

# DIAGNÓSTICO SECTOR GOBIERNO



Alcaldía de Bogotá

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
SITUACIONES PROBLEMÁTICAS SECTOR GOBIERNO. ....	4
A) CONSOLIDAR EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL DE LAS ALCALDÍAS LOCALES. ....	4
B) CONSOLIDAR EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA.....	7
C) EXISTENCIA DE ESCENARIOS DE POSIBLE VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES. ....	8
D) CONFLICTIVIDAD AL INTERIOR DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES DE PRIMER Y SEGUNDO GRADO. ....	12
E) FALTA DE INCLUSIÓN DE NUEVAS EXPRESIONES CIUDADANAS EN LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN LOCAL <i>DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA</i> .....	14
F) AUSENCIA DE INSTITUCIONALIDAD PARA RESOLVER CONFLICTOS EN LA PROPIEDAD HORIZONTAL .....	15
G) INEQUIDAD, BAJA CALIDAD Y POCA VALORACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DISPONIBLES .....	16

## INTRODUCCIÓN.

Con la expedición del Acuerdo Distrital 637 de 2016, se crea el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, y con ello, se modifica la misión, integración, objeto y funciones del Sector Administrativo de Gobierno. Así las cosas, el Sector Gobierno se encuentra integrado por la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG), cabeza del Sector, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), el cual da soporte técnico al sector y por el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), como establecimiento público adscrito.

Teniendo en cuenta que la función pública del Sector Gobierno fue modificada, se encuentra que esta fue reorientada hacia la gobernabilidad Distrital y local, la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos, y la aplicación y cumplimiento de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital

Es así como el *quehacer* del Sector Gobierno se concentra y articula en torno a cinco (5) temas estratégicos, a saber: a) Gobernabilidad Distrital y local; b) Generación de espacios y procesos sostenibles de participación de la ciudadanía; c) Relación de la administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular; d) Promoción del cumplimiento de los derechos constitucionales y; e) Promoción del cumplimiento de las normas relativas al espacio público.

El presente documento tiene como objetivo presentar el estado de línea base en que se encuentra el Sector Gobierno. Para ello, el documento identificará las problemáticas consideradas en el marco del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020, la evolución de estas, y la priorización de problemáticas que la presente administración considera deben ser tenidas en cuenta por la siguiente administración en el plano del proceso continuo de planeación estratégica.



## SITUACIONES PROBLEMÁTICAS SECTOR GOBIERNO.

### A) CONSOLIDAR EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL DE LAS ALCALDÍAS LOCALES.

#### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.*

Se considera indispensable consolidar las medidas adoptadas para el fortalecimiento organizacional para la planeación presupuestal y contractual de los Fondos de Desarrollo Local (FDL), con el fin de mejorar el desempeño y la entrega de bienes y servicios oportunos de las alcaldías locales a la ciudadanía.

#### *ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA.*

Al finalizar el Plan Distrital de Desarrollo, persiste la necesidad de implementar medidas para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las Alcaldías Locales. En este contexto, resulta pertinente mencionar que, en el marco de la ejecución de acciones estratégicas programadas por la Secretaría Distrital de Gobierno, el Sector Gobierno desarrolló y consolidó importantes acciones orientadas a mejorar la gestión y entrega de bienes y servicios de las (AL) a través de los recursos que ejecutan los FDL.

Los avances giraron en torno a la consolidación de la transparencia en la gestión de las Alcaldías Locales, para lo cual se desarrollaron dos (2) estrategias: (i) fortalecimiento de la transparencia en los procesos de contratación de los FDL, (ii) implementación sistema de información para el seguimiento a la gestión de las Alcaldías Locales.

#### *i. Fortalecimiento de la transparencia en los procesos de contratación de los FDL*

En cabeza de la SDG, el Sector Gobierno adelantó un ejercicio de fortalecimiento a los procesos de contratación, el cual comenzó por la expedición de directivas orientadas a mejorar la planeación en los procesos de contratación y ejecución presupuestal en coherencia con el Decreto 101 de 2010. En tal sentido, se expidió la Directiva 012 de 2016<sup>1</sup> en la cual la SDG realiza acompañamiento y seguimiento a la etapa precontractual de todos los procesos contractuales en los cuales la inversión de los FDL se relacione con las siguientes temáticas:

- Obra pública, malla vial, espacio público peatonal, puentes peatonales y/o vehiculares sobre cuerpos de agua (de escala local: urbana y lo rural).
- Parques vecinales
- Dotación con recursos tecnológicos para la seguridad y promoción de la convivencia ciudadana.
- Sedes administrativas de las Alcaldías Locales.
- Obras relacionadas con acueductos urbanos y/o rurales.
- Obras de mitigación.

---

<sup>1</sup> La cual recopila las Directivas 01 y 03 de 2016

- Inspección, vigilancia y control - IVC al igual que de asesoría para legalización de barrios y titulación de predios.
- Proyectos estratégicos definidos en el marco de la Directiva 005 de 2016, por la cual se emiten los "Lineamientos de Política para las líneas de inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo 2017-2010".
- Igualmente, las solicitudes asociadas con adiciones y/o prórrogas de los contratos de los FDL.

En relación con la destinación de recursos del presupuesto de inversión de los FDL, el Sector Gobierno continuó con la aplicación e implementación del instrumento de planeación para la ejecución de recursos de inversión denominada "*líneas de inversión*", a través del cual se precisan y delimitan las acciones de inversión que deberán adelantar las alcaldías locales para el periodo de gobierno vigente. Este instrumento de planeación fue adoptado a través de la Directiva 005 de 2016 de la Alcaldía Mayor, la cual fue producto de un trabajo intersectorial, a través de la cual el Sector Gobierno logró fortalecer la focalización de la inversión a nivel local en la formulación de los Planes de Desarrollo Locales 2017- 2020, escenario que permitió pasar de un esquema 40-60<sup>2</sup> a un esquema 85-15<sup>3</sup>.

Este esquema concentró el 85% de los recursos de inversión en 6 temas estratégicos, a saber, (i) malla vial, espacio público y peatonal, (ii) parques, (iii) seguridad y convivencia, (iv) inspección, vigilancia y control, (v) atención a la población vulnerable, y (vi) gestión pública local. Estos temas consolidan la entrega de bienes y servicios de interés para la ciudadanía; en torno a los cuales, cada sector generó unos documentos soportes denominados "*criterios de elegibilidad y viabilidad*" con el objetivo de definir desde el sector central los conceptos de gasto y actividades gruesas de contratación en las que debería concentrar los recursos de inversión las AL.

Paralelamente y con el fin de aumentar la utilizar modalidades abiertas de contratación pública con el fin de reducir posibles riesgos de corrupción, fomentar buenas prácticas y aumentar la transparencia en la contratación de los Fondos de Desarrollo Local, la SDG implementó una serie de medidas tendientes a ampliar la utilización de modalidades abiertas de contratación pública, con el fin de que estas sean la regla general en los procesos de contratación adelantados por las Alcaldías Locales.

De esta manera, se logró que la cantidad de recursos contratados por modalidades de selección abierta incrementara, y que por primera vez en la historia de las Alcaldías Locales el número de oferentes en los procesos de contratación, garantizando con ello el fomento de la calidad de los bienes y servicios a adquirir, la obtención de menores precios y el fortalecimiento de la transparencia.

Otra de las estrategias para fortalecer la transparencia en los procesos de contratación de los FDL fue la correspondiente a unificar criterios técnicos, administrativos, jurídicos y financieros en los procesos de selección para malla vial, espacio público y parques. Como resultado de lo anterior, se elaboraron los Pliegos de Condiciones Tipo para los procesos de intervención de malla vial con

---

<sup>2</sup> En el cual el 40% de los recursos de inversión fueron destinados a temas de malla vial, y el 60% restante a los sectores estratégicos en el marco del Plan Distrital de Desarrollo

<sup>3</sup> En el cual el 85% de los recursos de inversión son destinados a temas estratégicos y el 15% restante a otros tipos de inversiones

recursos provenientes de los FDL, labor que se ha desarrollado de manera conjunta con el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano, la Secretaria Distrital de Movilidad, la Unidad Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, la Secretaria Distrital de Planeación, La Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte a través del Instituto Distrital de Recreación y Deporte y la Secretaria Distrital de Gobierno.

Bajo la misma premisa, se estructuraron y desarrollaron procesos de contratación de demanda agregada especialmente en temas de educación y seguridad y convivencia. Los cuales coadyuvaron a la reducción de tiempos de ejecución presupuestal de los FDL, especialmente producto de la aplicación de criterios técnicos definidos por los sectores administrativos.

En este contexto, se establecieron en articulación con los Sectores Administrativos los criterios de elegibilidad y viabilidad para brindar instrumentos de planeación a cada una de las líneas de inversión definidas en la Directiva 005 de 2016, en el desarrollo de la ejecución de los proyectos de inversión local. Adicionalmente, durante esta administración se limitó el uso de los convenios de asociación y se logró el uso prevalente de la licitación pública con el fin de incrementar la transparencia y la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación adelantados con recursos de los FDL, permitiendo transformar la gestión contractual de las alcaldías locales. En relación con la ejecución presupuestal resulta pertinente mencionar que el uso de las modalidades abiertas de selección, y particularmente de la licitación pública requieren un proceso de estructuración más prolongado que la contratación directa, específicamente los convenios de asociación, lo cual puede conllevar a la concentración de la ejecución presupuestal en el último trimestre de las vigencias, así como a la constitución de obligaciones por pagar.

Respecto a la capacidad administrativa de las alcaldías locales, al inicio de la administración se identificó la falta de organización interna y la asignación de personal desbalanceada, en la que el 22% de los equipos de trabajo era de planta y 78% contratistas. Para enfrentar esta problemática, esta administración abrió el concurso de méritos para proveer empleos cuyas vacantes estaban definitivas al interior de la Secretaría Distrital de Gobierno, ofertando así 442, de las cuales 191 serán destinadas específicamente a las diferentes áreas de las alcaldías locales, buscando con ello mejorar el talento humano de cara a la entrega de bienes y servicios. Se espera que la culminación del proceso permita suplir las vacantes, lo cual contribuya a mejorar la planeación presupuestal y contractual de los Fondos de Desarrollo Local.

- ii. Implementación sistema de información para el seguimiento a la gestión de las Alcaldías Locales.

La SDG puso en marcha la implementación en las Alcaldías Locales un sistema de información que permita a las Alcaldías Locales contar con un instrumento de planeación, ejecución, seguimiento, monitoreo y mejora, articulando el nivel estratégico, táctico y operativo, denominado SIPSE LOCAL.

Dentro de las principales ventajas de este sistema se encuentra las siguientes: i) Medición del cumplimiento de los compromisos de los planes de desarrollo locales, y ii) Evaluación de los resultados a través de los productos y objetivos. Por otra parte, se emitieron de sugerencias, recomendaciones y alertas tempranas relacionadas con procesos contractuales de los FDL, relacionadas con la programación de la contratación dispuesta en el Plan Anual de Adquisiciones y

la publicación de los procesos de contratación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II.

Si bien es cierto en el marco del PDD Bogotá Mejor Para Todos el Sector Gobierno llevó a cabo grandes e importantes avances, resulta de suma importancia que se dé continuidad a procesos e iniciativas administrativas para el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de las Alcaldías Locales, particularmente en los siguientes temas:

- Afianzamiento en la articulación con los Sectores Administrativos de Coordinación para que los FDL adquieran de manera más eficiente y transparente elementos de dotación escolar.
- Fortalecimiento de las medidas tendientes a garantizar la transparencia en la estructuración de los procesos de selección mediante el uso de modalidades abiertas de contratación, propendiendo porque la planeación contractual adelantada por las Alcaldías Locales permita que la formulación de los proyectos se haga principalmente en el primer semestre del año y evitar que se comprometan recursos en el último trimestre de cada vigencia.

## B) CONSOLIDAR EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA.

### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.*

Tras la adopción del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020<sup>4</sup>, fue expedido el Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), por lo cual su implementación se configuró como un reto adicional para la Administración Distrital. En tal sentido, el Sector identificó la necesidad de implementar una serie de modificaciones organizacionales y normativas que propiciaran la implementación y aplicación del código en el Distrito Capital.

Para este propósito, la Secretaría Distrital de Gobierno ha creado nuevos procedimientos, instancias y un mayor número de inspectores de policía respecto al histórico. Sin embargo, persiste la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de las autoridades de policía del Sector Gobierno para la adecuada aplicación del CNPC, así como para continuar la depuración de actuaciones policivas abiertas que deben ser resueltas por los inspectores de la ciudad

Resulta pertinente indicar que, de los 103 inspectores de policía, 23 corresponden al factor distrital y 80 al factor local. Los primeros (factor distrital) se encargan de temas prioritarios para la

---

<sup>4</sup> Es necesario indicar que la estrategia que planteó el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá (PDD) Mejor Para Todos 2016-2020 en relación con la justicia policiva, se desarrolla en el marco del Acuerdo 079 de 2003 “Código de Policía de Bogotá D.C” en el cual se establecían como autoridades de policía entre otros el Consejo de Justicia y las Alcaldías Locales. Posterior a la expedición del Acuerdo Distrital No. 645 del del 09 de junio de 2016 por medio del cual se adopta el PDD, producto de deliberaciones planteadas en el Congreso de la República se expidió el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia Ley 1801 de 2016 del 29 de julio de 2016, la cual realizó cambios en las autoridades de policía, el procedimiento de policía y, el manejo y al potestad para ejercer la segunda instancia en materia de policía.

administración<sup>5</sup> dentro de los cuales se encuentran los siguientes: (i) respeto y cuidado a los animales, (ii) ambiente, (iii) servicio público de transporte masivo, (iv) integridad urbanística, (v) operativos de recuperación de espacio público y control de actividades de alto impacto, (vi) aglomeraciones, (vii) línea de emergencia 123, y (viii) Centro de Traslado por Protección mientras que los segundos (factor local) se encargan de los demás temas relacionados en el Código Nacional de Policía

Ahora bien, teniendo en cuenta que el espíritu del CNPC es preventivo, valdría la pena hacer un mayor énfasis en su carácter pedagógico puesto que el número de actuaciones impuestas ha venido aumentando de manera consolidada. La consolidación de esta problemática dificulta el acceso de la ciudadanía a la justicia policiva, lo anterior teniendo en cuenta que, a mayor nivel de saturación de las autoridades de policía, mayor será el tiempo de respuesta de la administración.

Ante este escenario, el Sector Gobierno a través de la Secretaría Distrital de Gobierno debe considerar el desarrollo de una estrategia de acción del modelo preventivo basado en la pedagogía, pues muchas de las medidas correctivas que son aplicadas por las autoridades de policía pueden ser conmutadas a través de la asistencia a cursos pedagógicos o trabajo comunitario.

Adicionalmente, resulta no menos importante que se contemple la sostenibilidad de los planes de intervención por localidad en articulación con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia según los comportamientos contrarios a la convivencia más recurrentes en las localidades.

## C) EXISTENCIA DE ESCENARIOS DE POSIBLE VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES.

### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.*

En la ciudad de Bogotá (en el periodo 2016-2019) no se han presentado casos de vulneración a la vida de defensores de derechos humanos. Sin embargo, existen escenarios de posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal en la ciudad, situación que demanda la atención de la administración distrital.

### *ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA.*

En el marco de las funciones y competencias asignadas al Sector Gobierno, especialmente a la Secretaría Distrital de Gobierno se le ha conferido la responsabilidad generar acciones interinstitucionales que permitan la promoción, prevención, defensa y protección de los derechos constitucionales en el Distrito Capital. Escenario bajo el cual se articulan las tres rutas de atención para la prevención de la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad especialmente a la población LGBTI, víctimas del delito de trata y defensores y defensoras de derechos humanos.

Como se puede evidenciar en la tabla 1, en el periodo 2017-2019 se han venido consolidando a través de instrumentos de planeación e instancias de coordinación las rutas de atención en el marco de la estrategia de prevención y protección de derechos. A través de estas se ha buscado consolidar

---

<sup>5</sup> Tal y como lo desarrolla la Resolución 019 de 2018 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno.



espacios incluyentes, plurales y respetuosos de las libertades civiles, religiosas y políticas de la ciudadanía, por medio de los cuales se mitigue los escenarios de vulneración de derechos.

*Tabla 1. Número de ingresos y orientaciones a las rutas de atención 2017-2019.*

Instrumento de planeación	Atención a la ciudadanía	Ingreso <sup>6</sup>	Orientación	Total
Plan distrital de prevención y protección de vulneraciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.	Defensores/as de DDHH Líderes y Líderesas	874	1.150	2.024
Política Pública LGBTI del Distrito Capital	Personas LGBTI	138	1.173	1.311
Decreto Nacional 1069 de 2014	Víctimas del Delito de Trata de Personas	195	463	658
<b>TOTAL</b>		<b>1.207</b>	<b>2.786</b>	<b>3.993</b>

*Fuente: Registro administrativo Subsecretaría para la Gobernabilidad y la Garantía de Derechos, Secretaría distrital de Gobierno corte 31 de octubre de 2019.*

Paralelo a la estrategia de prevención y protección, a través de la Secretaría Distrital de Gobierno, el Sector construyó instrumentos de planeación de mayor jerarquía, a saber, el Sistema Distrital de Derechos Humanos (SDDH)<sup>7</sup> y la Política Integral de Derechos Humanos (PIDH)<sup>8</sup>, orientados de manera conjunta a promover el fortalecimiento de una cultura de derechos humanos, coordinar interinstitucionalmente la oferta pública de derechos humanos y consolidar un mecanismo de información que dé cuenta del contexto Distrital en materia de derechos.

No obstante, a pesar de la presencia institucional en el territorio, y de los importantes avances adelantados por la administración en materia de instrumentos y herramientas de planeación articuladoras en derechos humanos, se ha identificado que persisten posibles escenarios relacionados con amenazas contra la vida y la integridad de los defensores y defensoras de derechos humanos, de la comunidad LGBTI, y la trata de personas.

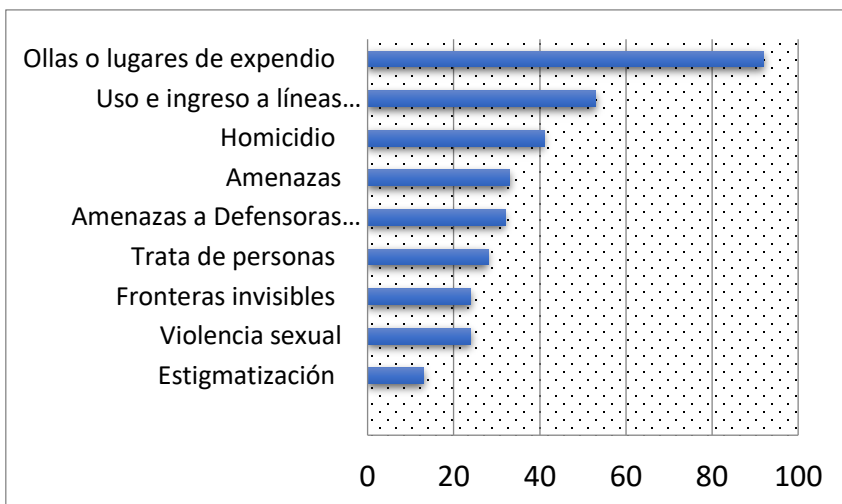
<sup>6</sup> El ingreso de personas a cualquiera de las rutas se da cuando el ciudadano víctima de la vulneración cumplen con una serie de criterios específicos en el marco de cada protocolo de atención. Este ingreso implica que, según el nivel de la vulneración, se le brindará desde la Secretaría Distrital de Gobierno medidas iniciales o transitorias.

<sup>7</sup> El SDDH se adoptado por el Acuerdo Distrital 698 de 2018 y Decreto Distrital 455 de 2018, y se formalizó a través de la instalación del Comité Distrital de Derechos Humanos y los 20 Comités Locales hasta el mes de septiembre de 2018. Estas instancias cuentan con un año de funcionamiento y operación, encontrándose en proceso de consolidación, especialmente de cara a la estructuración de un mecanismo de información, que refleje el contexto Distrital en materia de derechos humanos y, paralelamente promueva la producción de conocimiento, investigación, movilización y formación.

<sup>8</sup> De acuerdo con lo establecido en el Decreto 668 de 2017 y la guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital (Resolución 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación), la PIDH se encuentra en la última fase de formulación, encontrándose pendiente concepto de viabilidad por parte de la Secretaría Jurídica Distrital, después del cual se podrá citar a sesión CONPES para su respectiva aprobación e implementación.

En el marco de consolidación de instrumentos de planeación en materia de Derechos Humanos, el Sector Gobierno, a través de la Secretaría Distrital de Gobierno adelantó un diagnóstico distrital de violencias recurrentes, y las estructuras (organizadas y no organizadas) que ejercen violencia reconocidas por parte de la ciudadanía; insumo para la formulación de la estrategia de prevención de vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos o comunidades adoptado mediante el Decreto 598 de 19 de octubre de 2018.

*Ilustración 1. Violencias más recurrentes*



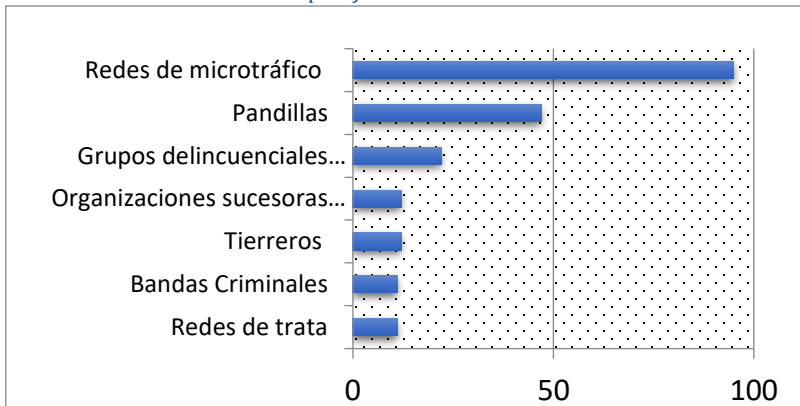
Fuente: ACDVPR con insumos resultado de mapas de riesgos 2018

De acuerdo con la información recolectada, como se puede evidenciar en la ilustración No. 1, las violencias más recurrentes en la ciudad son la presencia de ollas o lugares de expendio de sustancias psicoactivas, situación asociada al riesgo que corren niños, niñas y adolescentes por el consumo de estas, seguido del hurto y del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes que los

participantes en los diferentes escenarios asociaron principalmente a la presencia en el territorio de redes de microtráfico y pandillas.

Así mismo, a partir de la información recolectada se logró identificar la preocupación de los participantes del diagnóstico por la posible ocurrencia de homicidios, y el riesgo que corren víctimas del conflicto armado, líderes y lideresas, defensores y defensoras de Derechos Humanos, por las amenazas que reciben. Sumado a esto, se informó en varias ocasiones de la existencia de presuntos casos de trata de personas, especialmente en la finalidad de explotación sexual, en las localidades de Ciudad Bolívar, Mártires, Teusaquillo, Suba, Fontibón, Kennedy, San Cristóbal y Chapinero.

*Ilustración No. 2. Estructuras que ejercen violencia*

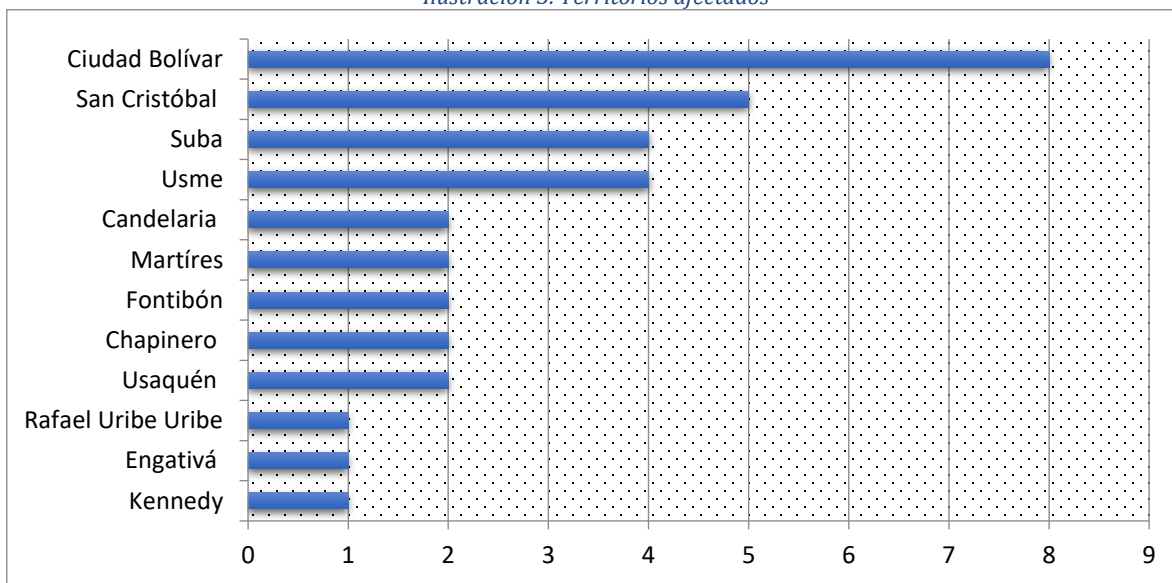


Fuente: ACDVPR con insumos resultado de mapas de riesgos 2018

Por otra parte, la mayoría de las situaciones de violencia que se presentan en la ciudad fueron asociadas, a la presencia de redes de microtráfico, seguido de las pandillas, lo cual se relaciona con lo evidenciado sobre la presencia de ollas o lugares de expendio de sustancias psicoactivas (ilustración No. 2).

En relación con los territorios más afectados por la violencia, se encontraron treinta y cuatro barrios o sectores (varios barrios que pueden hacer parte de una UPZ o ser adyacentes entre UPZ) en 20 unidades de planeación zonal –UPZ-, identificados como zonas de afectación alta por la violencia, situaciones de conflicto o hechos victimizantes, distribuidos por localidad como se muestra en la ilustración No. 3.

*Ilustración 3. Territorios afectados*

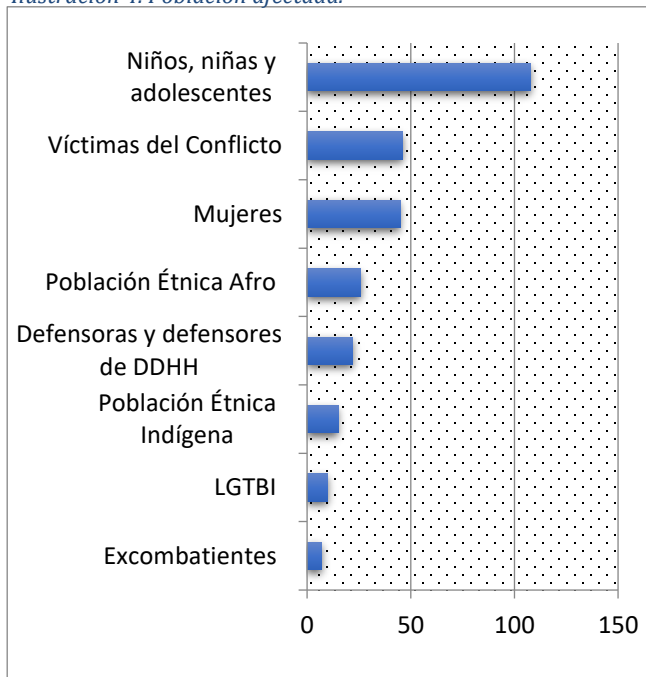


Fuente: ACDVPR con insumos resultado de mapas de riesgos 2018

El tipo de población más afectada, como se evidencia en la ilustración No. 4, en todas las localidades son los niños, niñas y adolescentes, los más afectados, particularmente por consumo de sustancias psicoactivas y reclutamiento, uso e instrumentalización por grupos delincuenciales y redes de microtráfico. De igual manera se encuentran las víctimas del conflicto armado, las mujeres, los defensores y defensoras de derechos humanos y la población étnica afro.

Producto de este diagnóstico, una vez creado el comité Distrital de prevención y protección y dando cumplimiento al Decreto Nacional 1581 de 2017, se adopta el plan Distrital de prevención y protección.

*Ilustración 4. Población afectada.*



Fuente: ACDVPR con insumos resultado de mapas de riesgos 2018

## D) CONFLICTIVIDAD AL INTERIOR DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES DE PRIMER Y SEGUNDO GRADO.

### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.*

El Sector Gobierno, a través del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, ejerce el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones comunales de primero y segundo grado en concordancia con la normativa vigente<sup>9</sup>. En el desarrollo de este ejercicio se han identificado dos problemáticas que afectan el desarrollo comunitario:

- a) Las organizaciones comunales se encuentran desarrollando una administración de hecho de los espacios públicos como salones comunales y parqueaderos, siendo esta una responsabilidad diluida ya que el IDPAC ejerce IVC, pero el manejo del espacio público corresponde al DADEP; situación que dificulta el ejercicio de inspección, vigilancia y control sobre los recursos provenientes de esa gestión.

Igualmente, cabe mencionar que esta administración de hecho de los salones comunales y parqueaderos genera conflictos al interior de las organizaciones comunales, sus dignatarios y la comunidad.

- b) Alto nivel de conflictividad al interior de las organizaciones comunales por la implementación del cociente electoral en las elecciones de cada cuatro años; poco funcionamiento de comisiones de convivencia; presidencialismo; falta de transparencia en la información. Estas situaciones no permiten el desarrollo social y administrativo por los constantes conflictos internos. Lo anterior, se puede evidenciar en el alto número de peticiones relacionadas con conflictos organizacionales sobre las 1.796 organizaciones comunales del Distrito Capital puesto que el promedio mensual es de 1.000 peticiones.

Al respecto, resulta pertinente indicar que, de las 705 organizaciones comunales identificadas que administran espacio público en la actualidad únicamente 13 Juntas de Acción Comunal han normalizado la administración de dichos espacios con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

### *ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA.*

La participación para el desarrollo comunitario se enfrenta a desafíos importantes, entre ellos, los relacionados con liderazgos que no se renuevan de manera sistemática y con el marco legal vigente que dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas asociados a la resolución de conflictos.

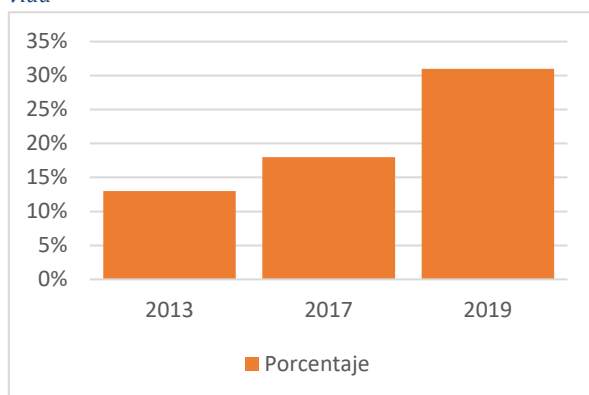
En el año 2016, durante el proceso de elecciones de cada cuatro años que determina el parágrafo 2 del artículo 31 de la Ley 743 de 2002, se dio aplicación al cociente electoral, como el Ministerio del Interior, autoridad en la materia, interpreta que debe hacerse el proceso electoral; lo que significó la combinación de las diferentes planchas o listas para reconocer los dignatarios de la organización comunal. Lo anterior, generó conflictos al interior de esta, en razón a que el ejercicio de campaña es competitivo y conflictivo en algunas ocasiones, lo cual dificulta el cumplimiento de las obligaciones, sociales y de gestión.

---

<sup>9</sup> Particularmente en la aplicación de la Ley 743 de 2002

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de evitar que estas situaciones se siguieran presentando al interior de las Juntas, en el marco del desarrollo del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos el Sector Gobierno a través del IDPAC desarrolló ejercicios de fortalecimiento que tienen como fin determinar el estado de la organización comunal y mediante un plan de mejora lograr que la misma realice sus actividades conforme a lo establecido en la legislación comunal, en equipo y de forma articulada de los dignatarios que la integran.

*Ilustración 5. Porcentaje de ciudadanos que consideran que las JAC realizan acciones para mejorar la calidad de vida*



*Fuente: Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal a partir de datos encuesta percepción ciudadana "Bogotá Cómo Vamos"*

También se llevaron a cabo cursos orientados al manejo y resolución de conflictos y se fortalecieron las comisiones de trabajo buscando que a través de estas se lograra desarrollar la gestión social y el mejoramiento de la calidad de vida, tal como lo establecen los objetivos de los organismos comunales y no se centrara su gestión en los conflictos.

Producto de las acciones adelantadas, la administración distrital ha logrado aumentar la incidencia de los organismos comunales en el desarrollo de la comunidad. De acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta de Percepción Ciudadana 2019<sup>10</sup>, realizada por Bogotá Cómo Vamos a 1.500 encuestados en la ciudad de Bogotá, los ciudadanos que

consideran que este tipo de organizaciones están realizando acciones para mejorar la calidad de vida aumentó en 72% entre 2019 y 2017, pasando de un 18% a un 31%; y registrando más del doble de la participación respecto a 2013, cuando se ubicó en 13%.

No obstante, lo anterior, se continúan recibiendo un alto número de peticiones relacionadas con conflictos organizacionales, aspecto común en el País, como se menciona en el CONPES 3955 "Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia", donde establecen que el desconocimiento sobre la resolución de los conflictos internos conlleva a que las entidades con competencia de IVC reciban un alto número de casos con la intención de que la resolución se dé por parte de ellas.

Por otra parte, vale la pena resaltar que la Administración Distrital reconoce los salones comunales como espacios fundamentales en el ejercicio de la acción comunal, en el arraigo y la construcción de capital social de la ciudad. Por esta razón, la Alcaldía de Bogotá tiene gran interés en avanzar, de la mano con la organización comunal, en formalizar la administración de los salones comunales que en la actualidad se encuentran contruidos sobre bienes de uso público o predios fiscales.

<sup>10</sup> Encuesta de Percepción Ciudadana. (2019) Bogotá Cómo Vamos. Disponible en: <https://assets.documentcloud.org/documents/6551608/Encuesta-de-Percepci%C3%B3n-Ciudadana-2019.pdf>



## E) FALTA DE INCLUSIÓN DE NUEVAS EXPRESIONES CIUDADANAS EN LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN LOCAL

### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA*

El Acuerdo Distrital 13 de 2000, en el que se reglamente la participación ciudadana en la elaboración, apropiación y seguimiento del Plan de Desarrollo Local, establece que solo 9 Organizaciones ciudadanas, pueden ser parte de los Consejos de Planeación Local. Esto, deja sin representación a diferentes expresiones ciudadanas (propiedad horizontal, mujeres, bici usuarios, animalistas, migrantes, sector LGTBI, etnias, entre otros), limitando las posibilidades de una participación incidente de varias organizaciones y nuevas expresiones.

### *ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA*

El proceso de Planeación Participativa desde los territorios, estipulado en los Acuerdos Distritales 13 de 2000 y 12 de 1994, inició en el mes de febrero del año 2016, teniendo como novedad la inclusión mediante Circular No.002 de 2016, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, de nuevas expresiones sectoriales y de colectivos ciudadanos con el fin de promover una participación más amplia en el proceso de elección de los Consejos de Planeación Local-CPL- y los distintos Encuentros Ciudadanos en las 20 Localidades del Distrito.

En el Acuerdo 13 del 2000 se establece que solo 9 Organizaciones ciudadanas, pueden ser parte de los Consejos de Planeación Local -CPL-: Asociación de Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Padres de Familia, Organizaciones Juveniles, Rectores de Establecimientos educativos, Organizaciones de Comerciantes, Organizaciones de industriales, Gerentes de establecimientos de salud pública local, Organizaciones no gubernamentales, Organizaciones ambientales.

Luego de un estudio realizado por IDPAC sobre la conformación por sectores de los CPL en las 20 Localidades, se evidenció la necesidad de ampliar la participación de Organizaciones en estos ámbitos, con el fin de brindar mayores garantías al desarrollo de la participación incidente, ampliar la representación a más sectores que, en proceso de reivindicación de sus derechos, reclaman una participación en la Planeación Participativa local. Esto teniendo en cuenta que, si bien es cierto que las Organizaciones contempladas en el acuerdo 13 de 2000, congregan una buena parte de las expresiones sociales organizadas, hay otras expresiones que han ganado visibilidad en los últimos años, y que quedan excluidas de la posibilidad de decisión en los CPL. Por ejemplo, las Organizaciones de Propiedad Horizontal, que han ganado visibilidad como formas organizativas que agrupan los intereses de los ciudadanos que viven en este tipo de copropiedad, enviaron masivamente solicitudes para que fueran incluidas dentro de los CPL de 2016. Sin embargo, al no estar contempladas en el Acuerdo 13, su participación se vio limitada, afectando su concepción sobre los CPL, es decir, impactando negativamente la legitimidad de estos Consejos.

Atendiendo a esta problemática, en mesas de trabajo adelantadas con la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría Distrital de Planeación, se consolidó una propuesta de modificación de los Acuerdos 12 y 13 con el fin de actualizar, integrar y armonizar los lineamientos de planeación y participación distrital teniendo como ruta los siguientes objetivos: 1. Formular una visión sistémica

de la planeación y sus instrumentos, 2. Armonizar e integrar POT y políticas Públicas a los Planes de Desarrollo, 3. Revisar el marco de participación ciudadana y precisar su alcance y, 4. Precisar el alcance de los Proyectos de Desarrollo Local. Incluir las líneas de inversión local.

Este proceso derivó en el Proyecto de Acuerdo “Por el cual se regula el proceso de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Distrital y Local, y se dictan otras disposiciones”, que se encuentra actualmente en revisión jurídica de las Secretarías Distritales competentes y es concebido como una reforma trascendental al proceso de planeación participativa en el Distrito.

## F) AUSENCIA DE INSTITUCIONALIDAD PARA RESOLVER CONFLICTOS EN LA PROPIEDAD HORIZONTAL

### *DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA*

En el régimen de propiedad horizontal hay una ausencia de institucionalidad para resolver los conflictos que allí surgen. Este problema deriva, entre otros, en que no existe quien tenga capacidad sancionatoria y regulatoria sobre la propiedad horizontal para poder abrir investigaciones y generar sanciones, en los casos que se requiera, lo que ha coadyuvado a un aumento de la demanda de servicios de justicia ordinaria.

### *ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA*

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) en su informe “Censo Inmobiliario 2018”, estipula que alrededor del 70% de los predios ubicados en el Distrito Capital se encuentran sometidos al régimen de propiedad horizontal, es pertinente aclarar que la creciente cifra de predios sometidos al régimen de Propiedad Horizontal, obedece a la escasez del territorio disponible para construcción, lo que incentiva la densificación urbana en alturas o conglomerados urbanos residenciales principalmente.

Por otra parte, a pesar del crecimiento en materia de predios bajo propiedad horizontal, la encuesta multipropósito del DANE 2014, revela una relación inversamente proporcional con la participación de los ciudadanos que conviven bajo ese régimen, pues sólo el 0,3% de población participa en las Organizaciones de Propiedad Horizontal, quienes podrían incidir en el mejoramiento de su calidad de vida.

Este crecimiento de la propiedad horizontal y los problemas que allí se generan, han visibilizado la ausencia de mecanismos institucionales, que permitan hacer una Inspección, Vigilancia y Control a estas organizaciones, buscando intervenir situaciones que afectan sus actividades e impactan los intereses de las personas que allí habitan, e inclusive su entorno más próximo. En este orden de ideas estamos hablando de un ejercicio de IVC que brinde elementos para estructurar a futuro procedimientos preventivos y sancionatorios, evitando así el aumento de confrontaciones y problemas entre sus actores. En el tema de prevención, un sistema de inspección y control es fundamental para fortalecer sus capacidades organizacionales, reduciendo el riesgo de aparición de conflictos por cuestiones administrativas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y las oportunidades de implementar estrategias para el desarrollo de la comunidad a través de estas Organizaciones, el Concejo de Bogotá mediante el artículo 97 del Acuerdo 645 de 2016 (Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos), ordena a la Administración Distrital realizar “los estudios pertinentes para implementar la política pública de Participación Ciudadana y Convivencia en Propiedad Horizontal”. A su turno, el mismo Concejo de Bogotá, profirió el Acuerdo 712 de 2018 que fija los “lineamientos para la formulación de la política pública distrital de Acción Comunal en el Distrito Capital”, siendo este conjunto de instrumentos, la base para la construcción de la “Política Pública para la participación de las Organizaciones Comunales y de Propiedad Horizontal en el Desarrollo de la Comunidad”, cuya formulación ha sido liderada por el IDPAC y se encuentra en la fase de agenda pública.

**G) INEQUIDAD, BAJA CALIDAD Y POCA VALORACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DISPONIBLES**

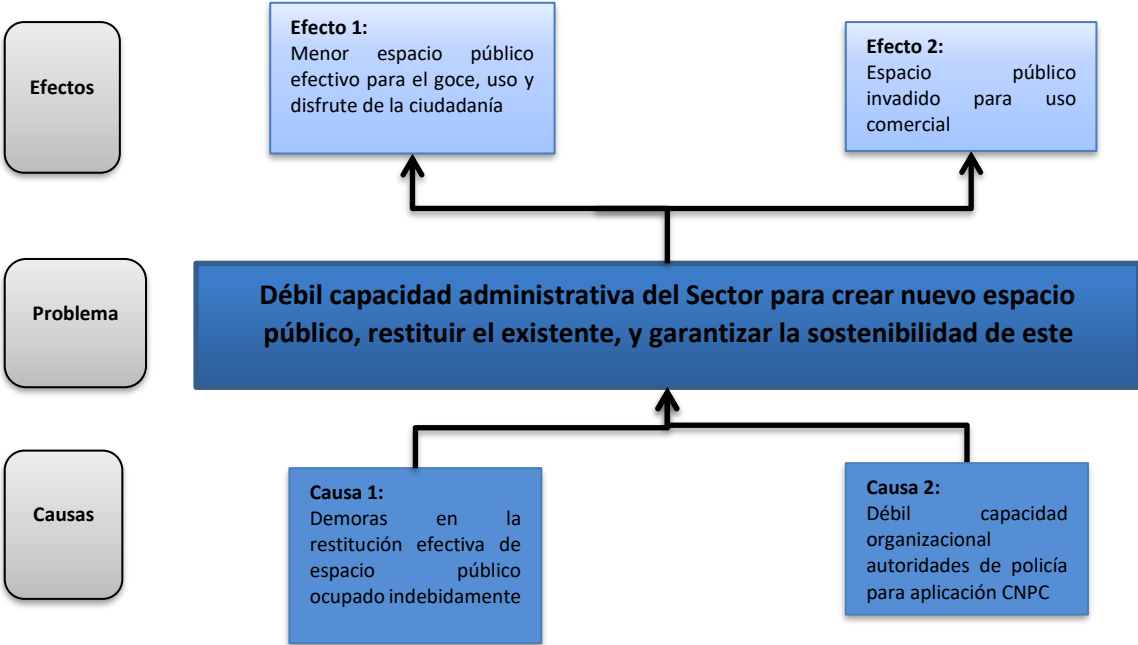
**DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.**

*Débil capacidad administrativa del Sector para crear nuevo espacio público, restituir el existente, y garantizar la sostenibilidad de este garantizando su goce, uso y disfrute por parte de toda la ciudadanía.*

**ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA.**

A nivel cuantitativo, el problema se condensa en los resultados del indicador global de espacio público efectivo (EFE), el cual por el momento se encuentra lejos de alcanzar la meta de 15 m2 de espacio público efectivo por habitante propuesta por la normativa nacional, lo anterior teniendo en cuenta que a la fecha se cuenta con 4,41 m2 de EPE/hab a 2017. Una brecha considerable propiciada producto de falencias en 3 dimensiones del espacio público: 1) Generación, 2) Restitución y, 3) Sostenibilidad.

*Ilustración 6. Árbol de problemas espacio público.*



*Fuente: Elaboración Oficina Asesora de Planeación (DADEP).*

Con el objetivo de contrarrestar las problemáticas identificadas en materia de espacio público, el Sector Gobierno a través del Departamento Administrativo del Espacio Público (DADEP) planteó como derrotero formular una política pública de espacio público como instrumento de planeación a largo plazo que consolide en su diagnóstico las grandes y principales problemáticas en el tema, las principales líneas de acción e intervención orientadas a mejorar la cantidad y calidad del espacio público.

Al respecto, resulta pertinente indicar que en el marco de lo establecido por la guía de formulación e implementación de políticas públicas del Distrito y el Decreto 668 de 2017, El Sector Gobierno ha adelantado un importante ejercicio de formulación de política pública. Con corte al 3° trimestre de la vigencia 2019, se han surtido las fase (i) preparatoria, (ii) agenda pública y, (iii) de formulación; de esta última se encuentra pendiente la aprobación oficial por parte del CONPES distrital, actividad que se proyecta para el mes de noviembre.

Paralelo a este ejercicio, el sector desarrolló acciones orientadas a proteger la integridad del espacio público su destinación para el uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. No obstante, esta tarea no ha sido sencilla y ha presentado problemas en el proceso de ejecución y materialización de las acciones.

Es crítico, por ejemplo que a nivel cualitativo no exista en la ciudad información consolidada, ni criterios adoptados, ni indicadores construidos que permitan, por un lado y desde una visión multifocal, medir la calidad, accesibilidad y cobertura de los diferentes elementos que componen el espacio público existente en la ciudad y, por otro lado, exigir el diseño y construcción con estándares y parámetros de calidad a los responsables de la generación de los nuevos espacios públicos, más allá de los aspectos técnicos y formales establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Otro elemento angular de esta problemática es la sostenibilidad del espacio público. Por ejemplo, el sector llevo a cabo más de 30 mega operativos interinstitucionales logrando recuperar más de 2 millones de m<sup>2</sup> en diferentes sectores de la ciudad, no obstante, a pesar del esfuerzo institucional, en zonas intervenidas se ha logrado constatar que después de un corto tiempo (3 meses) el espacio público vuelve a ser invadido con fines comerciales particulares, vulnerando claramente el uso goce y disfrute de este por parte de la ciudadanía.

Esta situación se debe en parte, a la limitada capacidad de las autoridades de policía para la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia. Como se evidenció en el apartado relacionado con el código, existen múltiples escenarios que propician la persistencia del problema: (i) el mayor número de contravenciones de policía abiertas se relaciona con temas de espacio público, por otra parte (ii) el distrito capital cuenta tan solo con 103 inspectores de policía, así como una alta concentración de actuaciones administrativas en las Alcaldías Locales, situación que ha generado demoras en la restitución efectiva del espacio público.

En relación con la capacidad administrativa del DADEP, se ha logrado identificar personal de planta insuficiente<sup>11</sup> que permita, por una parte, la aplicación permanente de instrumentos administrativos, técnicos y jurídicos los cuales contribuyen sustancialmente para incorporar espacio público al inventario del patrimonio público de la ciudad, y por otra, el desarrollo de acciones de

---

<sup>11</sup> El cual de acuerdo con el Decreto 101 de 2016 es de 84 empleos

pedagogía urbana para fortalecer la Cultura Ciudadana frente al uso, cuidado y gestión del espacio público.

Es posible concluir, entonces, que el espacio público en la actualidad, en términos de soporte, presenta un déficit cuantitativo y cualitativo alto que requiere corregirse con la generación, recuperación, y sostenibilidad de los espacios públicos y dotarlos de calidad, con una especial atención en los territorios rurales, las localidades y UPZ deficitarias, la conectividad del territorio con la región, las condiciones de nuevos espacios que incorporen la participación ciudadana y el aprovechamiento económico del espacio público en espacios adecuados para ello. Así mismo, es pertinente ahondar en las medidas necesarias para la reconstrucción y recuperación del espacio público desde las dimensiones físico espacial y ambiental con condiciones de calidad para el uso, goce y disfrute de toda la ciudadanía.