo. Esta diferencia apunta a la necesidad de mejorar la

comunicación y el seguimiento de estas políticas para que sean visibles y confiables para todas las servidoras (res).

Ahora bien, en relación con la implementación del teletrabajo se evidencia un avance destacado en 2024. El 96.2% de los responsables de talento humano informaron que sus entidades han adoptado esta modalidad con actos administrativos y programas de capacitación, mientras que el 49.4% de las servidoras (res) confirmaron que no se ha implementado en la práctica. Esto sugiere que, aunque se han tomado pasos formales, la ejecución aún presenta desafíos en términos de efectividad y acceso.

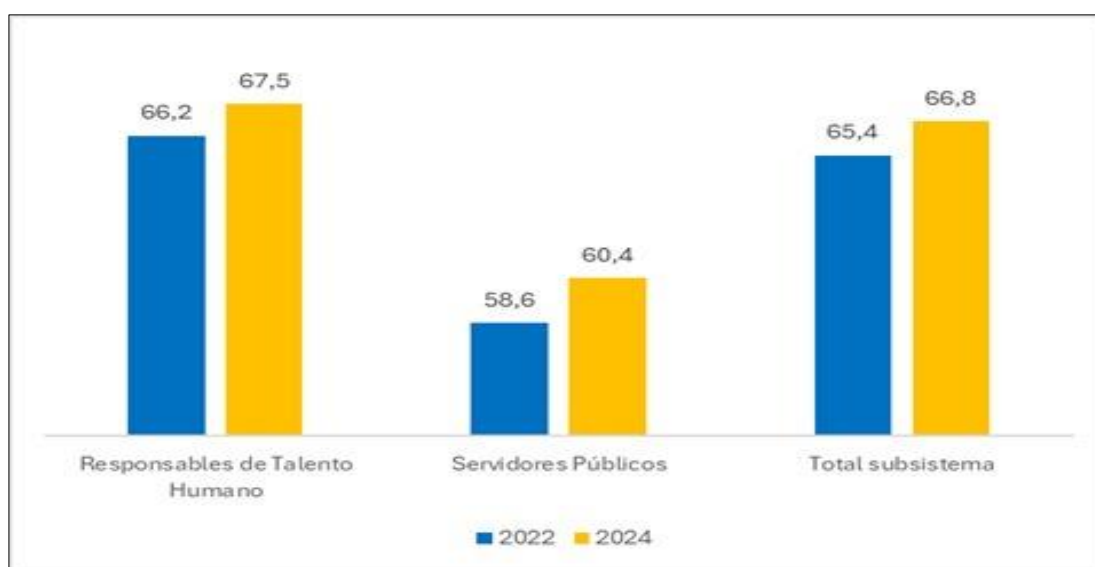
Inclusión laboral para personas con discapacidad y jóvenes, aunque se han realizado esfuerzos para promover la inclusión, los resultados indican que solo el 37.7% de los responsables de talento humano tienen un diagnóstico claro y políticas definidas para la inclusión de personas con discapacidad, y el 28.3% han desarrollado programas para facilitar la vinculación de la población joven. Si bien hay mejoras, todavía queda un camino por recorrer para asegurar que estas estrategias tengan un impacto real en la diversidad del empleo público.

Con el propósito de evaluar la estrategia en el cumplimiento del Decreto 2011 del 2017 en la vinculación de personas con discapacidad, se presenta cuatro estrategias que las entidades distritales pueden aplicar en los procesos de vinculación las cuales son:

1. Diagnóstico y con la decisión de vincular a personas con discapacidad en los empleos vacantes.
2. Difusión de las convocatorias utilizando mecanismos incluyentes para garantizar el acceso de las personas con discapacidad.
3. Consulta hojas de vida de personas con discapacidad.
4. Promueve como un criterio de desempate en los procesos de selección la prevalencia a las personas con discapacidad.

Ahora bien, el comparar el resultado del Subsistema de Gestión del Empleo del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital de la vigencia 2022 con la vigencia 2024, se observa que los resultados fueron favorables, teniendo en cuenta que tanto los responsables de talento humano y de los servidores públicos se incrementaron respecto de la medición anterior, lo que se refleja en un incremento de 2.1 punto en la medición del Subsistema, así:

Gráfico 18. Resultados comparativos Subsistema de Gestión del Empleo IDSCD 2022-2024



Fuente: cálculos del DASCD

c) Resultado del Subsistema de organización del trabajo del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital vigencia 2024

Este subsistema facilita la definición de perfiles, tareas, y puesto de trabajo, antes de que estos sean ocupados, es decir, que proporciona herramientas para determinar el esquema de la división de tareas al interior de una organización y los perfiles que se requieren para cada una de ellas.

Durante la medición 2024, el subsistema de organización del trabajo tuvo un crecimiento del 8.6 puntos, al pasar de 68.4 puntos en la vigencia 2022 a 74.3 puntos en la vigencia 2024. El puntaje total del subsistema demuestra que las entidades han mejorado en la adecuación de sus estructuras organizacionales, el diseño de perfiles y la alineación de funciones con los objetivos misionales y operativos. A continuación, se presentan los puntos críticos evaluados en este subsistema:

Consistencia Estructural: Los responsables de Talento Humano indican que un 58.5% considera que la estructura organizacional se adecúa completamente a la gestión misional, propicia la articulación y distribución de funciones entre dependencias la gestión por procesos y la toma de decisiones, mientras que un 13.2% opina que la estructura únicamente se adecúa a la misionalidad. Por otro lado, los y las servidoras (res) públicas señalan que un 47.7% percibe que la estructura organizacional es adecuada, mientras solo 25.3% considera que sólo se articula con la misionalidad.

Capacidad Funcional: Entre los responsables de talento humano, un 58.5% considera que el diseño de los perfiles obedece a las funciones y procesos establecidos, mientras que un 22.6% percibe que solo se adecúa a las funciones generales de la entidad. Por su parte, los servidores públicos muestran que un 50% considera que el diseño de los perfiles obedece a las funciones y procesos establecidos, aunque un 24.6% considera que los perfiles no obedecen a los procesos y procedimientos.

El Diseño de Perfiles (Capacidad Funcional - Múltiple): Los factores críticos considerados por los responsables de talento humano incluyen un 90.6% que valoran los estudios profesionales y técnicos, un 81.1% que consideran las competencias técnicas y conductuales, un 54.7% que valoran el alineamiento con la plataforma estratégica y solo un 39.6% que consideran el impacto del cargo en los resultados. Con relación a los resultados del Subsistema de Organización del Trabajo 2022 y 2024.

- Conclusiones del acápite:

- Al comparar los resultados de la medición realizada entre la vigencia 2022 y 2024, se evidencia el incremento del Índice lo que significa que las entidades y organismos distritales han implementado acciones que denotan la mejora en la gestión del talento humano.
- Si bien el Índice de Desarrollo del Servicio Civil del Distrito se ubica en un nivel alto, existen aspectos fundamentales en cuanto a la capacidad de la planta de personal y la vinculación del talento humano que merecen especial atención, de cara al Plan de Formalización- Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero.

Así, por ejemplo, debe estudiarse más a fondo, aspectos como:

- ¿Por qué razón, en consideración de los encuestados, la causa que más afecta la capacidad de la planta de personal, es la "Deficiencia en la disponibilidad de recursos técnicos y talento humano"?
- De igual manera, resulta altamente valioso para los términos del plan de formalización y en particular, lo atinente a la valoración del uso racional de la figura de la contratación de prestación de servicio , verificar lo concerniente a la proporción del costo total de la nómina Vs el costo total de la contratación en relación con el presupuesto total de las entidades.
- Es importante que entidades y servidores públicos avancen en la documentación y aplicación de mecanismos adicionales en el proceso de vinculación de los servidores públicos para fortalecer el principio axial de la Constitución Política, el Mérito, y así disminuir los niveles de discrecionalidad y de ser el caso de arbitrariedad

C. La Planta de personal y el Talento Humano Distrital.

1. La planta de personal y su provisión.

La planta de personal, es el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una organización, identificados y ordenados jerárquicamente.

El Consejo de Estado la define como *“el contenido de la maqueta que contempla la estructura de los cargos necesarios para cumplir las funciones que le corresponden a la administración. (...)”*³⁸

Según la forma como se organizan los empleos, la planta de personal puede estructurarse bajo dos modalidades: la estructural y la global.

En la Planta de personal estructural, los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, son detallados y distribuidos en unidades o dependencias que conforman la estructura rígida de la entidad u organismo público.

En el caso de la Planta de personal global si bien debe existir una relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, no es preciso identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución. Este tipo de organización le permite a la entidad ubicar a los servidores en diferentes áreas atendiendo su perfil, experiencia y conocimientos, proporcionando de esa manera una mayor movilidad y optimizar la prestación del servicio.

³⁸ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Bogotá, D.C., Siete (07) De Abril De Dos Mil Once (2011) Radicación Número: 25000-2325-000-2002-05450-01(0642-07) Actor: Juana Cristina Arévalo Capera

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política, el personal al servicio del Estado o servidor público se clasifica en: miembro de corporación pública, empleado público y trabajador oficial o trabajador que se rige por las normas del derecho privado, lo cual implica formas de vinculación diferentes.

Los **miembros de corporación pública** son aquellos servidores públicos que integran los cuerpos colegiados de elección directa como los Congresistas, los Diputados y los Concejales. Para el caso, el Concejo de Bogotá cuenta con 45 concejales.

Por su parte, los **trabajadores oficiales**, que al igual que quienes ejercen los empleos antes mencionados, son servidores públicos, pero se vinculan mediante un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que va a prestar. A junio de 2024, el Distrito contaba con 4906 trabajadores oficiales.

Los **empleados públicos**, son aquellos servidores cuya vinculación se formaliza a través del acto de nombramiento y la posesión. La relación laboral de los empleados públicos se encuentra establecida por la ley o por reglamentos, de ahí que se le denomina legal o reglamentaria. Son empleados públicos, quienes desempeñan empleos de carrera, de libre nombramiento y remoción, de periodo y los empleos temporales.

Así, los empleos de **carrera administrativa**, que constituyen la regla general, conforme a lo establecido en el Art. 125 Superior,³⁹ se proveen de manera definitiva a través de nombramiento en período de prueba o en ascenso luego de superar el concurso de méritos respectivo que adelante la Comisión Nacional del Servicio Civil o, de manera transitoria, mediante encargo o nombramiento provisional, mientras

³⁹ Artículo 125 de la Constitución Política Nacional. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

se adelanta el respectivo concurso o el empleo se encuentra temporalmente vacante. Los de **libre nombramiento y remoción**, se proveen en virtud de la facultad discrecional del nominador. Los **empleos de periodo fijo**, se proveen por un tiempo y según el procedimiento establecido en la constitución o en la ley. El ingreso a los **empleos temporales** se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.

En relación con este último tipo de empleo es menester señalar que, conforme al artículo 21 de la Ley 909 de 2004, su creación es excepcional, para atender procesos o actividades extraordinarias en la entidad, y se debe cumplir al menos una de las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a 12 meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

En tal sentido y dada la naturaleza y precariedad de este tipo de empleos, la creación de los mismos de cara al proceso de formalización no comporta una solución idónea, pues están previstos para atender funciones o actividades que no son permanentes de la administración, conforme se desprende de la norma y lo dejó claro el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en el concepto del 14 de febrero de 2023, así:

“De acuerdo con lo previsto en la norma, la creación de plantas temporales obedece a estrictas necesidades originadas en cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; desarrollar programas o proyectos de duración determinada; suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. (...)”⁴⁰

Por otra parte, y como quiera que procedimiento de provisión de este tipo de empleos es reglado y forzoso ⁴¹ y, no discrecional, su creación no garantiza que estos empleos sean provistos como resultado del proceso de formalización.

Huelga concluir entonces que, no se instrumentalizará para efectos del Plan de Formalización Laboral del Distrito, la creación de empleos temporales. Lo anterior, sin perjuicio del uso de la figura cuando así se considere necesario y se cumplan los requisitos dispuestos en la normatividad vigente para el efecto.

No obstante, lo anterior, es imprescindible resaltar que, en cumplimiento de la meta estratégica 83 del Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Camina Segura", se tiene proyectado crear 2000 empleos, en las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos de Distrito, compromiso que se tomará en cuenta para los efectos de este plan y que, inicialmente, se estimó, de la siguiente manera:

⁴⁰ Concepto Radicado bajo No.: 20236000064561 del 14 de febrero de 2023. Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=210492>

⁴¹ De acuerdo con el numeral 3 del Art. 21 de la Ley 909 de 2004, “El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.”

Gráfico 19. Proyección Meta Estratégica 83.

CONSOLIDADO PROPUESTA APROXIMADO			
ENTIDAD	Número de cargos	Costo Anual (Asignación básica Mensual por 12 meses)	Costo anual (Asignación básica Mensual, Prima técnica, Gastos de Representación)
SECRETARÍA DE GOBIERNO	320	\$ 17.365.260.864	\$ 32.275.073.842
SECRETARÍA INTEGRACIÓN SOCIAL	635	\$ 48.470.471.477	\$ 90.087.218.287
SECRETARÍA DE HÁBITAT	136	\$ 12.042.414.468	\$ 22.382.031.530
BOMBEROS	748	\$ 35.097.222.542	\$65.231.697.817
PROYECTADOS	161	\$14.220.426.410	\$26.430.084.526
CREACIÓN TOTAL	2000	\$ 127.195.795.761	\$ 236.406.106.002

Fuente: Proyección DASCD

En todo caso, se debe tener en cuenta que la creación de empleos se hará con base en estudios técnicos y las cargas de trabajo que realicen las entidades y organismos distritales y, deberán solicitar concepto a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, concepto de viabilidad técnica al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y concepto de viabilidad presupuestal a la Secretaría Distrital de Hacienda. Adicionalmente, se deberá tener en cuenta las medidas de austeridad en el gasto ordenadas en el Decreto Distrital 062 de 2024 relacionadas en el artículo 3 sobre modificación de plantas de personal y estructuras administrativas.

Es de tener en cuenta que la proyección de empleos y costos, se realizó a partir de las manifestaciones y necesidades de las entidades y organismos distritales, sin perjuicio que para el cumplimiento de la meta se puedan crear los empleos en entidades u organismos diferentes a los indicados.

En lo que atañe a la provisión de los empleos, es gratificante manifestar que, en materia de provisión definitiva de empleos de carrera, el Distrito ha avanzado significativamente, al ofertar más de 15.728 vacantes desde 2014, así:

Tabla 7. Empleos convocados en procesos meritocráticos CNSC

CONVOCATORIA	Vacantes Ofertadas
DISTRITO 1: Convocatoria 323 de 2014 Secretaría Distrital de Planeación Convocatoria 327 de 2014 Instituto Distrital de Desarrollo Urbano Convocatoria 328 de 2014 Secretaría Distrital de Hacienda - SDH.	1.187
Convocatoria No. 427 del 2016 Secretaría de Educación Distrital.	833
DISTRITO 2 Convocatoria No. 431 del 2016 - Distrito Capital (23 Entidades)	1.509
Convocatoria No. 740 y 741 del 2018 Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	980
DISTRITO 3 Convocatorias de la 806 a 825 del 2018 (19 entidades y organismos distritales)	1.714
DISTRITO 4: Integró las convocatorias 1462 a 1492 y 1546 de 2020	2.020
Docentes (Directivos 231, Docentes 3204 y Orientadores 417)	3.852
Convocatoria Bomberos	283
DISTRITO 5: Secretaría de Educación del Distrito Capital, Secretaría Distrital de Gobierno De Bogotá D.C, Secretaría Distrital de Movilidad y Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	1.821
DISTRITO 6: 33 Entidades	1.529
TOTAL	15.728

Fuente: DASCD

Es de señalar que recientemente se concluyó el Proceso de Selección Distrito Capital 5, que agrupó cuatro (4) entidades del orden distrital y ofertó doscientos noventa y un (291) empleos con mil ochocientos veintiún (1.821) vacantes, así:

Tabla 8. Vacantes convocadas Distrito 5.

ENTIDAD	TOTAL, VACANTES OFERTADAS
Secretaría Distrital de Gobierno	269

ENTIDAD	TOTAL, VACANTES OFERTADAS
Secretaría de Educación Distrital	1.088
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	142
Secretaría Distrital de Movilidad	322

Fuente: DASCD

Agotadas las etapas del proceso de selección por mérito, se conformaron y adoptaron 276 listas de elegibles para dichos empleos, integradas por 6.299 elegibles para los empleos del nivel profesional, técnico y asistencial.

Así mismo, actualmente se adelanta la Convocatoria Distrito Capital 6, con una oferta de 1529 vacantes, de las cuales 436 corresponden a la modalidad de ascenso y 1.091 en la modalidad abierta.

Tabla 9. Vacantes convocadas Distrito 6

Entidad	TOTAL, VACANTES OFERTADAS
Caja de la Vivienda Popular	6
Concejo de Bogotá, D.C.	18
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP	7
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	9
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP	6
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	1
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU	107
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER	40

Entidad	TOTAL, VACANTES OFERTADAS
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC	12
Instituto Distrital de las Artes – IDARTES	5
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC	34
Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD	24
Instituto Distrital de Turismo	44
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON	61
Instituto para la Economía Social IPES	17
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP	5
Jardín Botánico José Celestino Mutis	8
Orquesta Filarmónica de Bogotá	6
Personería de Bogotá	50
Secretaría Distrital de Ambiente	20
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	38
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	8
Secretaría Distrital de Integración Social	307
Secretaría Distrital de La Mujer	95
Secretaría Distrital de Planeación - SDP	216
Secretaría Distrital de Salud	83
Secretaría Distrital del Hábitat	13
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	134
Secretaría Jurídica Distrital	18
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	64
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	49
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP	12
Veeduría Distrital	12

Fuente: DASCD

No obstante lo anterior, no puede perderse de vista que, los procesos de selección adelantados con el fin de proveer tanto de manera definitiva como transitoria los empleos de carrera, tienen varias limitaciones que, unidas la naturaleza de oposición que llevan implícitos los mismos, hace que los tiempos para proveer los empleos se tornen más amplios de lo esperado. Este aspecto, sin embargo, constituye una externalidad que escapa al control absoluto del Distrito y, que debe ser tomada en cuenta al momento de la propuesta de provisión que se acometa como consecuencia de este plan.

Sobre este punto es importante recordar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, la provisión definitiva de los empleos debe apegarse al orden legal previsto, en los siguientes términos:

“1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial.

2. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

3. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles para el empleo ofertado que fue objeto de convocatoria para la respectiva entidad.

Si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá adelantarse proceso de selección específico para la respectiva entidad.

PARÁGRAFO 1. Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado

de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y para proveer las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.

Lo anterior sin perjuicio de lo señalado en el numeral 3 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004.”

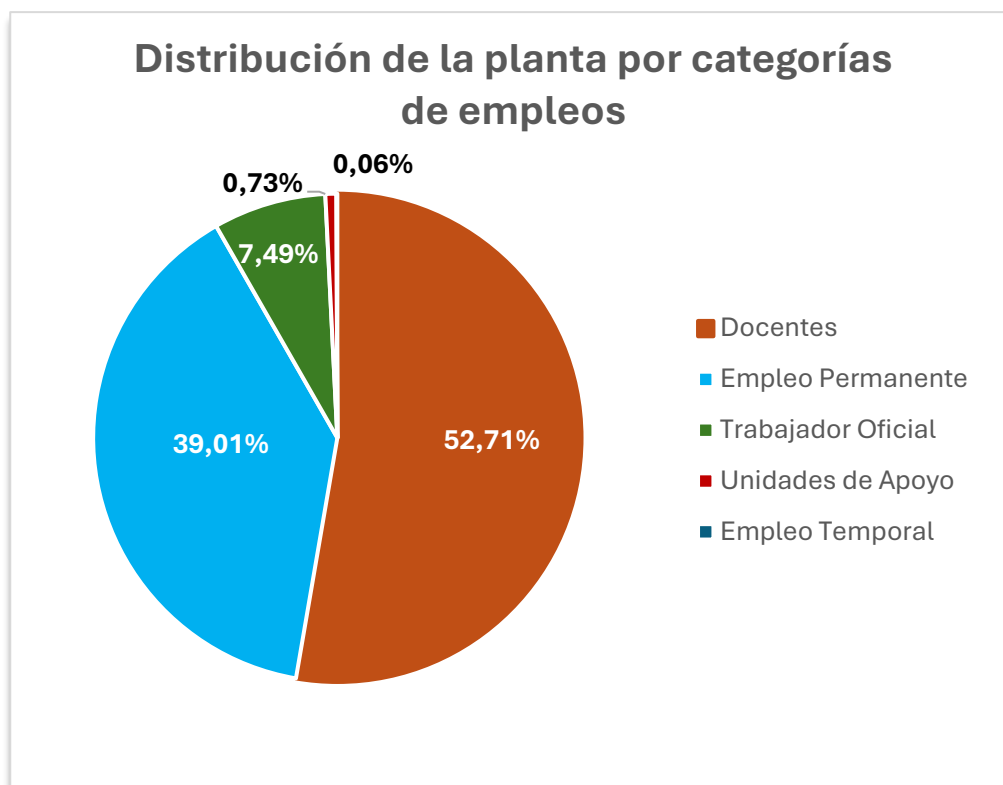
Es de tener en cuenta también, que conforme a la modificación del Art. 31 de la Ley 909 de 2004, introducida por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2004, la lista de elegibles obtenida en un concurso de mérito, se podrá utilizar en estricto orden de mérito para proveer las vacantes para las cuales se efectuó el concurso de mérito y las demás vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad, siempre y cuando la convocatoria se inicie en vigencia de la Ley 1960 de 2019.

En tal sentido y teniendo en cuenta la importancia que reclama el uso directo e indirecto de las listas de elegibles para el avance en el porcentaje de provisión definitiva de los empleos de carrera, aspecto que también impacta en la provisión transitoria, se debe considerar la búsqueda de estrategias que a través de un trabajo armónico y articulado con la CNSC agilice la provisión definitiva de empleos de carrera ofertados por las entidades y organismos del Distrito.

Dicho lo anterior, se tiene que, a diciembre de 2024, la Planta de Personal del Distrito contaba con 65.536 cargos, de los cuales 25.568 corresponden a Empleos permanentes, 34.546 a Empleos docentes, 4.906 a Trabajadores Oficiales, 40 a

empleos temporales y 476 a Empleos de Apoyo Normativo. Tal como puede apreciarse en la gráfica que se incluye a continuación:

Gráfico 20. Distribución de la planta por tipologías de empleos.

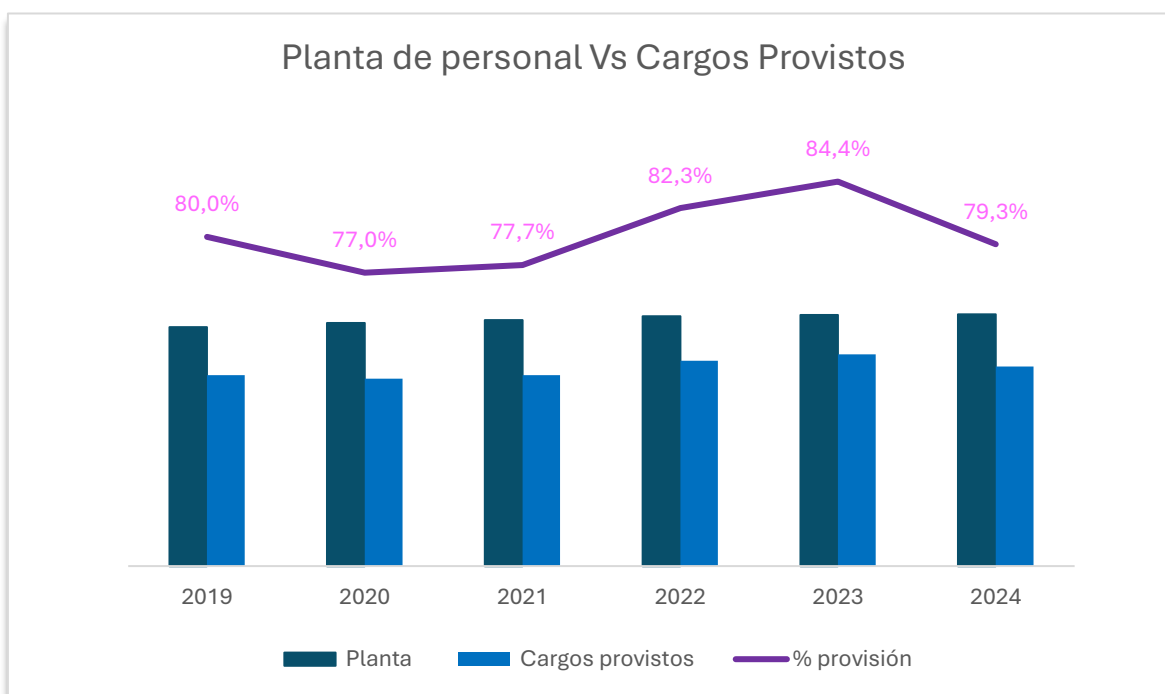


Fuente: SIDEAP.

Para la misma fecha, el porcentaje de provisión de las plantas de personal del Distrito era del 90.23%, incluyendo la planta docente que se reporta con los cargos provistos. Cifra que se reduce al 79.3% al descontar el valor de la planta docente.

Es de señalar que, al comparar la planta administrativa (Sin docentes) de diciembre de 2019 con la de diciembre de 2024, se observa un crecimiento de la planta en un 5,49%, encontrando que a esta última fecha se encontraban vinculados 24.209 servidoras y servidores públicos, lo cual conlleva a un crecimiento del 4,62% con respecto a diciembre 2019.

Gráfico 21. Planta de personal Vs. cargos provistos dic 2019 – dic 2024



Fuente: SIDEAP – DASCD

Por Sectores, del total de 59.130 servidoras y servidores públicos vinculados en diciembre 2024, el 63,36% se encuentran vinculados en el Sector de Educación del Distrito con (37.464), seguido del Sector Salud con 4.257 un 7,2% y por el Sector Hábitat con 3.531 servidores, un 5,95%.

Ahora bien, de la planta de personal descontando los docentes y los cargos de Libre Nombramiento que se asocian a la Unidades de Apoyo Normativo – UAN de los concejales de Bogotá se tiene que el sector salud cuenta con el 17,58% del total de servidores, seguido del sector Hábitat con 14,53% del total. Es de señalar que el sector Hábitat se encuentra impulsado por los 3.110 Trabajadores Oficiales de la EAAB.

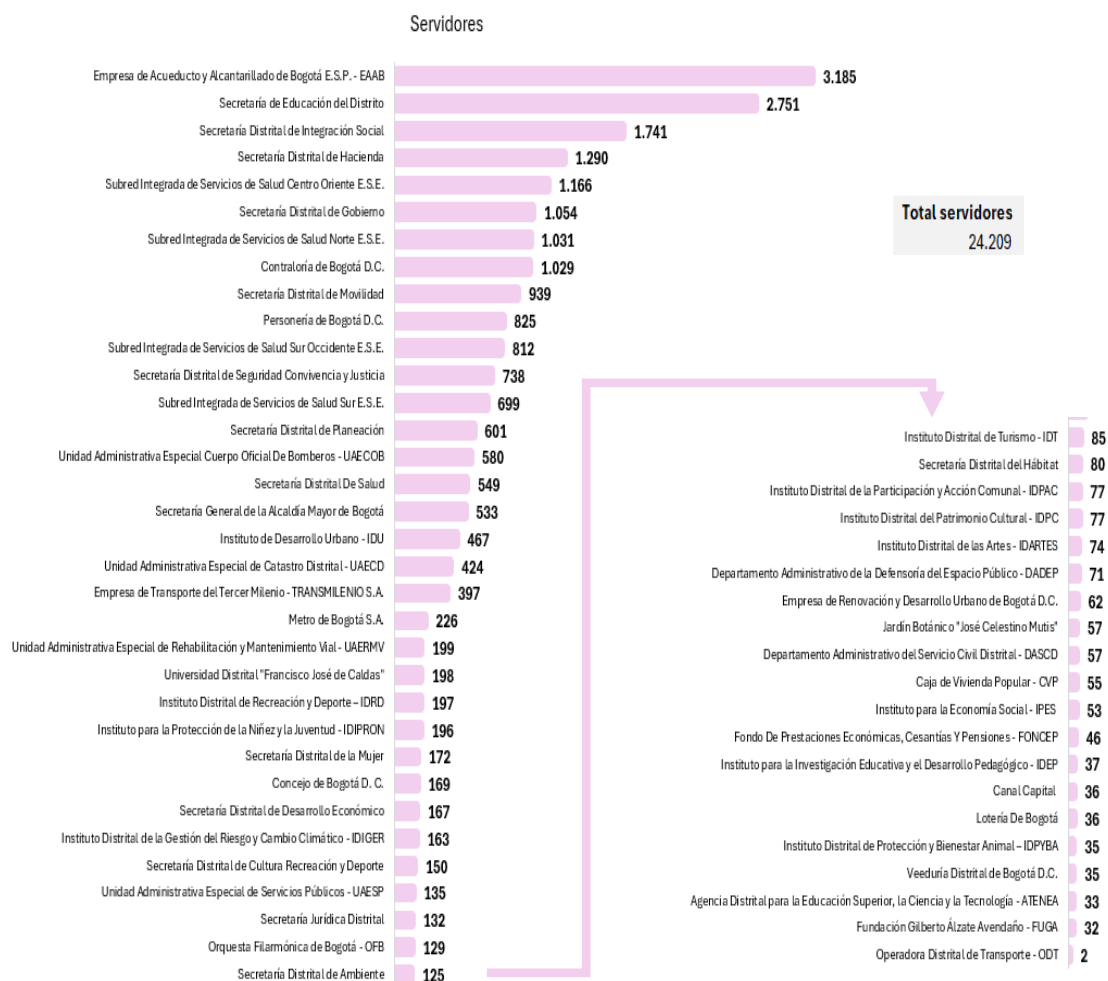
Gráfico 22. Servidores públicos por Sector diciembre 2024



Fuente: SIDEAP – DASCD

Es de tener en cuenta que, por entidad u organismo, de los 24.209 servidoras y servidores públicos vinculados en diciembre 2024 sin incluir docentes y miembros de las UAN, el 13,16% se encuentran en la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá ESP con 3.185 servidores. En la gráfica siguiente se presentan los servidores por entidad u organismo distrital.

Gráfico 23. Servidores públicos por Entidad u organismo - Dic 2024.

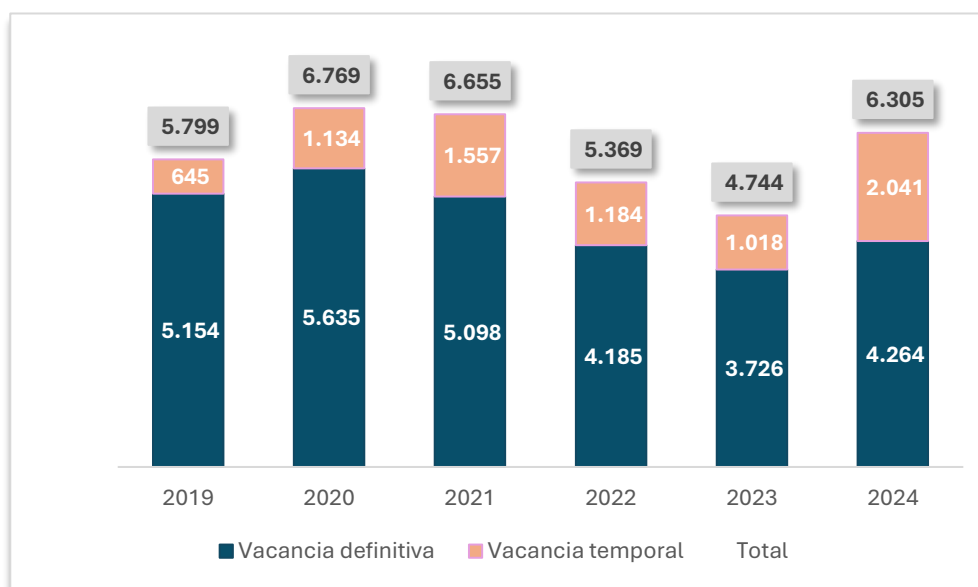


Fuente: SIDEAP – DASCD

Para diciembre de 2024, 6.305 empleos de la planta del Distrito no estaban provistos, de los cuales el 67,63% correspondían a cargos en vacancia definitiva (4.264) y el restante 32,37% son empleos en vacancia temporal (2.041) (ver gráfica). Es de precisar que, de los 4.264 empleos en vacancia definitiva no provistos, 3.380 corresponden a carrera administrativa general.⁴²

⁴² Lo anterior, teniendo en cuenta que no se incluye la carrera docente, ni trabajadores oficiales.

Gráfico 24. Empleos no provistos, dic 2021 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Es de indicar que, según la información que las entidades y organismos distritales reportan en el SIDEAP, existen empleos, que no se han provisto desde la fecha de creación de los mismos, lo cual llama profundamente la atención.

Lo anterior, conlleva a plantearse tempranamente y de cara al componente de provisión del Plan de Formalización Laboral, la necesidad de realizar un ejercicio de revisión e identificación de las causas de ausencia de provisión de dichos empleos y, seguidamente, establecer su provisión inmediata y/o su reubicación y/o supresión.

Es de tener en cuenta que, conforme al artículo 19 de la Ley 909 de 2004, el empleo público “...es el núcleo básico de la estructura de la función pública” y se entiende como “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 manera que tanto su creación como su supresión, giran en torno a la necesidad de satisfacer tales fines.

Si bien es cierto, en el devenir de la función pública, aparecen situaciones que dificultan la provisión de los empleos, máxime cuando se trata de empleos de naturaleza de carrera, esto no es óbice para desnaturalizar la vocación de ejercicio que conlleva implícitamente la creación misma de un empleo público. Así las cosas, no tiene razón que un empleo se mantenga desprovisto por un largo tiempo, cuando su fin es que se ejerzan las funciones, tareas y responsabilidades inherentes al mismo, en procura de satisfacer un interés superior y general.

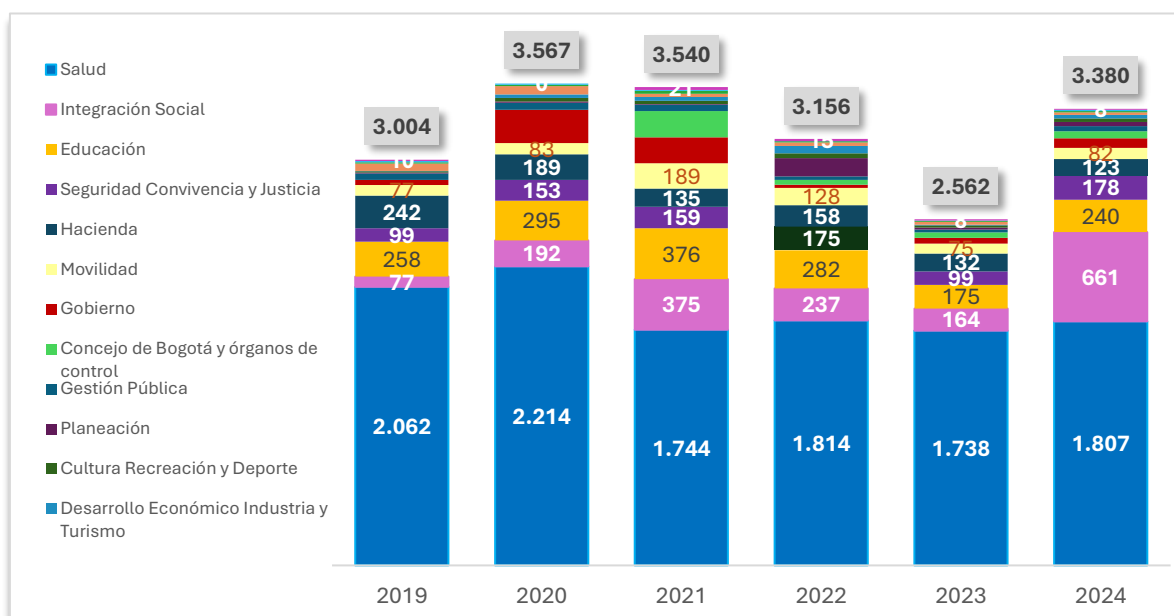
De manera conexa, con lo anterior, se dispondrá lo correspondiente para que toda solicitud dirigida al DASCD con el fin de obtener la viabilidad técnica para la modificación de plantas de personal, siempre que implique la creación de empleos permanentes, contenga un apartado justificatorio adicional destinado a explicar, en los casos, a que así haya lugar, la falta de provisión de empleos (en cualquiera de las modalidades), cuando esta sea superior a 6 meses.

Al analizar por Sector, los cargos no provistos y con vacancia definitiva, se observa que el sector salud es el que cuenta con la mayoría de los cargos con 1.807,⁴³ representando un 42,4%, seguido por el sector de integración con 661⁴⁴ cargos con vacancia definitiva representando un 15,5% (ver Gráfica).

⁴³ De los cuales 1.807 son cargos de carrera administrativa, en vacancia definitiva.

⁴⁴ De estos, 661 son cargos de carrera administrativa.

Gráfico 25. Cargos de carrera no provistos en vacancia definitiva por Sectores, dic 2019- dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Tabla 10.% de participación de Sectores en Vacancia Definitiva, dic 2019 – dic 2024

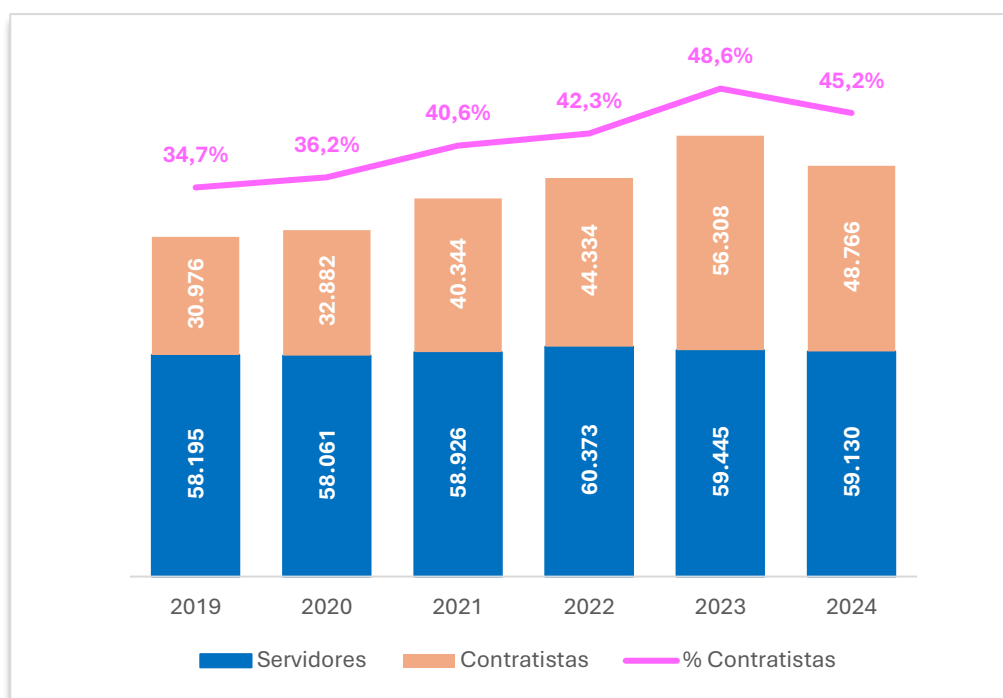
Sectores	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Salud	68,6%	62,1%	49,3%	57,5%	67,8%	53,5%
Integración Social	2,6%	5,4%	10,6%	7,5%	6,4%	19,6%
Educación	8,6%	8,3%	10,6%	8,9%	6,8%	7,1%
Seguridad Convivencia y Justicia	3,3%	4,3%	4,5%	5,5%	3,9%	5,3%
Hacienda	8,1%	5,3%	3,8%	5,0%	5,2%	3,6%
Movilidad	2,6%	2,3%	5,3%	4,1%	2,9%	2,4%
Gobierno	1,3%	6,9%	5,4%	0,8%	1,6%	2,1%
Concejo de Bogotá y órganos de control	0,0%	0,0%	5,5%	1,1%	1,6%	1,6%
Gestión Pública	1,6%	1,5%	1,3%	0,9%	0,8%	1,1%
Planeación	0,2%	0,3%	0,1%	4,2%	0,6%	0,9%
Cultura Recreación y Deporte	0,4%	0,7%	0,6%	1,1%	0,7%	0,8%
Desarrollo Económico Industria y Turismo	0,0%	0,7%	0,8%	1,7%	0,2%	0,8%
Hábitat	1,8%	1,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,5%
Ambiente	0,3%	0,3%	0,6%	0,3%	0,2%	0,3%
Gestión Jurídica	0,4%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%
Mujeres	0,3%	0,0%	0,6%	0,5%	0,3%	0,2%

Fuente: SIDEAP – DASCD

2. Talento humano del Distrito: servidores públicos y contratistas - Periodo 2019 - 2024.

A diciembre de 2024, el talento humano del Distrito Capital contaba con 107.897 personas, de las cuales el 54,8% eran servidores públicos⁴⁵ y el restante 45,2%, contratistas. En la siguiente gráfica se observa la composición y el comportamiento del Talento Humano en el Distrito Capital, desde diciembre de 2019 hasta diciembre de 2024.

Gráfico 26. Talento Humano Distrito Capital, dic 2019 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD⁴⁶

Es de resaltar que, respecto a diciembre de 2019, el Talento Humano creció un **8,1% en** diciembre de 2024, aunque con cifras que oscilan entre más de 100 mil y 115 mil personas, dependiendo del periodo analizado, impactado, de manera

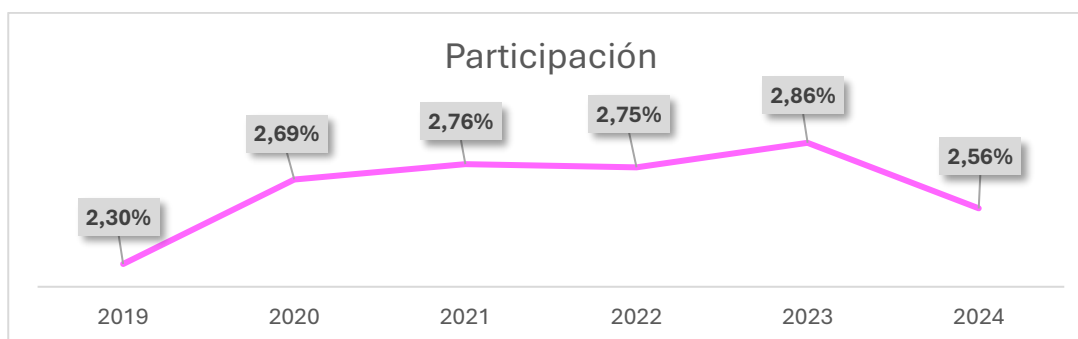
⁴⁵ Al tenor del artículo 123 de la Constitución Política, “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (...)”

⁴⁶ Para efectos de los datos de esta sección, debe tenerse en cuenta que los contratistas se contabilizan únicos, pues existen personas con más de un contrato en diferentes entidades.

principal, por la vinculación de los contratistas que ocurren en distintas fechas del año.

Un aspecto a destacar es que el Talento Humano del Distrito Capital tiene una participación aproximada del 2,56% en diciembre de 2024, con respecto a los ocupados del mercado laboral de la ciudad de Bogotá, lo cual implica una considerable participación del mercado laboral de la ciudad. Dicha participación se tornó especialmente relevante durante el periodo de pandemia, en el que el que la vinculación al Distrito Capital tuvo un impacto positivo pues llegó a tener la mayor participación con aprox. 2,86% en diciembre 2023, contribuyendo de esta manera, a la sostenibilidad y economía de la ciudad.

Gráfico 27. Talento Humano del Distrito Capital como participación de los Ocupados de Bogotá, D.C., semestral dic 2019 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP - SDDE

Por otra parte, es importante destacar que en el Distrito se vienen realizando importantes acciones afirmativas con el fin de promover la vinculación de personas con enfoque diferencial, entre las que cabe destacar la Directiva Conjunta No. 002 del 3 de marzo de 2023, mediante la cual se dictan los *“Lineamientos sobre la vinculación de la ciudadanía con enfoque diferencial, de género o personas con discapacidad o NARP (negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros) o indígenas o LGTBIQ+ en las entidades y organismos distritales de Bogotá D.C, en cumplimiento del punto 16 del acuerdo colectivo laboral 2022.”*, Directiva que no

solo aboga por dicha promoción en la vinculación de servidores públicos, sino también de los contratistas.

a) *Enfoque etario:*

Existe un gran interés por integrar a los jóvenes (de 18 a 28 años) al Estado, para lo cual se han expedido diferentes directrices como el Decreto 2365 de 2019, que propende por la vinculación de los jóvenes con iniciativas como las de *Más Jóvenes en el Estado* y se cree una renovación generacional en el servicio público.

De igual manera, el Distrito Capital se encuentra comprometido con los jóvenes, por lo cual, entre el 2020 y 2023 obtuvo importantes avances en cuanto al cumplimiento de estos compromisos con acciones afirmativas, pues de los 3.740 empleos creados en este rango de tiempo, 539 son empleos en el nivel profesional cuyo requisito de experiencia es sin experiencia.

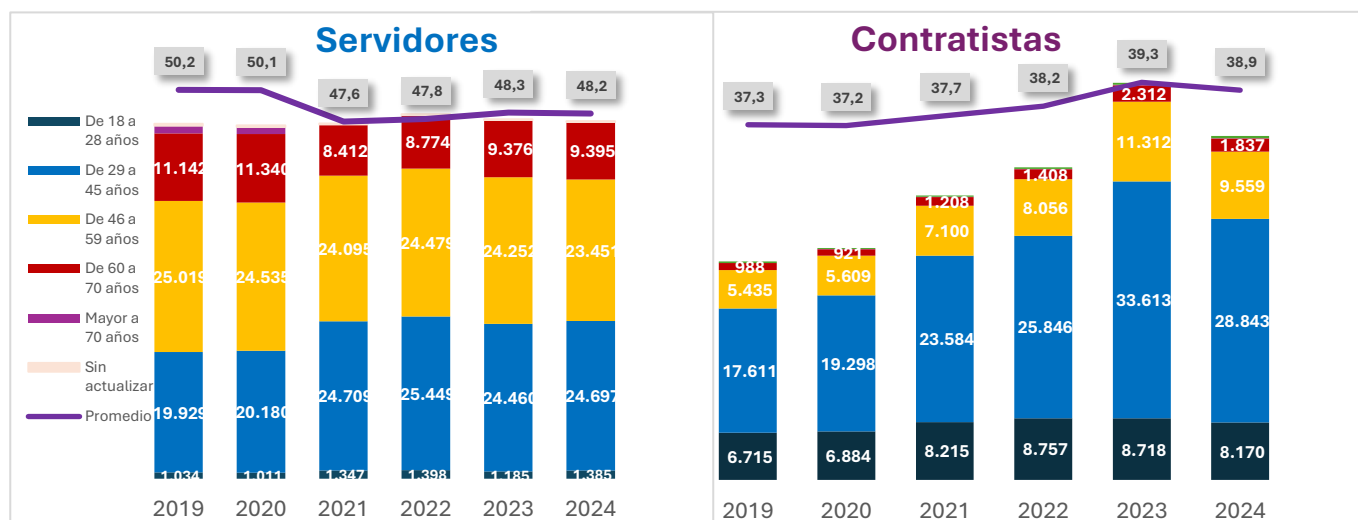
Asimismo, con respecto a las medidas adelantadas por parte del DASCD, se realizaron las acciones afirmativas para la vinculación de jóvenes y personas con discapacidad al sector público Distrital. Con la Circular Externa No. 018 de 2020, se modificó el Manual de Funciones y Competencias Laborales para incorporar equivalencias, y se instó a las entidades para que del total de las personas vinculadas a través del Banco de Proveedores - Talento No palanca el 10% fueran jóvenes entre los 18 y 28 años.

Con la Circular Conjunta No. 001 de 2021, se introdujeron acciones afirmativas para vinculación de jóvenes a empleos públicos, regulando entre otros aspectos, el acceso al empleo público por parte de los jóvenes mientras se define la situación militar, otorgando para el efecto un plazo de 18 meses desde la vinculación y promoviendo la creación del 10% de los empleos nuevos del nivel profesional no deberá exigir experiencia.

Con la Directiva No. 007 de 2021, se dieron las pautas para la implementación de la política de dignificación de prácticas laborales en entidades y organismos públicos de Bogotá, D.C. en cumplimiento del Acuerdo Distrital 805 de 2021, y se logró que 6.735 jóvenes se vincularan en prácticas laborales.

No obstante lo anterior, la participación de los jóvenes como servidores públicos en el Distrito Capital es baja, como se observa en la siguiente gráfica, pues en diciembre de 2019 se tenían 1.034 jóvenes (de 18 a 28 años) y 19.929 adultos jóvenes (de 29 a 45 años), llegando en diciembre 2024 se llegó a 1.385 jóvenes y 24.697 adultos jóvenes.

Gráfico 28. Participación Talento Humano por Rango de Edad, dic 2019 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Debido a que existe mayor capacidad decisoria por parte de las entidades en la selección de los contratistas y a la mayor rotación del personal, se observa que el promedio de edad de estos es de 38,9 años para diciembre de 2024, con cerca de 10 años menos⁴⁷ que el de los servidores públicos, lo que impacta hacia la baja el promedio de edad del Talento Humano del Distrito Capital, siendo la categoría de jóvenes (quienes oscilan entre los 18 y 28 años) con un total de 9.555 personas y,

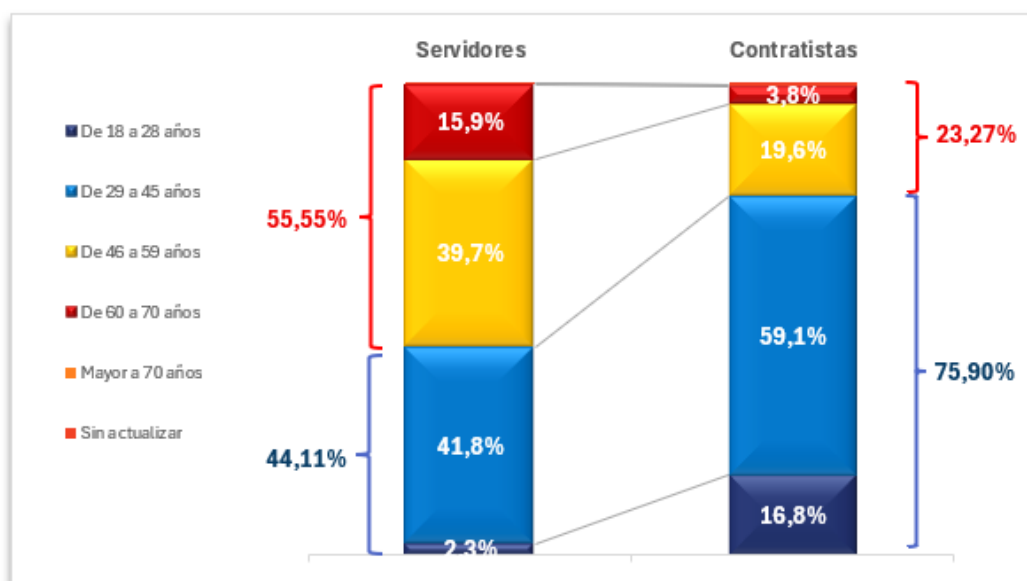
⁴⁷ En promedio.

de adultos jóvenes (entre los 29 a 45 años) con un total de 53.540 personas, mismos grupos que constituye el 75.9% de los contratistas.

Lo anterior se observa con mayor detalle en la siguiente gráfica, pues, con corte a diciembre 2024, la participación de los jóvenes era del 2,3% entre los servidores públicos, y el de los adultos jóvenes era del 41,8%, para un total de 44,11%. Las personas de más de 46 años tenían una participación del 55,55% de los servidores públicos, lo que muestra que la mayoría de los servidores públicos son adultos y adultos mayores (de 60 a 70 años).

No obstante, se puede ver que el balance, por edades, se logra con la vinculación de los contratistas, debido a que el 16,8% son jóvenes y el 59,1% son adultos jóvenes, con solo el 3,8% de adultos mayores de 60 años.

Gráfico 29. Participación Talento Humano por Rango de Edad, 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

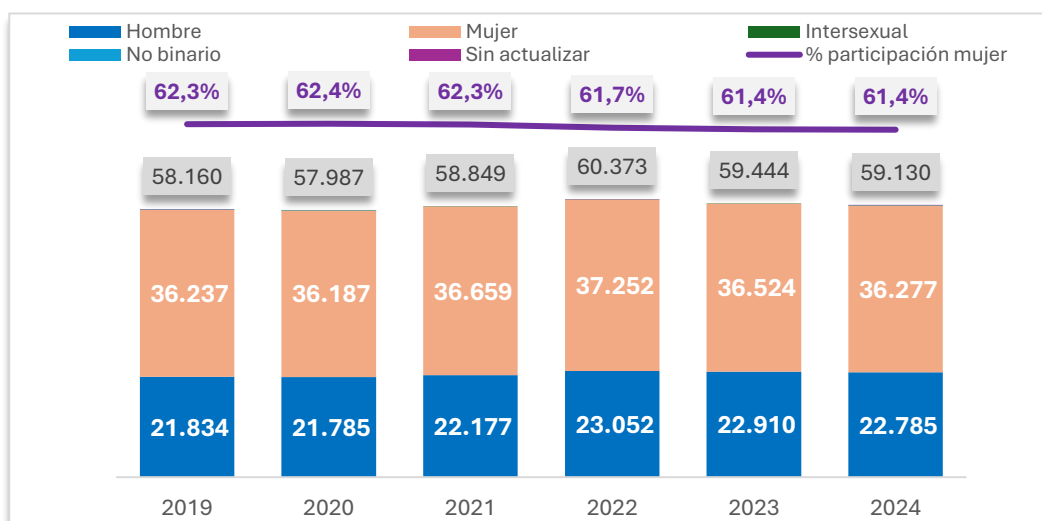
b) *Enfoque de género:*

De acuerdo con el Observatorio Colombiano de Mujeres (2021), si bien se han alcanzado importantes logros y avances en la vinculación de mujeres en los empleos de máximo nivel decisorio tanto en el sector privado como público, aún se presentan brechas considerables que evidencian el compromiso que se debe realizar para alcanzar una paridad e igualdad en el acceso a estos empleos.

De lo anterior, el Distrito Capital ha buscado cumplir con este propósito destacando la importancia de una perspectiva de género en la toma de decisiones gubernamentales, cambiando paradigmas tradicionales conformando sus directivos, y ha puesto especial atención en la distribución de estos cargos en todas las entidades y organismos distritales, siendo una estrategia por convicción, pues la representación de los distintos géneros y en especial el de las mujeres es de relevancia para la administración por su trabajo dedicado y profesional, y por sus aportes al entender y resolver los problemas públicos de la ciudad. Es así como para diciembre de 2024, el Distrito Capital tiene una participación de mujeres en cargos de nivel directo del 50.6%.

Ahora bien, de manera general, con corte a diciembre 2024 el Distrito contaba con 36.277 servidoras públicas con una participación del 61,4%, que a diciembre de 2019, llegaba al 62.3% correspondiendo a 36.237 cifras que se ven influenciadas desde el componente de docentes de la Secretaría de Educación Distrital donde es amplia la participación de la mujer.

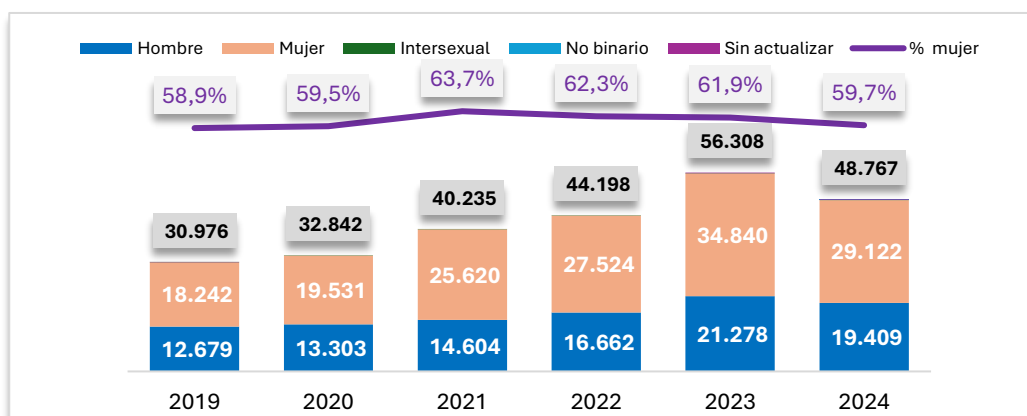
Gráfico 30. Servidores Distrito Capital por Sexo, dic 2019 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD⁴⁸

Para los contratistas se observa, en la siguiente gráfica, igual partición, ya que en diciembre del 2024 se tenían contratadas a 29.122 mujeres con una participación del 59,7%. En este caso se aprecia un aumento notable en el número de contratistas mujeres, pues la participación aumentó en un 0,8%, entre diciembre 2019 y diciembre 2024.

Gráfico 31. Contratistas vigentes Distrito Capital por Sexo, dic 2019 – dic 2024

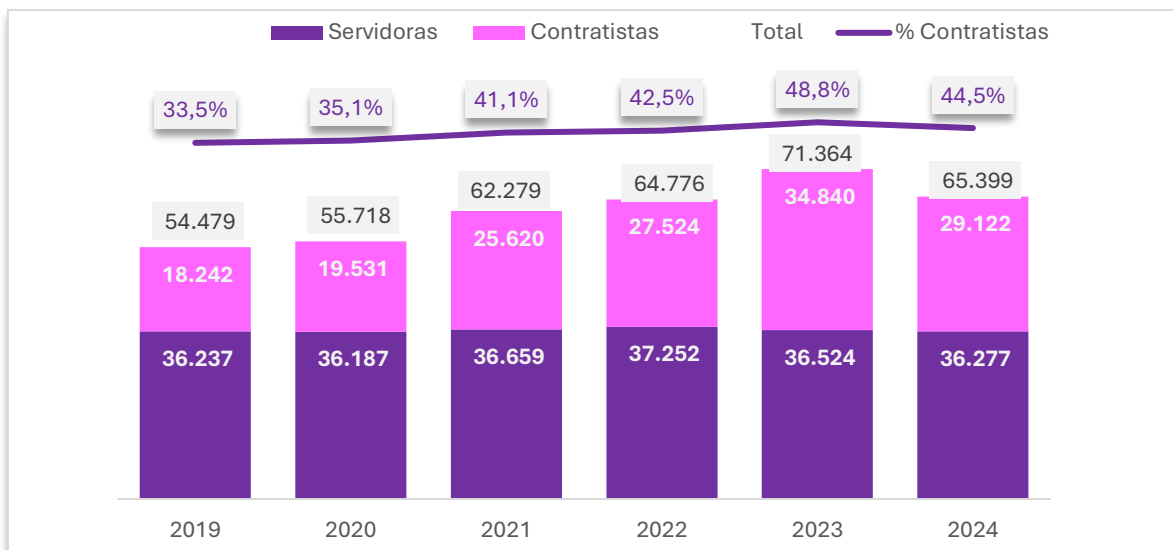


⁴⁸ Nota: se cuentan contratistas únicos, pues existen personas con más de un contrato en diferentes entidades.

Fuente: SIDEAP – DASCD

En total, para diciembre de 2024, el número de mujeres en el Distrito Capital era de 65.399, con una participación de mujeres contratistas del 44.5%. Dicha participación ha venido incrementándose, pues en diciembre de 2019 era del 33,5%.

Gráfico 32. Mujeres en Distrito Capital, dic 2019 – dic 2024.



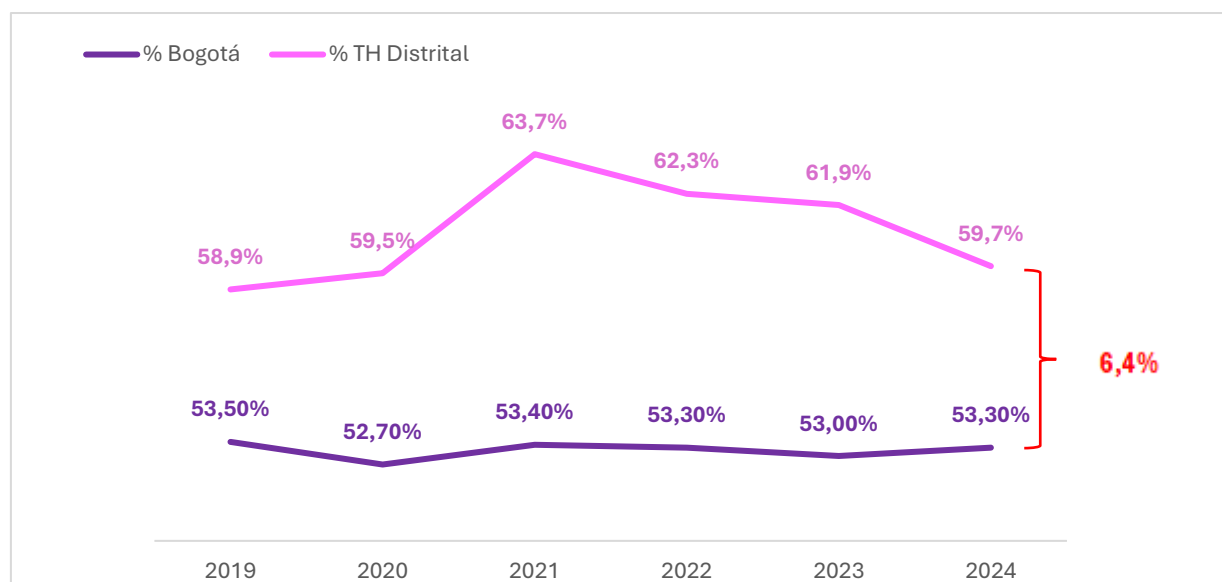
Fuente: SIDEAP – DASCD

En resumen, la Administración distrital ha desempeñado un papel significativo en la promoción de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el avance de Bogotá hacia una ciudad más inclusiva y progresista.

Así también, dada la relevancia de la mujer en el mercado laboral, la Alcaldía de Bogotá D.C. ha venido realizando acciones para reducir la brecha de género. Esto se puede observar en la siguiente gráfica que muestra como la participación de las mujeres en el Talento Humano del Distrito Capital es mayor que la participación de las mujeres mayores de 18 años en Bogotá, D.C., lo cual implica que la participación de la mujer en la Alcaldía es más que proporcional a las mujeres mayores de 18 años en la ciudad, siendo la participación de las mujeres en el Talento Humano

superior al 59,7% en diciembre 2024, alcanzando una sobre representación del 7,9%.

Gráfico 33. Mujeres Talento Humano del Distrito Capital y % Mujeres >= 18 años de Bogotá, D.C., semestral dic 2019- dic 2024.



El Distrito Capital ha venido avanzando en la adopción e implementación de instrumentos de política pública dirigidas a promover de manera efectiva y eficaz el desarrollo integral de la población, protegiendo la diversidad étnica y cultural de la ciudad, entre las cuales se encuentran: la Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá,⁴⁹ orientación y coordinación del Plan Integral de Acciones Afirmativas para los afrodescendientes residentes en Bogotá”,⁵⁰ la Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural, la Garantía, la Protección y el Restablecimiento de los Derechos de la Población

⁴⁹ Acuerdo Distrital 175 de 2005, “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá y se dictan otras disposiciones”

⁵⁰ El Decreto Distrital 192 de 2010 “Por el cual se adopta el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de la Población Afrocolombiana, Negra y Palenquera en el Distrito Capital y se ordena su ejecución.”

Raizal en Bogotá⁵¹ y la creación y reglamentación del Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.⁵²

Ahora bien, adicional a los lineamientos impartidos en la Directiva Conjunta 002 de 2023, se emitió la Circular conjunta No 005 de 2023, que presenta los lineamientos para promover la vinculación laboral y el despliegue de acciones afirmativas para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras en las entidades y organismos distritales.

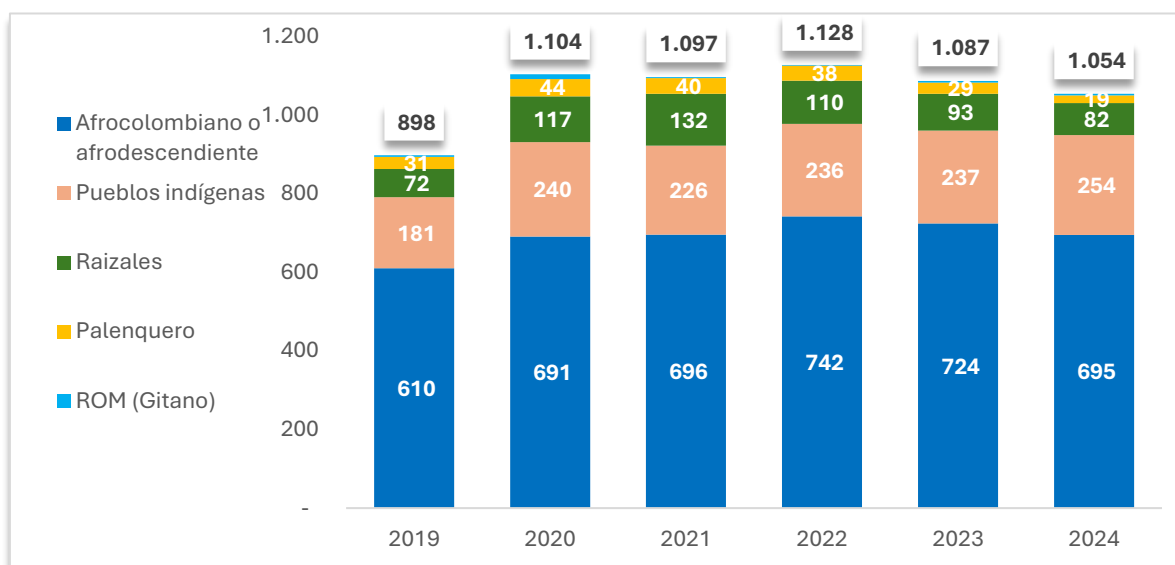
Con respecto al Talento Humano que se reconoce con pertenencia a algún grupo étnico en el Distrito Capital, se tiene que para diciembre de 2024 había 1.074 servidores que informaron sobre esta. Se precisa que el número de servidores con identidad étnica disminuyó un 3,04% desde diciembre de 2023, en el que había 1.087 servidores, representando actualmente el 1,78% del total de servidores.

A diciembre 2024, de los servidores que se identificaron como pertenecientes a algún grupo étnico el 65,9% son Afrocolombianos o afrodescendientes (695), siendo la población con mayor representación, seguido de los que pertenecen a algún Pueblo Indígena con un 24,10% (254), los Raizales con el 7,78% (82), los Palenqueros representan el 1,8% (19) y los ROM con el restante 0,38% (4).

⁵¹ Decreto Distrital 554 de 2011, “Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones”

⁵² Decreto Distrital 248 de 2015, “Por medio del cual se crea y reglamenta el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”

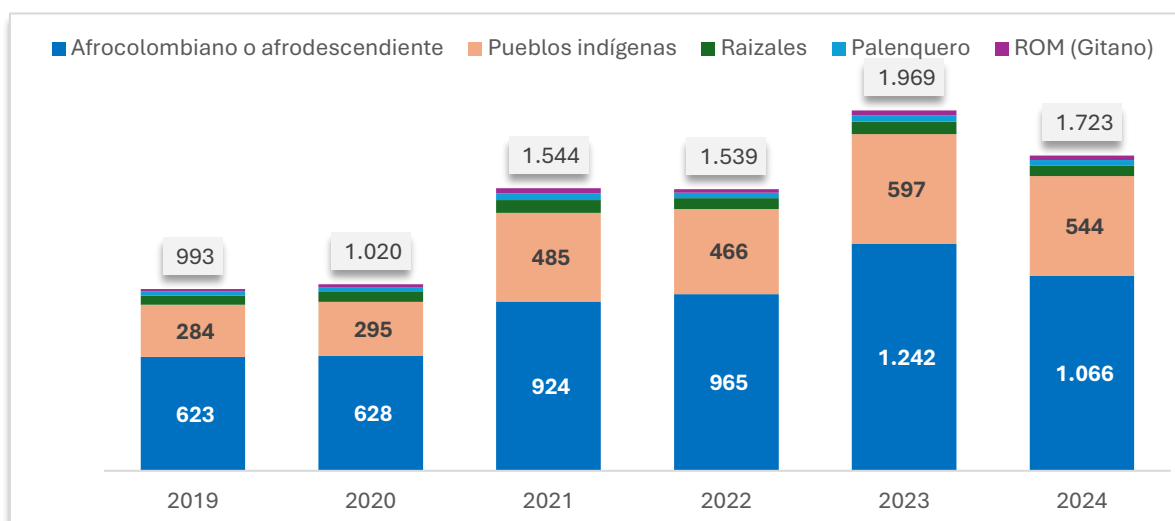
Gráfico 34. Servidores por Grupo Étnico, dic 2019 – dic 2024



Fuente: SIDEAP

En tratándose de los contratistas, 1.753 se reconocen con pertenencia a algún grupo étnico a diciembre 2024, representando el 3,53% de los contratistas, según la siguiente distribución: el 61,9% son Afrocolombianos o afrodescendientes (1.066), siendo la población con mayor representación, seguido de las personas que pertenecen a algún Pueblo indígena con un 31,6% (544), los Raizales que representan el 3,3% (57), los Palenqueros representan el 1,7% (30) y los ROM son el restante 1,5% (26).

Gráfico 35. Contratistas por Grupo Étnico, dic 2019 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Nota: se cuentan contratistas únicos, pues existen personas con más de un contrato en diferentes entidades.

Como quiera que, según cifras de la Secretaría de Planeación, en Bogotá habitan más de 118 mil personas de ascendencia negra afrocolombiana, 1.911 raizales (personas provenientes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y 983 palenqueros (originarios de San Basilio de Palenque), ⁵³ se estima que, salvo la población afrocolombiana, los demás grupos étnicos se evidencian representados en el Distrito por encima de su equivalente en la tasa poblacional de Bogotá.

Así las cosas, si bien la población afrocolombiana, es la que mayor representación tiene en la conformación del talento humano del Distrito, debe tenerse en cuenta que la población afrodescendiente equivale al 1,47% de la población de Bogotá,

⁵³ Información tomada de la publicación “Bogotá enaltece a sus comunidades Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en el Día de la Afrocolombianidad”, del 17/05/2024. La cual se puede consultar en: <https://www.gobiernobogota.gov.co/noticias/bogota-enaltece-sus-comunidades-negra#:~:text=Seg%C3%BAAn%20cifras%20de%20la%20Secretar%C3%AD,a,considerado%20como%20el%20primer%20pueblo>

mientras su representación en el distrito como servidores públicos y contratistas equivale al 0,60% y 1,17 %, respectivamente.

d) *Población con discapacidad.*

En la Alcaldía se han venido realizando importantes acciones afirmativas para las personas con Discapacidad, entre ellos la expedición de la Circular externa 018 de 2020, se realizaron acciones afirmativas para la vinculación de jóvenes y personas con discapacidad al sector público Distrital, recomendando a las entidades realizar ajustes razonables de los puestos de trabajo y la promoción de teletrabajo.

De igual manera, con el Decreto Distrital 842 de 2018, en su artículo 3, se dio beneficios de horario flexible para personas cuidadoras de personas con discapacidad y con el Decreto 050 de 2023, se impartieron criterios de prioridad para otorgar teletrabajo a personas con discapacidad y cuidadores.

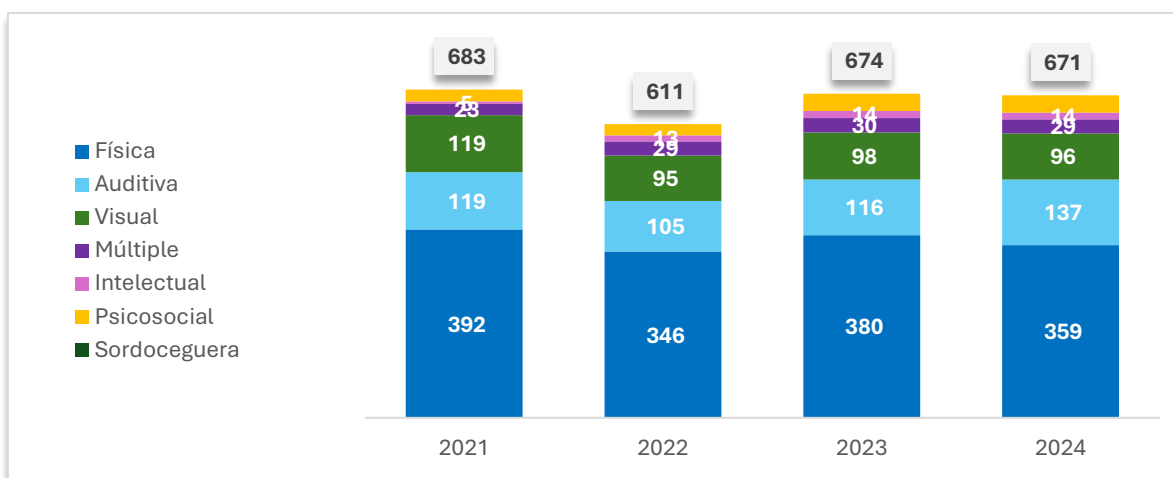
Por otra parte, mediante Directiva Conjunta 002 de 2023, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el DASCDD, impartieron lineamientos sobre la vinculación con enfoque diferencial, entre otros, de personas con discapacidad.

Así mismo, en los concursos realizados por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, se ha promovido que en las convocatorias distritales se otorguen las garantías necesarias y ajustes razonables para que permitan la participación de la población con discapacidad, y se han realizado trabajos articulados con el Comité Distrital de Discapacidad para la divulgación de dichas convocatorias.

Con respecto al Talento Humano con discapacidad en el Distrito Capital, se tiene que para diciembre de 2024 había 671 servidores que informaron sobre su discapacidad.

Para diciembre 2024, la discapacidad más informada por los servidores era la física con 359 personas (53,5%), seguida de la auditiva con 137 personas (20,42%) y visual con 96 personas (14,31%).

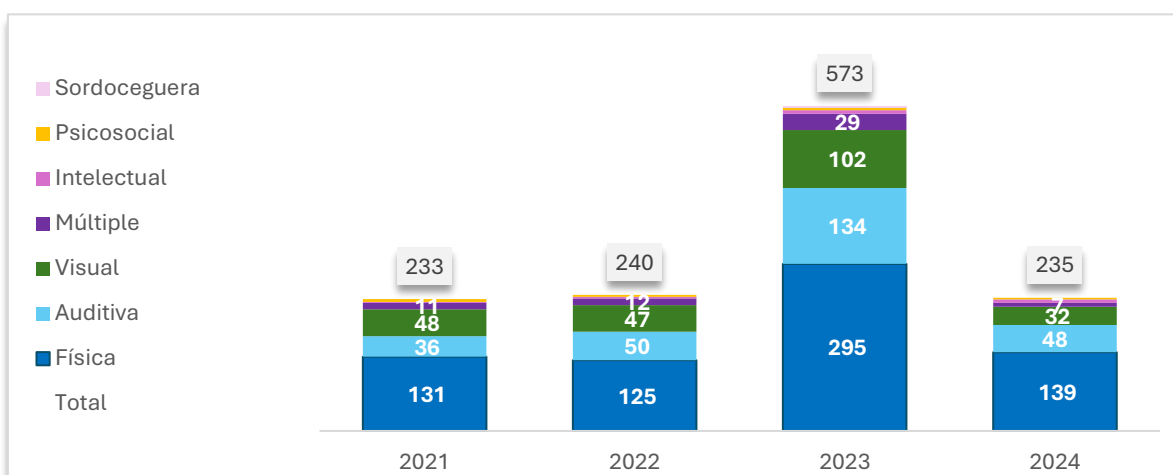
Gráfico 36. Discapacidad Servidores por Tipo, dic 2023 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP - DASCD

Con respecto a los contratistas, para diciembre 2024, la discapacidad más informada es, de igual manera, la física con 139 personas (59,15%), seguida de la auditiva con 48 personas (20,43%) y la visual con 32 personas (13,62%).

Gráfico 37. Discapacidad Contratistas por Tipo, dic 2023 – dic 2024.



Fuente: SIDEAP

Nota: se cuentan contratistas únicos, pues existen personas con más de un contrato en diferentes entidades

Es importante señalar, sin embargo, que respecto a la población con discapacidad que habita Bogotá, el porcentaje de vinculación al Distrito a través de contrato resulta inferior, pues la tasa de personas con discapacidad corresponde a un 0,78% respecto al total de la población de la ciudad, mientras que la tasa de contratistas que registran discapacidad no supera el 0,48% del total de contratistas, lo que demanda que se realicen mayores esfuerzos con el fin de aumentar la representación de esta población en el Talento Humano del Distrito.

3. La contratación estatal en modalidad de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993,⁵⁴ el contrato de prestación de servicios es un tipo de negocio jurídico que utiliza el Estado y que se encuentra consagrado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP, como un contrato típico que pueden celebrar las entidades estatales, para atender actividades relacionadas con la gestión y funcionamiento de la entidad.⁵⁵

Como contrato típico, el de prestación de servicios comparte las características generales de los contratos administrativos, por lo tanto, y de acuerdo con lo descrito por Expósito (2003), es un contrato de adhesión, bilateral, oneroso, consensual, nominado, conmutativo, causal, individual o *intuitu personae*, principal y tiene por

⁵⁴ Del siguiente tenor literal: “3. Contrato de prestación de servicios. 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 sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

⁵⁵ De conformidad con lo señalado por el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, procederá la modalidad de contratación directa cuando se requiera para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales

objeto la satisfacción de una necesidad pública un fin de interés público. (P. 258-259)

Dicha caracterización, en tratándose de los contratos de prestación de servicios, ha tenido un vasto desarrollo jurisprudencial y conceptual, de la cual resaltamos los siguientes precedentes:

En Sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional, señaló:

“...El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual ...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

b. *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas. Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las*

actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo. (...)”⁵⁶

A su turno, el Consejo de Estado mediante Sentencia de Unificación SUJ-025-CES2-2021 del 9 de septiembre de 2021, señaló:

“(…) Así pues, con base en las anteriores disposiciones de rango legal y reglamentario que complementan su regulación, y de un amplio acervo jurisprudencial de esta corporación, se pueden considerar como características del contrato estatal de prestación de servicios las siguientes: 87. (i) Solo puede celebrarse por un

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-154/97. Referencia: Expediente D-1430. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. 19 de marzo de 1997.

«término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta. 88. (ii) Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados». 89. (iii) El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».

Y, agrega:

“90. A este respecto, conviene aclarar que lo que debe existir entre contratante y contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados. (...)”⁵⁷

En síntesis, el contrato estatal de prestación de servicios es un instrumento importante y válido de gestión pública y de ejecución presupuestal, cuyas características están ampliamente descritas y reguladas en la ley y en la jurisprudencia y cuya finalidad está atada a la satisfacción de necesidades, la prevalencia del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En términos de contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión, el Distrito Capital contaba con 31.721 contratos vigentes para diciembre de 2019, y con 51.072 contratos vigentes para diciembre de 2024, lo que representa

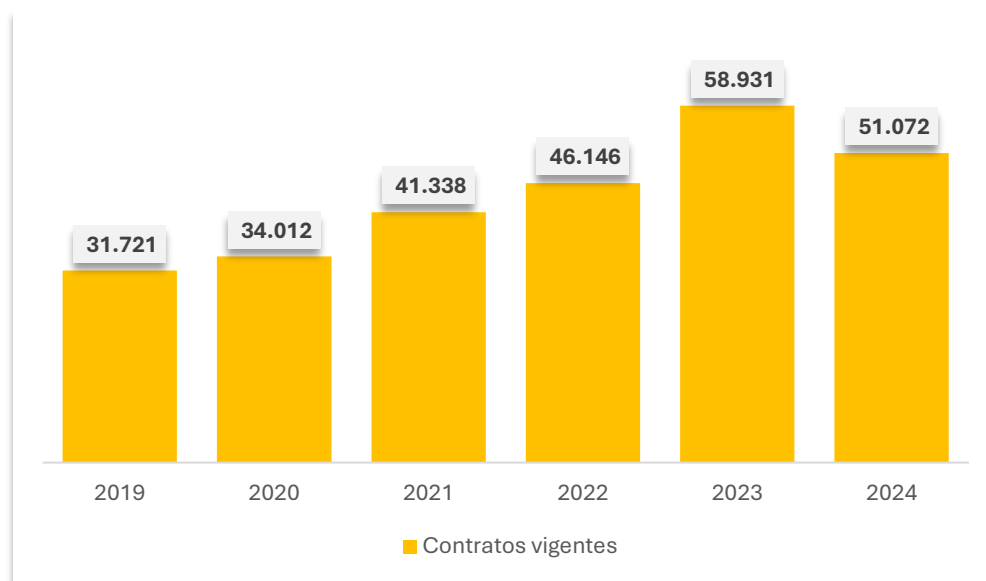
⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación Sentencia de unificación por importancia jurídica: SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021.

un crecimiento muy significativo, crecimiento que se puede explicar, como se ha venido señalando, por la implementación de nuevas estrategias en el Distrito Capital, enfocadas en la oferta de bienes y servicios que se presta a los grupos poblacionales, con el fin de lograr que la atención no solamente se adapte a las necesidades cambiantes de dichos grupos, sino que responda en situaciones de emergencia, económica, social y ecológica.

De igual manera, se han implementado políticas para acercar la oferta de bienes y servicios a la ciudadanía, en los territorios, lo que ha requerido un despliegue del talento humano adicional en los territorios, exigiendo más capacidades para poder soportar dichas estrategias de las que se pueden prestar con los servidores públicos actuales.

Aunado a lo anterior, las estrategias de acompañamiento y territorialización de la administración Distrital, han contado, de igual manera, con profesionales vinculados en modalidad contratos de prestación de servicios.

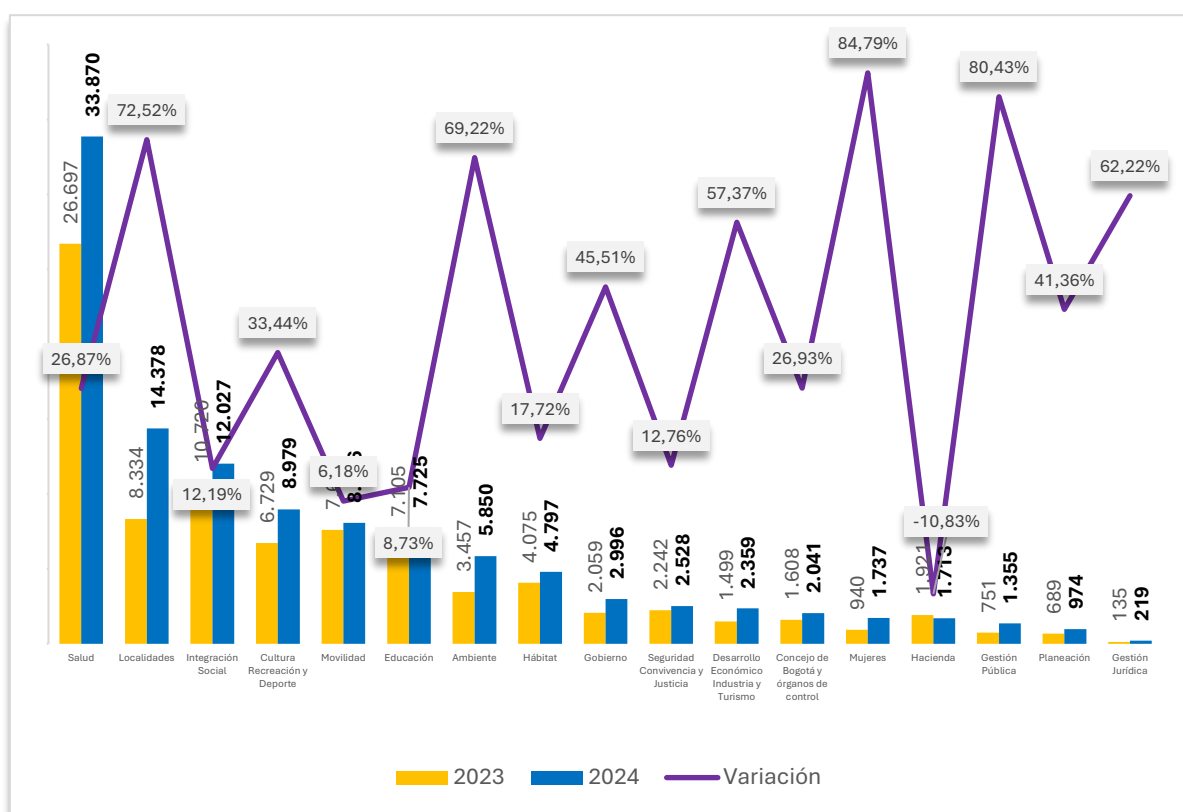
Gráfico 38. Total Contratos Vigentes dic 2019-dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Se presenta una disminución en el número total de contratos vigentes entre diciembre 2023 y diciembre 2024, al analizar el comportamiento de los contratos suscritos entre enero y junio de cada año, se evidencia un crecimiento cercano al 25%. Este incremento está directamente relacionado con el proceso de armonización presupuestal que se adelanta al finalizar la vigencia de un Plan de Desarrollo. Dicho proceso implica la formulación de nuevos proyectos de inversión, lo cual genera la necesidad de adelantar nuevos procesos contractuales alineados con las metas y prioridades definidas en el nuevo plan.

Gráfico 39. Contratos Suscritos dic 2023 dic 2024.



Fuente: SIDEAP – DASCD

4. Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024.

En línea con los objetivos planteados por el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura”, es el uso racional de los contratos de prestación de servicios con

miras a desarrollar este elemento en el Plan de Formalización Laboral - Formalización Para Servir: La ciudadanía. Si bien en el Distrito Capital, se cuenta con la información relacionada con los procesos de contratación por vigencias, sectores y entidades u organismos contratantes, no se contaba con un análisis pormenorizado de tipo cualitativo y cuantitativo de las tipologías o temáticas de los contratos que se han suscrito en el Distrito.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, haciendo uso de la Inteligencia Artificial- IA, desarrolló un modelo de clasificación supervisada, tomando como referencia los objetos de los contratos suscritos en las vigencias de 2018 al 2024. Esto se construyó a partir de la información que las entidades elaboran para reportar al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal, y que también es cargada en SIDEAP.

Producto de la data arrojada por el modelo de clasificación supervisada desarrollado, se elaboró el documento denominado “Diagnóstico y estrategias para la mejora de la contratación pública en Bogotá: Un análisis de clústeres y clasificación supervisada”, que se encuentra como anexo 3 del presente Plan de Formalización Laboral- Formalización Para Servir: La ciudadanía Primero.

A continuación, se extraen los principales hallazgos del documento, con miras a fortalecer el análisis de la contratación pública en Bogotá y las acciones a seguir contenidas en la propuesta del Plan de Formalización Laboral:

a) Descripción del Modelo de Clasificación Supervisada utilizado

El proceso de clasificación de los contratos suscritos en el Distrito Capital en las vigencias 2018-2024, se abordó en dos etapas principales, cada una con enfoques complementarios y técnicas específicas para optimizar la organización de los datos. La primera etapa, se llevó a cabo desarrollando un modelo para identificar patrones

y agrupar los objetos de los contratos en clústeres (tipologías de contratos por temáticas recurrentes). En este modelo se desarrollaron a nivel macro, las siguientes acciones: procesamiento de datos, selección de clústeres Iniciales, exploración y análisis de cada clúster, y subdivisión en clústeres más específicos.

La segunda etapa consistió en desarrollar un modelo de clasificación no supervisada, a través de la extracción de palabras clave que permitiera etiquetar automáticamente nuevos objetos contractuales dentro de los clústeres establecidos, aprovechando tanto las características específicas de cada clúster como los patrones de palabras clave detectados. Además, con el fin de mejorar la precisión del modelo, este se entrenó con los datos ya clasificados, vectorizando nuevamente los textos de los objetos contractuales, para que se pudiera aprender las características específicas de cada clúster.

Este enfoque híbrido permite la integración de nuevos datos y ajustes en los clústeres mediante la adición de palabras clave o el reentrenamiento del modelo supervisado, manteniendo la consistencia en la clasificación.

b) Clasificación por clústeres:

Los clústeres identificados (agrupaciones de contratos según su afinidad temática en relación con el objeto del contrato), buscan ofrecer una visión más clara sobre las tendencias de contratación en el Distrito capital durante las vigencias 2018-2024.

- **Muestra analizada:** Para el análisis realizado, se consideró la totalidad de los contratos suscritos entre los años 2018 y 2024, alcanzando un total de 570.240 contratos. El corte de la información es el mes de agosto para la vigencia 2024.
- **Clústeres clasificados y depurados:** Producto de los modelos desarrollados y de su integración, se tiene un total de cincuenta y cuatro (54) clústeres que concentran la contratación de Bogotá en el periodo ya mencionado.

- **Áreas temáticas:** Los 54 clústeres se clasificaron a su vez en nueve (9) áreas temáticas para mayor facilidad al momento de realizar análisis o visualizar la información, permitiendo así, una visión completa de su descripción y características.

c) Análisis de tendencias de los objetos de contratos en el Distrito

Como producto del análisis realizado por clúster y áreas temáticas para clasificar en tipologías los contratos suscritos entre 2018 al 2024, a continuación, se presentan los análisis por sector administrativo, áreas temáticas y clúster, desarrollados a profundidad en el documento de análisis de contratación, citado en líneas anteriores.

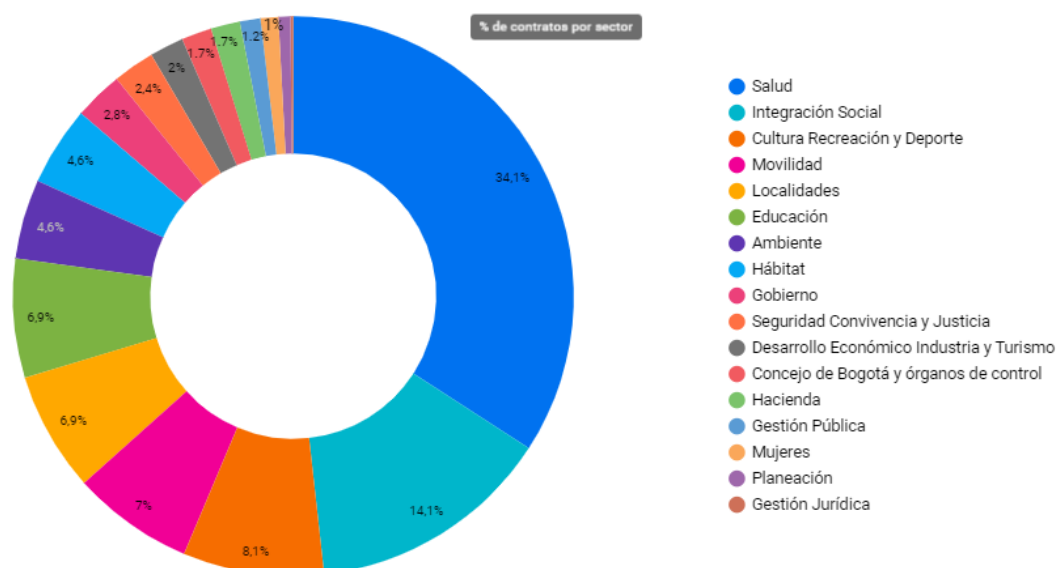
- Análisis por Sector Administrativo

En el desarrollo del presente análisis de la contratación en el periodo 2018 a 2024 por sector administrativo, se tienen en cuenta los sectores administrativos de coordinación establecidos mediante el Acuerdo Distrital 257 de 2006, modificado entre otros, por los Acuerdos Distritales Nos. 490 de 2012, 637 de 2016, 638 de 2016, 641 de 2016.

En este análisis de las tipologías y tendencias de la contratación pública en Bogotá en el periodo 2018-2024, se toman como referencia los sectores administrativos de coordinación definidos en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual ha sido modificado, entre otros, por los Acuerdos Distritales 490 de 2012, 637, 638 y 641 de 2016. Además, para efectos del análisis de la información, se incorpora como sector el de “Localidades” considerando que sus necesidades de contratación son asumidas a través de los Fondos de Desarrollo Local y como un solo sector el “Concejo de Bogotá – Órganos de control” que hacen parte del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá.

Por sector administrativo de coordinación, la representación de cada uno de los sectores en el total de la contratación en Bogotá en los años 2018 a 2024, es la siguiente:

Gráfico 40. Contratación por sector administrativo



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

El sector salud tiene una representación del 34.1% del total de la contratación en el Distrito con 194.602 contratos suscritos entre el 2018 al 2024, seguido del sector Integración Social con 80.488 contratos, el sector de Cultura, Recreación y Deporte con 46.389, el sector Movilidad con 39.918 contratos y de quinto el lugar, el sector Localidades con 39.371 contratos.

Esto refleja una alta inversión destinada a atender las necesidades de salud de la población, lo que puede estar influenciado por políticas de fortalecimiento del sistema de salud, atención a la pandemia y mejoras en los servicios asistenciales y administrativos. La significativa participación de este sector indica su prioridad dentro de la agenda pública.

El sector de integración social ocupa el segundo lugar con un 14.1%. Esta alta participación evidencia un enfoque en programas de asistencia social, atención a

poblaciones vulnerables y desarrollo comunitario. Refuerza el compromiso del Distrito en áreas como la atención a la primera infancia, adultos mayores y programas de inclusión social, como se verá más adelante.

Con un 8.1% de la contratación, el sector de Cultura, Recreación y Deporte destaca por su inversión en proyectos culturales y deportivos. Indica un esfuerzo por promover actividades recreativas, apoyar el desarrollo cultural y fomentar el deporte como herramienta de cohesión social.

La contratación en el sector de movilidad representa el 7%, lo que refleja su orientación en infraestructura vial, mantenimiento de vías, transporte público y mejoras en la movilidad urbana.

El sector Localidades representa el 6.9% del total de la contratación. Este porcentaje refleja la contratación a través de los Fondos de Desarrollo Local.

El sector educativo representa el 6.9% del total de la contratación. Esto sugiere contrataciones orientadas en contratación de docentes/formadores/instructores y programas de mejora educativa, enfocados en garantizar el acceso y la calidad de la educación en el Distrito.

Los sectores de Ambiente y Hábitat suman un 9.2% de la contratación. Reflejan el interés del Distrito en programas de sostenibilidad, protección ambiental y desarrollo urbano. Estas contrataciones están orientadas a proyectos de conservación, gestión del recurso hídrico y manejo del espacio público.

El sector Gobierno, con un 2.8%, incluye actividades relacionadas con la gestión administrativa y del espacio público.

El sector de Seguridad, Convivencia y Justicia representa un 2.4% de la contratación, indicando una tendencia en programas de seguridad ciudadana, convivencia y administración de justicia. Aunque es un porcentaje menor, refleja la atención a problemáticas de seguridad y el esfuerzo por fortalecer la justicia y la convivencia.

El resto de los sectores, como Desarrollo Económico, Hacienda, Gestión Pública, Mujeres, Planeación y Gestión Jurídica, suman participaciones menores, del 2% o menos. Esto sugiere áreas de contratación más específicas y enfocadas en funciones especializadas de apoyo a la gestión distrital.

- Análisis por áreas y clúster

Se presentan las tendencias por áreas temáticas, clústeres y años (2018 a 2024)

Tabla 11. Número de contratos por área y clúster por cada año

Área/ Clústeres	G 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total general
Área de Gestión y Administración Pública	19755	18285	22660	22481	25618	26602	26626	162027
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	379	400	594	847	685	741	728	4374
COBRO COACTIVO	275	284	315	220	278	293	320	1985
CONDUCTOR	588	409	508	587	372	343	525	3332
CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	325	311	323	300	373	270	236	2138
CONTROL FISCAL	114	189	234	215	408	464	161	1785
CONTROL INTERNO, VIGILANCIA Y AUDITORÍA	423	369	530	374	359	393	546	2994
CONTROL Y SEGUIMIENTO A PROCESOS/PROYECTOS/PROGRAMAS	4996	4710	5995	5493	6468	6704	8038	42404
CORRESPONDENCIA/GESTIÓN DOCUMENTAL	1818	1875	2172	1993	2072	2230	1906	14066
DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y EMPLEO PÚBLICO	30	31	34	47	27	45	35	249
GESTIÓN CONTABLE Y FINANCIERA	1202	1442	2056	1998	2555	2699	2710	14662
GESTIÓN CONTRACTUAL	1872	2088	3134	2986	3366	3638	3346	20430
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	160	207	324	320	333	309	302	1955
SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y/O ASISTENCIAL	7282	5591	5818	6423	7591	7777	7085	47567
SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN/MIPG	291	379	623	678	731	696	688	4086
Área de Salud y Asistencia	23121	19124	19948	26752	22543	20173	17288	148949
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS / ASISTENCIALES EN SALUD	10978	7818	9189	12691	8851	10070	8415	68012
ACTIVIDADES EN EL PLAN DE SALUD PÚBLICA	2195	3257	2892	4427	2846	3114	1949	20680
ENFERMERÍA	6336	5488	5346	6916	7467	3884	4216	39653
FARMACIA	489	404	382	329	583	310	405	2902
MÉDICO	974	712	868	1004	1079	1046	881	6564
MÉDICO ESPECIALISTA	1604	1111	1004	1000	1223	1257	1058	8257
TERAPEUTA/FISIO/RESPIRATORIO/OCUPACIONAL	545	334	267	385	494	492	364	2881
Área de Participación y Cohesión Social	16798	16694	19809	20288	19613	18356	17602	129160
ACOMPAÑAMIENTO ESCOLAR Y PEDAGÓGICO	410	308	404	259	277	299	339	2296
ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	4471	5071	6391	6773	5288	4032	4159	36185

PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL DISTRITAL 2024-2027

Área/ Clústeres	G 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total general
ATENCIÓN A VÍCTIMAS, CONSTRUCCIÓN DE PAZ, DIALOGO, MEMORIA	350	450	599	539	665	756	673	4032
ATENCIÓN AL HABITANTE DE CALLE	579	649	877	846	562	669	417	4599
ATENCIÓN Y MONITEREO DE VENDEDORES INFORMALES	21	17	59	34	44	50	56	281
DOCENTE	2592	2036	1701	2377	2417	2319	2204	15646
ENFOQUE POBLACIONAL	2102	1460	2239	2045	2210	2347	2653	15056
GESTIÓN, ACOMPAÑAMIENTO Y DESARROLLO COMUNITARIO	1798	1866	2126	2550	2368	2580	1767	15055
GESTOR (PAZ, CONVIVENCIA, COMUNITARIO, ETC)	370	270	316	645	984	862	704	4151
GUARDIAN CICLOVÍA	282	368	263	277	304	362	316	2172
RELACIONAMIENTO CON LA CIUDADANÍA	3273	3647	3900	3593	4046	3545	3088	25092
SERVICIOS ARTISTICOS	550	552	934	350	448	535	1226	4595
Área de Gestión Ambiental y Urbana	3930	3401	3487	4001	4936	4302	4380	28437
ACTIVIDADES Y APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL DEL PLAN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL - PIGA	63	58	99	68	73	66	66	493
ATENCIÓN ANIMAL Y VETERINARIA	454	451	341	361	405	334	568	2914
GESTIÓN AMBIENTAL	2151	1472	2008	2190	2406	2347	2302	14876
GESTIÓN CATASTRAL	136	53	65	393	925	513	256	2341
HÁBITAT	168	195	169	170	201	218	221	1342
JARDÍN BOTÁNICO - OPERARIOS/JARDINEROS	242	418	233	317	439	437	336	2422
RECUPERACIÓN, DEFENSA Y SUPERVISIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO/URBANISMO	716	754	572	502	487	387	631	4049
Área de Tecnología y Soporte Técnico	3063	3182	4330	4085	4358	4266	4413	27697
AUDIOVISUALES	350	309	460	397	420	437	417	2790
COMUNICACIONES/PERIODISMO	849	1237	1764	1315	1563	1556	1580	9864
DESARROLLO TECNOLÓGICO, SOPORTE DE APLICATIVOS Y PLATAFORMA, BASES DE DATOS	1615	1462	1969	1873	2039	1982	2279	13219
DIGITADOR	249	174	137	500	336	291	137	1824
Área de gestión jurídica	3535	3288	4203	3904	4200	4057	4459	27646
GESTIÓN JURÍDICA	3312	3007	3879	3633	3915	3797	4136	25679
REPRESENTACIÓN JUDICIAL	223	281	324	271	285	260	323	1967
NO CLASIFICADOS	3084	2163	2587	2820	3178	4057	3280	21169
NO CLASIFICADOS	3084	2163	2587	2820	3178	4057	3280	21169
Área de Seguridad y Control	832	1003	1704	2124	2314	3291	1770	13038
ATENCIÓN Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CALAMIDADES	427	519	1105	989	835	749	588	5212
GESTIÓN POLICIVA	117	114	77	83	96	111	87	685
SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y CULTURA CIUDADANA	270	321	422	862	638	596	613	3722
TRANSMILENIO - GESTIÓN DE SEGURIDAD Y ANTIEVASIÓN	18	49	100	190	745	1835	482	3419
Área de mantenimiento, recursos físicos e infraestructura	1380	1271	1545	1232	1259	1203	1439	9329
INFRAESTRUCTURA	283	196	214	202	288	239	298	1720

Área/ Clústeres	G 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total general
RECURSOS FÍSICOS, INVENTARIO Y ALMACÉN	585	569	694	587	554	598	624	4211
SERVICIOS DE MANTENIMIENTO	512	506	637	443	417	366	517	3398
Área de movilidad	450	342	689	623	214	260	210	2788
TRANSITO Y MANTENIMIENTO VIAL	450	342	689	623	214	260	210	2788
Total general	75948	68753	80962	88310	88233	86567	81467	570240

Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

El total de contratos pasó en 2018 con 75.948 a 81.467 en 2024, mostrando un aumento general del 7.3%. El máximo fue en 2021 con 88,310 contratos. Hubo un incremento constante hasta 2021, seguido por una leve estabilización con una ligera disminución hacia 2023 y 2024.

Ahora bien, el **Área de Gestión y Administración Pública**, es el área con mayor volumen, representando el 28.4% del total. El clúster más relevante es el de "Servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial", con el 29% de los contratos en esta área.

El clúster con el crecimiento más notable es el de "Control y seguimiento a procesos/programas", que incrementó en un 60.9% (2018-2024).

El **Área de Salud y Asistencia** es la segunda área más importante, representa el 26.1% de los contratos totales. El clúster de "Actividades administrativas/asistenciales en salud" acumula el 45.6% de los contratos de esta área. Por otra parte, el clúster con mayor crecimiento es el del "Plan de salud pública", con un aumento del 11.3% (2018-2024).

La tercera **Área en representación es Participación y Cohesión Social** (22.6%), cuya representación se mantiene constante en torno al 22%. El clúster más destacado es el de "Atención a la primera infancia", que concentra el 28% de los contratos en esta área. El clúster de "Gestión, acompañamiento y desarrollo comunitario" subió un 33.7% entre 2018 y 2024.

Por otra parte, el **Área de Gestión Ambiental y Urbana** representa un (5%) de las nueve áreas del modelo de clasificación supervisada. El Clúster principal es el de Gestión ambiental con una participación del (52.3%) del área. El clúster de "Gestión catastral" presentó un crecimiento significativo entre 2018 y 2024, con un aumento de más del 1600%.

El **Área de Tecnología y Soporte Técnico** representa el (4.8%) del total de la contratación. El clúster de "Desarrollo tecnológico y soporte", representa el 47.7% de los contratos del área. Se destaca como un área de 3,063 en 2018 a 4.413 en 2024.

El **Área de Seguridad y Control** (2.3%), contiene el clúster de "Transmilenio - Gestión de seguridad y antievasión" que tuvo un incremento del 250% entre 2018 y 2024.

Total de contratos por clústeres

De acuerdo con la clasificación de los contratos por medio de clústeres, se muestra la distribución de clústeres y el porcentaje de representación sobre el total de la contratación en Bogotá:

Tabla 12. Número de contratos y porcentaje de cada clúster

Clústeres	Contratos	%
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS / ASISTENCIALES EN SALUD	68.012	11,93%
SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y/O ASISTENCIAL	47.594	8,35%
CONTROL Y SEGUIMIENTO A PROCESOS/PROYECTOS/PROGRAMAS	42.404	7,44%
ENFERMERÍA	39.653	6,95%
ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	36.185	6,35%
GESTIÓN JURÍDICA	25..679	4,50%
RELACIONAMIENTO CON LA CIUDADANÍA	25092	4,40%
NO CLASIFICADOS	21.169	3,71%

PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL DISTRITAL 2024-2027

Clústeres	Contratos	%
ACTIVIDADES EN EL PLAN DE SALUD PÚBLICA	20.680	3,63%
GESTIÓN CONTRACTUAL	20.430	3,58%
DOCENTE	15.646	2,74%
ENFOQUE POBLACIONAL	15.056	2,64%
GESTIÓN, ACOMPAÑAMIENTO Y DESARROLLO COMUNITARIO	15.055	2,64%
GESTIÓN AMBIENTAL	14.876	2,61%
GESTIÓN CONTABLE Y FINANCIERA	14.662	2,57%
CORRESPONDENCIA/GESTIÓN DOCUMENTAL	14.066	2,47%
DESARROLLO TECNOLÓGICO, SOPORTE DE APLICATIVOS Y PLATAFORMA, BASES DE DATOS	13.219	2,32%
COMUNICACIONES/PERIODISMO	9.864	1,73%
MÉDICO ESPECIALISTA	8.257	1,45%
MÉDICO	6.564	1,15%
ATENCIÓN Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y CALAMIDADES	5.212	0,91%
ATENCIÓN AL HABITANTE DE CALLE	4.599	0,81%
SERVICIOS ARTÍSTICOS	4.595	0,81%
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	4.374	0,77%
RECURSOS FÍSICOS, INVENTARIO Y ALMACÉN	4.211	0,74%
GESTOR (PAZ, CONVIVENCIA, COMUNITARIO, ETC)	4.151	0,73%
SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN/MIPG	4.086	0,72%
RECUPERACIÓN, DEFENSA Y SUPERVISIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO/URBANISMO	4.049	0,71%
ATENCIÓN A VÍCTIMAS, CONSTRUCCIÓN DE PAZ, DIALOGO, MEMORIA	4.032	0,71%
SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y CULTURA CIUDADANA	3.722	0,65%
TRANSMILENIO - GESTIÓN DE SEGURIDAD Y ANTIEVASIÓN	3.419	0,60%
SERVICIOS DE MANTENIMIENTO	3.398	0,60%
CONDUCTOR	3.305	0,58%
CONTROL INTERNO, VIGILANCIA Y AUDITORÍA	2.994	0,53%
ATENCIÓN ANIMAL Y VETERINARIA	2.914	0,51%
FARMACIA	2.902	0,51%
TERAPEUTA/FISIO/RESPIRATORIO/OCUPACIONAL	2.881	0,51%
AUDIOVISUALES	2.790	0,49%
TRANSITO Y MANTENIMIENTO VIAL	2.788	0,49%

Clústeres	Contratos	%
JARDÍN BOTÁNICO - OPERARIOS/JARDINEROS	2.422	0,42%
GESTIÓN CATASTRAL	2.341	0,41%
ACOMPANIAMIENTO ESCOLAR Y PEDAGÓGICO	2.296	0,40%
GUARDIAN CICLOVÍA	2.172	0,38%
CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	2.138	0,37%
COBRO COACTIVO	1.985	0,35%
REPRESENTACIÓN JUDICIAL	1.967	0,34%
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	1.955	0,34%
DIGITADOR	1.824	0,32%
CONTROL FISCAL	1.785	0,31%
INFRAESTRUCTURA	1.720	0,30%
HÁBITAT	1.342	0,24%
GESTIÓN POLICIVA	685	0,12%
ACTIVIDADES Y APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL DEL PLAN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL - PIGA	493	0,09%
ATENCIÓN Y MONITOREO DE VENDEDORES INFORMALES	281	0,05%
DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y EMPLEO PÚBLICO	249	0,04%
Total general	570.240	100,00%

Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

- **Clústeres con mayor cantidad de contratos en el Distrito Capital**

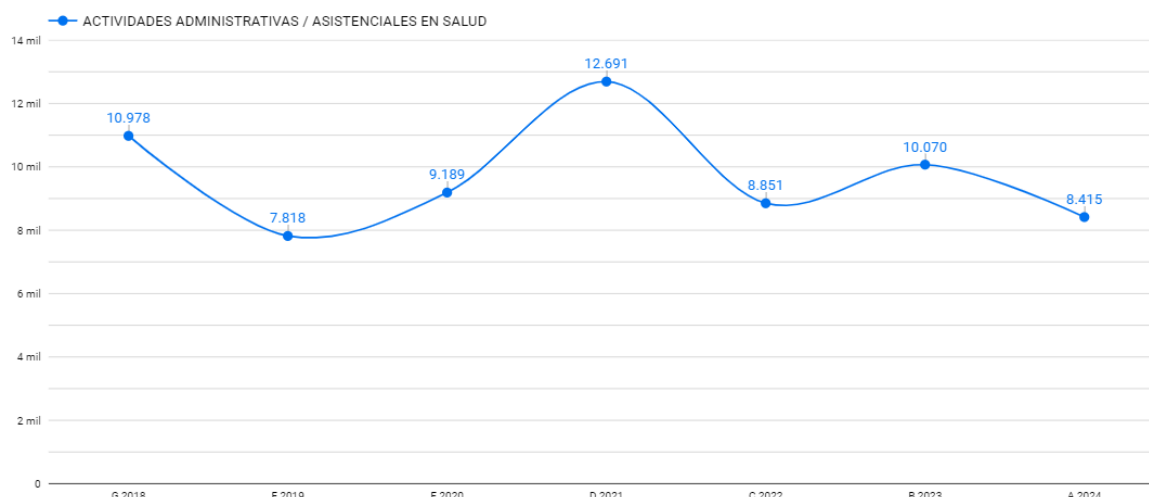
A continuación, se presentan los clústeres que una vez agrupados, analizados y depurados, arrojan el mayor número de contratos suscritos en Distrito Capital entre los años 2018 a 2024.

- **Clúster de actividades administrativas / asistenciales en salud**

En relación con la información presentada en el documento de análisis de la contratación pública en Bogotá, el clúster que presenta el número más alto de contratos entre las vigencias 2018 – 2024, es el de ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS / ASISTENCIALES EN SALUD, que como se observa en la gráfica, el punto más alto de contratación se dio en el año 2021 con 12.691 contratos suscritos. El año con más baja contratación en este clúster corresponde a la vigencia 2024 con un total a corte de agosto de 8.415 contratos suscritos.

A continuación, se muestra la tendencia de contratación en este clúster año a año:

Gráfico 41. Tendencia Clúster de actividades administrativas / asistenciales en salud



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

Esta tendencia refleja una prioridad sostenida en la gestión y fortalecimiento de los servicios de salud. Este enfoque responde a la necesidad de optimizar la atención integral en salud, garantizar el derecho a la salud de la población y asegurar la calidad en la administración de los servicios.

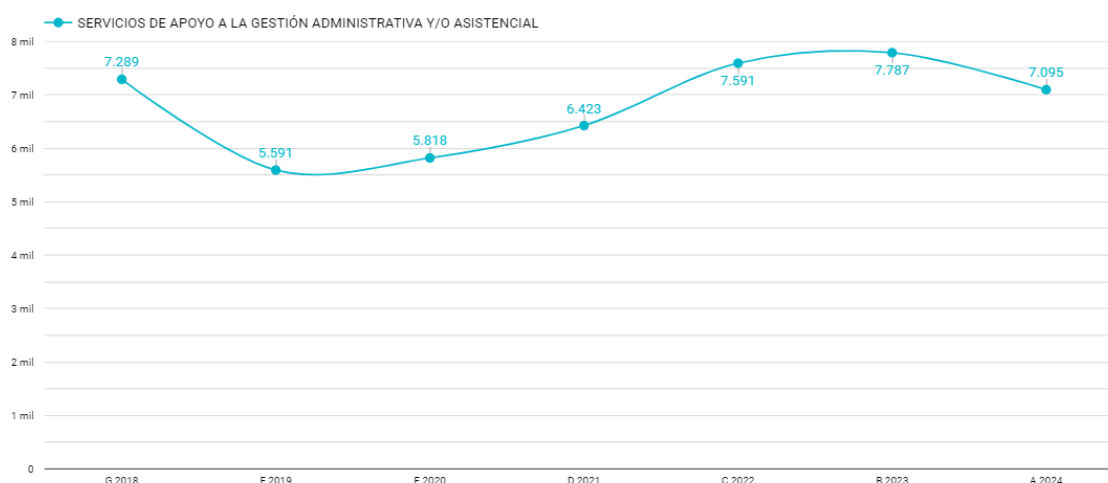
Los objetos contractuales agrupados en este clúster demuestran una orientación hacia el fortalecimiento de áreas como la administración de información en salud, la atención a los determinantes sociales de salud, el apoyo a procesos específicos de aseguramiento y acceso a servicios de salud en Bogotá, la implementación de

estrategias para mejorar el acceso a la salud mediante canales de atención y el Modelo Territorial de Salud, incorporando un enfoque diferencial que asegure atención adecuada a poblaciones diversas, como la población étnica.

La participación de las Subredes Integradas de Servicios de Salud y otros Organismos Distritales en este clúster, permite el abordaje de los retos en salud, incluyendo la articulación de esfuerzos en asistencia, gestión administrativa, y aseguramiento para mejorar la cobertura y la calidad del servicio a lo largo del tiempo.

- **Clúster de servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial**

Gráfico 42. Tendencia Clúster de Servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

Este es el segundo clúster en términos de mayor número de contratos en el Distrito Capital. Presenta el pico máximo de contratación en el año 2023 con 7.787 contratos suscritos, lo que representa un 16.36% del total de la contratación para este clúster.

En los primeros 2 años la contratación de servicios de apoyo disminuye de 7.289 contratos en 2018 a 5.591 contratos en 2019. Este descenso puede estar

relacionado con la transición administrativa, ante una posible reorganización de prioridades. Ahora bien, Entre 2019 a 2023, se observa un incremento sostenido de contratos, lo que podría explicarse en los primeros años a la pandemia, y como resultado del establecimiento de la administración y su enfoque en el aumento en la prestación de servicios sociales y administrativos.

El clúster de Servicios de Apoyo a la Gestión Administrativa y/o Asistencial reúne contratos destinados a fortalecer las funciones administrativas y de apoyo operativo o asistencial en las entidades y organismos distritales para el funcionamiento de los procesos internos y la prestación de los servicios. Este grupo de contratos refleja una necesidad de apoyo técnico y administrativo en actividades que van desde la gestión documental, atención y autorización de admisiones, pasando por el soporte en diferentes procesos, y el apoyo técnico y auxiliar en temas transversales.

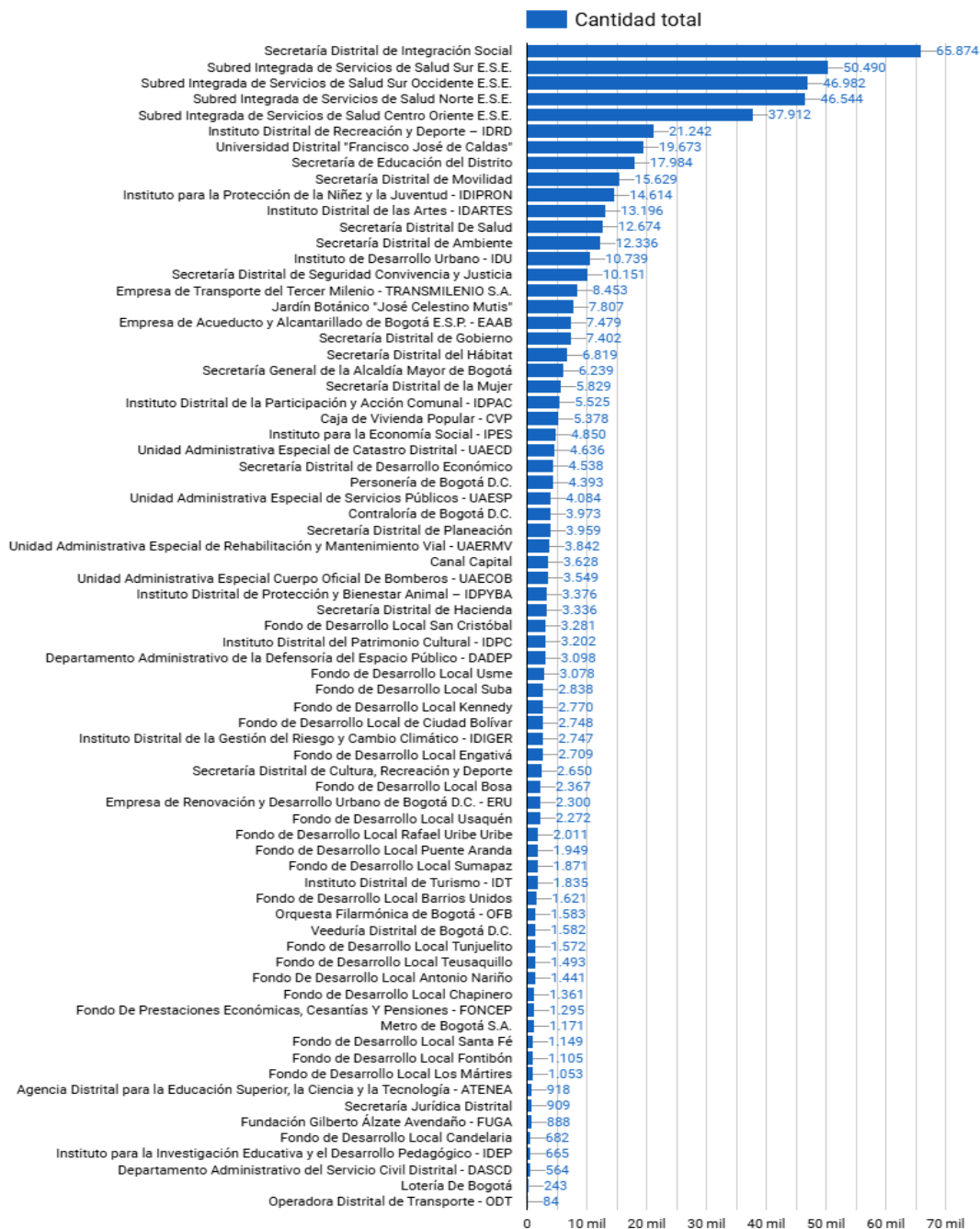
En este sentido, y como quiera que los dos clústeres con mayor número de contratos se encuentran en actividades administrativas / asistenciales en salud y gestión administrativa puede limitar el desarrollo de otras áreas igualmente importantes para la ciudad, como la educación, el desarrollo urbano, el transporte, la seguridad, tecnología e innovación. Si bien la concentración de contratos en el sector de asistencia en salud y gestión administrativa tiene claros beneficios en términos de eficiencia y respuesta a necesidades urgentes de la población, es necesario que Bogotá también diversifique su inversión para cubrir otras áreas. La falta de atención a estas áreas puede llevar a problemas a largo plazo que pueden afectar la sostenibilidad y el crecimiento equilibrado de la ciudad.

- **Análisis por contratos por entidades u organismos**

Se presenta el detalle de la contratación concentrada desde el año 2018 al 2024, por entidad u organismo distrital:

Gráfico 43. Número de contratos por entidad

Cantidad de contratos por entidad



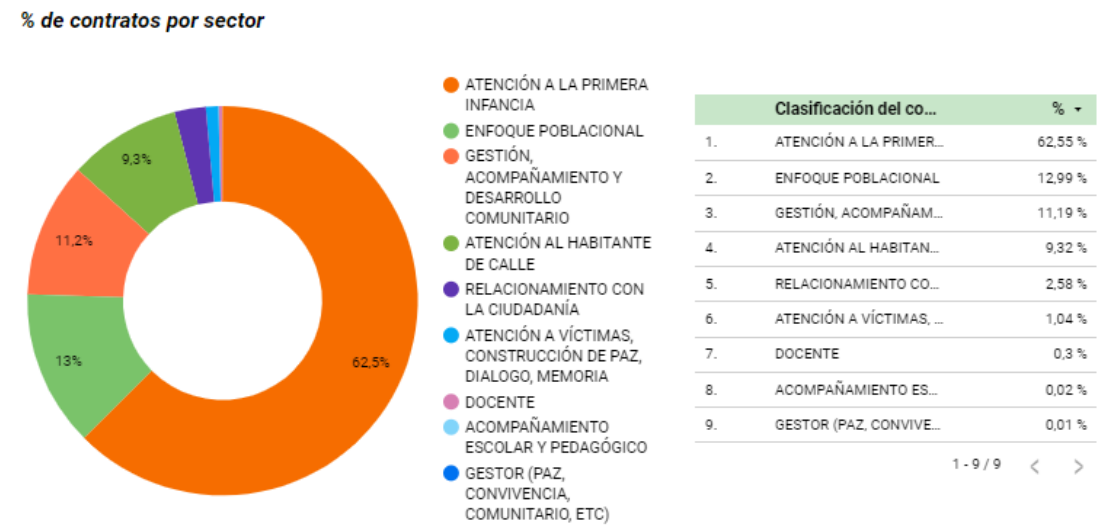
Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

El Organismo Distrital con el mayor número de contratos entre los años 2018 y 2024, es la Secretaría Distrital de Integración Social con 65.874 contratos suscritos en este periodo de tiempo, que corresponden al 11.93 % del total.

La tendencia que se observa en materia de contratación para esta Secretaría, es que el 74,7% de los contratos suscritos corresponden al área temática de Participación y Cohesión Social, siendo esta área la que agrupa contratos relacionados con la inclusión y cohesión social, ofreciendo servicios de apoyo a diferentes grupos de la sociedad, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, aspectos propios de los fines institucionales del Organismo Distrital.

Aunque la Secretaría Distrital tiene participación en materia de contratación en otras áreas como se observa en la gráfica anterior, los clústeres predominantes en el área de Participación y Cohesión Social, se encuentran enfocados a:

Gráfico 44. Porcentaje de contratos por sector



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

El clúster con mayor representatividad en el área de Participación y Cohesión Social de la Secretaría Distrital de Integración Social es el de Atención a la Primera Infancia con un total de 30.781 contratos suscritos que corresponde al 62.5% del total del área. La contratación en este clúster se ha enfocado a la atención a la primera infancia principalmente en jardines infantiles, seguimiento a los casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes en las comisarías de familia, mujeres gestantes, en periodo de lactancia, niñas y niños participantes en diferentes programas de la entidad, atención integral e interdisciplinaria a niños, niñas, adolescentes y miembros del grupo familiar que acceden a la justicia, desarrollo integral de primera infancia, infancia y adolescencia en el marco de la ruta integral de atención, acciones de atención de niñas, niños y adolescentes migrantes en situación de riesgo de vulneración de derechos en Bogotá, actividades pedagógicas, técnicas y operativas relacionadas con los procesos de focalización y atención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, riesgo de habitar calle y/o fragilidad social.

- **Análisis de clústeres que se relacionan con el documento de duplicidades y/o redundancias en el comportamiento funcional de las entidades y/u organismos distritales**

En concordancia con el documento elaborado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital por medio del cual se identifican temáticas con posibles situaciones de redundancias o de coordinación interinstitucional entre las entidades y organismos distritales, se analizan los siguientes clústeres que comparten similitudes con algunas de las temáticas identificadas como posibles redundancias funcionales en el Distrito.

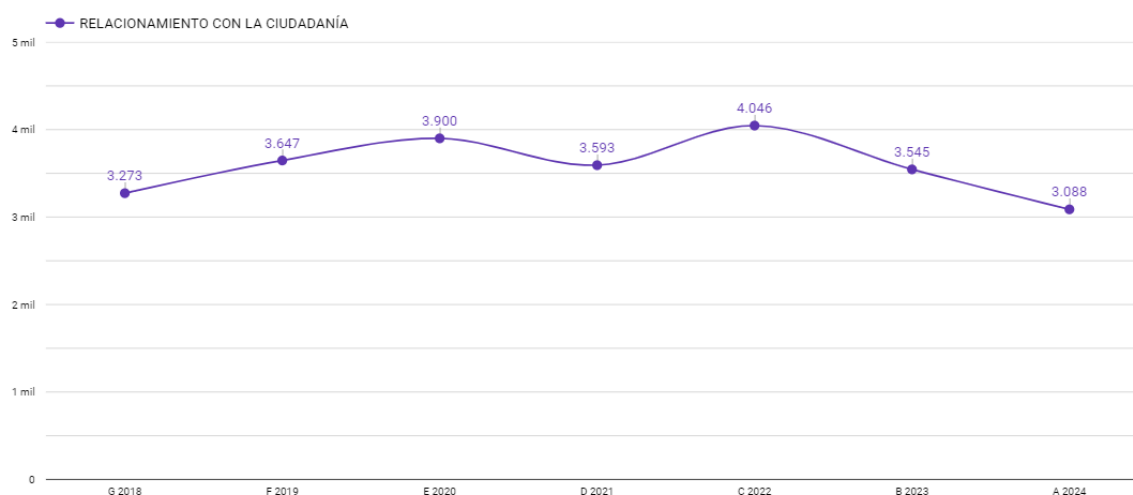
- **Clúster de Relacionamiento a la Ciudadanía**

Este clúster cuenta con 25.092 contratos y representa el 4.40% de la contratación total en el Distrito. En el documento de identificación de posibles redundancias y de coordinación interinstitucional entre las entidades u organismos del Distrito, se

identificó la temática de participación ciudadana como posible factor de coordinación entre diferentes sectores administrativos.

El clúster de Relacionamiento a la ciudadanía contempla los contratos suscritos en el Distrito, que se relacionan con participación ciudadana y atención al ciudadano, principalmente.

Gráfico 45. Tendencia de relacionamiento con la ciudadanía



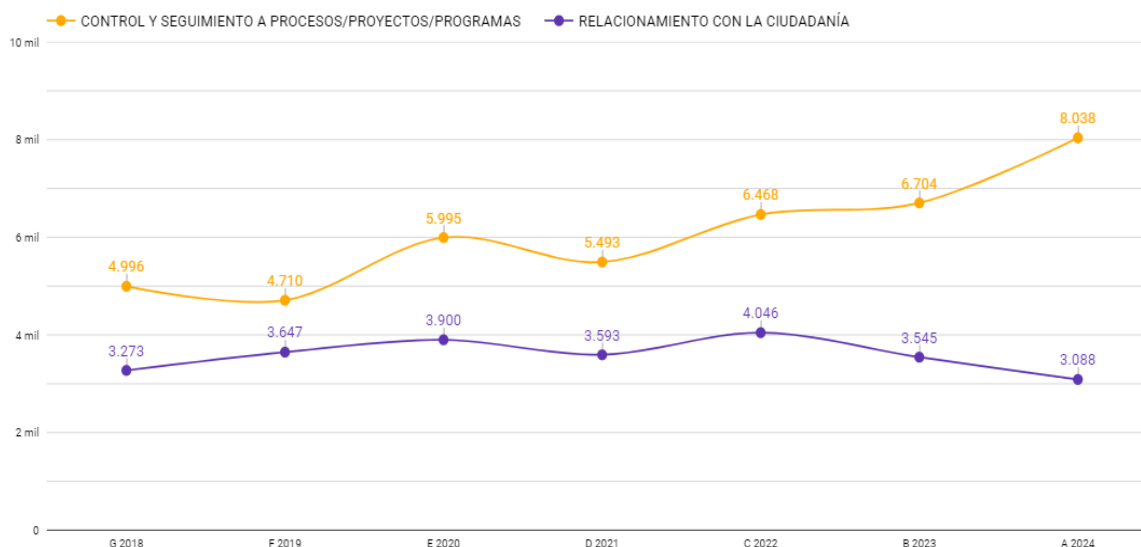
Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

Aunque representa solo el 4,40% de la contratación total, su enfoque en participación ciudadana y atención al ciudadano lo hace clave para la gobernanza y la legitimidad institucional.

Estos tipos de contratos tuvieron una menor participación en los años 2018 y 2019, y estabilizándose en el número de contratos entre las vigencias 2020 y 2023. En la vigencia 2024 se comienza a observar una caída en la contratación, que puede deberse a la implementación de nuevas tecnologías que permitieron la automatización de algunos procesos de relacionamiento con la ciudadanía (como chatbots, plataformas digitales y sistemas automatizados).

En comparación, se presenta la tendencia en la contratación de 2018 a 2024 del clúster de Relacionamento a la ciudadanía vs el de Control y Seguimiento a Procesos/Proyectos/Programas:

Gráfico 46. Comparación clúster de relacionamiento a la ciudadanía vs. control y seguimiento de proyectos



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

Se observa un aumento sustancial en el clúster de Control y Seguimiento a Procesos/Proyectos/Programas. La cantidad de contratos en esta categoría ha mostrado un crecimiento significativo, pasando de 4,996 en 2018 a 8,038 en 2024, lo que representa un aumento del 61%. Este incremento destaca un enfoque creciente en la vigilancia y supervisión asociada a los procesos internos de las entidades públicas.

En contraste, se presenta una reducción en el clúster de Relacionamento con la Ciudadanía. Los contratos relacionados con actividades orientadas a la ciudadanía, como atención al ciudadano y participación comunitaria, han tenido una tendencia opuesta al clúster de Control y Seguimiento a Procesos/Proyectos/Programas. Aunque hubo un crecimiento leve hasta 2022 (4,046 contratos), a partir de este año

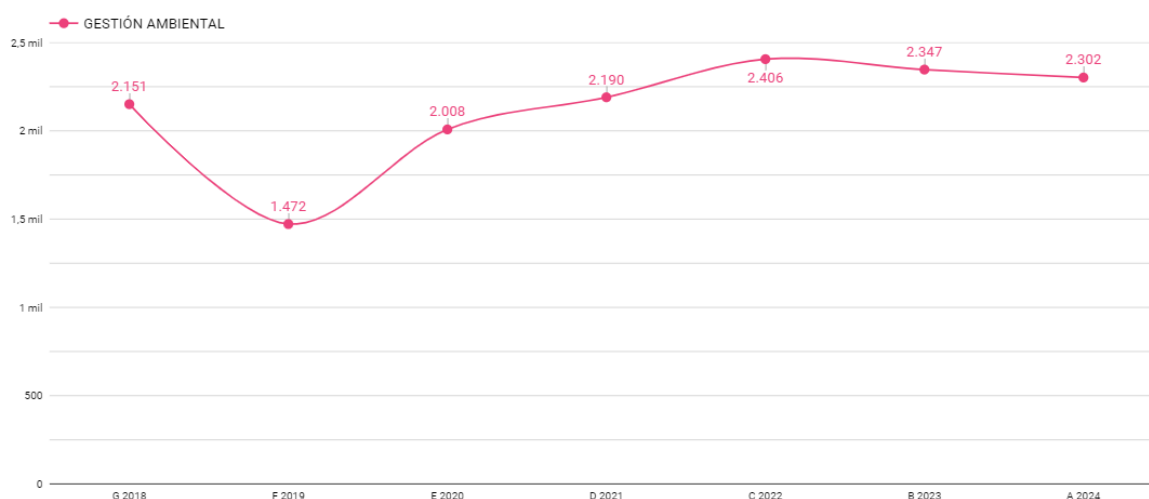
se evidencia un descenso hasta alcanzar 3,088 contratos en 2024, una caída del 23.6% en dos años.

Esta reducción indica una contratación en el Distrito, con una orientación más fuerte hacia el seguimiento y control que en actividades que directamente generen bienestar a las ciudadanías. Esto podría afectar la percepción de cercanía y capacidad del Estado para responder a las necesidades y demandas comunitarias.

- **Clúster de Gestión Ambiental**

Con 14.876 contratos, este clúster representa el 2.61% de la contratación en el Distrito.

Gráfico 47. Tendencia clúster de Gestión Ambiental



Fuente: Documento Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024

Desde el año 2020 este clúster se ha mantenido relativamente estable, evidenciando el compromiso sostenido en el fortalecimiento y ejecución de políticas ambientales.

Su importancia para la ciudad radica en su capacidad de garantizar sostenibilidad, resiliencia y calidad de vida, además de enfrentar los efectos del cambio climático,

ya que los contratos gestionados en esta tipología tienen un impacto directo en la capacidad de la ciudad para adaptarse, mitigar, y responder a las consecuencias ambientales. En un contexto de crisis climática global, la disposición de recursos para este tipo de contratos es una prioridad para garantizar la sostenibilidad y seguridad de las generaciones presentes y futuras.

d) Valor de la contratación en el Distrito Capital 2018-2024

Se muestra el valor de la contratación por entidad u organismo distrital, encontrando la siguiente información:

El total del valor de la contratación pública en Bogotá para los años 2018 a 2024 ascendió a un total de \$ 17.688.917.377.443.

En concordancia con la información presentada en acápite anteriores, sobre la entidad u organismo distrital con mayor número de contratos, la Secretaría Distrital de Integración Social lidera la información de las entidades u organismos que más han demandado compromisos presupuestales para contratación entre los años 2018 a 2024, con un total de 1,9 billones de pesos.

Ranking de los sectores que concentran los contratos de prestación servicios con personas naturales con mayor costo en el Distrito Capital entre 2018 y 2024.

Como producto del análisis realizado, se identifican las áreas temáticas por sector administrativo que mayor valor en materia de compromisos presupuestales han generado en el Distrito Capital en las vigencias 2018-2024.

En el sector salud, el área que más compromisos presupuestales registra en materia de contratación de prestación de servicio profesionales y/p de apoyo a la gestión y /o asistencial en el periodo de 2018 al 2024, corresponde a Salud y Asistencia, la cual abarca el 75.54% del total de recursos del sector. En este sector, es coherente que esta área abarque la mayor cantidad de los compromisos presupuestales para

contratación, ya que estaría acorde con el quehacer misional del sector administrativo. De igual forma, sucede con el sector de Integración Social, teniendo en cuenta que el área en la que mayores compromisos presupuestales se registran es en la de participación y cohesión social, en línea con la dedicación misional del sector.

En el sector de Mujer, también es representativo que el área de mayor participación en materia de recursos comprometidos para contratación es la de Participación y Cohesión Social con el 61.31%, lo que permite ver que el sector le ha apostado por dirigir la contratación de personas naturales hacia la protección de derechos y actividades enfocadas al enfoque de género.

El sector de Jurídica tiene como área de contratación representativa el área de gestión jurídica, con una representación del 51.24% del valor total de la contratación del sector. Los valores de contratos suscritos en el sector se encuentran acordes con el quehacer misional.

El sector ambiente, tiene una representación importante en materia de valor de contratos suscritos, para el área de Gestión Ambiental con 42.9% de recursos destinados a contratos en el área.

Situación diferente sucede en el sector de movilidad, en donde el área con mayor compromiso presupuestal es el área de gestión y administración pública con 52.8%, y no el área de movilidad que concentra los contratos propios de la misionalidad del sector. En este caso, el área de movilidad representa el 2.57% de los recursos destinados a contratación de personas naturales en el sector, con 1.933 contratos.

Igual situación sucede con los sectores de Cultura, Recreación y Deporte, Educación, Hábitat, Seguridad, Convivencia y Justicia, Gobierno, Hacienda, Desarrollo Económico y Planeación, cuya área en la cual se concentra la mayor

parte de los recursos para contratación es el área de gestión y administración pública y las áreas misionales de cada uno de estos sectores administrativos.

e) Conclusiones del aparte

- **Alta concentración en la contratación en los clústeres de actividades administrativas / asistenciales en salud y servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial en el sector salud**

La contratación en el Distrito Capital muestra una alta concentración en el sector salud, que representa el 34.1% que corresponde a 194.602 contratos del total de 570.240 contratos suscritos entre las vigencias 2018 y el 31 de agosto de 2024. Esto resalta una priorización en la inversión en servicios de salud, lo cual es coherente con los esfuerzos de fortalecimiento del sistema de salud, especialmente en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Sin embargo, y pese al alto porcentaje en materia de contratación, los clústeres predominantes en el sector salud son: Actividades administrativas / Asistenciales en Salud (34.9% del sector salud), Enfermería (20.2 del sector salud) y Servicios de Apoyo a la Gestión Administrativa y/o asistencial (12.3% del sector).

Estos porcentajes revelan, la alta contratación en actividades de soporte en salud y en actividades de tipo administrativo, que en total concentran el 47.2% de la contratación del sector salud, mientras que áreas misionales, como la contratación de médicos especialistas y médicos en el sector salud, tan solo tienen una representación del 4.2% con 8.204 contratos y 3.2% 6.317 contratos entre 2018 y 2024.

Existe una oportunidad de revisar el balance de contratación entre personal administrativo y misional. Si bien el soporte asistencial en salud y/u operativo o administrativo es relevante en el desarrollo de las actividades de las entidades y organismos distritales, un enfoque estratégico hacia la contratación de más personal médico y médico especialista, por ejemplo, podría mejorar los indicadores de atención y satisfacción del paciente.

La alta contratación de enfermería también refleja una posible estrategia enfocada en la atención primaria y prevención. Esto es positivo, ya que refuerza la capacidad de respuesta ante demandas de salud pública, pero también debe equilibrarse con la disponibilidad de médicos y médicos especializados para casos complejos.

- Alta dependencia en el Distrito de Contratos sobre actividades administrativas y/o asistenciales

Los datos muestran una alta proporción de contratos destinados a actividades administrativas y/o asistenciales, como en el caso del clúster de Servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial que concentra en 8.34% con 47.567 contratos del total, superando incluso a los contratos para actividades misionales y de beneficio directo a la ciudadanía, como atención a la primera infancia con 6.35% (36.185 contratos), relacionamiento con la ciudadanía 4.40% (25.092 contratos), gestión acompañamiento y desarrollo comunitario 2.64% (15.055), atención a víctimas, construcción de paz, dialogo, memoria 0.71% (4.032), acompañamiento escolar y pedagógico 0.40% (2.296), atención y monitoreo a vendedores informales 0.05% (281).

Las anteriores cifras, sugieren una oportunidad de mejora en la priorización de recursos y en la planeación de las necesidades de contratación, hacia actividades que impacten directamente a la ciudadanía y menos hacia tareas operativas que podrían ser optimizadas o automatizadas.

- Optimización de Contratación

Dado que el 20.27% del total de la contratación en el Distrito se destina a actividades de soporte en salud y administrativas (clústeres de actividades administrativas /asistenciales en salud y servicios de apoyo a la gestión administrativa y/o asistencial), sería beneficioso evaluar la eficiencia de estos contratos para identificar oportunidades de automatización o digitalización, lo que permitiría reasignar

recursos a actividades misionales que tienen un impacto directo en la atención de las necesidades de la población.

- **Baja priorización en la contratación dirigida a servicios Tecnológicos:**

La falta de enfoque en transformación digital, automatización y desarrollo de nuevas tecnologías puede hacer que la administración pública en Bogotá, se quede rezagada en comparación con ciudades más avanzadas en términos de eficiencia tecnológica.

El clúster que concentra la contratación que apoya las actividades de eficiencia tecnológica tan solo representa un 2.32% del total de la contratación en el Distrito. Esto impacta negativamente la modernización de los servicios y limita las posibilidades de implementar soluciones innovadoras que podrían mejorar significativamente la eficiencia y la transparencia del sector público.

Se recomienda evaluar el compromiso de los recursos en contratación en servicios tecnológicos, con el fin de dar soporte a los procesos de automatización que se requieren en la contratación de servicios de apoyo y/o asistenciales. La contratación en servicios tecnológicos orientada al soporte en la automatización, tenderá a reducirse a medida que se implementen estos sistemas, recursos que podrán ser redistribuidos en actividades misionales y de atención directa a la ciudadanía.

- **Áreas misionales sin representación significativa en el valor de la contratación en los sectores administrativos de coordinación:**

Del análisis presentado, se evidencia que algunas áreas misionales no tienen representación significativa dentro del sector administrativo al que corresponden en relación con el valor total de la contratación en los años 2014 a 2018.

Este es el caso del sector de Movilidad, en donde el área con mayor compromiso presupuestal para contratación es el área de gestión y administración pública con 52.8%, y no el área de movilidad que concentra los contratos propios de la

misionalidad del sector. En este caso, el área de movilidad tan solo representa el 2.57% de los recursos destinados a contratación de personas naturales en el sector.

Igual situación sucede con los sectores de Cultura, Recreación y Deporte, Educación, Hábitat, Seguridad, Convivencia y Justicia, Gobierno, Hacienda, Desarrollo Económico y Planeación, cuya área en la cual se concentra la mayor parte de los recursos para contratación es el área de gestión y administración pública y las áreas misionales de cada uno de estos sectores administrativos.

- Clúster de Seguridad y Control: Crecimiento Estratégico pero Insuficiente

A pesar de que el clúster de Seguridad y Control abarca actividades esenciales como la seguridad ciudadana y convivencia, solo representó el 0.65% del total de los contratos, con 3.722 contratos en el periodo de 2018 a 2024. La seguridad pública es el elemento principal del Plan de Desarrollo Distrital actual “*Bogotá Camina Segura*”, por lo que una mayor focalización en materia de contratación en este clúster, podría fortalecer la confianza pública y reducir índices de criminalidad.

- Infraestructura y Movilidad: Una brecha persistente

Los clústeres relacionados con mantenimiento de infraestructura y tránsito y mantenimiento vial representan menos del 2% de los contratos totales. Esta baja participación sugiere una inversión insuficiente en áreas críticas para el crecimiento urbano sostenible y la calidad de vida de los habitantes.

• Recomendaciones

De acuerdo con la caracterización realizada sobre las tipologías y tendencias en la contratación e de prestación de servicio profesionales y/o de apoyo a la Gestión y/o asistenciales en el Distrito Capital en el periodo 2018 – 2024, se realiza la siguiente recomendación a las Entidades y Organismos Distritales.

- Verificar las necesidades de contratación existentes en la entidad u organismo distrital, para verificar los contratos que de forma progresiva pueden ser automatizados conforme las recomendaciones realizadas en el numeral III del presente documento.

Para estos efectos, las entidades u organismos distritales deben entregar al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital – DASCD un plan con los contratos susceptibles de ser reemplazados por acciones de automatización. Este plan debe ser entregado con el detalle año a año, en el cual se indique las opciones de uso racional de la contratación, las herramientas tecnológicas a ser utilizadas y los impactos que se identifiquen al interior de la Institución.

- El análisis de la contratación en Bogotá durante el período 2018-2024 evidencia dificultades significativas en la estructuración de los objetos contractuales registrados en el Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública - SIDEAP. Entre los problemas recurrentes se encuentra la redacción insuficiente o incompleta de los objetos contractuales, particularmente en contratos relacionados con perfiles técnicos o auxiliares, cuya formulación carece de claridad y precisión, dificultando la interpretación de las obligaciones y alcances del contrato. Esto no solo genera incertidumbre jurídica, sino que también compromete la correcta ejecución y supervisión de los acuerdos contractuales.
- En este contexto, sería muy útil que la Secretaría Jurídica Distrital liderar una estrategia integral para subsanar las falencias que se presentan en las entidades y/u organismos distritales y órganos de control en la estructuración tanto de los objetos contractuales como de las obligaciones de los contratos. Esta campaña puede incluir actividades como: Capacitación obligatoria para los responsables de contratación en las entidades y/u organismos distritales, elaboración y difusión de lineamientos técnicos estandarizados, seguimiento

de los registros de la contratación realizados en SIDEAP, campañas de sensibilización.

- Para optimizar los procesos de contratación, se podría llegar a considerar la posibilidad de implementar otros modelos de gestión que incluyan mecanismos para suplir las necesidades como los Business Process Outsourcing- BPO-, en materias, que son autorizadas normativamente o en las que realmente el estado no es el llamado a prestar el servicio, por ejemplo:

Control Interno: Las entidades y organismos distritales podrían adoptar un modelo de auditoría interna basado en la contratación de firmas especializadas en esta materia. Esta estrategia, en el corto o mediano plazo, podría generar un impacto significativo en la reducción de los gastos recurrentes asociados a los contratos vinculados a estas actividades. Es importante señalar que en este caso la Ley 87 de 1993 prevé esta posibilidad para las entidades públicas.

Conductores: En los casos en que las entidades y organismos distritales requieran servicios de transporte adicionales a los vehículos propios de la entidad y a los conductores que hacen parte de la planta de personal, se recomienda evaluar la posibilidad de tercerizar el servicio a través de un contrato de outsourcing. Esta alternativa podría resultar más adecuada que acudir a contratos de prestación de servicios personales, considerando las características inherentes a la actividad, como los riesgos asociados y el posible daño antijurídico que podría derivarse de su ejecución.

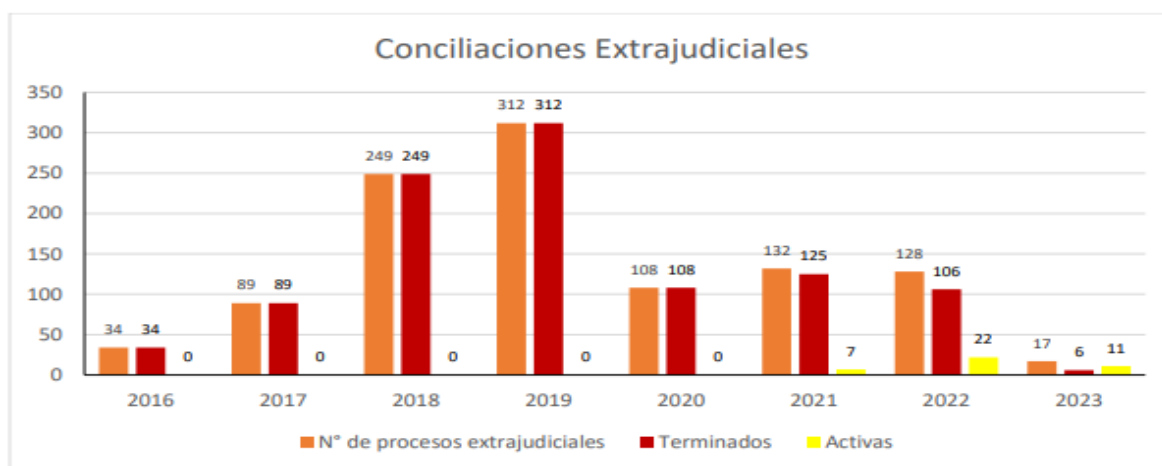
5. Breve contexto sobre procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales en relación con la configuración del contrato realidad desde el 2016 hasta el 2023.

Un aspecto que indiscutiblemente debe ser tenido en cuenta al momento de abordar la propuesta sobre la reducción gradual de los contratos de prestación de servicios, es el atinente a los costos e implicaciones que ha tenido para el Distrito tanto las conciliaciones extrajudiciales, como los fallos judiciales emitidos como consecuencia de las demandas por presunta configuración del contrato realidad.

Para este efecto, nos remitiremos a algunos datos que han sido recogidos y analizados en el documento titulado *“Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital”*⁵⁸

De acuerdo con dicho estudio, para el período señalado, se identificaron un total de mil sesenta y nueve (1069) conciliaciones, las cuales fueron instauradas como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.⁵⁹

Gráfico 48. Conciliaciones Extrajudiciales.



Fuente: Secretaría Jurídica Distrital.

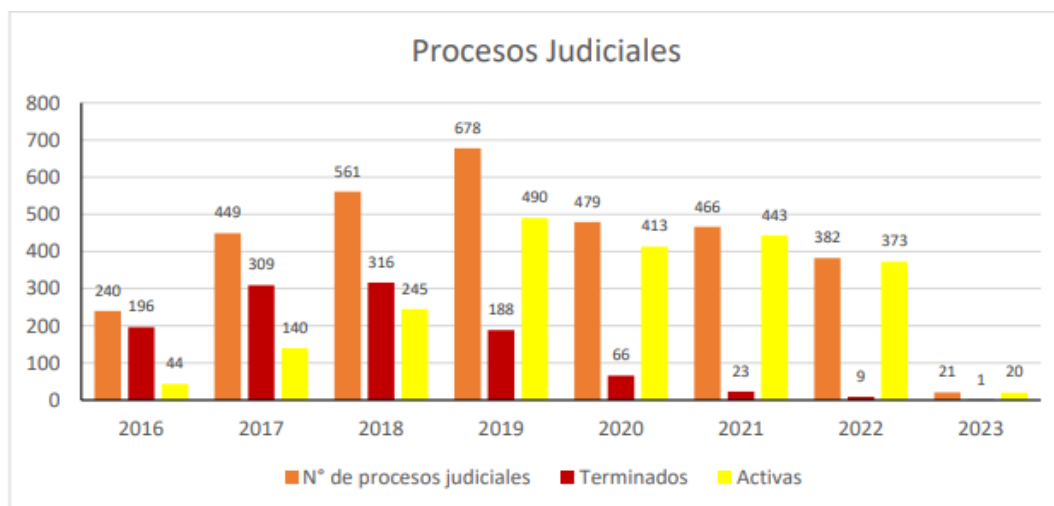
Nota: Debe tenerse en cuenta, conforme se señala en el documento, que el número de procesos extrajudiciales está relacionado con el total de casos terminados en cada año.

⁵⁸ Cartilla Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital emitida por Secretaría Jurídica Distrital. Agosto de 2023.

⁵⁹ Dicha información se basó en el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá SIPROJ Web, con corte 17 de abril de 2023.

En relación con los procesos judiciales, el análisis nos revela los siguientes datos por año, que denotan el incremento de procesos judiciales por dicha causa, entre 2016 y 2019 y un decrecimiento a partir de 2019:

Gráfico 49. “Procesos Judiciales”



Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital

Nota: Debe tenerse en cuenta, conforme se señala en el documento, que el número de procesos extrajudiciales está relacionado con el total de casos terminados en cada año.

El análisis también aporta una tabla muy diciente sobre el valor de las pretensiones por entidad la entidad u organismo Distrital, así como el porcentaje sobre la totalidad de las mismas:

Tabla 13. Valor de pretensiones.

ENTIDADES	Valor de las pensiones	%
SUBRED SUR (1)	\$ 15.023.222.430	34,9%
SUBRED CENTRO ORIENTE (1)	\$ 6.605.967.137	15,3%
SUBRED NORTE (1)	\$ 5.649.875.339	13,1%
SEDIS (1)	\$ 4.150.439.029	9,6%
I.D.U. (1)	\$ 2.500.335.446	5,8%
SUBRED SUR OCCIDENTE (1)	\$ 2.402.148.932	5,6%
C.C. (1)	\$ 1.973.268.315	4,6%
H. SIMÓN BOLIVAR (2)	\$ 594.036.939	1,4%
IDIGER (1)	\$ 527.780.481	1,2%
A.B.S.A. (2)	\$ 382.822.448	0,9%

ENTIDADES	Valor de las pensiones	%
SEDMOV (1)	\$ 300.185.070	0,7%
F.F.D.S. (2)	\$ 264.963.684	0,6%
SECR. EDU. (1)	\$ 232.402.795	0,5%
U.D.F.J.C. (1)	\$ 218.347.613	0,5%
OTRAS ENTIDADES	\$ 2.245.390.822	5,2%
I.D.U. (2)	\$ 207.185.753	0,5%
I.D.R.D (2)	\$ 197.765.088	0,5%
C.C. (2)	\$ 158.936.925	0,4%
F.F.D.S. (3)	\$ 158.220.000	0,4%
IDIGER (2)	\$ 148.500.000	0,3%
H. MEISSEN (2)	\$ 140.456.076	0,3%
H. SANTA CLARA (2)	\$ 126.799.960	0,3%
TRANSMILENIO	\$ 126.520.143	0,3%
IDIPRON (1)	\$ 116.875.407	0,3%
F.V.S. (2)	\$ 112.513.743	0,3%
SECR. SALUD (2)	\$ 98.935.629	0,2%
IDT (1)	\$ 89.910.303	0,2%
UAEVIAL (1)	\$ 68.433.571	0,2%
CAPITAL SALUD EPS-S S.A.S (1)	\$ 62.855.290	0,1%
H. SAN CRISTOBA (2)	\$ 60.000.000	0,1%
SECR. GOB. (1)	\$ 57.256.831	0,1%
SECRETARÍA DE SEGURIDAD (1)	\$ 53.615.902	0,1%
H. KENNEDY (2)	\$ 51.219.797	0,1%
F.V.S. (3)	\$ 46.140.009	0,1%
SECR. EDU. (2)	\$ 42.906.430	0,1%
A.L. ENGATIVA (2)	\$ 42.268.947	0,1%
H. LA VICTORIA (3)	\$ 19.477.080	0,0%
SEDDE (1)	\$ 18.007.556	0,0%
SECR. GOB. (2)	\$ 16.540.742	0,0%
E.A.A.B. (1)	\$ 15.624.840	0,0%
F.G.A.A. (2)	\$ 8.424.800	0,0%
Total	\$ 43.071.186.480	100,0%

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital.

Como puede observarse, las tres primeras entidades, que corresponden a las Subredes Integradas de Servicios de Salud Sur, Centro Oriente y Norte, suman el 63,3% del valor total de las pretensiones y con la Subred Sur Occidente y otros hospitales que se describen⁶⁰, acumulan más del 70% del valor total.

⁶⁰ Hoy también agrupados en las subredes.

Es de indicar que, de los mil novecientos noventa y tres (1993) procesos judiciales que la Secretaría Jurídica Distrital reporta activos a la fecha del análisis, ochocientos noventa y siete (897) corresponden a las Subredes Integradas de Salud, así:

SUBRED CENTRO ORIENTE (1)	329
SUBRED NORTE (1)	321
SUBRED SUR (1)	606
SUBRED SUR OCCIDENTE (1)	181

Lo anterior guarda correspondencia con el hecho de que la contratación de las subredes representan el 33.95% del total del Distrito, conforme se registró líneas atrás, en virtud de lo cual y, teniendo en cuenta que también se evidenció una tendencia de alta proporción de contratos relacionados con actividades administrativas y asistenciales en salud y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial, resulta muy importante que realice una verificación, sobre la caracterización de la contratación de las subredes y se dispongan acciones de prevención del riesgo jurídico.

IV. ¿Dónde deberíamos estar?

A. Análisis de Personal asociado a los procesos transversales a partir de los datos consolidados del Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública (SIDEAP).

Parte de saber dónde estamos y dónde debemos estar y, uno de los temas preponderantes para la formulación y ejecución del Plan de Formalización Laboral del Distrito, lo constituye la verificación y análisis de la necesidad de personal del Distrito.

Este análisis cobra especial relevancia al proponer estrategias que no solo mejoren las condiciones laborales, sino que también fortalezcan la capacidad institucional

para responder de manera más efectiva a las necesidades de la ciudadanía y al cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital y la Política de Talento Humano.

En este sentido, el DASCD ha realizado el estudio denominado *“Análisis de la plataforma Estratégica por procesos de las entidades y organismos del Distrito”*, mediante el cual, a partir de los datos consolidados del Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública (SIDEAP)⁶¹ y la clasificación de las entidades u organismos del Distrito en diferentes tipologías, examina cuantitativa y cualitativamente, el talento humano asociado a los procesos transversales, con el fin de identificar las necesidades de la administración, establecer los mecanismos para su satisfacción, avanzar en la optimización de la asignación de recursos y de ser necesario fortalecer la formalización laboral, asegurando una mayor estabilidad y profesionalización del personal.

Es de indicar que dicho estudio, que será revisado y actualizado periódicamente, constituirá un referente técnico, que cada entidad u organismo Distrital deberá tener en cuenta al examinar su necesidad de talento humano, de cara al cumplimiento del Plan de Formalización, pero también, para la elaboración de los estudios técnicos que soporten los rediseños organizacionales y la modificación de las plantas de personal.

Con esto se resalta que el estudio realizado a partir del análisis de la información que reposa en SIDEAP, no constituye una propuesta final agotada, sino un punto de partida que, en conjunción con los aspectos y elementos propios de cada entidad permitirá optimizar los procesos, mediante su racionalización y/o uso de tecnología, la asignación del talento humano y de recursos en el marco del Plan de Formalización Laboral del Distrito - Formalizar Para Servir: La Ciudadanía Primero, así como priorizar las áreas que requieren una ampliación de personal de planta para mejorar su eficiencia y sostenibilidad operativa.

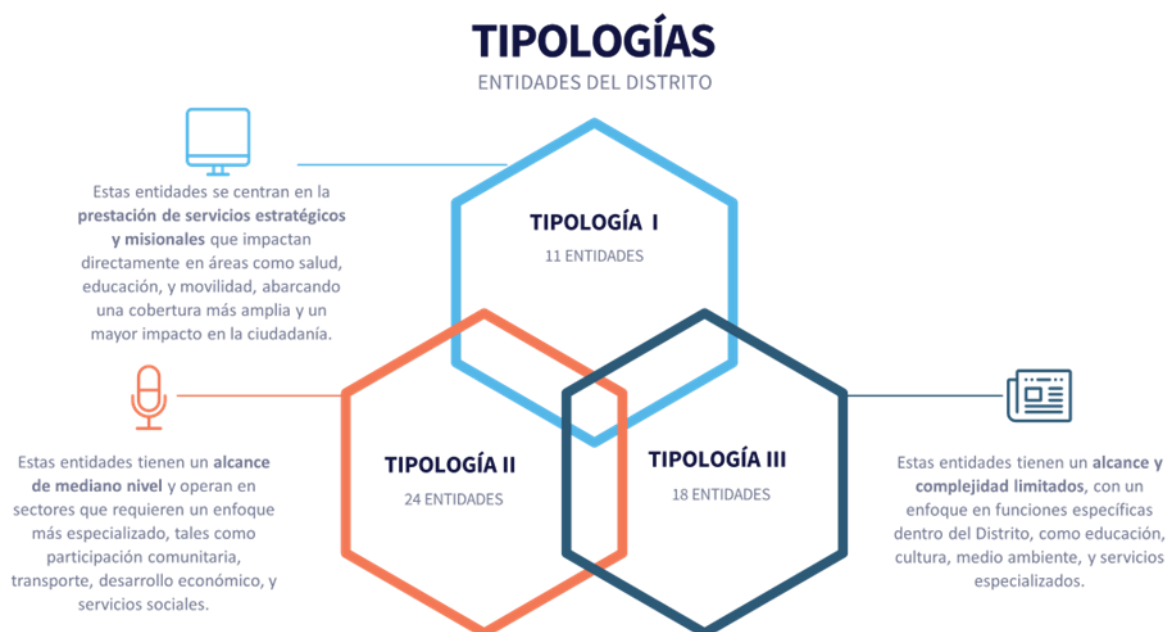
⁶¹ Con corte al 30 de junio de 2024.

Hecha la anterior precisión, es importante acotar que la clasificación de entidades por tipologías, tuvo en cuenta cuatro categorías clave, a saber: Presupuesto, Planta, Estructura organizacional y Procesos.

Para contextualizar la clasificación, se tomó como referencia la “Guía Metodológica para la Tipificación de Estructuras Organizacionales en el Distrito Capital”, elaborada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) en agosto de 2018, en el cual se puede validar un marco exhaustivo para analizar y tipificar las estructuras organizacionales de las entidades públicas de Bogotá.

Conforme a lo anterior y una vez consolidada la información de las cincuenta y tres (53) entidades u organismos del Distrito, se determinaron tres grandes tipologías con características similares, distribuidas así: 11 entidades clasificadas en la Tipología I, 24 entidades clasificadas en la Tipología II, y 18 entidades clasificadas en la Tipología III.

Gráfico 50. Tipologías Entidades del Distrito



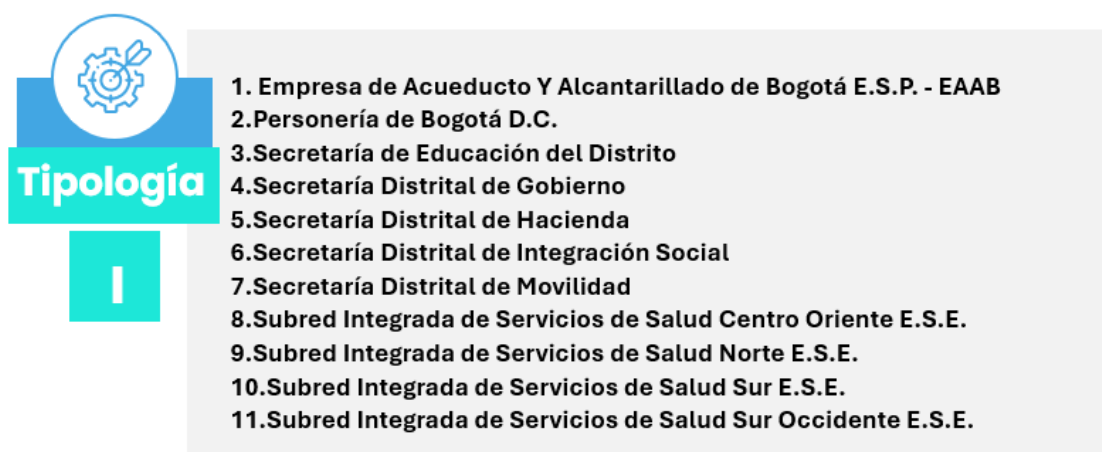
Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

En la **Tipología I**, se agruparon once (11) entidades u organismos del distrito que presentan características específicas en cuanto a presupuesto, personal y estructura organizativa, que las posiciona como entidades de mayor alcance dentro de las 53 existentes en el Distrito, pues operan con recursos y estructura de gran tamaño y sus roles son estratégicos y de amplio impacto en el funcionamiento distrital.

TIPOLOGÍA I

Así, hacen parte de la tipología I, las siguientes entidades:

Gráfico 51. Entidades y Organismos Tipología I.



Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Estas entidades prestan servicios de gran alcance e impacto para la ciudadanía en áreas críticas como educación, salud y seguridad, lo cual las convierte en actores fundamentales en la estructura distrital. Su cobertura e impacto son extensos, con un enfoque en mejorar la calidad de vida de la población en general.

Estas características comunes incluyen:

1. Presupuesto Significativo pero Controlado:

Todas estas entidades administran un presupuesto en un rango definido entre \$220.045.841.000 y \$7.790.703.981.000 Aunque algunas entidades cuentan con un presupuesto limitado respecto a la responsabilidad que asume en el Distrito, este presupuesto permite abordar funciones estratégicas y esenciales en áreas de impacto social y urbano crítico para el distrito, tales como salud, educación, y movilidad.

2. Planta de Personal de Alcance Medio-Alto:

La cantidad de personal en cada entidad se encuentra en un rango definido entre 1.002 y 3.298 servidores públicos. Este tamaño de planta de personal les permite abordar una carga de trabajo significativa y gestionar una gama diversa de servicios para la ciudadanía.

3. Estructura Organizativa Moderada:

Cada una de estas entidades cuenta con un número de dependencias definido en un rango entre 21 y 106. Esta estructura les permite mantener una organización eficiente y manejable, adecuada para operar en áreas estratégicas, pero sin la complejidad de una estructura de gran escala.

4. Procesos Operativos Acotados:

Para estas entidades se estableció un rango entre 15 y 32 procesos lo que permite comparar la operatividad de las entidades más grandes. Esto les ayuda a centrarse en procesos clave que optimizan su eficiencia en áreas críticas sin dispersarse en una administración más compleja.

5. Áreas de Actuación Estratégicas y de Amplio Impacto:

Las funciones de estas entidades y organismos están enfocadas en sectores estratégicos para el desarrollo y bienestar distrital, como:

- Salud pública (Subredes Integradas de Salud Centro Oriente, Norte, Sur y Sur Occidente E.S.E.).
- Educación y formación (Secretaría de Educación del Distrito)
- Servicios sociales y culturales (Secretarías de Integración Social y de Cultura, Recreación y Deporte).

6. Estas áreas son esenciales para el distrito, y cada entidad tiene un rol claramente definido en la gestión y desarrollo de estas áreas prioritarias.

7. Cobertura Amplia en el Distrito:

Estas entidades y organismos distritales prestan servicios de gran alcance e impacto para la ciudadanía en áreas críticas como educación, salud y seguridad, lo cual las convierte en actores fundamentales en la estructura distrital. Su cobertura e impacto son extensos, con un enfoque en mejorar la calidad de vida de la población en general.

8. Rol Estratégico en la Administración Distrital:

Al agrupar áreas clave como salud, servicios sociales, culturales y educación, estas entidades desempeñan roles fundamentales que aseguran el funcionamiento integral del distrito. Son las entidades y organismos que implementan y gestionan servicios esenciales que apoyan directamente el desarrollo y bienestar de los habitantes de Bogotá.

Estas características hacen que las entidades de la Tipología I sean componentes estratégicos dentro de la administración del distrito, gestionando servicios y áreas de gran importancia siendo en su mayoría cabezas de sector lo cual permite garantizar y direccionar el funcionamiento efectivo y sostenible de Bogotá.

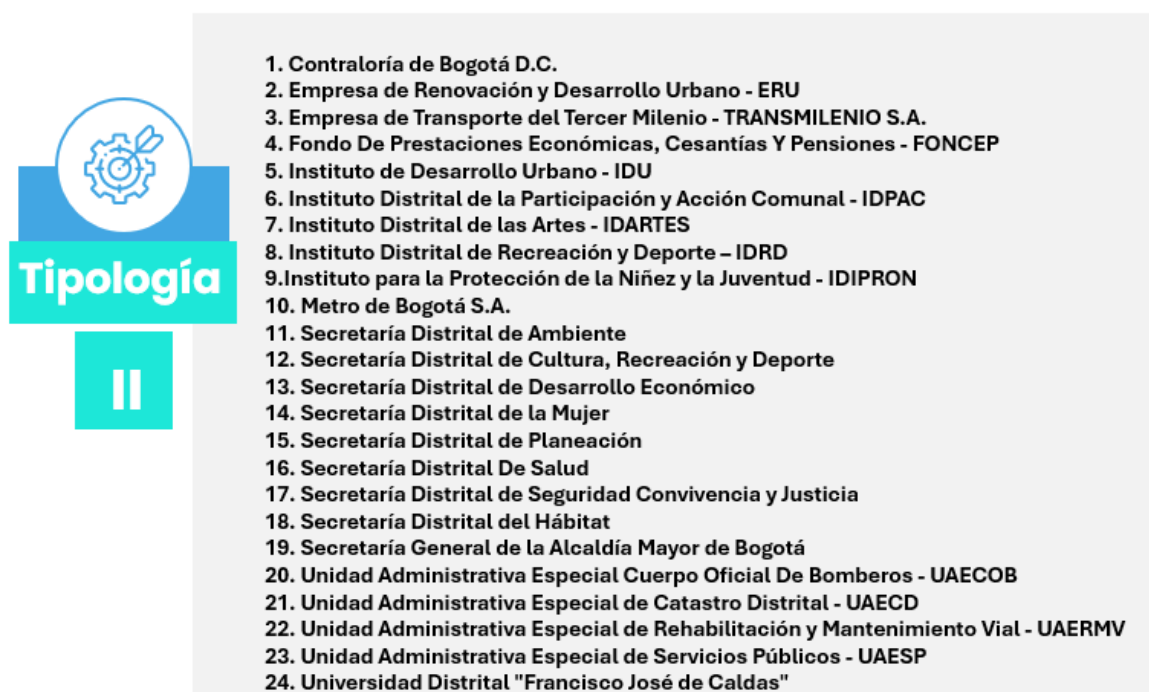
Las entidades que conforman la Tipología II son de alcance medio dentro del Distrito Capital, con una capacidad operativa y administrativa intermedia. Estas entidades se distinguen por poseer presupuestos y plantas de personal que les permiten desarrollar estructuras organizativas y gestionar procesos clave necesarios para cumplir sus objetivos misionales. Su clasificación refleja un equilibrio entre la complejidad de las funciones que desempeñan y los recursos asignados, posicionándolas como actores estratégicos en la implementación de políticas

públicas y la prestación de servicios de impacto considerable, pero sin llegar a una escala masiva.

TIPOLOGÍA II

Las entidades que hacen parte de la **Tipología II** son las que se relacionan a continuación:

Gráfico 52. Entidades y Organismos Tipología II



Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Las veinticuatro (24) entidades agrupadas en la Tipología II comparten ciertas características que las diferencian de otras entidades distritales y que definen su clasificación como entidades de mediano alcance y complejidad relativa dentro del distrito. Estas características comunes incluyen:

1. Presupuesto Moderado:

Cada una de estas entidades cuentan con un presupuesto anual que oscila entre \$4.016.187.000 y \$10.495.841.000.000. Este límite presupuestario sugiere que,

aunque operan con una cantidad de recursos significativa, sus funciones están acotadas a objetivos y servicios específicos que no demandan el mismo nivel de inversión que entidades de mayor tamaño en el distrito.

2. Planta de Personal Reducida:

Las entidades de esta tipología tienen una planta de personal que no supera los 1.044 servidores públicos y mínimo cuentan con 81. Este límite de personal implica una estructura que, si bien puede abordar diferentes áreas de especialización, no es tan extensa como en otras entidades de mayor envergadura en el distrito.

3. Estructura Organizativa Controlada:

Cada entidad cuenta con una asignación en su estructura organizacional entre 10 y 59 dependencias. Esta organización moderada permite a estas entidades operar de forma eficiente y ágil, concentrándose en áreas específicas sin una estructura administrativa altamente compleja.

4. Cantidad de Procesos Limitada:

Estas entidades cuentan con un número de procesos entre 10 y 23, esta limitación en la cantidad de procesos facilita un funcionamiento simplificado y enfocado, sin los desafíos operativos que pueden tener entidades con un número mayor de procesos administrativos.

5. Enfoque en Funciones Específicas:

Las entidades de la Tipología II están orientadas a áreas clave para el desarrollo distrital, tales como participación comunitaria (IDPAC), protección social (IDIPRON), cultura (IDARTES), infraestructura (UAERMV), medio ambiente (Secretaría Distrital de Ambiente), y otros sectores fundamentales como servicios públicos, planificación urbana, y transporte (UAESP, Secretaría Distrital de Planeación, TRANSMILENIO S.A., entre otros). Este enfoque en funciones específicas permite que cada entidad tenga un rol definido y especializado dentro del sistema distrital.

6. Áreas de Cobertura y Responsabilidad Focalizadas:

Si bien estas entidades son importantes para la ciudadanía, su alcance es focalizado. Estas entidades ofrecen servicios o cumplen roles específicos que complementan la estructura distrital general, sin abarcar un espectro demasiado amplio de funciones. Esto significa que cada entidad tiene una responsabilidad particular en su área, como la planificación urbana, la cultura, o el mantenimiento de la infraestructura, con un impacto limitado a su área de especialización.

7. Funciones de Apoyo o Gestión Especializada:

Muchas de estas entidades cumplen roles de apoyo o gestión especializada. Por ejemplo, la Contraloría de Bogotá se centra en el control fiscal, TRANSMILENIO S.A. gestiona el transporte público, la UAECOB se encarga de la respuesta y prevención de incendios, y la Secretaría Distrital de la Mujer enfoca sus esfuerzos en temas de género. Este tipo de funciones hace que cada entidad sea un componente especializado que contribuye al funcionamiento integral del distrito.

Estas características permiten a estas entidades administrar su gestión de manera eficiente y específica, operando como componentes estratégicos dentro de una estructura más amplia y atendiendo funciones específicas que son claves para el desarrollo y la administración del distrito en sus respectivas áreas.

En conclusión, la Tipología II agrupa entidades que, si bien operan con recursos y personal significativos, mantienen un enfoque administrativo y operativo ajustado. Sus límites en presupuesto, personal, dependencias y procesos permiten que se enfoquen en funciones específicas, complementando el trabajo de entidades de mayor complejidad y alcance en el distrito. Estas entidades son fundamentales para atender áreas puntuales y para garantizar una atención especializada en diversos sectores dentro del distrito.

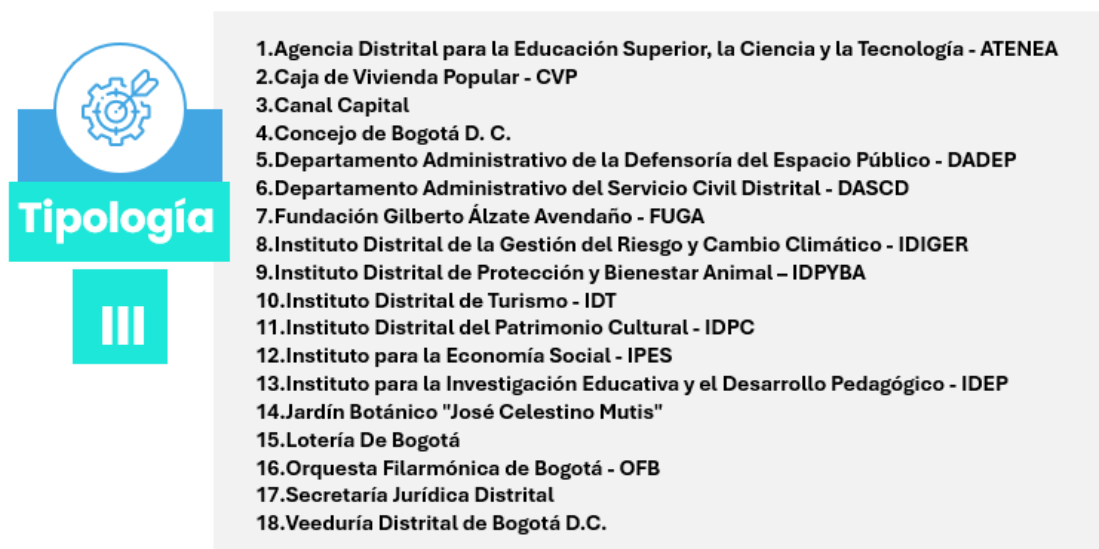
TIPOLOGÍA III

En la **Tipología III** se agruparon dieciocho (18) entidades distritales que, dadas sus características, se consideran de menor escala en términos de alcance y

complejidad. Estas entidades cumplen un rol específico y acotado dentro del distrito, con funciones que requieren un alcance administrativo y financiero ajustado en comparación con entidades de mayor envergadura.

Las entidades identificadas en el análisis que hacen parte de la Tipología III son las que se relacionan a continuación:

Gráfico 53. Entidades y Organismos Tipología III.



Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Estas entidades se caracterizan por sus roles especializados y acotados, con un presupuesto y personal limitados. Operan en sectores como educación, cultura, medio ambiente y servicios sociales, y su estructura compacta les permite funcionar de manera eficiente en áreas específicas sin la complejidad de una gran entidad distrital.

Estas características se pueden desglosar en los siguientes aspectos:

1. Presupuesto Reducido:

Todas las entidades cuentan con un presupuesto anual entre \$14.673.892.000 y \$522.741.778.000. Este límite financiero indica que sus operaciones están

diseñadas para abordar objetivos específicos evidenciando que son las entidades con menor alcance y que cuentan con recursos necesarios para cumplir con las metas propuestas.

2. Planta de Personal Limitada:

La cantidad de servidores públicos asignados para estas entidades se encuentran en un rango definido entre 32 y 174 personas en cada entidad. Esto significa que tienen una estructura laboral adecuada para distribuir funciones específicas y delimitadas en su área de acción.

3. Estructura Organizativa Compacta:

La cantidad de dependencias o áreas dentro de cada entidad u organismo se encuentran en un rango entre 7 y 14 dependencias. Esta estructura simplificada facilita la administración y permite un enfoque directo en los servicios que cada entidad ofrece.

4. Procesos Operativos Acotados:

Cada entidad u organismo gestiona entre 10 y 19 procesos. Esta característica implica una menor carga administrativa y operativa, lo que favorece la agilidad y permite una gestión enfocada en objetivos particulares, en lugar de una alta complejidad operativa.

5. Enfoque en Áreas Específicas:

Las funciones de estas entidades son especializadas en temas como educación, ciencia, cultura, medio ambiente, bienestar animal, patrimonio cultural, economía social, entre otros. Esto significa que cada entidad u organismo tiene un área de enfoque muy puntual que se complementa con las demás entidades del distrito.

6. Carácter de Apoyo o Servicios Complementarios:

Estas entidades no asumen la totalidad de la gestión del distrito, sino que actúan como apoyo o complemento en la cabeza de sector. Esto incluye servicios

educativos (ATENEA, IDEP), culturales (FUGA, OFB, IDPC), sociales (CVP, IPES, IDPYBA), administrativos (DADEP, DASCD), y otros sectores como medio ambiente (IDIGER, Jardín Botánico).

7. Cobertura Limitada en el Distrito:

Aunque sus servicios son de interés público y para la ciudadanía, su impacto o cobertura es más específica y acotada en comparación con entidades de mayor alcance en el distrito, lo cual permite una intervención focalizada en las necesidades particulares de cada sector.

Estas características comunes posicionan a estas dieciocho (18) entidades u organismos como actores clave en sus áreas de especialización, pero con un alcance controlado y ajustado a recursos limitados en términos de presupuesto, personal, y procesos administrativos.

a) Análisis de la información de plataforma estratégica asociada a procesos transversales.

Ahora bien, uno de los aportes del estudio de la Plataforma Estratégica adelantado por el DASCD, se centra en el análisis de la necesidad de talento humano enfocado en los procesos transversales que comparten las entidades u organismos del Distrito, en tanto estos constituyen herramientas indispensables para una gestión pública moderna, eficiente, transparente, con sostenibilidad operativa y confiable.

En tal virtud, se asociaron diez procesos transversales en las 53 entidades del Distrito, así:

Gráfico 54. Procesos transversales Resolución 667 de 2018 DAFP



Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Adicionalmente, se identificaron dos procesos complementarios en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, para evaluar y definir necesidades de personal en el marco del plan de formalización laboral, buscando fortalecer aquellos procesos que requieren talento humano adicional para cumplir eficientemente con sus funciones: el proceso de Gestión de las comunicaciones y el de Innovación y Gestión del Conocimiento.

Por último, se asoció el proceso de Control disciplinario y los procesos misionales propios de cada entidad, que por su naturaleza son únicos en cada sector.

El análisis comparativo y detallado del talento humano por procesos, permitió identificar posibles brechas en la asignación de talento humano de cada entidad, tanto si estas implican la existencia de procesos con asignaciones críticas por debajo como por encima del rango establecido.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que es probable que un recurso humano esté asociado en más de un proceso y, por ende, no tenga dedicación exclusiva a uno solo, de tal forma, que ese recurso puede aparecer repetido en varios procesos, esta circunstancia se evidencia principalmente en las entidades u organismos

incluidas en la Tipología III, en la cuales las áreas corporativas lideran un gran número de procesos transversales.

Sea cual fuere el resultado, este constituye un referente técnico que sirve de guía u hoja de ruta para la optimización de los recursos humanos, de manera que, como se indicó líneas atrás, cada entidad deberá realizar una evaluación exhaustiva de las necesidades operativas de acuerdo con su realidad orgánica, funcional, presupuestal y de productividad, así como los elementos de juicio que informan cada caso en particular.

De los resultados obtenidos del análisis realizado para cada uno de los procesos, se destacan a continuación los hallazgos más relevantes por tipología de entidades, así:

- **En el caso de las entidades Tipo I, se considera importante revisar la asignación de recursos humanos en los procesos de Gestión Tecnológica, Control Disciplinario, Control Interno y Compra Pública.**

En el marco del Plan de Desarrollo Distrital con el cual se pretende situar a Bogotá como una ciudad que adopta la ciencia, tecnología e innovación (CTeI) como motor para el desarrollo de los ecosistemas empresariales, de alta productividad y de emprendimiento, que se alinean con las vocaciones individuales y del territorio, la administración no puede ser ajena a esta aspiración que la obliga a adoptar estrategias para la implementación de procesos soportados por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Adicionalmente, el fortalecimiento de áreas estratégicas como son las Oficinas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - OTIC y las de Innovación y gestión del conocimiento se hace prioritario para el logro de 95 puntos en el Índice de Gobierno Digital que evalúa el MinTic.

Es de señalar que, según el análisis realizado sobre las brechas en las entidades clasificadas como Tipología I, para el proceso de **Gestión Tecnológica**, el estándar de personal asignado corresponde a treinta y ocho (38), con un rango definido entre veintiuno (21) (Límite inferior) y cincuenta y cuatro (54) (Límite superior), así:

Gráfico 55. Proceso Gestión TICS

GESTIÓN TECNOLÓGICA			
Tipología	Estándar de personal del proceso	Rango	
		Límite inferior	Límite superior
I	38	21	54
II	10	7	13
III	4	3	6

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Partiendo de lo antes expuesto, el análisis de personal para el proceso de Gestión Tecnológica arroja los siguientes resultados:

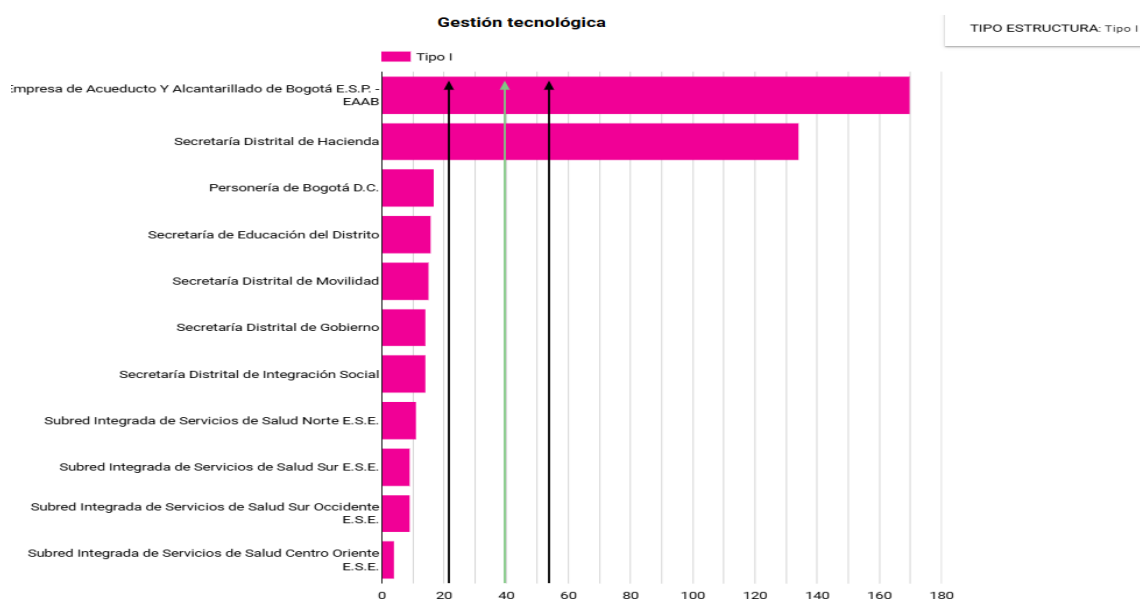
Gráfico 56. Estándar y límites por entidad y organismo. Proceso gestión TIC'S. Tipo I

GESTIÓN TECNOLÓGICA - TIPOLOGÍA I									
No	ENTIDADES TIPO I	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos	
1	Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB	3.298	170	21	38	54	-	132	-
2	Personería de Bogotá D.C.	1.002	17	21	38	54	21	2	
3	Secretaría de Educación del Distrito	3.036	16	21	38	54	22	65	
4	Secretaría Distrital de Gobierno	1.525	14	21	38	54	24	30	
5	Secretaría Distrital de Hacienda	1.630	134	21	38	54	-	96	19
6	Secretaría Distrital de Integración Social	2.185	14	21	38	54	24	121	
7	Secretaría Distrital de Movilidad	1.005	15	21	38	54	23	15	
8	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	1.755	4	21	38	54	34	39	
9	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.	1.797	11	21	38	54	27	6	
10	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	1.122	9	21	38	54	29	40	
11	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	1.665	9	21	38	54	29	19	
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango				

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Lo anterior permite concluir que, salvo la EAAB y la Secretaría Distrital de Hacienda,⁶² las demás entidades que conforman la tipología, se encuentran por debajo del rango del personal asignado para el proceso de Gestión Tecnológica, con lo cual, nueve (9) de las once (11) entidades que se encuentran en esta tipología presentan un hallazgo o área crítica que merece especial atención y revisión, tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:

Gráfico 57. Comparación de límites y estándares Proceso Gestión TIC'S. Tipo I



Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

El estudio también generó alertas en relación con el proceso de **Control Disciplinario Interno**, cuyo estándar de personal se encuentra definido en nueve (9) para las entidades de la primera tipología, con un rango entre siete (7) límite inferior y diez (10) (Límite superior), así:

⁶² Cabe precisar que tanto la EAB, como la SDH disponen de plataformas tecnológicas de punta y el respectivo personal asociado y especializado.

Gráfico 58. Estándar y límites Proceso Control Disciplinario

CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO			
Tipología	Estándar de personal del proceso	Rango	
		Límite inferior	Límite superior
I	9	7	10
II	3	2	3
III	1	1	2

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

El área crítica en este caso es evidente, en tanto, ninguna de las entidades Tipo I se encuentra alineada con el rango establecido, pues siete (7) se ubican debajo del límite inferior y las restantes cuatro (4) por encima. En tal sentido, resulta muy importante evaluar las posibles causas, tanto el presunto déficit como del sobredimensionamiento de personal, de cara a precaver un impacto negativo en el proceso de control disciplinario interno de dichas entidades, requiriendo una evaluación detallada para determinar y aplicar, si es del caso medidas correctivas.

Gráfico 59. Estándar y límites en las entidades y organismos. Proceso Control Disciplinario. Tipo I

CONTROL DISCIPLINARIO - TIPOLOGÍA I								
No	ENTIDADES TIPO I	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB	3.298	15	7	9	10	- 6	1
2	Personería de Bogotá D.C.	1.002	9	7	9	10	- 0	-
3	Secretaría de Educación del Distrito	3.036	21	7	9	10	- 12	33
4	Secretaría Distrital de Gobierno	1.525	14	7	9	10	- 5	8
5	Secretaría Distrital de Hacienda	1.630	11	7	9	10	- 2	1
6	Secretaría Distrital de Integración Social	2.185	10	7	9	10	- 1	2
7	Secretaría Distrital de Movilidad	1.005	4	7	9	10	5	2
8	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	1.755	2	7	9	10	7	4
9	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.	1.797	6	7	9	10	3	2
10	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	1.122	1	7	9	10	8	2
11	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	1.665	2	7	9	10	7	4
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Cabe aclarar que, en relación con las cuatro (4) entidades que reportan cantidad de personal por encima del límite superior, no puede afirmarse categóricamente que

existe un sobredimensionamiento de personal. No obstante, el indicio sí plantea la necesidad de realizar un análisis de eficiencia, orientado a determinar si el exceso de personal responde a requerimientos operativos específicos relacionados con el tamaño del talento humano asignado o constituye una oportunidad de optimización de recursos.

De otra parte, el análisis de las brechas en las entidades clasificadas como Tipología I para el proceso de **Control Interno**, arroja los siguientes resultados:

Gráfico 60. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso Control Interno. Tipo I.

CONTROL INTERNO - TIPOLOGÍA I									
No	ENTIDADES TIPO I	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos	
1	Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB	3.298	60	10	15	20	-	45	6
2	Personería de Bogotá D.C.	1.002	13	10	15	20	-	2	1
3	Secretaría de Educación del Distrito	3.036	26	10	15	20	-	11	7
4	Secretaría Distrital de Gobierno	1.525	4	10	15	20	-	11	5
5	Secretaría Distrital de Hacienda	1.630	20	10	15	20	-	5	1
6	Secretaría Distrital de Integración Social	2.185	9	10	15	20	-	6	8
7	Secretaría Distrital de Movilidad	1.005	6	10	15	20	-	9	4
8	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	1.755	9	10	15	20	-	6	12
9	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.	1.797	9	10	15	20	-	6	3
10	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	1.122	5	10	15	20	-	10	3
11	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	1.665	5	10	15	20	-	10	5
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango				

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Se tiene entonces que, únicamente dos entidades de la Tipología I, la Personería de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hacienda, cumplen con el rango establecido de personal, definido entre 10 y 20 servidores públicos, siendo relevante que el 63% de las entidades tipo I, presentan una asignación de personal por debajo del rango mínimo, lo que podría afectar su capacidad operativa y la ejecución de sus funciones misionales.

Por otro lado, se identificaron que dos entidades, la EAAB y Secretaría Educación Distrital, superan el límite superior del rango definido. Sin embargo, este comportamiento puede justificarse por la naturaleza y las demandas operativas

específicas de estas entidades, que podrían requerir un mayor apoyo para garantizar la cobertura total de su planta de personal y asegurar el cumplimiento efectivo de sus objetivos.

Un proceso que llama profundamente la atención en esta tipología es el de compra pública, en el cual se revela que el 100% de las entidades se encuentran por fuera del rango modelo, tal como puede apreciarse en la gráfica que se muestra a continuación:

Gráfico 61. Estándar y Límites entidades y organismos. Proceso Compra Pública. Tipo I

COMPRA PÚBLICA - TIPOLOGÍA I								
No	ENTIDADES TIPO I	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB	3,298	26	15	19	23	- 7	19
2	Personería de Bogotá D.C.	1,002	6	15	19	23	13	8
3	Secretaría de Educación del Distrito	3,036	34	15	19	23	- 15	59
4	Secretaría Distrital de Gobierno	1,525	13	15	19	23	6	32
5	Secretaría Distrital de Hacienda	1,630	37	15	19	23	- 18	21
6	Secretaría Distrital de Integración Social	2,185	12	15	19	23	7	129
7	Secretaría Distrital de Movilidad	1,005	27	15	19	23	- 8	31
8	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	1,755	1	15	19	23	18	84
9	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.	1,797	8	15	19	23	11	34
10	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	1,122	4	15	19	23	15	28
11	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	1,665	43	15	19	23	- 24	56
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Desde una perspectiva estratégica, las compras públicas aseguran la optimización de recursos públicos, permitiendo la adquisición de bienes y servicios de calidad bajo criterios de costo-beneficio. Esta eficiencia financiera se traduce en un uso racional de los presupuestos asignados, evitando sobrecostos y maximizando el impacto de las inversiones realizadas, por lo que un déficit de personal en este proceso podría generar sobrecarga laboral, incumplimientos y/o retrasos en los procesos y, en última instancia, un impacto negativo en la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía.

En tratándose de las entidades de la Tipología I, se observa que seis (6) presentan una asignación de personal por debajo del rango mínimo, mientras cinco (5) entidades superan el límite superior del rango establecido.⁶³

No obstante lo anterior, en todos los casos se recomienda revisar las posibilidades de mejora de los procedimientos y los modelos de gestión con la racionalización actividades innecesarias, con la incorporación de tecnologías, automatizando los tramos que se puedan, se redistribuyen los empleos en los procesos con superávit, previo entrenamiento, y finalmente identificar las necesidades que deben ser cubiertas mediante la creación de empleos en planta, en caso de ser permanentes.

- **En relación con las entidades Tipo II, el estudio sugiere revisar la cantidad de personal asociado a los procesos de Defensa Jurídica, Gestión Tecnológica y de Gestión de Comunicaciones.**

En el caso de las entidades clasificadas como Tipología II, el estándar de personal de referencia para el proceso de **Defensa Jurídica** equivale a siete (7), con un rango mínimo y máximo establecido entre cinco (5) y ocho (8), lo que denota que diecisiete (17) de las veinticuatro (24) entidades, presuntamente incumplen el rango de personal idóneo para este proceso, en su mayoría, por presentar déficit de personal, tal como se ilustra a continuación:

⁶³ Este fenómeno no necesariamente indica ineficiencia o un uso inadecuado de los recursos. En algunos casos, las características operativas y misionales específicas de estas entidades podrían justificar la necesidad de un mayor número de servidores públicos.

Gráfico 62. Estándar y Límites entidades y organismos. Proceso Defensa Jurídica. Tipo II

DEFENSA JURÍDICA - TIPOLOGÍA II								
No	ENTIDADES TIPO II	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Contraloría de Bogotá D.C.	1,044	10	5	7	8	-	3
2	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU	144	2	5	7	8	-	1
3	Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.	426	1	5	7	8	-	6
4	Fondo De Prestaciones Económicas, Cesantías Y Pensiones - FONCE	81	7	5	7	8	-	20
5	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	566	15	5	7	8	-	30
6	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC	109	1	5	7	8	-	1
7	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES	129	7	5	7	8	-	21
8	Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD	269	5	5	7	8	-	-
9	Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	260	2	5	7	8	-	7
10	Metro de Bogotá S.A.	233	3	5	7	8	-	3
11	Secretaría Distrital de Ambiente	143	8	5	7	8	-	32
12	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	184	3	5	7	8	-	5
13	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	205	7	5	7	8	-	9
14	Secretaría Distrital de la Mujer	184	4	5	7	8	-	-
15	Secretaría Distrital de Planeación	688	19	5	7	8	-	13
16	Secretaría Distrital De Salud	648	5	5	7	8	-	32
17	Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia	811	17	5	7	8	-	24
18	Secretaría Distrital del Hábitat	116	5	5	7	8	-	10
19	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	717	1	5	7	8	-	8
20	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial De Bomberos - UAECB	770	2	5	7	8	-	14
21	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECDD	452	14	5	7	8	-	1
22	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento V	235	3	5	7	8	-	14
23	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	161	13	5	7	8	-	18
24	Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"	273	4	5	7	8	-	6
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Es de tener en cuenta que el déficit o falta de personal en el proceso de defensa jurídica de una entidad pública genera riesgos potenciales que pueden configurarse en daños antijurídicos a partir de demandas y condenas contra el Estado.

Respecto al proceso de **Gestión Tecnológica**, se tiene que, solo cuatro (4) de las veinticuatro (24) entidades, se encuentran dentro del rango o estándar de personal establecido para este proceso, lo que evidencia una gran necesidad de verificar la suficiencia o no de personal en esta materia.

Gráfico 63. Estándar y límites por entidad y organismo. Proceso gestión TIC'S. Tipo II

GESTIÓN TECNOLÓGICA - TIPOLOGÍA II								
No	ENTIDADES TIPO II	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Contraloría de Bogotá D.C.	1.044	16	7	10	13	- 6	2
2	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU	144	3	7	10	13	7	7
3	Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A.	426	2	7	10	13	8	8
4	Fondo De Prestaciones Económicas, Cesantías Y Pensiones - FONCEP	81	1	7	10	13	9	4
5	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	566	21	7	10	13	- 11	49
6	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC	109	42	7	10	13	- 32	13
7	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES	129	6	7	10	13	4	26
8	Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD	269	14	7	10	13	- 4	38
9	Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	260	9	7	10	13	1	11
10	Metro de Bogotá S.A.	233	1	7	10	13	9	-
11	Secretaría Distrital de Ambiente	143	7	7	10	13	3	75
12	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	184	7	7	10	13	3	14
13	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	205	-	7	10	13	10	-
14	Secretaría Distrital de la Mujer	184	1	7	10	13	9	-
15	Secretaría Distrital de Planeación	688	3	7	10	13	7	14
16	Secretaría Distrital De Salud	648	25	7	10	13	- 15	73
17	Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia	811	9	7	10	13	1	38
18	Secretaría Distrital del Hábitat	116	2	7	10	13	8	33
19	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	717	20	7	10	13	- 10	6
20	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial De Bomberos - UAECOB	770	-	7	10	13	10	-
21	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECOD	452	26	7	10	13	- 16	12
22	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UAERMV	235	4	7	10	13	6	29
23	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	161	15	7	10	13	- 5	8
24	Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"	273	5	7	10	13	5	16
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

A su turno, frente a la **gestión de comunicaciones**, se observa que en el caso de las entidades clasificadas como Tipología II, se estableció un estándar de personal de referencia equivalente a veintiséis (26) personas, con un rango definido entre veinte (20) y treinta y dos (32) agentes, tal como se relaciona a continuación:

Gráfico 64. Proceso Gestión de la Comunicaciones

GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES			
Tipología	Estándar de personal del proceso	Rango	
		Límite inferior	Límite superior
I	11	6	17
II	6	3	10
III	2	2	3

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

Conforme con los parámetros establecidos, se tiene que, 12 de las 24 entidades de la Tipología II, se encuentran fuera del estándar establecido como cantidad óptima de personal necesario para la ejecución eficaz de las actividades relacionadas con este proceso.

Es de tener en cuenta que el proceso de gestión de comunicaciones es esencial de cara al posicionamiento del Distrito y a la meta de alcanzar una gestión pública más transparente, abierta y cercana con la ciudadanía, para lo cual se deben promover estrategias de comunicación que garanticen el acceso a la información pública con atributos de oportunidad, claridad y veracidad.

Gráfico 65. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso de Gestión de las comunicaciones. Tipo II

GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES - TIPOLOGÍA II								
No	ENTIDADES TIPO II	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Contraloría de Bogotá D.C.	1.044	13	3	6	10	- 7	5
2	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU	144	-	3	6	10	6	-
3	Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILBIO S.A.	426	2	3	6	10	4	7
4	Fondo De Prestaciones Económicas, Cesantías Y Pensiones - FONOC	81	-	3	6	10	6	-
5	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	566	5	3	6	10	1	13
6	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC	109	3	3	6	10	5	6
7	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES	129	9	3	6	10	- 3	24
8	Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD	269	-	3	6	10	6	7
9	Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	260	3	3	6	10	3	11
10	Metro de Bogotá S.A.	233	2	3	6	10	4	-
11	Secretaría Distrital de Ambiente	143	2	3	6	10	4	10
12	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	184	4	3	6	10	2	13
13	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	205	6	3	6	10	0	8
14	Secretaría Distrital de la Mujer	184	4	3	6	10	2	21
15	Secretaría Distrital de Planeación	688	5	3	6	10	1	7
16	Secretaría Distrital De Salud	648	8	3	6	10	- 2	12
17	Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia	811	6	3	6	10	0	9
18	Secretaría Distrital del Hábitat	116	3	3	6	10	3	20
19	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	717	9	3	6	10	- 3	2
20	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial De Bomberos - UAECOB	770	64	3	6	10	- 58	23
21	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECDD	452	-	3	6	10	6	4
22	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento	235	4	3	6	10	2	40
23	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	161	3	3	6	10	5	-
24	Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"	273	-	3	6	10	6	-
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

- Respecto de las entidades Tipo III, el estudio indica la necesidad de mejorar la Gestión de Comunicaciones para mejorar la interacción con la ciudadanía y garantizar que los programas y servicios sean visibles y comprensibles para el público.

En esta tipología, también se presenta criticidad en relación el proceso de **Gestión de Comunicaciones**, teniendo en cuenta que quince (15) de las dieciocho (18) entidades, evidencia estar por fuera del rango de personal idóneo.

Gráfico 66. Estándar y límites por entidades y organismos. Proceso de Gestión de las comunicaciones. Tipo III

GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES - TIPOLOGÍA III								
No	ENTIDADES TIPO III	Total Planta	Planta en el proceso	Límite inferior	Estándar	Límite superior	Variación	Contratos
1	Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología - ATENEA	38	-	2	2	3	2	-
2	Caja de Vivienda Popular - CVP	71	1	2	2	3	1	3
3	Canal Capital	36	-	2	2	3	2	-
4	Concejo de Bogotá D. C.	172	5	2	2	3	- 3	-
5	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP	86	1	2	2	3	1	4
6	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCD	64	4	2	2	3	- 2	7
7	Fundación Gilberto Alzate Avendaño - FUGA	32	3	2	2	3	- 1	6
8	Instituto Distrital de la Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER	174	-	2	2	3	2	-
9	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA	37	4	2	2	3	- 2	-
10	Instituto Distrital de Turismo - IDT	90	4	2	2	3	- 2	3
11	Instituto Distrital del Patrimonio Cultural - IDPC	77	-	2	2	3	2	-
12	Instituto para la Economía Social - IPES	103	3	2	2	3	- 1	3
13	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP	38	6	2	2	3	- 4	3
14	Jardín Botánico "José Celestino Mutis"	58	2	2	2	3	0	34
15	Lotería De Bogotá	52	1	2	2	3	1	2
16	Orquesta Filarmónica de Bogotá - OFB	144	4	2	2	3	- 2	8
17	Secretaría Jurídica Distrital	170	5	2	2	3	- 3	1
18	Veeduría Distrital de Bogotá D.C.	74	-	2	2	3	2	-
			En el rango	Inferior al rango	Superior al rango			

Fuente: Documento Análisis de la Plataforma Estratégica - Elaboración propia

- Conclusiones del acápite.

- En este contexto, y considerando las observaciones más relevantes identificadas en cada uno de los procesos analizados, y la dispersiones que se evidenciaron que se generan en los entidades y organismos distritales, se sugiere priorizar las entidades y organismos distritales según su tipología para realizar un primer acercamiento, con el objetivo de identificar las variaciones en los criterios analizados en este estudio y evaluar la necesidad de implementar la estrategia de formalización laboral.

Gráfico 67. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo I

Tipología	Entidades Priorizadas
I (11 Entidades u Organismos)	Empresa de Acueducto Y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. - EAAB Personería de Bogotá D.C. Secretaría de Educación del Distrito Secretaría Distrital de Gobierno Secretaría Distrital de Hacienda Secretaría Distrital de Integración Social Secretaría Distrital de Movilidad Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

Gráfico 68. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo II

Tipología	Entidades Priorizadas
II (24 Entidades u Organismos)	Contraloría de Bogotá D.C. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A. Fondo De Prestaciones Económicas, Cesantías Y Pensiones - FONCEP Instituto de Desarrollo Urbano - IDU Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC Instituto Distrital de las Artes - IDARTES Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON Metro de Bogotá S.A. Secretaría Distrital de Ambiente Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Secretaría Distrital de Desarrollo Económico Secretaría Distrital de la Mujer Secretaría Distrital de Planeación Secretaría Distrital De Salud Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia Secretaría Distrital del Hábitat Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial De Bomberos - UAECOB Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UAERMV Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"

Gráfico 69. Entidades y organismos que se sugiere priorizar Tipo III

Tipología	Entidades Priorizadas
III (18 Entidades u Organismos)	Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – ATENEA Caja de Vivienda Popular - CVP Canal Capital Concejo de Bogotá D. C. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCD Fundación Gilberto Álzate Avendaño - FUGA Instituto Distrital de la Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA Instituto Distrital de Turismo - IDT Instituto Distrital del Patrimonio Cultural - IDPC Instituto para la Economía Social - IPES Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP Jardín Botánico "José Celestino Mutis" Lotería De Bogotá Orquesta Filarmónica de Bogotá - OFB Secretaría Jurídica Distrital Veeduría Distrital de Bogotá D.C.

- **Proceso de Innovación y Gestión del Conocimiento.** Se observan diferencias importantes en la adopción de estrategias de innovación entre las 53 entidades del Distrito, evidenciando la necesidad de establecer políticas y mecanismos estandarizados que promuevan de manera uniforme la creación y aplicación del conocimiento en todas las tipologías. Además, se destaca que la mayoría de las entidades carecen de personal de planta asignado específicamente a este proceso o cuentan con asignación de personal por debajo del rango establecido. Por lo tanto, es importante fortalecer este proceso para garantizar la gestión del conocimiento y la innovación de manera transversal en todos los procesos, tal como se plantea en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, asegurando su impacto en la sostenibilidad y mejora continua de la gestión pública.
- **Mejora, racionalización y automatización de los procesos y procedimientos.** De esta manera se mejora el modelo de gestión con la racionalización actividades innecesarias, con la incorporación de tecnologías, automatizando los tramos que se puedan, se redistribuyen los empleos en los procesos con superávit, previo entrenamiento, y finalmente

identificar las necesidades que deben ser cubiertas mediante la creación de empleos en planta, en caso de ser permanentes.

- Los procesos transversales, como la Gestión Documental, la Gestión del Talento Humano y el Control Interno, son esenciales para el funcionamiento integral de las entidades. Se recomienda estandarizar, racionalizar, introducir mejoras tecnológicas y finalmente definir los empleos que realmente se requiera, hacer redistribución de empleos en la planta y al final establecer cuáles serían los que se requieren formalizar en todas las entidades, adaptándolos a cada tipología y asegurando que estén alineados con las normativas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) para fomentar la eficiencia y uniformidad en la administración pública.
- **Revisar la planta de personal en áreas clave.** De acuerdo con el análisis de planta de personal y la estructura organizacional de cada entidad, es prioritario fortalecer las áreas misionales de las entidades y organismos distritales.

Adicionalmente, antes de tomar decisiones definitivas sobre la ampliación de la planta, es fundamental validar la posibilidad de redistribuir el personal existente. Este proceso debe realizarse con un enfoque estratégico, teniendo en cuenta los perfiles de los empleados y considerando programas de entrenamiento o capacitación para adecuar las competencias del personal a las necesidades de las áreas en donde se identifiquen deficiencias. Una vez completada esta redistribución inicial, se podrá determinar con mayor precisión cuáles son las necesidades definitivas en términos de personal, a fin de definir si es necesario crear nuevos cargos o ajustar la planta existente para responder a los objetivos institucionales, sin dejar de lado la optimización y automatización de los procesos.

B. Procesos de automatización y nuevas tecnologías.

En este aparte y teniendo en cuenta los análisis y recomendaciones establecidos a partir del estudio que sobre los objetos de contratación adelantó el DASCD⁶⁴, se aborda el tema de la automatización de distintas categorías de contratos con un enfoque detallado en la implementación de tecnologías emergentes.

Cabe precisar, que las recomendaciones de dicho estudio se basaron en las tendencias actuales en automatización, inteligencia artificial (IA), automatización de procesos robóticos (RPA) y sistemas de software integrados y, que el clúster de *“Desarrollo tecnológico, soporte de aplicativos y plataforma, bases de datos”*, fue el soporte de los procesos de automatización asociados e identificados, así:

1. Actividades Administrativas / Asistenciales en Salud

Este clúster incluye una amplia gama de actividades operativas y de soporte en el ámbito de la salud, desde la programación de citas hasta la gestión de historiales médicos. Muchas de estas tareas pueden ser automatizadas con:

- **Sistemas de Gestión Hospitalaria (HIS):** Estos sistemas integran todos los aspectos de la administración hospitalaria, automatizando tareas como la programación de citas, la admisión de pacientes y el manejo de historiales médicos. Estos sistemas reducen el tiempo y los recursos necesarios para la gestión administrativa y mejoran la experiencia del paciente.
- **Asistentes Virtuales y Chatbots:** La implementación de chatbots en portales de atención al paciente permite automatizar consultas básicas, agendar citas y brindar soporte inicial. Los asistentes de voz, como Alexa o Google Assistant, también pueden integrarse para mejorar la accesibilidad.
- **Automatización de Procesos Repetitivos con RPA (Robotic Process Automation o Automatización Robótica de Procesos):** El uso de RPA

⁶⁴ Corresponde al trabajo “Diagnóstico y Estrategias para la mejora de la contratación pública en Bogotá: Un análisis de clústeres y clasificación supervisada.”

puede encargarse de tareas repetitivas como la actualización de datos de pacientes y las empresas promotoras de salud del régimen contributivo o subsidiado a la que deban hacer el cobro por la atención del paciente. Esto permite liberar al personal para enfocarse en actividades que requieren mayor atención o necesidades de la ciudadanía.

Impacto: La automatización en esta categoría no solo reduce costos operativos, sino que también mejora la eficiencia del servicio y minimiza los errores humanos. Es posible reducir una gran parte de los contratos relacionados con tareas administrativas y operativas, enfocando los recursos en atención directa al paciente.

2. Servicios de Apoyo a la Gestión Administrativa y/o Asistencial y Clúster de Gestión Documental

Este clúster abarca tareas de soporte administrativo, incluyendo la gestión de correspondencia, archivo de documentos y seguimiento de procesos. Hoy en día, estas tareas pueden ser optimizadas a través de:

- **Plataformas de Gestión Documental:** Herramientas como SharePoint, DocuWare y OpenText permiten digitalizar, organizar y buscar documentos de manera eficiente. Esto elimina la necesidad de personal dedicado a tareas de archivo físico, reduciendo el espacio necesario para almacenamiento y mejorando la accesibilidad.
- **Digitalización de Documentos con OCR (Reconocimiento Óptico de Caracteres):** El uso de tecnologías OCR permite digitalizar documentos físicos de forma rápida y precisa, eliminando la necesidad de transcripción manual. Herramientas como Adobe Acrobat y ABBYY FineReader pueden convertir grandes volúmenes de documentos en archivos digitales editables.
- **RPA para Clasificación y Archivado:** Robots de software pueden automatizar el proceso de clasificación y archivado de documentos,

siguiendo reglas predefinidas para organizar información en sistemas digitales. Esto agiliza el proceso y reduce los errores humanos.

- **Sistemas de Correspondencia Electrónica:** La implementación de plataformas de correspondencia digital permite automatizar el registro, clasificación y distribución de correos electrónicos y comunicaciones oficiales. Estas plataformas pueden integrarse con sistemas de gestión documental para un manejo más eficiente.
- **Automatización del Flujo de Trabajo (Workflow Automation):** Software como Microsoft Power Automate, Zapier y Nintex puede manejar la asignación de tareas administrativas, la aprobación de documentos y el seguimiento de procesos. La automatización del flujo de trabajo permite minimizar errores y reducir los tiempos de respuesta, eliminando la necesidad de contratos para funciones repetitivas.
- **Inteligencia Artificial para Procesos Administrativos:** La IA puede analizar patrones en el manejo de documentos y sugerir optimizaciones, además de identificar cuellos de botella en los procesos, permitiendo mejoras continuas en la gestión.

Impacto: La automatización de estos servicios permite una significativa reducción en la cantidad de personal necesario para tareas de apoyo, eliminando contratos redundantes y aumentando la productividad del personal restante. Además, la automatización de la gestión documental y correspondencia permite eliminar una gran cantidad de contratos relacionados con el manejo manual de documentos y comunicaciones, mejorando la eficiencia y reduciendo costos.

3. Control y Seguimiento a Procesos/Proyectos/Programas

El control y seguimiento de proyectos involucra la monitorización continua del progreso, la recolección de datos y la generación de informes. Estas actividades se pueden automatizar eficazmente con:

- **Software de Gestión de Proyectos:** Herramientas como Asana, Monday y Trello facilitan la gestión integral de proyectos, automatizando la asignación de tareas, seguimiento del progreso y creación de informes. Esto permite una visión clara del estado del proyecto en tiempo real sin la necesidad de supervisores dedicados.
- **Análisis Predictivo y Paneles de Control (Dashboards):** La implementación de análisis predictivo permite anticipar problemas y riesgos en los proyectos. Utilizando datos históricos y modelos de IA, se pueden generar alertas automáticas cuando un proyecto muestra signos de desviación del plan, facilitando una intervención oportuna.
- **Sistemas Integrados para Evaluación del Desempeño:** Herramientas como Power BI o Tableau permiten crear dashboards interactivos que proporcionan una visión consolidada del desempeño del proyecto. Estos sistemas automatizan la recopilación de datos y la creación de visualizaciones, eliminando la necesidad de reportes manuales.

Impacto: La automatización del control y seguimiento mejora la eficiencia y la transparencia en la gestión de proyectos, permitiendo la eliminación de contratos enfocados en la supervisión manual y reduciendo los tiempos de respuesta.

4. Gestión Contable y Financiera

Las actividades contables, como la facturación, conciliaciones bancarias y generación de informes financieros son altamente repetitivas y pueden ser automatizadas con:

- **Software de Contabilidad Automatizada:** Plataformas como QuickBooks, Xero y SAP automatizan procesos como el registro de transacciones, la

generación de facturas y las conciliaciones bancarias. Estas herramientas minimizan el riesgo de errores y permiten mantener registros contables actualizados en tiempo real.

- **RPA para Procesos Financieros:** Robots de software pueden manejar tareas como la extracción de datos de facturas, la entrada de datos en sistemas contables y la generación de reportes financieros. Esto acelera los procesos y permite una mayor precisión.
- **Análisis Financiero Automatizado con IA:** La inteligencia artificial puede detectar patrones y anomalías en los datos financieros, ofreciendo análisis predictivos y recomendaciones para la toma de decisiones. Además, permite automatizar la auditoría financiera, identificando irregularidades de forma más rápida y precisa que los métodos tradicionales.

Impacto: La automatización de procesos contables y financieros permite reducir significativamente la necesidad de contratos dedicados a estas funciones, incrementando la precisión y permitiendo un mejor control financiero.

5. Digitación

La digitación implica tareas de ingreso manual de datos, transcripción y captura de información, actividades que hoy en día pueden ser automatizadas mediante:

- **Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR):** Permite convertir documentos impresos o escaneados en texto digital automáticamente. El uso de OCR avanzado elimina la necesidad de digitadores y mejora la precisión.
- **RPA para Captura de Datos:** Robots de software pueden extraer datos de formularios electrónicos y documentos, ingresándolos automáticamente en sistemas internos sin intervención humana.

- **IA para Validación y Corrección de Datos:** Sistemas de IA pueden validar y corregir errores en los datos ingresados, garantizando mayor precisión y reduciendo la carga de supervisión humana.

Impacto: La automatización en la digitación permite eliminar casi todos los contratos relacionados con esta actividad, acelerando el procesamiento de datos y reduciendo los errores humanos.

6. Gestión contractual

Algunas de las actividades de la gestión contractual y sus etapas pueden ser repetitivas y pueden ser automatizadas con:

- **Diseño y Planeación de Contratos**
- **Sistemas de Redacción Automatizada:** Plataformas de IA como ChatGPT pueden generar borradores de contratos estándar basados en plantillas predefinidas y personalizables según las necesidades de las entidades y/u organismos o del tipo de contrato. Esto reduce el tiempo de elaboración y asegura consistencia.
- **Análisis Predictivo de Requisitos:** Herramientas de IA pueden analizar contratos previos y datos históricos para identificar términos recurrentes y cláusulas comunes, ayudando a prever necesidades futuras y optimizar la planeación.
- **Gestión Colaborativa en Plataformas de Contratos:** Herramientas como DocuSign CLM o ContractWorks permiten la colaboración simultánea entre diferentes áreas para la elaboración y validación de términos contractuales, evitando duplicidades y errores.

- Proceso de Licitación y Contratación

- **Automatización de Evaluaciones con RPA (Robotic Process Automation o Automatización Robótica de Procesos):** El uso de RPA puede agilizar la evaluación de propuestas mediante la extracción y comparación automática de datos clave de los documentos presentados por los proponentes.
- **Sistemas de Calificación Automatizada:** Herramientas de IA pueden evaluar criterios cualitativos y cuantitativos de manera objetiva, utilizando algoritmos predefinidos para calificar y seleccionar ofertas.
- **Portales de Contratación Electrónica:** Plataformas como SAP Ariba o Mercado Público Digital pueden gestionar procesos de publicación de licitaciones, recepción de propuestas y comunicaciones oficiales de manera totalmente digital.

- Seguimiento y Ejecución del Contrato

- **Plataformas de Gestión del Ciclo de Vida Contractual (CLM):** Herramientas como Coupa o Icertis CLM pueden automatizar el seguimiento de plazos, entregables y cumplimiento contractual mediante alertas automáticas y paneles de control centralizados.
- **Monitorización en Tiempo Real con IoT y AI:** En contratos relacionados con la ejecución de proyectos (infraestructura, servicios), sensores IoT pueden registrar el avance físico, y la IA puede analizar desviaciones frente al cronograma contractual.

- **Chatbots de Soporte:** Implementar chatbots para atender consultas frecuentes sobre el estado de contratos, fechas de vencimiento y requisitos de cumplimiento.
- **Liquidación y Cierre del Contrato**
 - **Revisión Automatizada de Cumplimiento:** Sistemas de IA pueden analizar los términos del contrato y compararlos con los resultados entregados para validar el cumplimiento de las obligaciones.
 - **Generación Automática de Informes:** Herramientas de RPA pueden consolidar datos relacionados con la ejecución, costos y entregables, generando automáticamente los informes de liquidación del contrato.
 - **Archivo y Auditoría Digital con Blockchain:** Implementar sistemas basados en blockchain para almacenar de manera segura contratos y registros de liquidación, asegurando trazabilidad y transparencia.
- **Gestión Integral del Clúster**
 - **Integración de Sistemas con ERP:** Los sistemas de planificación de recursos empresariales (ERP) como SAP u Oracle pueden integrarse con plataformas de gestión contractual para centralizar toda la información relacionada con los contratos.
 - **IA para la Detección de Riesgos:** La inteligencia artificial puede analizar grandes volúmenes de contratos para identificar cláusulas de riesgo, términos desfavorables o patrones de incumplimiento.
 - **Análisis Predictivo para Decisiones Estratégicas:** Modelos de IA pueden analizar tendencias históricas en la gestión de contratos y predecir demandas futuras, optimizando la asignación de recursos.

Impactos

Al eliminar tareas manuales y repetitivas, se reduce significativamente el tiempo empleado en cada etapa del proceso contractual.

La automatización minimiza errores humanos, especialmente en actividades críticas como la redacción, evaluación y seguimiento de contratos. Al liberar a los colaboradores de tareas rutinarias, los equipos pueden enfocarse en negociaciones estratégicas y mejoras en la gestión contractual.

Si se reducen contratos redundantes relacionados con tareas operativas, se podrían redirigir recursos hacia actividades estratégicas.

Considerando lo anterior, se tendrían los siguientes rangos de posibilidades de automatización por clústeres:

- **Alta automatización:** Gestión documental, apoyo administrativo, control y seguimiento de proyectos, gestión contable y financiera, digitación, gestión contractual.
- **Automatización parcial:** Seguridad, supervisión y monitoreo.
- **Difícil de automatizar:** Servicios especializados que requieren juicio profesional o contacto directo con los ciudadanos.

Otro aspecto que, si bien no fue objeto de estudio inmediato para la Formulación del Plan, constituye un elemento esencial de la gestión pública, ya que impacta de manera directa en la eficiencia y eficacia del quehacer institucional del Distrito, es el establecimiento de una gobernanza digital y el análisis sobre consolidación de una infraestructura de datos unificada y robusta para el Distrito. Téngase en cuenta que, en no en pocas ocasiones, se observa que existen duplicidad de esfuerzos por parte de las entidades y organismos del Distrito por atender las necesidades tecnológicas que se presentan, lo cual resulta en multiplicidad y diversidad de productos y desarrollos aislados, que bien podrían simplificarse y/o compartirse,

beneficiándose mutuamente de la experiencia y avances en la materia, así como del ahorro en tiempo y dinero que ello implica.

A propósito de lo anterior, resulta relevante traer a colación que el Art. 228 del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, establece la Transformación digital e impulso a la ciudad inteligente, encomendando a La Secretaría General, a través de la Oficina Consejería Distrital de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, o quien haga sus veces, que oriente y defina estrategias y desarrolle acciones con el fin de, entre otros aspectos, mejorar la eficiencia en la gestión pública, potenciar la prestación de servicios a la ciudadanía y abordar de manera efectiva las problemáticas y necesidades de interés público en la ciudad y la región.

- Conclusiones del acápite.

- A partir de los análisis adelantados por el Departamento, respecto de los objetos contractuales del Distrito para el periodo 2018-2024, se identifican una multiplicidad y variedad de actividades usualmente contratadas, que pueden ser objeto de automatización, lo cual sugiere que cada entidad u organismo distrital debe entrar a realizar un examen exhaustivo sobre las actividades que se pueden automatizar y el impacto que esto produce en el valor público de los bienes y servicios ofrecidos y, en la eficiencia del uso de los recursos, en atención a la reducción progresiva de los contratos asociados a dichas actividades, conforme a las recomendaciones realizadas por el análisis efectuado por el DASCD y sus propias consideraciones.
- Se debe avanzar decididamente en la transformación digital del Distrito, fortaleciendo la gobernanza y la consolidación de la infraestructura de datos, con el fin de potenciar las capacidades de la administración pública de Bogotá.

V. Conclusiones generales

1. Conforme se deriva de los resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital- IDSCD, vigencia 2024, la asignación presupuestal no es un factor determinante para el desempeño del índice, pues se ha observado que elementos como la gestión del talento humano, la planificación estratégica, la implementación de políticas efectivas y la capacitación del personal son variables que influyen más directamente en los resultados.
2. Aunque se observan avances significativos en el reconocimiento de la identidad y las capacidades de las diversas poblaciones, subsisten barreras para el ingreso al talento humano Distrital, por razones de edad, etnia y situación de discapacidad. En tal sentido, se evidencia que la tasa de participación de los jóvenes como servidores públicos en el Distrito Capital es baja y se debe mejorar la tasa de provisión de Distrito respecto de la población Afrocolombiana, así como de la población con Discapacidad.⁶⁵

En atención a lo anterior, se recomienda fortalecer la inclusión laboral y avanzar en la superación de las barreras identificadas, promoviendo la participación de grupos poblacionales que están subrepresentados en el Talento Humano del Distrito y redoblando los esfuerzos en este sentido.

Así mismo, se deben tomar las previsiones pertinentes para precaver que las medidas de racionalización de la contratación no generen retrocesos respecto de los avances alcanzados en materia de protección a grupos poblacionales, tal como ocurre en el caso de la participación de la mujer.

3. Para alinearse con las metas institucionales y atender de manera oportuna y eficiente las necesidades cada vez más exigentes de la ciudadanía, es imprescindible avanzar en el establecimiento de una gobernanza digital

⁶⁵ Este último respecto a la contratación.

enérgica y contundente, basada en la modernización y optimización de los sistemas, procesos y la infraestructura tecnológica.

4. La provisión definitiva y transitoria de los empleos de carrera, adolece de limitaciones de orden legal y de la práctica misma, que impiden su realización oportuna. Con el fin de atender dichas vicisitudes es preciso que se articulen esfuerzos con la Comisión Nacional del Servicio Civil, que permitan el abordaje de soluciones para agilizar la provisión definitiva de empleos de carrera ofertados por las entidades u organismos del Distrito.
5. Se ha detectado un fenómeno de redundancias y/o duplicidades funcionales entre las entidades y organismos del Distrito que debe ser estudiado y abordado con inmediatez, con el fin de precaver afectaciones en el uso eficiente de los recursos, en la ejecución de los planes, programas y proyectos institucionales y, en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.
6. La coordinación interinstitucional es fundamental para garantizar la adecuada articulación entre los sectores administrativos y las entidades involucradas en temáticas específicas, por lo que resulta muy necesario su fortalecimiento, de manera particular, en temas transversales como participación ciudadana, gestión del espacio público, y formulación de políticas en materia de desarrollo económico, social y cultural.
7. A partir del *“Análisis de la plataforma Estratégica por procesos de las entidades y organismos del Distrito”*, se ha identificado la necesidad de avanzar en la optimización de la asignación y distribución del recurso humano, con el fin de fortalecer la capacidad institucional para responder de manera más efectiva a las necesidades de la ciudadanía y al cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital y la Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano 2019-2030.

Aunado a lo anterior, es preciso realizar intervenciones de mediano y largo plazo que promuevan el fortalecimiento y potencien las capacidades de las servidoras y los servidores públicos como actores estratégicos para la generación de valor público.

8. Teniendo en cuenta la correspondencia directa que debe existir entre la tendencia de los objetos contractuales y los programas y actividades de interés público previstos en el Plan Distrital de Desarrollo, se sugiere una verificación sobre el atributo de coherencia en dicha materia.

VI. Plan de acción

Atendiendo las consideraciones precedentes se presenta la ruta de acción del “*PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL DE BOGOTÁ D.C. – 2024-2027. Formalización para servir. Ciudadanía primero.*”:

Tabla 14. Plan Acción Propuesto

Componentes	No. de OE	Objetivo Específico	Ejes involucrados	No. Gral	Acción concreta
Provisión	1	Optimizar la provisión de los empleos de carrera vacantes de las plantas de personal de las entidades u organismos del Distrito.	Eficacia y eficiencia	1	Emitir una circular instructiva anual a las entidades u organismos del Distrito sobre criterios de provisión de empleos de carrera administrativa general y respecto a la formulación y remisión del Plan Anual de Provisión - PAP.
			Eficacia y eficiencia	2	Reportar anualmente el Plan Anual de Provisión y el estado de provisión de las vacantes en SIDEAP conforme a las instrucciones impartidas
			Eficacia y eficiencia	3	Realizar una encuesta que permita identificar la problemática de las provisiones de los empleos de carrera al fin de evaluar la posibilidad de construir estrategias jurídicas que mejoren la provisión.

Componentes	No. de OE	Objetivo Específico	Ejes involucrados	No. Gral	Acción concreta
	2.	Promover la participación en el servicio público distrital de grupos poblacionales que están subrepresentados en el Talento Humano del Distrito.	Enfoque diferencial	4	Emitir una circular anual recordando las obligaciones de vinculación y protección de población con enfoque de género y poblacional - diferencial, y reportes de niveles de vinculación de estas poblaciones. (Promover vinculación - evitar reducción)
Uso racional de la contratación	3	Optimizar los recursos humanos y tecnológicos disponibles, priorizando de manera progresiva: i) La racionalización y automatización de procesos, como herramientas clave para maximizar la eficiencia operativa de las entidades y organismos del Distrito. ii) La asignación y distribución estratégica de personal y iii) El uso racional de la contratación de personas naturales por prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión.	Eficacia y eficiencia	5	Remitir anualmente a las entidades y organismos del Distrito que reporten información en SIDEAP, el diagnóstico sobre la distribución del talento humano en los procesos transversales realizado por el DASCD
			Eficiencia y eficacia e innovación tecnológica	6	Remitir de manera anual por parte de las entidades y organismos distritales la propuesta de ajuste en relación con los hallazgos y/o recomendaciones del diagnóstico entregado por el DASCD.
Creación de empleos	4	Fortalecer las plantas de personal de las entidades u organismos del Distrito mediante la creación de empleos, atendiendo los requerimientos técnicos y las posibilidades fiscales existentes.	Eficacia y eficiencia	7	Crear no menos de 2000 empleos en cumplimiento de la meta estratégica 83 del Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Camina Segura"
			Eficacia y eficiencia	8	Actualizar la guía de gestión del cambio organizacional incorporando dentro de los modelos de gestión de las entidades la automatización, la optimización de procesos, el uso racional de la figura de contratación de prestación de servicios - personas naturales y la provisión de planta.

Nota: La versión completa del Plan de acción, se encuentra incorporada en el Anexo 5.

Se precisa que esta propuesta se presenta en el modelo actual de gestión del Distrito, en virtud de lo cual está sujeta a cambios una vez se produzcan los resultados del estudio que se adelanta con miras al fortalecimiento de las entidades y organismos del Distrito en virtud de lo dispuesto en el Art. 250 del Plan de

Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 927 de 2024.

VII. Seguimiento al Plan de Formalización.

El seguimiento al Plan de Formalización Laboral - Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero, será liderado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital – DASCD, a través de la herramienta dispuesta para tal fin. Este seguimiento se enfocará en garantizar la transparencia, eficiencia y trazabilidad en los procesos de vinculación laboral en el Distrito Capital.

Para ello, se implementará un Plan de Trabajo estructurado en cinco componentes clave, orientado a facilitar la creación de empleos formales, así como la generación de documentos, guías metodológicas e instructivos que optimicen los tiempos y procedimientos administrativos.

Plan de Trabajo para el Seguimiento y Optimización del Proceso de Formalización

1. Diagnóstico y Línea Base

Levantamiento de información sobre el estado actual de la planta de personal que permita la Identificación de vacíos técnicos operativos y tecnológicos que puedan generar demoras o inconvenientes en la provisión de empleos por cuenta de las áreas de talento humano.

Establecimiento de indicadores de línea base (número de empleos formales, tiempos promedio de vinculación, etc.).

2. Desarrollo de Herramientas de Seguimiento

Implementación o fortalecimiento de la actualización de información en SIDEAP para el monitoreo en tiempo real del proceso de formalización evaluando la

integración con sistemas de información coexistentes para agilizar los flujos de información.

Tableros de control con indicadores clave: número de empleos creados, tiempos medio de vinculación, % de planta no provista.

3. Producción de Documentos Técnicos y Guías

Elaboración y Actualización de Guías Técnicas para la Vinculación de Personal, con el objetivo de orientar de manera clara y práctica los procesos de selección y vinculación de personal en el sector público, con base en la normativa vigente, ejemplos aplicados y buenas prácticas. Estas guías deben facilitar la comprensión y aplicación de la normatividad tanto para el personal nuevo como para quienes ya se encuentran incorporados al servicio público, contribuyendo a la eficiencia y transparencia de los procesos.

La guía contendrá un marco normativo actualizado que Incluirá leyes, decretos y demás normas que rigen el devenir oficial en los diferentes tipos de nombramiento: Ordinario, provisional, en encargo, en periodo de prueba, sus requisitos y documentación para la posesión: Hoja de vida, certificados académicos y laborales, antecedentes disciplinarios y fiscales, afiliaciones a seguridad social, entre otros.

Procedimientos paso a paso: Desde la convocatoria hasta la posesión, incluyendo el uso del SIDEAP, con ejemplos prácticos que reflejen casos simulados de vinculación para diferentes tipos de nombramiento, sugiriendo indicadores de eficiencia como el de los tiempos promedio de cada etapa que permitan tener bajo control la gestión del Talento Humano.

La revisión y actualización de la **Guía Técnica para la Gestión del Cambio Organizacional**, que tendrá como objetivo la actualización con un enfoque estratégico, participativo, práctico y adaptativo, que permita a las entidades públicas enfrentar transformaciones institucionales, tecnológicas o normativas de manera efectiva.

Entre los aspectos clave a incluir estará:

- Diagnóstico organizacional: Herramientas para identificar necesidades de cambio, resistencias y oportunidades
- Modelo de cambio: Basado en metodologías administrativas adaptadas al contexto del sector público colombiano.
- Plan de acción: Fases del cambio, responsables, cronograma, recursos y mecanismos de seguimiento.
- Gestión del talento humano: Estrategias de comunicación, formación, acompañamiento y empoderamiento del personal.
- Evaluación del impacto: Indicadores de éxito, retroalimentación y mejora continua.

4. Capacitación y Acompañamiento

La incorporación continua de nuevos servidores públicos exige la disponibilidad permanente de espacios de formación y fortalecimiento de capacidades. En este sentido, además del Aula del Saber Distrital, se programarán jornadas específicas de capacitación dirigidas a los equipos de talento humano de las entidades distritales. Estas jornadas no solo brindarán asistencia técnica para la implementación efectiva de estrategias, herramientas y documentos desarrollados, sino que también se constituirán en espacios de retroalimentación y mejora continua, promoviendo una gestión del conocimiento colaborativa y alineada con los objetivos institucionales.

5. Evaluación y Mejora Continua

Seguimiento periódico a los indicadores que evalúen el impacto del plan en la reducción de tiempos de vinculación y aumento el porcentaje de vinculaciones en las plantas de personal.

VIII. Consideraciones finales.

El Plan de formalización Laboral del Distrito - Formalización Para Servir: La Ciudadanía Primero- no es ajeno de las circunstancias fiscales, por lo que su aprobación y ejecución dependerá de las previsiones presupuestales correspondientes, de acuerdo con el espacio fiscal⁶⁶ existente al momento de su adopción.

Es de tener en cuenta, sin embargo, que este Plan se beneficia de un marco fiscal que ofrece una estructura de gasto a mediano plazo con la cual se puede asegurar la planificación y la previsibilidad de su financiación.

⁶⁶ Según Heller: El espacio fiscal puede definirse como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un fin deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado. Heller, P.: Understanding fiscal space, Documento de análisis de política económica del FMI, PDP/05/04 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo de 2005).

ANEXOS:

Anexo No. 1. *“Estado del empleo público y contratación en el Distrito”*

Anexo No. 2. *“Identificación de redundancias y necesidades de articulación interinstitucional en las entidades y organismos del Distrito Capital”. 2024.*

Anexo No. 3. *“Análisis de tendencias en materia de contratación pública de personas naturales en Bogotá 2018-2024”*

Anexo No. 4. *“Análisis de la plataforma estratégica por procesos de las entidades y organismos del distrito”*

Anexo No. 5. *Plan de Acción. Plan de Formalización Laboral del Distrito - PFLD 2024-2027. Formalización para servir. La ciudadanía primero.*

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA:

Acevedo, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: Una mirada al desarrollo social, político y económico en Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17(22), 291-308.

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía de Bogotá, Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. (2021). *Manual Operativo de Planeación y Gestión – MIPG (V.4)*. Recuperado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/docsig/documentos/Externos/Manual_operativo_del_Modelo_Integrado_de_Planeacion_y_Gestion_MIPG_-Version_04.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2010, 21 de mayo). Decreto 192 de 2010. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39577>

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2011, 7 de diciembre). Decreto Distrital 554 de 2011. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44954>

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2015, 23 de junio). Decreto Distrital 248 de 2015. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=62065>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015, 28 de septiembre). *Decreto Distrital 380 de 2015*. Bogotá, D.C.

Ávila, A., & Valencia, L. (2016). *Los retos del postconflicto*. Bogotá: Ediciones B Colombia.

Aristóteles. (2007). *Metafísica*. Madrid: Editorial Austral.

Ariza, E. (2008). *Liberalismo, igualdad y democracia*. Bogotá: Universidad de la Salle.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Al servicio del Ciudadano – Una década de reformas de servicio civil en América Latina*. Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanjinés, Editores. Washington D.C

Bobbio, N. (1996). *Estado, gobierno y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Cano, L. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v19n2/v19n2a04.pdf>

Carvajal, D. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del Acuerdo de Paz. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/44210>

Círculo de lectores. (1967). *El alba de la civilización*. Bogotá: Círculo de Lectores.

Círculo de lectores. (1967). *El siglo XX*. Bogotá: Círculo de Lectores.

Cole, G. (2021). *Historia del pensamiento socialista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Enfoque de resultados y valor público*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/enfoque_de_resultados_y_valor_publico_web.pdf

Concejo de Bogotá. (2005, 28 de septiembre). Acuerdo 175 de 2005. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17652>

Concejo de Bogotá. (2006, 30 de noviembre). *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.* Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

Concejo de Bogotá. (2016, 31 de marzo). *Acuerdo 638 de 2016: Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006, se crea el Sector Administrativo de Gestión Jurídica, la Secretaría Jurídica Distrital, se modifican las funciones de la Secretaría General, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, Colombia: Concejo de Bogotá. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65635>

Concejo de Bogotá, D.C. (2016, 6 de abril). Acuerdo 641 de 2016. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65686>

Concejo de Bogotá. (2024, 7 de junio). *Acuerdo 927 de 2024: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”.* Bogotá, Colombia: Concejo de Bogotá. Recuperado de: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=155699>

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 489 de 1998. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia. (2004, 23 de septiembre). Ley 909 de 2004. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Congreso de la República. (2010). *Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*. Diario Oficial No. 47.937, 29 de diciembre de 2010.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Diario Oficial No. 48.828, 16 de junio de 2011.

Congreso de la República. (2013). *Ley 1610 de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral*. Diario Oficial No. 49.634, 2 de enero de 2013.

Congreso de la República. (2016). *Acto Legislativo 01 de 2016*.

Congreso de la República. (2016). *Ley 1780 de 2016, por la cual se expide el Sistema de Capacitación para el Empleo Formal y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.461, 2 de agosto de 2016.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016, por la cual se promueve el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre*. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co>

Congreso de la República. (2020). *Ley 2043 de 2020, por la cual se dictan disposiciones en materia de formalización laboral y se modifica el sistema de fiscalización del trabajo en Colombia*. Diario Oficial No. 51.688, 19 de julio de 2020.

Congreso de la República de Colombia. (2022, 22 de junio). Ley 2214 de 2022. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188266>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. (2011, 7 de abril). Radicación No. 25000-2325-000-2002-05450-01(0642-07). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-05450-01%20\(0642-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-05450-01%20(0642-07).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2021, 9 de septiembre). Sentencia de unificación por importancia jurídica: SUJ-025-CE-S2-2021. Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/UnifFirmas.pdf>

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2019, 16 de diciembre). *Documento CONPES D.C. 07*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=89494>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). *Documento CONPES 3248. Programa Nacional de Desarrollo Rural con Equidad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2015). *Documento CONPES 3824. Política de fortalecimiento empresarial*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2016). *Documento CONPES 3850. Política de reincorporación a la vida civil*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2018). *Documento CONPES 3918. Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, D.C.

Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L., & Iacoviello, M. (2014, septiembre). Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012567>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 22 de febrero). Sentencia C-056/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-056-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 19 de marzo). Sentencia C-154/97 (Expediente D-1430, M.P. Hernando Herrera Vergara). Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3410>

Corte Constitucional de Colombia. (1999, 20 de septiembre). Sentencia C-702/99 (Expediente D-2296, M.P. Fabio Morón Díaz). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-702-99.htm>

Corte Constitucional (2003). Sentencia C-524 de 2003. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28355>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-614/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>

Corte Constitucional (2013) Sentencia T-537 de 2013. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-537-13.htm>

Davis, A. (2022). Mujeres, raza y clase. Madrid: Editorial Akal.

Delacampagne, C. (2022). Historia de la filosofía en el Siglo XX. Barcelona: Ediciones Península S.A

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2023, 14 de febrero). Concepto 064561 de 2023. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=210492>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) & Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (2022, 29 de diciembre). Circular conjunta No. 100-005 - 2022. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200223>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2024. Recuperado de: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/819>

Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP). (2011). *Manual de planeación territorial*. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Balance de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/default.aspx>

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD). (2023). Transparencia y Acceso a Información Pública. Recuperado de: <https://www.serviciocivil.gov.co/transparencia>

Duque, I. (2020). El papel de las regiones en la construcción del posconflicto. *Revista Estudios Regionales*, 28(1), 45-60.

El Tiempo. (2024, 3 de abril). Economía colombiana crece a pesar de la incertidumbre global. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia>

Expósito Vélez, J. C. (2003). La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español: Análisis de la selección de contratistas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Franco, H. (1994). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: Una aproximación teórica. Recuperado de: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1382>

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

Función pública. (2023, febrero). Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad. Bogotá, D.C.: Autor. Recuperado de <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Abc-plan-formalizacion-laboral-para-la-administracion-publica-en-equidad.pdf>

García Márquez, G. (1981). *Crónica de una muerte anunciada*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Gómez, L., & Ramírez, J. (2013). Las políticas públicas en Colombia: Una revisión crítica. *Revista de Estudios Sociales*, 12(28), 89-113.

Guadarrama, G. (2003). Gerencia pública y política social en Latinoamérica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/111/11101306.pdf>

Habermas, J. (1994). *Facticidad y validez*. Madrid: Editorial Trotta.

Hart, J. K. (1969). Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning. *Journal of Development Studies*, 6 (4), 104-120.

Hart, K. (1990). The idea of the economy: Six modern dissenters. In R. Friedland & A. F. Robertson (Eds.), *Beyond the marketplace: Rethinking economy and society*. New York: Aldine de Gruyter.

Heller, P. (2005, marzo). Understanding fiscal space. Documento de análisis de política económica, PDP/05/04. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación (4ª ed., editado por R. A. del Bosque Alayón). México: McGraw-Hill. Recuperado de: <http://187.191.86.244/rceis/registro/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20SAMPLERI.pdf>

Hobbes, T. (2019). El leviatán. Bogotá: Editorial Planeta.

Hobsbawm, E. (2015). Historia del siglo XX. Bogotá: Editorial Planeta.

Hood, C, Jackson, M (1997). La argumentación administrativa. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Kant, I. (1999). *Crítica de la razón práctica*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del derecho*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

LaRosa, M, Mejía, G. (2017). Historia concisa de Colombia. Bogotá: Penguin Random House.

Lemaitre, J., & Maldonado, A. (2019). Reparación transformadora: justicia transicional y género. Bogotá: Universidad de los Andes.

Longo, F, Echevarría, K (2000). La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Recuperado de: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/unpan/ar/40203.pdf>

Machado, A. (2000). *Campos de Castilla*. Madrid: Editorial Austral.

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marín, H. (2007). Discrecionalidad Administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Marx, K. (1990). La Capital. Recuperado de: <https://www.marxists.org/espanol>

Mead, D., & Morrison, C. (1996). The informal sector elephant. World Development, 24(10), 1611-1619.

Melo, J. (2017). Historia mínima de Colombia. México D.F: El colegio de México.

Merridale, C. (2017). El tren de Lenin. Barcelona: Editorial Planeta.

Mesa de Conversaciones de la Habana. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Informe de la deuda pública en Colombia. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Trabajo. (2021). *Informe sobre la formalización laboral en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Mockus, A. (2018). Un parto de los montes. Apuntes sobre la paz de Colombia. En: García, M (2018). ¿Cómo mejorar a Colombia? (pp. 245-253). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morcillo, P. (2002). La planeación en Colombia: Historia, Derecho y gestión. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Noticias ONU. (2018, 30 de abril). *Más del 60 % de la población activa trabaja en la economía informal*. Noticias ONU. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/04/1432462>

ONU Mujeres. (2021). *Avances en la igualdad de género en América Latina*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es>

Observatorio de Desarrollo Económico. (2023). *¿Cómo le fue a la economía bogotana? 2022 (Edición No. 12)*. Bogotá, D.C.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *El trabajo decente y la economía informal: Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo 90.a reunión*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe (2024-2030)*. Perú: OIT. Recuperado de: <https://www.ilo.org/es/publications/Resumen-estrategia-de-formalizacion-para-america-latina-y-el-caribe-2024-2030>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal* (Informe V(1), 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo). Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 204.a reunión*, Ginebra, Suiza: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Report III: Report of the Conference, 20th International Conference of Labour Statisticians*. Recuperado de: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_651209.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. 90ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra, Suiza: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1999). Trabajo decente: Palabras en la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1999). Impreso en Suiza.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>

Ostrom, E. (2015). Comprender la diversidad institucional. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Pipitone, U. (2003). Ciudades, naciones y regiones. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Portes, A., & Haller, W. (2004). *La economía informal*. Revista de la CEPAL: Serie Políticas Sociales, (100). Santiago de Chile: CEPAL

Presidencia de la República de Colombia. (1993, 21 de julio). Decreto Ley 1421 de 1993: Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Diario Oficial No. 41.601.

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 4 de diciembre). *Decreto 2616 de 2013, por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*. Diario Oficial No. 49.581.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 567 de 2014, por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 49.835, 19 de marzo de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 30 de noviembre). Decreto 2011 de 2017. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84502>

Presidencia de la República de Colombia. (2019, 7 de octubre). Decreto 1800 de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100595>

Presidencia de la República de Colombia. (2019, 26 de diciembre). Decreto 2365 de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104534>

Ramírez, J. (2011). La planeación urbana en Colombia. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co>

Rawls, J. (1996). *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Real Academia Española. (2014). Formalización. En Diccionario de la lengua española (23.^a ed.). Recuperado de: <https://dle.rae.es/formalizaci%C3%B3n>

Real Academia Española. (2014). Laboral. En Diccionario de la lengua española (23.^a ed.). Recuperado de: <https://dle.rae.es/formalizaci%C3%B3n>

Restrepo, D, Cuellar, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En: Restrepo, D (2006). Historias de descentralización (pp.309-386). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, JC. (2014). Derecho presupuestal colombiano. Bogotá: Editorial Legis.

Rincón, J (2013). Derecho administrativo laboral. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rivas, C (2022). La perspectiva de género como método de argumentación jurídica en las decisiones judiciales.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2023). Directiva Conjunta 002 de 2023. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152083>

Secretaría Jurídica Distrital. (2023, agosto). Cartilla: Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital. Recuperado de: <https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/Instrumento-de-Gerencia-15.pdf>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Séneca (1984) De la brevedad de la vida. Madrid: Editorial Altamira S.A

Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial (Edición de 1994).

Taylor, C. (1992). *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós.

Taylor, F (1974). Principios de la administración científica. México D.F: Herrero hermanos, sucesores, S.A.

Torres, P. (2018). El gobierno abierto en Colombia: Retos y oportunidades. *Revista Opinión Jurídica*, 17(34), 123-145.

Tokman, V. E. (2003). De la informalidad a la modernidad. Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, 155, 9-32. ISSN 0254-2439. Recuperado de: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/tokman.pdf

Tokman, V. E. (2004). Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda. Primera edición. Fondo de Cultura Económica: Chile.

UNESCO. (2017). *Informe mundial de monitoreo de la educación*. París: UNESCO.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Villegas, J. (2010). Derecho administrativo Laboral. Tomo I. Principios, estructura y relaciones individuales. (9 Ed.), Bogotá D.C., Legis Editores S.A.

Weber, M (2014). Economía y sociedad. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

CONTROL DE CAMBIOS:

VERSIÓN No.	FECHA	DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN
1.0	Diciembre 2024	Se crea el documento
2.0	Junio 2025	Se actualizan cifras de empleo y contratación con cortes a diciembre de cada vigencia. Se reformula etapa de seguimiento

ELABORACIÓN, REVISIÓN Y APROBACIÓN:

ETAPA	NOMBRE Y CARGO
Elaboró / Actualizó	Luis Alfonso Velandia González – Profesional Especializado – STDOEP
Revisó	Gina Paola Silva – Subdirectora – STDOEP
Aprobó	Laura Victoria Villa Escobar - Directora
Declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales.	