

# **SECTOR GESTIÓN PÚBLICA**

## **PROCESO DE EMPALME 2023 CON LA ADMINISTRACIÓN ENTRANTE 2024-2028**

### **DIAGNÓSTICO SECTORIAL**

#### **Entidades**

Secretaría General de la  
Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.  
Agencia Analítica de Datos – Ágata  
Departamento Administrativo del Servicio Civil  
Distrital -DASCD

**Bogotá D.C.  
Noviembre de 2023**

## CONTENIDO

<b>TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y GESTIÓN TIC .....</b>	<b>4</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	5
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	5
CAUSAS QUE SOPORTAN LA PROBLEMÁTICA .....	6
CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	9
<b>VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN BOGOTÁ .....</b>	<b>10</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	10
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	10
CAUSAS QUE SOPORTAN LA PROBLEMÁTICA .....	13
CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	13
<b>PAZ Y RECONCILIACIÓN .....</b>	<b>14</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	14
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	15
CAUSAS QUE SOPORTAN LA PROBLEMÁTICA .....	18
CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	18
<b>GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>19</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	19
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	21
CAUSAS QUE SOPORTAN LA PROBLEMÁTICA .....	22
CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	22
<b>SERVICIO A LA CIUDADANÍA .....</b>	<b>23</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	23
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	24
CAUSAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	25
CONSECUENCIAS O EFECTOS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	25
<b>FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....</b>	<b>27</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	27
ESTADO, EVALUACIÓN Y MAGNITUD DEL PROBLEMA .....	28
<b>EMPLEO PÚBLICO DISTRITAL.....</b>	<b>29</b>
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	30
ESTADO DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	30
CAUSAS QUE SOPORTAN LA PROBLEMÁTICA .....	33
CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	34
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>36</b>

## ÍNDICE DE GÁFICAS

Gráfica 1. Número de víctimas del conflicto armado residentes o ubicadas en Bogotá D.C.....	11
Gráfica 2. Índice de Desempeño Institucional Distro Capital 2018-2021 .....	29
Gráfica 3. Índice de Desempeño Institucional Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2018-2021 .....	29
Gráfica 4. Empleo Público Distrital. Total de personas según naturaleza del empleo .....	32
Gráfica 5. Contratos de prestación de servicios. Total de contratos según tipología específica.....	32
Gráfica 6. Creación efectiva del empleo en el periodo comprendido entre enero de 2020 y junio del 2023.....	33

## Transformación digital y gestión TIC

Uno de los grandes retos del Plan Distrital de Desarrollo “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá Del Siglo XXI”, fue “Posicionar globalmente a Bogotá como territorio inteligente (Smart City)”, por ello, la administración ha centrado sus esfuerzos en hacer uso de los datos, la tecnología y la innovación con el propósito de avanzar en la transformación digital de Bogotá. Como parte de las principales acciones estratégicas se destacan:

**La creación Ágata** como una apuesta para la innovación pública creando una institucionalidad que permita aprovechar los datos para tener una ciudad guiada por información sólida, que permita a su vez generar instrumentos con soluciones alternativas a problemas históricos, mediante la generación de soluciones analíticas para transformar la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. A través de la Agencia Analítica de Datos se ha logrado desarrollar una serie de casos de uso que han permitido que la Administración Distrital incorpore dentro de su gestión, herramientas de analítica avanzada, incluyendo inteligencia artificial, que le permita innovar en la manera en la que se afrontan viejos problemas y tomar mejores decisiones basadas en datos.

**Formulación de la política pública “Bogotá Territorio Inteligente”**, una apuesta fundamentada en el Plan de Desarrollo Distrital con el fin de generar las capacidades necesarias para realizar la adecuada coordinación y articulación de los proyectos de transformación digital y gestión de TIC en el Distrito.

Así mismo, se ha contribuido al cierre de la brecha digital a partir de **la promoción de la conectividad pública**, el aprovechamiento colectivo de infraestructuras y el fomento a procesos de formación con especial atención en la población rural. Con este fin:

- Se instalaron 5 antenas con tecnología 3G y 4G: Betania, La Unión, San Juan, Auras y San Antonio.
- Se habilitaron 5 zonas wifi.
- Se mejoraron 5 centros de conectividad campesinos existentes.
- Entraron en funcionamiento 5 nuevos centros de conectividad campesinos en lugares donde la población no cuenta con el servicio público de conectividad.

En el ámbito urbano se avanzó en la garantía de espacios de conexión gratuitos a través de las 21 zonas públicas de WiFi, ubicadas en 15 localidades. Adicionalmente, como parte de las iniciativas habilitantes del Plan Bogotá Territorio Inteligente, se conformó el **Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá – IBO**, el cual cuenta con un modelo estratégico novedoso y capaz de adaptarse a las amenazas que reciben las instancias de innovación pública de las ciudades.

De igual manera, se creó el **“Decreto de infraestructura y gobernanza de datos del Distrito”** para definir los componentes de la Infraestructura de Datos del Distrito y establecer el modelo de gobernanza correspondiente. Este decreto define los lineamientos y guías para que las entidades del distrito puedan realizar actividades de uso y aprovechamiento de datos.

Estas acciones, entre otras, han permitido que Bogotá D.C. se consolide como una ciudad inteligente, sin embargo, es necesario asumir grandes retos derivados de algunas debilidades que se mencionan a continuación.

## **Situación problemática**

**Carencia de condiciones suficientes que permitan hacer uso de los datos, la tecnología y la innovación para aprovechar el potencial de las TIC en la solución de problemáticas y en el desarrollo de oportunidades.** Bogotá D.C. ha avanzado en la implementación de los lineamientos de Gobierno Digital de forma institucional y sectorial, la integración de los sistemas a nivel distrital aún presenta algunas debilidades, adicionalmente los procesos de transformación digital que el mundo ha venido presentando de manera acelerada hace dos décadas, se vieron intensificados por el efecto que tuvo la pandemia mundial causada por el virus del Covid 19, la limitación de distancia física que se impuso entre las personas, a la par de la necesidad por parte de la Administración Distrital de mantener la comunicación con la ciudadanía para continuar con la prestación de los servicios de la ciudad, hizo indispensable el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC- en materia de acceso, conocimiento, uso y aprovechamiento de los datos y de la información, pero a su vez, dejando en evidencia las suficiencias en las condiciones que hacen posible hacer uso de los datos, la tecnología y la innovación para aprovechar el potencial de las TIC y dar solución a las problemáticas y al desarrollo de oportunidades de mejora en el territorio.

## **Estado de la situación problemática**

Tomando como referencia diversos estudios y mediciones en temas de ciudad como los son el desarrollo social, la gobernanza, la calidad de vida, el desarrollo económico, el medioambiente y el hábitat, Bogotá D.C. cuenta con un alto desempeño en estas dimensiones y actualmente encabeza índices nacionales como el Índice de Ciudades y Territorios Inteligentes, en el cual ocupó el primer lugar entre 60 ciudades de Colombia, con un nivel de madurez de 4,3 puntos de 6 posibles<sup>1</sup>, y el Índice de Competitividad de Ciudades colombianas en donde mantiene su liderazgo con un puntaje de 7,9 de 10 puntos posibles, ocupando el primer lugar entre 25 ciudades y 7 áreas metropolitanas<sup>2</sup>.

Sin embargo, en materia de ciudades inteligentes a nivel mundial, cuyo desarrollo está marcado por la integralidad y articulación de las estrategias de ciudad, Bogotá D.C. requiere consolidar y acelerar su desempeño en diferentes ámbitos de ciudad. A nivel mundial, se realizan mediciones y estudios sobre el avance de las ciudades, uno de los índices más aceptados por su calidad técnica, antigüedad y amplitud, es el Cities In Motion INDEX - ICIM, medido anualmente por la Escuela de Negocios de la Universidad de Navarra y tiene como objetivo evaluar distintas ciudades respecto a nueve dimensiones clave: economía, capital humano, tecnología, medioambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad y transporte, gobernanza y planificación urbana.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia 2020. Resultados del Índice de Ciudades y Territorios Inteligentes. Recuperado de: <https://tic.bogota.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/Bogota%CC%81%20-%20Informe%20Final%20MMMCTI.pdf>

<sup>2</sup> Concejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario 2023. Índice de Competitividad de Ciudades 2023. Recuperado de: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/10/ICC\\_2023\\_INFORME.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/10/ICC_2023_INFORME.pdf)

En las mediciones de 2021 y 2022, los datos indicaron que si bien Bogotá D.C. ha venido presentando el mejor posicionamiento en el país en comparación con ciudades como Medellín y Cali, que también participan en la medición, se ubica en una posición baja del ranking mundial. En efecto, para 2020 ocupó el puesto 120 de 174 ciudades y para el año 2022<sup>1</sup> ocupó el puesto 132 entre 183 ciudades<sup>3</sup>, lo que la ubica en el grupo de ciudades con mayores oportunidades de mejora. De hecho, Bogotá viene presentando leves descensos desde el año 2016, lo que evidencia un retroceso frente a su desarrollo como ciudad inteligente según esta medición.

Finalmente, la irrupción del COVID-19 en la escena mundial y su condición de pandemia, no solo hizo aún más evidentes las problemáticas ya existentes en la ciudad, si no que en muchos casos las exacerbó. El proceso de transformación digital que el mundo venía presentando de manera acelerada hace dos décadas, se intensificó durante esta pandemia, al imponerse limitaciones de distancia física entre las personas se hizo indispensable el uso de las TIC. La necesidad de garantizar el derecho a la salud, a la educación y al trabajo en medio de la pandemia, puso de relieve que para consolidar a Bogotá D.C. como territorio inteligente, era fundamental que los actores y sectores contaran con los medios necesarios para actuar de manera sinérgica, en un escenario donde el sector privado lograra ser mucho más eficiente, productivo e innovador y se avanzara en la integración de lógicas de colaboración, donde el Estado responda efectivamente a las necesidades y problemáticas de la ciudadanía y donde los ciudadanos adquirieran las capacidades y recursos necesarios para el mejoramiento de su calidad de vida.

### **Causas que soportan la problemática**

Desde el enfoque del aprovechamiento de los datos, la tecnología y la innovación, se han identificado las siguientes causas relacionadas con la insuficiencia de condiciones para dar soluciones a las problemáticas y al desarrollo de oportunidades de mejora en el territorio:

- **Persistencia de la brecha digital.** Según la Encuesta Multipropósito, en 2021 había un 80,7% de hogares conectados en la zona urbana y 38,4% en la zona rural. Una ciudad inteligente no puede desarrollarse si la ciudadanía no accede de forma equitativa a la tecnología. De acuerdo con los resultados publicados por el DANE en 2021, en Bogotá D.C. en el área rural, 8 de cada 10 personas no tienen acceso a equipos de cómputo, mientras que, en el área urbana, esta cifra es de 4 equipos por cada 10 personas. Otra de las dimensiones de la brecha digital es el acceso a conectividad, en donde la encuesta indica que localidades como Teusaquillo, Chapinero y Usaquén están por encima del 90% en materia de conectividad, mientras que localidades como Sumapaz, Ciudad Bolívar y Usme cuentan con un 64%, 69% y 20% de conectividad respectivamente<sup>4</sup>.
- **Bajo desarrollo de la infraestructura y gobernanza de datos.** La baja digitalización, los bajos niveles de datos abiertos y la baja interoperabilidad impactan negativamente en la generación, recolección, compartición y agregación de datos, desaprovechando su potencial para la toma de decisiones informadas y la generación de valor público. De acuerdo con la medición del Índice

---

<sup>3</sup> Business School University of Navarra 2020 y 2022. Cities In Motion INDEX - ICIM.

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Estadística DANE y Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito de Bogotá D.C. 2021.

de Gobierno Digital realizada en 2022, más del 75% de las entidades distritales no cuentan con una política de gobierno de datos formulada e implementada con estándares de calidad en cuanto a archivo, preservación y reutilización de los datos<sup>5</sup>.

Al revisar los resultados de las 49 entidades de la Administración Distrital que fueron medidas en el Índice de Gobierno Digital en 2022, se encontró que, en lo relacionado con interoperabilidad e intercambio de información, el 37% (18) de las entidades reportan estar haciendo uso del marco de interoperabilidad. El resto de entidades que participaron en la medición, que equivale al 63% del total distrital (31), reporta hacer un uso parcial o nulo del marco de interoperabilidad, lo que indica que la tercera parte de las entidades distritales no viene aplicando adecuadamente estándares básicos de intercambio de información.

Respecto a la existencia de una política de Gobernanza de datos en las entidades, el 45% (22) reportan que han identificado la necesidad de una política de gobernanza de datos, pero que ésta se encuentra en proceso de formulación y por otra parte el 27% (13) de las entidades manifiestan que no cuentan con una política de este tipo. Esto quiere decir que más del 70% de las entidades no cuentan con una política que permita gestionar los datos bajo estándares de calidad, archivo, preservación y reutilización.

Este panorama conlleva a operaciones aisladas de sistemas de información, procesos de comunicación poco fluida entre entidades y sectores y, en general, a una gestión poco eficiente de la información para la toma de decisiones por parte de la Administración Distrital. La situación tiende a ser crítica, si se tiene en cuenta que la interoperabilidad es un elemento básico para promover la transversalidad y la colaboración entre dependencias, a fin de asegurar la entrega integrada de servicios con base en una administración pública totalmente interoperable.

- **Baja capacidad del talento humano para un territorio Inteligente:** en materia de capital humano, Bogotá obtuvo la posición 103 entre 183 ciudades que fueron objeto de medición del Cities in Motion Index, situándola en la posición media-baja de la clasificación.

El cambio de las dinámicas del mercado y la sociedad en la ciudad inteligente genera un cambio en el tipo de ciudadanos, el tipo de emprendedores y el tipo de empleados que el territorio necesita. Según el Ministerio TIC, en su última evaluación del Talento en Tecnologías de la Información, con corte a 2018, se evidencia que es Bogotá la ciudad que mayores niveles de inversión realiza para el desarrollo de ese tipo de talento, por lo que, a nivel nacional, Bogotá cuenta con las condiciones más idóneas para desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo como una ciudad inteligente basada en su talento.

No obstante, la innovación y el talento humano inteligente en Bogotá es alto en comparación con el resto del país, pero con respecto a la competitividad digital de América Latina y el mundo, es bajo. El hecho de ser la ciudad mejor posicionada a nivel nacional no se traduce de igual manera a nivel regional, pues lo que se observa es que en el contexto global la distancia es cada

---

<sup>5</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2022. Índice de Gobierno digital. Resultados disponibles en: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36675.html>

vez mayor. Así lo demuestra el estudio realizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en materia de patentes de invención por sector tecnológico para 2021.

- **Baja adopción de tecnologías emergentes y de cuarta revolución industrial - 4R.I.** Los sectores público y privado aún no cuentan con las capacidades y recursos necesarios para incorporar el uso de soluciones basadas en tecnologías emergentes y de 4R.I., para abordar las problemáticas y la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, generando pérdida de oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida y en particular, para acelerar el avance de Bogotá D.C. como territorio inteligente.

Según el informe nacional de competitividad 2021, la adopción de tecnologías como blockchain, realidad virtual, inteligencia artificial o impresión 3D, no supera el 10% en el sector empresarial. De acuerdo con los resultados de este estudio realizado por el Consejo Privado de Competitividad, un aspecto crítico para el desarrollo digital de Colombia es la adopción y el aprovechamiento de las tecnologías emergentes como big data, internet de las cosas, robótica, inteligencia artificial y blockchain, entre otras. El estudio evidencia que menos del 20% de las grandes empresas hacen uso de estas tecnologías y peor aún, menos del 10% de micro, pequeñas y medianas empresas las utilizan, evidenciando una amplia brecha tecnológica en el aparato productivo y consecuencias desfavorables en términos de competitividad a nivel mundial<sup>6</sup>.

Los desafíos citados con mayor frecuencia como barreras para que las empresas adopten tecnologías y establezcan estrategias de transformación digital son el presupuesto (59 %), la falta de cultura (57%) y el desconocimiento (42 %) (ANDI, 2020)<sup>7</sup>. Si bien las pymes enfrentan barreras de adopción similares (falta de conocimiento sobre las tecnologías y alto costo percibido de las soluciones TIC), se han diagnosticado barreras adicionales para este segmento de empresas, entre ellas la falta de alineación entre la oferta y demanda de soluciones TIC, que da lugar a estrategias que no corresponden a las necesidades de las empresas, y la falta de acompañamiento para implementar tecnologías (iNNpulsa y MinTIC, 2019)<sup>8</sup>.

- **Deficiencia de capacidades relacionadas con la seguridad y confianza digital:** La digitalización y sistematización de todas las realidades y procesos en un territorio inteligente generan un nuevo y amplio escenario para que la delincuencia y el crimen encuentren cabida para la realización de actividades delictivas que afectan no solamente a los ciudadanos sino también, a las empresas, organizaciones sociales y entidades gubernamentales.

---

<sup>6</sup> Consejo Privado de Competitividad, 2022, Informe Nacional de Competitividad 2021 – 2022. Recuperado de: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC\\_INC\\_2021-2022-COMPLETO.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC_INC_2021-2022-COMPLETO.pdf).

<sup>7</sup> Cámara de Industria Digital y de Servicios de la Agencia Nacional de Infraestructura 2020. “Colombia un País Digital. Revisión de Avances y Formulación de Propuestas para el Desarrollo Digital. Volumen 2”. Agosto de 2020. Recuperado de: [https://www.andi.com.co/Uploads/Colombia,%20un%20Pa%C3%ADs%20Digital%20vol%20%20ANDI%20CIDS%202020\\_637741326500922543.pdf](https://www.andi.com.co/Uploads/Colombia,%20un%20Pa%C3%ADs%20Digital%20vol%20%20ANDI%20CIDS%202020_637741326500922543.pdf)

<sup>8</sup> Modelo de Madurez para la Transformación Digital, 2019. Publicado en: [https://www.mintic.gov.co/portal/715/articulos-149186\\_recurso\\_2.xlsm](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articulos-149186_recurso_2.xlsm) y citado en el Informe Nacional de Competitividad 2020 – 2021. Recuperado de: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/CPC\\_INC\\_2020\\_2021\\_Economia-digital.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/CPC_INC_2020_2021_Economia-digital.pdf)

Según un estudio de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones del año 2021<sup>9</sup>, Bogotá D.C. contó con 5.308 casos de ciberdelitos, en comparación con los 1.190 de Cali o los 1.186 de Medellín. La ciberseguridad ya es un problema nacional con hasta 60 denuncias diarias de ciberdelitos cometidos. Según el mencionado estudio, los delitos más comunes son los asociados a correos fraudulentos personalizados (Spear Phishing), suplantación de identidad, enmascaramiento de correos (Spoofing) e infección de equipos por virus, troyanos y otros afines.

Según la fuente SIEDCO de la policía nacional, el 54,5% de las denuncias ciudadanas, asociadas a cibercrimen en el país, son presentadas físicamente y el 45,5% restantes ya son presentadas virtualmente. Lo que demuestra que hasta los mecanismos de denuncia se vienen digitalizando cada vez más.

- **Limitado desarrollo de la innovación pública para la generación de soluciones.** De acuerdo con los resultados de la última medición del Índice de Innovación Pública, Bogotá alcanzó una puntuación de 45,02 sobre 100 en la medición realizada en 2023, avanzando 3,74 puntos respecto a la medición realizada en 2021<sup>10</sup>.

En términos generales, la medición evidencia un avance positivo en el impulso de la innovación en el sector público, pues existe un crecimiento en los presupuestos asignados por parte de las entidades, así como un mayor enfoque en la asignación de personal capacitado en innovación. Además, se registra una adopción gradual de recursos digitales habilitantes para la innovación. Sin embargo, también se evidencia la necesidad de mejorar la asignación estratégica de estos recursos, enfocándolos hacia soluciones que promuevan la colaboración, la eficiencia y la transparencia en la gestión pública.

## Consecuencias de la situación problemática

No intervenir la problemática enunciada y las causas descritas, conlleva a la pérdida de recursos públicos y privados que se invierten en acciones dispersas o poco articuladas para el aprovechamiento de los datos, la tecnología y la innovación, llegando a duplicar esfuerzos o redundar en iniciativas que no generan los impactos esperados. En esta medida, no se atienden las necesidades y problemáticas adecuadamente dada la poca agilidad de la administración para tomar decisiones oportunas y pertinentes. Así mismo, Bogotá D.C pierde oportunidades para el mejoramiento de su competitividad y para la atracción de inversión privada, lo que resulta clave para su consolidación como territorio inteligente.

---

<sup>9</sup> Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones. Tendencias del Cibercrimen 2021 - 2022. Nuevas amenazas al comercio electrónico. Diciembre 2021. Recuperado de: <https://www.ccit.org.co/estudios/tendencias-del-cibercrimen-2021-2022-nuevas-amenazas-al-comercio-electronico/>

<sup>10</sup> Veeduría Distrital 2023. Resultados del Índice de Innovación Pública: 2019: 36.7% / 2023: 45.02%. Resultados disponibles en <https://labcapital.veeduriadistrital.gov.co/indice-2023>

# Víctimas del conflicto armado en Bogotá

## Situación problemática

**La atención a la población víctima se ofrece según demanda, la cual está sujeta a las dinámicas del conflicto armado a nivel nacional.** Bogotá D.C., se erige como una ciudad con una firme vocación receptora de personas afectadas por el conflicto armado a nivel nacional. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas -RUV, Bogotá es la ciudad con mayor número de declaraciones por diferentes hechos victimizantes (n= 862.865) y se sitúa como la segunda ciudad del país con mayor cantidad de víctimas residentes en su territorio, siendo superada únicamente por Medellín<sup>11</sup>. A su vez, en cuanto al hecho victimizante de desplazamiento forzado presenta la misma posición tanto en número de declaraciones como en la cantidad de personas residentes.

Esta situación plantea desafíos para el Distrito Capital en la asistencia y atención a las víctimas del conflicto armado, así como también en la implementación de acciones de prevención y protección.

A continuación, se describen las características de la población víctima que reside en Bogotá D.C. así como su situación migratoria.

## Estado de la situación problemática

**Población víctima residente en Bogotá.** De acuerdo con los datos de la UARIV y el RUV, Colombia tiene 9.572.044 personas reconocidas como víctimas del conflicto armado -VCA<sup>12</sup>. En la ciudad de Bogotá D.C. se ubican 372.277 de ellas, que corresponde al 3.88% del total que hay en el país (Con fecha de corte al 30 de septiembre de 2023)<sup>13</sup>. La mayor cantidad de VCA se ubican en las localidades de Suba, Kennedy, Engativá, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Fontibón.

El número total de víctimas del conflicto armado que residen en Bogotá ha experimentado variaciones en el período comprendido entre octubre de 2019 y septiembre del 2023. Por un lado, se puede observar, en la siguiente gráfica, que entre octubre de 2019 y abril de 2021 hubo un aumento constante alcanzado un total de 383.447 VCA ubicadas en el Distrito. Por el contrario, a partir de abril del 2021 se produjo un descenso hasta diciembre de 2022 toda vez que, desde

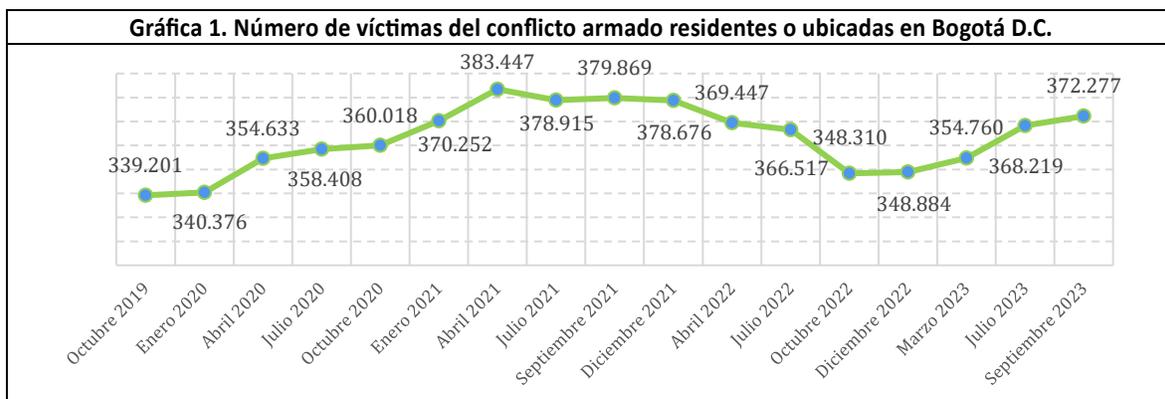
---

<sup>11</sup> Personas víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

<sup>12</sup> Para mayor información sobre la caracterización de la población víctima del conflicto armado en Bogotá D.C. se pueden revisar los boletines trimestrales elaborados por el Observatorio de Víctimas de Bogotá D.C. en el siguiente enlace: <https://observatorio.victimasbogota.gov.co/productos/boletines>

<sup>13</sup> Es importante señalar que la información de personas ubicadas en la ciudad no necesariamente corresponde al número de VCA que residen permanentemente en el distrito capital, pues esta información corresponde a personas que en algún momento estuvieron en la ciudad o en el momento de la actualización de sus datos se encontraban en la misma, pero que a la fecha de corte no necesariamente residen en esta. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Oficina Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación. Observatorio de Víctimas del Conflicto Armado. Boletín trimestral de víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C. Enero - Marzo de 2023. Pág. 5. El cálculo se hizo con base en las proyecciones de población para Bogotá D-C DANE 2023 (7.968.095 habitantes).

entonces, ha habido un incremento en el número de VCA residentes en Bogotá, llegando a la última cifra reportada a corte de septiembre de 2023.



Fuente. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Oficina Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación - Observatorio Distrital de Víctimas y Unidad para las Víctimas- Registro Único de Víctimas. Corte: Septiembre de 2023

**Situación migratoria.** Durante el año 2020 y 2021, en plena época de pandemia, se registró el mayor número de víctimas del conflicto armado que ingresaron al Distrito Capital. En particular, enero del 2021 se destacó como el mes con mayor flujo de ingreso (36.208). En lo que respecta al egreso de víctimas del conflicto armado de la ciudad, se observó que octubre de 2022 registró la mayor frecuencia de salidas (45.644). Este aumento se produjo después del periodo de normalización que siguió a la pandemia. Para el primer trimestre del 2023, la migración total que suma el número de víctimas del conflicto armado que salieron y entraron a la ciudad es de 32.774, mientras que el crecimiento migratorio de esta población en el distrito fue de 5.876 personas<sup>14</sup>.

Dando consideración a lo mencionado, es evidente que, debido al comportamiento migratorio, la línea base no refleja de manera precisa la población residente en Bogotá D.C. Esto se debe a la existencia de dos grupos diferenciados en relación con este fenómeno: aquellos que optan por establecerse de manera permanente en la ciudad y la población flotante.

**Distribución por sexo.** La caracterización según el sexo, grupos de edad y hecho victimizante se hace con base en el total de víctimas que residía en la ciudad en julio de 2023 (368.219), por ser la última fecha en la que se cuenta con estos niveles de desagregación. Del total de personas VCA registradas en el RUV el 47,8% son hombres (176.685) mientras que el 51,8% son mujeres (191.014); un 0,1% se identificó como población LGBTI o transexual.

**Población víctima en condición de discapacidad.** Un dato adicional se refiere al número de víctimas que presentan alguna condición de discapacidad, cuya cifra corresponde al 4,8% del total de las víctimas según las fuentes de información<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2022). Diagnóstico e identificación de factores estratégicos para la formulación de la política pública distrital de paz, reconciliación, no estigmatización y transformación de conflictos. Pág. 73

<sup>15</sup> Íbid. Pág. 72

**Hechos victimizantes.** Como se mencionó anteriormente, hay 372.277 víctimas de conflicto armado ubicadas en Bogotá. De este total, 341.088 personas han sido desplazadas de su territorio de origen, el 91.6% de la población VCA residente en Bogotá. El hecho de desplazamiento forzado es el que tiene la mayor representación, le siguen en orden de frecuencia: la amenaza, el homicidio y la desaparición forzada.

**Estado de las acciones realizadas.** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Oficina Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación -ACPVR tiene la competencia de entregar las medidas de Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata -AAHI a la población que se desplaza a Bogotá como consecuencia de alguna violación a sus derechos humanos sucedida en el marco del conflicto armado interno de manera reciente, y que se encuentra en un estado de vulnerabilidad derivado del hecho victimizante, la obligatoriedad de la ayuda y la atención humanitaria inmediata ininterrumpida, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011<sup>16</sup> y el Decreto 1084 de 2015<sup>17</sup>, se realiza a partir de la evaluación de la condición de vulnerabilidad.

Para ello, Bogotá cuenta con en el Plan de Acción Distrital de atención a víctimas (PAD) 2020-2024, en el cual se logró integrar un 27% más de entidades en su formulación e implementación con respeto al plan del cuatrienio anterior, pasando de 18 entidades participantes a 23, con un total de 148 metas en la vigencia 2023. Así mismo, se aumentó en un 28% (\$579.030 millones más) la inversión para la población víctima del conflicto armado en el Distrito, pasando de \$2 billones (2016 – 2019) a \$2.5 billones (2020-2023), lo que significa un aumento de acciones que permite brindar una atención más integral a las víctimas que residen en Bogotá.

Por otra parte, se destaca que Bogotá, durante la vigencia 2021, contó con la calificación más alta en todo el orden nacional en el avance de la implementación de la Ley de Víctimas, actualización del PAD y avances en funcionamiento de la mesa de participación efectiva de las víctimas, entre otras, teniendo como resultado un 99% en la calificación de la Certificación Territorial. De igual forma, se mantuvo la presencia institucional en los diferentes territorios de la ciudad a través los 6 centros de encuentro para la Paz y la Integración Local de víctimas del conflicto armado interno ubicados en Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Chapinero y Suba, y 2 puntos de atención en el Terminal de Transporte y Cade Yomasa en la localidad de Usme y la unidad móvil, mediante la oferta de las entidades distritales y nacionales.

A través de estos puntos de atención, se le pudo cumplir a la población víctima con el otorgamiento de 68.130 medidas. De otra parte, se realizaron 45.973 atenciones psicosociales: orientaciones psicosociales y atenciones en crisis, procesos de acompañamiento psicosocial y acciones grupales y conmemoraciones.

A través de la Unidad Móvil, la cual se encuentra disponible las 24 horas, los 7 días de la semana, se logró realizar 1.744 evaluaciones de vulnerabilidad para posterior entrega de ayuda humanitaria y por sustitución de medida de arrendamiento, 41 encuentros para la mitigación del riesgo psicosocial

---

<sup>16</sup> Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

en los albergues y 12 ferias de con el objetivo de favorecer el acceso a la oferta de servicios en espacios y zonas del Distrito diferentes a los Centros de Encuentro y Puntos de Atención, en el marco de lo establecido en la ley 1448 de 2011.

Si bien, Bogotá le ha cumplido a las víctimas que se ubican en su territorio, dada la condición de la ciudad como receptora de un significativo número de población víctima del conflicto armado, con complejas dinámicas migratorias y de permanencia, se identifican desafíos en la coordinación de acciones articuladas por parte de la administración distrital de manera que se pueda brindar una oferta social institucional que dé cuenta de las necesidades de esta población de acuerdo con los procesos de caracterización realizados tanto por la Unidad de Víctimas y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación.

Además, teniendo en cuenta que la atención a la población víctima se ofrece de acuerdo con la demanda, la cual, a su vez está sujeta a las dinámicas del conflicto armado a nivel nacional, es fundamental contar con una institucionalidad fortalecida, para asegurar la provisión de asistencia y atención humanitaria basada en registros históricos y en consideración al contexto actual. En este sentido, es esencial fortalecer los espacios físicos para la prestación de servicios conforme a la demanda y, de manera estratégica de acuerdo con los puntos de ingreso a la ciudad, y a la distribución de la población en las diferentes localidades de la ciudad.

### **Causas que soportan la problemática**

La presencia en el territorio de diversos actores públicos y privados, del orden nacional y distrital, con roles y responsabilidades diferenciadas en la solución de las problemáticas de la población VCA con limitada oferta social institucional que responda a las necesidad y características de la población. La situación se vuelve aún más compleja cuando tratamos de encontrar propuesta que puedan incluir a las zonas rurales del territorio distrital. Lo anterior dificulta la armonización de la respuesta institucional para dar cuenta de las necesidades de la población en materia del proceso de estabilización socioeconómica.

Las entidades y organismos de la Administración Distrital con competencia en la atención y asistencia a víctimas de conflicto armado, a través de la provisión de servicios especializado y diferenciados, siguen enfrentando retos relacionados con la articulación interinstitucional y desarrollo y ejecución de proyectos complementarios para la atención, asistencia, prevención y protección y reparación integral.

### **Consecuencias de la situación problemática**

Las debilidades en la institucionalidad del Estado colombiano a nivel territorial y las limitaciones en la articulación y coordinación intersectorial generan barreras para el acceso a los servicios, en la garantía de los derechos de las víctimas, en los procesos de reincorporación y de reintegración y dificulta las transformaciones sociales necesarias para restablecer la confianza. Adicionalmente, y como se mencionó anteriormente, las dinámicas del conflicto en el territorio nacional, permiten una aproximación a la planeación, sin embargo, resultan insuficientes para dar respuesta integral a la población víctima del conflicto armado y de otros actores asociados al conflicto.

La población en proceso de reincorporación/reintegración, en el marco de su transición a la vida civil y reconstrucción de proyecto de vida, requiere la generación de condiciones para garantizar el acceso y la atención de sus derechos fundamentales e integrales, considerando enfoques diferenciales, ciclos de vida y familia. En el marco del Derecho Internacional Humanitario esta población requiere acciones de contribución a la reparación de las víctimas y comunidades afectadas por los hechos violentos y la reconstrucción del tejido social.

La superación de las barreras institucionales constituye un reto para que la estrategia de acompañamiento para la integración local de la población reubicada en Bogotá logre reconocer de manera efectiva la importancia del acompañamiento psicosocial a las personas, familias o comunidades como un elemento fundamental para que las víctimas de desplazamiento forzado se integren de manera efectiva en los territorios en los que han decidido permanecer y avancen en su proceso de estabilización socioeconómica.

## Paz y Reconciliación

### Situación problemática

**Limitaciones en el fortalecimiento institucional para el desarrollo de acciones articuladas en materia de paz y reconciliación.** La implementación del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz) en Bogotá D.C. así como la atención a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las violaciones de los derechos humanos con ocurrencia y en desarrollo del conflicto armado en Colombia, requieren una gestión institucional organizada en materia de oferta institucional para la paz y reconciliación, que genere acciones concretas y articuladas que contribuyan a la reparación de las víctimas y comunidades afectadas por los hechos violentos y a la reconstrucción del tejido social.

Bogotá D.C. ha avanzado en la implementación del Acuerdo Final de Paz por medio del fortalecimiento de la institucionalidad requerida para su establecimiento, particularmente a través de:

- La reestructuración administrativa de la Oficina Alta Consejería de Paz Víctimas y Reconciliación,
- La formulación de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia, Justicia y, Construcción de Paz y Reconciliación<sup>18</sup>,
- La formulación de dos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Bogotá Región, PDET B-R con carácter reparador,
- La formulación e implementación de una estrategia para la reintegración y reincorporación efectiva de excombatientes y
- La articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR- en el marco del proceso de reconciliación.

---

<sup>18</sup> Esta política se formuló de manera articulada con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Para seguir avanzando en la consolidación de Bogotá D.C. como un territorio de paz, es necesario superar las debilidades institucionales con el fin de generar estrategias y procesos efectivos orientados a la reducción de las violencias, la transformación de los conflictos y el uso de medios pacíficos para su resolución, contemplando las necesidades y características específicas de los territorios y comunidades, la generación de espacios o escenarios para la reconciliación en donde se propicie el diálogo, la reconstrucción de la confianza institucional, el encuentro y reconocimiento de actores que se consideren antagónicos o no, así como las medidas o actividades que apunten a la reincorporación y reintegración de excombatientes y firmantes del acuerdo de paz, y la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

### **Estado de la situación problemática**

**Paz Territorial.** Uno de los propósitos del Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024, fue “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”; para cumplir ese objetivo, se propuso entre otros temas, posicionar a Bogotá – Región como epicentro de paz y reconciliación del país.

Para ello se formularon dos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET B-R, instrumentos diseñados para transformar de manera estructural aquellos territorios más fuertemente golpeados por el conflicto armado, cerrar las brechas de desigualdad y crear condiciones para el bienestar y el buen vivir de la población. Se formuló uno rural en Sumapaz y otro urbano en los territorios del borde suroccidental del Distrito en límites con Soacha; estos territorios fueron priorizados por tratarse de zonas de acogida de gran proporción de población víctima y excombatientes.

La formulación se llevó a cabo mediante la articulación interinstitucional y procesos de participación ciudadana, específicamente de las víctimas del conflicto armado y la sociedad civil, donde se identificaron 354 iniciativas (152 iniciativas PDET urbano y 202 iniciativas PDET rural).

Actualmente se cuenta con 53 productos formulados que van a dar cuenta de la implementación de 138 iniciativas. Lo que deja 216 iniciativas que requieren el diseño y desarrollo de productos para su implementación, así mismo, es importante fortalecer la armonización de los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a los productos de implementación de iniciativas de los PDET B-R con el instrumento de marcación y seguimiento a los recursos de inversión y funcionamiento para la construcción de paz que se deriva del trazador presupuestal y la gestión de recursos de otras fuentes de financiación diferentes al presupuesto sectorial distrital a los Fondos de Desarrollo Local de las Alcaldías de los territorios priorizados, así mismo se deben fortalecer los mecanismos para la implementación de las iniciativas PDET.

De la misma manera, es necesario continuar con el acompañamiento y articulación con el Gobierno Nacional en el marco de la puesta en marcha de la Zona de Reserva Campesina de la localidad de Sumapaz. En este punto es importante que en los ejercicios participativos que se encuentran adelantando las entidades del Gobierno Nacional como la Agencia de Desarrollo Rural para la priorización y cofinanciación de líneas productivas de la localidad conforme al Plan de Desarrollo Sostenible, busque armonizar con otros instrumentos de planeación territorial que se han construido en el territorio, como el PDET de Sumapaz.

## Reconciliación

Se formuló e implementó una estrategia de reconciliación con el desarrollo de acciones para el sistema integral para la paz, justicia restaurativa, reincorporación, reintegración y reconciliación, las cuales se describen a continuación:

- Se realizaron acciones con enfoque de dimensión individual, comunitaria o política, dirigidas a las comunidades que han sido más impactadas por los conflictos y las violencias.
- Para su ejecución se celebraron convenios de cooperación internacional a fin de promover entre las comunidades el fortalecimiento de capacidades en reconciliación, la promoción de la cultura, el arte, la recreación y el deporte como insumos transformadores para la reconciliación y el desarrollo de la estrategia de no estigmatización.

**Justicia Restaurativa.** Bogotá D.C. es pionera en el país en el diseño de un modelo de acompañamiento para la Justicia Restaurativa que permitió la elaboración e implementación de la primera Ruta de Trabajos, Obras y Actividades con contenido reparador “RUTA TOAR”, en el marco de la justicia transicional. Esta ruta, contiene seis pasos a través de los cuales, los comparecientes ante la JEP obtienen capacidades para formular proyectos de contenido reparador y restaurador para las víctimas del conflicto armado. La ruta se implementó en Usme, Kennedy y Ciudad Bolívar con la participación de víctimas, organizaciones y comparecientes en la formulación conjunta de proyectos.

En estos procesos se logró la participación 259 comparecientes ante la JEP (112 firmantes del Acuerdo Final de Paz, 21 comparecientes de fuerza pública, 120 víctimas del conflicto armado y 6 líderes comunitarios).

**Sistema Integral para la paz.** Creado por medio del quinto punto del Acuerdo de Paz. Este sistema combina mecanismos judiciales para la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Jurisdicción Especial de Paz) y extrajudiciales que contribuyan al esclarecimiento de la verdad (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad), la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) y la reparación de los daños causados a personas, colectivos y territorios.

En este escenario, en articulación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) se realizaron jornadas pedagógicas que vinculan a servidores públicos que prestan servicio de atención al ciudadano, con el fin de que se conozca el fenómeno de la desaparición forzada en Bogotá D.C. así como las funciones de la UBPD para que pudieran brindar la información adecuada sobre los derechos de las víctimas para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. En este mismo marco, se logró avanzar con una propuesta de documentación sobre el fenómeno de la desaparición en la localidad de Usme, en la que se busca.

**Reincorporación y reintegración.** El Acuerdo Final de Paz plantea que la reincorporación es “un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias,

orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”. Desde la Alta Consejería de Paz se adelantaron las gestiones para la garantía de derechos fundamentales e integrales de la población en proceso de reintegración/reincorporación en el marco de su transición a la vida civil, por medio de la oferta institucional lograda en los ejercicios de articulación intersectorial en el marco de la Mesa de Reintegración del Distrito, que abarcan las categorías de acompañamiento psicosocial, salud, acceso, permanencia y continuidad en la educación formal, habitabilidad y vivienda. Así mismo se realizó el acompañamiento a los procesos que favorecen la sostenibilidad económica y la consolidación de las fuentes de ingreso de los firmantes del acuerdo de paz; para ello, se hizo la primera caracterización socioeconómica de población en proceso de reincorporación residente en Bogotá D.C,

Según la Agencia para la Reincorporación y Normalización - ARN durante el primer semestre de 2021 se identificó un total de 640 personas en proceso de reincorporación y para el primer trimestre de 2022, según la ARN dicha población había aumentado a 682 personas en proceso de reincorporación y 2.637 personas en proceso de reintegración habitando la capital colombiana.

Se creó la Mesa Distrital de Reincorporación, un espacio que promueve la participación, el diálogo directo y el trabajo articulado con población en proceso de reincorporación.

A continuación, se mencionan las principales debilidades identificadas en este proceso y que es preciso asumir como retos o desafíos para avanzar con paso firme en la reconciliación en el Distrito Capital, la reconstrucción del tejido social, la construcción de paz, y la consolidación de las transformaciones necesarias para garantizar el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

- Los territorios PDET B-R no están constituidos por medio de actos administrativos que faciliten la priorización de acciones de cada uno de los sectores de acuerdo con sus competencias y la formulación de los proyectos de inversión territorializados para el cumplimiento de las políticas transversales, entre ellas, la de construcción de paz.
- Aún persisten debilidades en la normatividad asociada a las instancias de coordinación y articulación distrital de alto nivel para liderar la ejecución y el seguimiento a la implementación de los acuerdos de paz.
- En los territorios se evidencian dificultades en la articulación entre actores públicos del orden distrital y nacional que dificulta la generación de confianza entre el Estado y las comunidades, la cual es necesaria para determinar y priorizar adecuadamente las necesidades de los territorios. En este punto, la desarticulación también afecta el acompañamiento a la población excombatiente que reside en Bogotá D.C.
- La población en proceso de reincorporación/reintegración, en el marco de su transición a la vida civil y reconstrucción de proyecto de vida, requiere la generación de condiciones para garantizar el acceso y la atención de sus derechos fundamentales e integrales, considerando enfoques diferenciales, ciclos de vida y familia, situación que aún no ha sido posible construir de forma articulada.

En este campo, es necesario fortalecer la Estrategia de No Estigmatización como herramienta para contribuir a la garantía de derechos de la población e instrumento para la construcción de una cultura de paz y de reconocimiento de la diferencia. Realizar periódicamente una actualización de la caracterización socioeconómica de la población en proceso de reincorporación para la gestión oportuna y pertinente de la oferta.

Así mismo, se debe fortalecer la gestión intersectorial para articular la oferta de diversas entidades del Distrito en la materialización de proyectos restaurativos, dar continuidad a los procesos de contribución a la búsqueda de personas desaparecidas a través de la documentación de casos de desaparición en las localidades receptoras de víctimas de la ciudad, y por medio del apoyo a organizaciones buscadoras para la entrega de solicitudes de búsqueda y la generación de espacios de reflexión sobre el legado, las recomendaciones y el relato de la Comisión de la Verdad.

### **Causas que soportan la problemática**

Las debilidades institucionales que se mencionaron anteriormente se sustentan, en particular, en el hecho de que la Administración Distrital hizo por primera vez una apuesta concreta en el diseño y ejecución de estrategias y acciones para implementar el Acuerdo Final y avanzar en materia de paz y reconciliación, a la par que iba avanzando en la gobernanza del tema creando una capacidad institucional que antes era limitada. Adicionalmente se identifican otras situaciones causales:

- Baja cultura de paz, reconciliación y transformación de conflictos por parte de la ciudadanía.
- Falta de reconocimiento y análisis de los datos diferenciales con relación a la población víctima del conflicto armado, reincorporados, reintegrados, enfoques territoriales, para contribuir a la toma de decisiones por parte de las entidades y el diseño de estrategias focalizadas.
- Bajo reconocimiento a los ejercicios de articulación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, las víctimas, comparecientes y la institucionalidad distrital para la implementación de acciones territoriales en Bogotá-Región.
- Condiciones diferenciales que dificultan la implementación de políticas, programas y proyectos en materia de paz en las lógicas rurales y urbanas.

### **Consecuencias de la situación problemática**

La falta de una institucionalidad con mayores fortalezas para la coordinación de acciones en materia de paz y reconciliación conlleva a débiles estrategias de intervención integral territorial en zonas afectadas por las violencias y la conflictividad social, lo cual, a su vez, puede generar un incremento de las condiciones sociales, políticas y económicas que promueven el ejercicio de acciones violentas en los territorios de la ciudad.

Una de las problemáticas asociadas a las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto, principalmente al desplazamiento forzado, es el proceso de reconstrucción de proyectos de vida de las víctimas de desplazamiento, en los lugares donde se asientan, porque además de tener que sobrellevar los impactos económicos, físicos y psicosociales del conflicto, normalmente son estigmatizadas, a veces son asociadas a grupos armados, se les considera dependientes del asistencialismo del Estado, y las comunidades receptoras (también vulnerables) sienten que las víctimas llegan a competir con mayor derecho por las ayudas estatales. Una institucionalidad fortalecida contribuye a que este tipo de problemáticas se superen de manera adecuada evitando que escalen otras formas de violencia derivadas de la intolerancia y la discriminación.

En los territorios, las problemáticas ligadas a la estructura económica y social implican profundas desigualdades existentes en materia de distribución de ingresos, de acceso a bienes y servicios, de acceso a vivienda, de no goce de los derechos fundamentales, etc. y el llamado desde la ciudadanía a las instituciones es a comprender el impacto de estas causas en las contradicciones sociales. Una intervención estatal diferencial, articulada y coordinada puede prevenir que las poblaciones tramiten alternativas por vías de hecho, incrementando la inseguridad, la estigmatización o los conflictos socio ambientales, por mencionar solo algunos ejemplos.

Para hacer frente a estas problemáticas se formuló el objetivo cuatro (4) de la Política Pública de Seguridad, Convivencia, Justicia y, Construcción de Paz y Reconciliación “Generar condiciones para la construcción de paz y la reconciliación en Bogotá en el marco de la implementación sostenible del Acuerdo de Paz”, el reto es entonces, continuar avanzando en acciones tendientes a superar la situación de vulnerabilidad en las víctimas de desplazamiento forzado que permanecen en Bogotá, reducir la estigmatización de las instituciones y ciudadanía hacia la población víctima, excombatientes y población de las zonas PDET, consolidar el proceso de reconciliación orientado al diálogo y la reconstrucción de tejido entre actores y sectores sociales de Bogotá, aumentar la participación ciudadana de la población víctima, excombatiente y de las zonas PDET, para y promover mayores niveles de incidencia.

## Gobierno Abierto

### Situación problemática

**Desafíos en la capacidad de las entidades distritales para promover el aprovechamiento de sus datos abiertos por parte de la ciudadanía y el uso de tecnologías para fortalecer la rendición de cuentas.** Con el firme objetivo de lograr resolver mejor los problemas públicos con participación y colaboración ciudadana a través de un uso creativo de la información, la innovación y la tecnología, Bogotá D.C. avanzó en la implementación de un modelo de gestión y gobernanza pública inteligente, que ha permitido mejorar los canales de relacionamiento entre las instituciones y la ciudadanía, especialmente en lo que respecta a aumentar la disponibilidad de información y rendición de cuentas sobre actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, resolver problemas públicos con innovación y colaboración cívica y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la prestación de mejores servicios.

En materia de aprovechamiento de datos abiertos, la administración distrital avanzó con paso firme. Uno de los principales objetivos de Gobierno Abierto fue fomentar buenas prácticas para la disposición de datos y el intercambio de información que permitieran avanzar en la creación de valor público, por ello fortaleció el portal de datos abiertos y se generaron lineamientos e instrumentos para priorizar, crear, publicar y aprovechar datos con la ciudadanía. Por ejemplo, en cumplimiento de la Circular 006 de 2019 “Estrategia Datos Abiertos del Distrito Capital”, logramos aumentar los conjuntos de datos de 1.200 a 2.283. En articulación entre la Secretaría General y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, impulsamos en las entidades la estandarización e identificación de datos susceptibles de ser publicados y aprovechados.

Formulamos la “Guía orientadora para la apertura y aprovechamiento de datos abiertos”<sup>19</sup> un instrumento mediante el cual se establecieron lineamientos para promover el uso y aprovechamiento de la información pública por parte de la ciudadanía y de los grupos de interés de las entidades distritales. En cumplimiento de esta guía desarrollamos las siguientes estrategias:

- **DateAndo:** Se generaron espacios donde se promovió la formación para que la ciudadanía pudiera acceder, usar y aprovechar los datos y la información abierta dispuesta por el Distrito. Contó con 946 participaciones en 47 espacios en 12 nodos digitales de la ciudad con el apoyo de la Alta Consejería TIC, Datasketch, Extituto y Fundación Corona- Red de Ciudades Cómo Vamos, cinco Cafés GAB con el IDARTES, el IDPAC, la ACTIC, la Secretaría de la Mujer y el Jardín Botánico.
- **Datos que empoderan:** Se realizó un concurso para la postulación de iniciativas por parte de grupos de ciudadanos y servidores públicos para incentivar el aprovechamiento de información, la democracia digital y la inteligencia colectiva. Participaron 110 grupos conformados por 330 personas. Se presentaron 90 soluciones ciudadanas.
- **Funcionamiento y coordinación del Portal Inventario Bogotá<sup>20</sup>.** En articulación con la Red de Observatorios y Entidades Distritales se brindaron lineamientos para la consolidación del Inventario con los estudios, investigaciones y documentos técnicos de producción de información de políticas, planes y programas del Distrito Capital y su constante actualización con el fin de disponer de información para la toma de decisiones gubernamentales y la consulta pública de la ciudadanía.
- **Generación de capacidades:** A través de los cursos ofertados en la Escuela de Participación del IDPAC, el Aula Saber del Servicio Civil Distrital y el programa Soy10 Aprende de la Secretaría General, ciudadanos y servidores públicos se formaron en gobierno abierto, aprovechamiento de datos e innovación pública. Desde mayo de 2020 y hasta septiembre 30 de 2023 se había contado con 12.900 participaciones.

---

<sup>19</sup> Circular 064 de 2021 de la Secretaría General

<sup>20</sup> Circular 08 de 2021 y 07 de 2022 de la Secretaría General

No obstante los avances alcanzados, no ha sido suficiente la generación de instrumentos y lineamientos para que las entidades generen aprovechamiento de datos con mayor efectividad, se debe trabajar en profundizar prácticas y metodologías a través de las cuales las entidades creen espacios en los que convoquen a sus grupos de interés para co-crear soluciones a partir de la información disponible y el uso de TIC para la rendición de cuentas.

### **Estado de la situación problemática**

Bogotá D.C. es una de las ciudades de Latinoamérica con más alto nivel de servicios e interacciones entre instituciones públicas y ciudadanos, lo que implica grandes retos para mejorar el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía. En los últimos cuatro años, Bogotá aceleró el uso de mecanismos de relacionamiento basados en tecnología e innovación, con el fin de fortalecer el desempeño de sus instituciones públicas con un modelo de gobierno abierto que contribuyera a un mayor nivel de transparencia pública, al fortalecimiento de la participación y la democracia directa, a la ampliación de los espacios de co-creación y colaboración ciudadana, así como a mejorar la experiencia de usuario en el acceso a trámites y servicios.

El gobierno abierto es un proceso de adaptación y madurez que busca el fortalecimiento institucional en clave de gobernanza pública y que concibe a la ciudadanía y a sus grupos interés como actores relevantes con capacidad de generar valor expresado en participación, colaboración e innovación. Se trata de un proceso de largo plazo y escalonado que implica adelantar reformas, incorporar la tecnología y la innovación a la gestión pública y promover un cambio en la cultura institucional y el fortalecimiento de capacidades del talento humano.

Se ha identificado que persisten debilidades institucionales en la capacidad de gestionar información con propósito y el aprovechamiento estratégico de la misma, así lo indican los resultados del Índice de Gobierno Abierto de Bogotá – IGAB<sup>21</sup>, la categoría de “aprovechamiento público de datos abiertos” obtuvo un puntaje de 58/100 a pesar de existir los mecanismos de promoción de los datos como la plataforma de datos abiertos de Bogotá D.C., que, como se mencionó, aloja más de 2.200 conjuntos de datos. Los espacios de consulta y aprovechamiento de datos con la ciudadanía, el empresariado o la academia siguen siendo insuficientes a pesar de contar con una directriz, la Circular 064 de 2021<sup>22</sup>, que, como se dijo anteriormente, establece lineamientos para fomentar ejercicios con la ciudadanía para dar uso a los datos que sean útiles.

En ese mismo sentido, hace falta un mayor esfuerzo institucional para usar herramientas tecnológicas accesibles para la ciudadanía, que faciliten la transparencia y el control social. Según los resultados del IGAB, la categoría “tecnología para la transparencia”<sup>23</sup> obtuvo un puntaje de 25/100, lo que supone que algunas entidades no cuentan con una apuesta estratégica de rendición de cuentas permanente, contrario a iniciativas de carácter interinstitucional como la sección “Así

---

<sup>21</sup> El Índice de Gobierno Abierto de Bogotá, mide el nivel de madurez de las entidades distritales a partir de la evaluación de cuatro categorías: Transparencia, participación, colaboración y, trámites y servicios. Los resultados corresponden a la primera medición en 2023 con corte a septiembre 30 de 2023.

<sup>22</sup> Guía orientadora para la apertura y aprovechamiento de datos abiertos.

<sup>23</sup> Esta categoría mide la capacidad que tienen las entidades para usar recursos tecnológicos que les permita rendir cuentas e informar a la ciudadanía de manera pedagógica, los avances y resultados de la gestión.

Vamos” del portal web de Bogotá D.C., que entre el 2021 y el 2023 ha tenido un aproximado de 295 mil visitas, en contraposición al promedio de consultas de informe de rendición de cuentas que corresponde a 500 interacciones al año.

Entre mayo de 2020 y septiembre de 2023 se realizaron 121 actividades de transparencia que usaron TIC, correspondientes a 12 entidades de las 46 medidas por el IGAB, lo que permite evidenciar que las entidades continúan usando medios tradicionales y aún no se acude a la tecnología para mejorar la presentación de la información y ampliarla a un mayor número de ciudadanos interesados; por ejemplo, el visor de “Ojo a la Obra” cuenta con 17.952 visitas, mientras que a un evento de rendición de cuentas o (diálogo ciudadano) asisten en promedio 50 personas.

Así las cosas, en un gobierno abierto la participación y el aprovechamiento ciudadano de la información pública suelen considerarse elementos verdaderamente transformadores de la gestión pública, por lo que para fortalecer un gobierno inteligente, se debe avanzar en aumentar la implicación real de los ciudadanos más allá de su rol como consumidores de servicios públicos, incorporándolos a los procesos de adopción de decisiones, control social, colaboración y cogestión a través de mecanismos innovadores y/o usando la tecnología.

### **Causas que soportan la problemática**

Son causas de lo enunciado, las limitaciones en la capacidad de las entidades distritales para adelantar procesos de fortalecimiento institucional en aspectos como la formación y la capacitación del talento humano en nuevas herramientas de gestión pública, como, por ejemplo, las que permiten la gestión de los datos abiertos. Así mismo, es una causa de gran relevancia, que aún siga siendo limitado el fomento de acciones para innovar procesos de incorporación de nuevos conceptos y estrategias a la gestión institucional, que impliquen una apertura de la Entidad para interactuar con actores externos que contribuyan en soluciones públicas o colaboración ciudadana.

### **Consecuencias de la situación problemática**

Las debilidades institucionales para generar prácticas y metodologías para que las entidades creen espacios con sus grupos de interés para co-crear soluciones, fomentar el aprovechamiento de datos abiertos y el uso de las TIC para procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana, conllevan a la pérdida de oportunidades de desarrollo y mejoramiento del desempeño institucional, que además, acarrea la formación de barreras y limitaciones en el uso estratégico de la tecnología, la información y la inteligencia colectiva para tomar mejores decisiones, lo que a su vez limita la generación de espacios de colaboración pública en la solución de problemas y en el diseño colectivo de políticas públicas y servicios; por eso es fundamental continuar vinculando a diferentes actores de la ciudad a innovar y asumir corresponsablemente las soluciones a los retos públicos mejorando la incidencia ciudadana, particularmente a través del fomento del aprovechamiento de datos y del uso de TIC para la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

## Servicio a la ciudadanía

### Situación problemática

**Retos en la implementación de las políticas de racionalización de trámites y de servicio a la ciudadanía a nivel distrital - MIPG.** La mejora de los trámites no es un tema menor toda vez que estos garantizan el cumplimiento de los derechos y las obligaciones que otorga y exige un Estado democrático. En ese sentido, el gobierno nacional y el gobierno de Bogotá han expedido varias normas y lineamientos indicando la necesidad de racionalizar los trámites, mediante su revisión periódica en búsqueda de oportunidades de mejora.

Una de las normas es el Decreto 189 de 2020<sup>24</sup>, este decreto señala la necesidad de fortalecer el programa de dinamización de la racionalización de trámites del Distrito, el cual tiene como objetivo implementar y coordinar una estrategia de agilización para la racionalización de trámites, otros procedimientos administrativos (OPA) y consultas de información, como pilar del gobierno abierto de Bogotá, D. C., con el fin de facilitar el acceso por parte de los distintos grupos de valor, mejorando la experiencia de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración Distrital, y garantizando los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía.

En el marco de este programa, se ha logrado contar con los siguientes resultados:

- Reducir los trámites presenciales en un 59% pasando de 259 a 107.
- Aumentar los trámites parcialmente presenciales en un 38% pasando de 193 a 267.
- Aumentar los trámites completamente en línea en un 73% pasando de 98 a 170 trámites.

De acuerdo con la base de datos reportada por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, a septiembre de 2023, Bogotá cuenta con 544 Trámites, Otros Procedimientos Administrativos –OPA- y consultas de acceso a información pública –CAIP: 440 trámites, 90 Otros Procedimientos Administrativos –OPA- y 14 consultas de acceso a información pública registradas en dicha plataforma.

Se ha realizado acompañamiento y asesoría a las entidades en los temas de inscripción, racionalización y lenguaje claro, se han precisado temas como la necesidad de que los trámites cuenten con un acto administrativo de creación, que estén actualizados aquellos que definen tarifas y que los tiempos de respuesta estén estipulados en la normatividad.

Así mismo, la Administración Distrital ha realizado grandes esfuerzos por la virtualización y racionalización de los trámites, sin embargo, aún se encuentra con desafíos en la implementación de la Política de Racionalización de Trámites en el Distrito<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Decreto 189 de 2020 “Por el cual se expiden lineamientos generales sobre transparencia, integridad y medidas anticorrupción en las entidades y organismos del orden distrital y se dictan otras disposiciones”.

<sup>25</sup> El resultado del Índice de Desempeño Institucional para esta política en 2022 fue de 67,2 puntos de 100. Las principales debilidades están asociadas a los nuevos criterios de valoración del FURAG, toda vez que el 56% de las preguntas del FURAG para la vigencia 2022 relacionadas con la Política de Racionalización de Trámites fueron modificadas.

## Estado de la situación problemática

Con la expedición del Decreto 008 de 2022, que establece “los conceptos, lineamientos, plazos y condiciones para la digitalización y automatización de trámites y su realización en línea”, se impusieron una serie de obligaciones a las entidades públicas de la rama ejecutiva y a los particulares que cumplen funciones públicas y/o administrativas. Dichas obligaciones consisten, principalmente, en implementar actividades para que todos los trámites, Otros Procedimientos Administrativos (OPA) y Consultas de Acceso a Información Pública (CAIP) que están inscritos en el Sistema Único De Información De Trámites (SUIT), sean digitalizados y automatizados, siguiendo los lineamientos del anexo 1 del mismo Decreto 088 de 2022 y de forma articulada con la Política de Gobierno Digital regulada en el título 9, parte 2, libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

En septiembre de 2023, se elaboró un diagnóstico que indicó la cantidad de trámites, OPA y CAIP que a la fecha han digitalizado y automatizado las entidades distritales a las que les aplica la Política de Racionalización de Trámites y que cuentan con trámites, OPA y CAIP inscritos en el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT.

El principal resultado identificado en el diagnóstico es que no existe suficiente claridad por parte de las entidades distritales acerca de los conceptos de digitalización y automatización, razón por la cual los datos que reportan no se ajustan a la realidad de la entidad, por ejemplo:

- 30 entidades indicaron tener un total de 220 trámites digitalizados. Sin embargo, al contrastar la información del formulario de diagnóstico con lo inscrito por las entidades en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), se identificó que únicamente 152 de los 220 trámites reportados están inscritos en el SUIT por parte de 28 entidades.
- En cuanto a la automatización de trámites en el Distrito, 15 entidades informaron contar con 32 trámites automatizados. Sin embargo, al contrastar la información del formulario de diagnóstico con lo inscrito por las entidades en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), se identificaron 33 trámites automatizados correspondientes a 16 entidades.

En términos de la implementación de los servicios de interoperabilidad y carpeta ciudadana, el Distrito tiene el siguiente panorama:

- En Interoperabilidad, 14 entidades señalaron tener actualmente interoperabilidad en 31 trámites, OPA o CAIP y 35 entidades respondieron que no; y para la vigencia 2024, 12 entidades indican que tienen contemplado implementar servicios de interoperabilidad en 29 trámites, OPA o CAIP, y 37 entidades manifiestan no tener la necesidad de implementar interoperabilidad en sus trámites.
- En temas de carpeta ciudadana: 5 entidades señalaron que actualmente tienen vinculados 28 trámites, OPA o CAIP al servicio de carpeta ciudadana, mientras que 44 entidades Distritales no los tienen. En cuanto a la necesidad de vincular sus servicios a la carpeta ciudadana para 2024, 9 entidades manifiestan tener contemplado vincular 16 trámites, OPA o CAIP; y 40 entidades no tienen contemplado la vinculación de sus trámites, OPA y CAIP al servicio de carpeta ciudadana.

Por otra parte, de acuerdo con los resultados alcanzados en la implementación de la política de racionalización de trámites del FURAG 2022, se identifica que:

- El avance en la implementación de actividades de digitalización y automatización es incipiente en el Distrito y en el país, y los plazos se extienden hasta el 2034 y el 2037, su implementación debe darse de manera progresiva.
- Existen trámites y OPA que no son susceptibles de digitalización y automatización por la forma en que se prestan; razón por la cual no son comparables.
- Algunas entidades tienen un número reducido de trámites y OPA frente a otras que tienen un número alto. Adicionalmente, los trámites y OPA para cada entidad no tienen el mismo impacto.

### **Causas de la situación problemática**

Entre las razones que soportan la persistencia del problema descrito, se encuentran las siguientes:

- Desconocimiento de la importancia del tema de los trámites y servicios por parte de la alta dirección de las entidades distritales, lo que dificulta el avance en el desarrollo de la Política de Racionalización de Trámites, la asignación de recursos (presupuestales, humanos y tecnológicos) y, adicionalmente, perjudica a la ciudadanía.
- Se requiere un acompañamiento más cercano por parte de las entidades nacionales líderes de la política, para la inscripción y racionalización de trámites y OPA.
- Dificultades en la integración tecnológica de la plataforma SUIT con la Guía de trámites y servicios del Distrito Capital y en la interoperabilidad entre las entidades distritales, para el uso de información y la disminución de requisitos en los trámites.
- Alta rotación del personal encargado del desarrollo de la política de racionalización de trámites en las entidades distritales, lo que ocasiona la pérdida de memoria institucional, la información y la traza sobre la gestión que ha venido realizando una entidad, generando ineficiencias y reprocesos.
- Existe una dispersión y proliferación normativa asociada a trámites y OPA, que en algunas ocasiones genera cruce de información en las entidades distritales para la exigencia de requisitos y cobros en trámites y OPA.
- La interoperabilidad, la digitalización y virtualización de los trámites está avanzando y requiere de un esfuerzo en recursos humanos, financieros y tecnológicos por parte de las entidades distritales.

### **Consecuencias o efectos de la situación problemática**

- La no publicación y actualización de la información de los trámites y servicios distritales genera desinformación y pérdida de tiempo a la ciudadanía, abriendo la puerta a

tramitadores que pueden generar cobros adicionales en trámites o pagos en servicios gratuitos.

- La debilidad en la implementación de la política de racionalización de trámites impacta en la competitividad, el desarrollo y el crecimiento económico de la ciudad, puesto que los empresarios pueden preferir invertir en ciudades cuyos trámites sean más expeditos y menos engorrosos.
- No contar con la integración tecnológica de las plataformas SUI y Guía de Trámites y Servicios de Bogotá puede contribuir a la deficiente prestación del servicio en los canales de atención, afectando la percepción de servicio por parte de la ciudadanía.
- Aumento de los costos de transacción (acceso a la información, tiempo, cobros en dinero) para la ciudadanía por falta de seguimiento a la normatividad vigente que rige para cada uno de los trámites. La eliminación de trámites innecesarios corta de raíz los costos asociados.

**Política distrital de servicio a la ciudadanía – MIPG:** El servicio a la ciudadanía ha avanzado de manera firme en garantizar una mejor experiencia para los usuarios, sin embargo, la política de gestión y desempeño de servicio a la ciudadanía presenta un gran desafío en lo que refiere a su transversalización, de acuerdo con las orientaciones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG.

El MIPG indica la necesidad de transversalizar la política de gestión y desempeño de servicio a la ciudadanía para articularla a las otras políticas que inciden en la relación del Estado con la ciudadanía (transparencia, participación ciudadana en la gestión pública y racionalización de trámites). Esto ha implicado un reto mayor para la Administración Distrital; en la medición FURAG 2022 se vieron reflejadas las dificultades en este aspecto, se pasó de 90 a 82 puntos en la medición de servicio<sup>26</sup>, porque, ahora, el formulario no indaga únicamente por las estrategias de servicio a la ciudadanía, sino que incluye preguntas sobre la articulación con otras políticas. Para avanzar en este sentido se ha iniciado el proceso de adopción del Modelo Distrital de Relacionamiento Integral con la Ciudadanía, pero es necesario asumir los desafíos que presentan la capacidad del talento humano, la accesibilidad de personas con discapacidad y la inclusión del enfoque diferencial, poblacional y de género en la oferta de servicios.

- Capacitación del talento humano (79,7 puntos en FURAG 2022): Los resultados de FURAG 2022 permitieron identificar la necesidad de fortalecer las acciones de análisis periódico del talento humano encargado del servicio a la ciudadanía y su capacitación. Al respecto, la principal debilidad está asociada a la alta rotación de personal de las áreas de servicio de las entidades distritales.

---

<sup>26</sup> Es importante tener en cuenta que en la medición de FURAG 2022 hubo una modificación del 55% de las preguntas de la Política de Servicio a la Ciudadanía, por lo cual no es comparable el resultado 2021 con el resultado 2022.

- Accesibilidad (79,3 puntos FURAG 2022): Las entidades requieren aumentar las acciones para facilitar el acceso a las instalaciones e infraestructura física y generar mecanismos para la participación de las personas con discapacidad.
- Enfoque diferencial: Se requiere fortalecer la oferta institucional implementando acciones con enfoque poblacional diferencial y de género en el servicio, y garantizar la entrega de información en lenguaje claro, a comunidades indígenas y afrocolombianas de acuerdo con sus necesidades<sup>27</sup>. Esto evidencia la importancia de mantener actualizados los ejercicios de caracterización de usuarios para adecuar el servicio y la oferta a las características, necesidades y expectativas de las poblaciones.

## Fortalecimiento de la capacidad institucional

### Situación problemática

**Desafíos en materia de transparencia, integridad y anticorrupción.** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como entidad cabeza del sector gestión pública tiene un doble rol en materia de articulación institucional, coordinación de políticas, instancias y promoción de la buena gobernanza, tanto a nivel institucional, como Secretaría General, y a nivel distrital como rectora de los temas de modernización, archivo e internacionalización. A continuación, se presenta el avance y oportunidades de mejora que a nivel distrital se han identificado en el marco del fortalecimiento de la gestión pública, en lo que se refiere a transparencia, integridad y anticorrupción.

Bogotá, tuvo importantes avances en esta materia gracias a estrategias como “Contratación a la vista” que desde el inicio de su implementación en 2023 ha contado con más de 10 mil visitas. “Agendas Abiertas” donde más de 600 directivos tienen sus agendas publicadas para consulta de la ciudadanía. La inclusión de Bogotá D.C. en la Iniciativa de Transparencia en Proyectos de Infraestructura Pública de la ciudad – CoST, su participación en la red de transparencia fiscal -GIFT y “Ojo a la Obra” donde se divulga el avance de las principales obras de infraestructura de la ciudad.

Senda de Integridad, también se suma a las estrategias implementadas para promover el cambio de cultura organizacional basado en retos pedagógicos que asumen los servidores y que contrastan con la ciudadanía. Esta iniciativa de innovación en la gestión pública obtuvo mención honorífica del Premio Interamericano a la Innovación en la Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos OEA 2022 en la categoría Innovación en el Uso de Evidencias desde las Ciencias del Comportamiento y contó con la participación de más de 30.000 servidores públicos del Distrito y más de 100 experiencias de transformación de cultura de integridad.

Aun así, aún se presentan desafíos que indican la necesidad de continuar promoviendo iniciativas de transparencia, integridad y anticorrupción.

---

<sup>27</sup> Índice de Servicio a la Ciudadanía de la Veeduría Distrital: 89,8% avance.

## Estado, evaluación y magnitud del problema

Diversas fuentes de medición, tanto nacionales como distritales, señalan los avances obtenidos en el fortalecimiento de la gestión pública distrital y dan cuenta de las oportunidades que aún se tienen en diferentes frentes; a continuación, se muestran algunas de ellas:

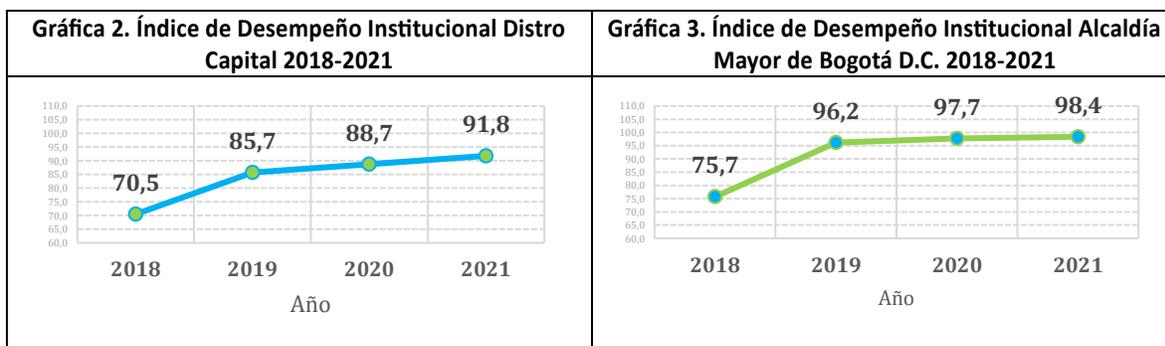
En la última medición del Índice Nacional Anticorrupción – INAC 2021, Bogotá pasó del puesto quinto al segundo con 93,4 puntos. La medición arrojó como oportunidad de mejorar la calidad de la información en contratación. Este índice es una medida de la Secretaría de Transparencia, que analiza transparencia y la integridad institucional, de manera general consolida el avance de los datos abiertos y en cuanto a la integridad institucional verifica la ejecución presupuestal, las políticas de integridad y la gestión de la información de las compras públicas.

Por su parte, los resultados del Índice de Transparencia por Bogotá – ITB, medido por la Corporación Transparencia por Colombia, indican un mejoramiento continuo de las acciones de desempeño administrativo y de control, en el periodo 2018 – 2019 el Distrito obtuvo una calificación promedio de 77,7 puntos sobre 100, por encima del promedio obtenido en el periodo 2016 -2017 cuando se obtuvo un resultado de 68,7 puntos. Este avance permitió que se pasara de un nivel medio en riesgo de corrupción a un nivel de riesgo moderado, resultados que dan cuenta de las mejoras en el desempeño de los procesos y prácticas relacionadas con la gestión administrativa en el 81% de las entidades estudiadas. Los principales desafíos se presentan en materia de construcción de políticas y planes anticorrupción con participación de la ciudadanía y en promover la formación ciudadana en temas de control social.

El Índice de Desempeño Institucional – IDI, aplicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP<sup>28</sup>, tiene como propósito identificar los avances y necesidades de mejora en materia de gestión institucional y control, sus resultados son útiles, entre otros aspectos, para que las entidades midan su avance en términos de eficiencia y eficacia. En el caso de Bogotá se hacen dos mediciones, una para la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. que recoge las 15 secretarías, con el objetivo de hacer comparable Bogotá con las alcaldías de ciudades principales y otra medición para el Distrito que recoge a más de 45 entidades distritales. En este sentido, los resultados, de la Alcaldía ubican a Bogotá D.C. como referente a nivel nacional en materia de desempeño institucional, ya que en la última medición publicada en 2023 (vigencia 2022) obtuvo 93,8 puntos de 100 posibles, lo que le permitió, por tercer año consecutivo, mantener el primer lugar en el índice de desempeño entre las ciudades capitales. Además, se logró en el año 2022 (vigencia 2021) el cumplimiento, de manera anticipada, de la meta establecida en el Plan Distrital de Desarrollo que era de 90,7 en la medición del Distrito Capital.

---

<sup>28</sup> Índice de Desempeño Alcaldía Mayor de Bogotá, se mide a partir de los resultados de las 15 secretarías cabeza de sector. Índice de Desempeño Distrito Capital, se calcula a partir del resultado promedio de 49 entidades distritales a las cuales se aplica el modelo integrado de Gestión – MIPG en su integralidad.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. FURAG 2018 - 2021

Para la vigencia 2022 se obtuvo una calificación de 93,8 puntos, este resultado no es comparable con los resultados de años anteriores porque el Departamento Administrativo de la Función Pública cambió la metodología de cálculo de los resultados. No obstante, la medición del IDI ha permitido evidenciar el fortalecimiento de las dimensiones, pues las calificaciones han estado por encima de 80 puntos, sin embargo, aún tenemos desafíos en las políticas de integridad, tramites y seguridad digital.

Por ejemplo, en la última medición que corresponde a la vigencia 2022, en la política de integridad se calificaron dos aspectos fundamentales: 1. la apropiación de los códigos de integridad y 2. la gestión de los conflictos de intereses. En este último aspecto se puede mejorar la calidad de la información reportada y acorde a las recomendaciones del DAFP se pueden hacer capacitaciones, sensibilizaciones y procedimientos para gestionar preventivamente los conflictos. Los resultados nos muestran que el 12% de las entidades obtuvieron un puntaje en esta política por debajo de 50 puntos.

## Empleo público distrital

En el marco del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", se tiene como apuesta la Implementación de la Política Pública de Gestión Integral de Talento Humano, que tiene por objetivo gestionar el potencial del **talento humano de la administración distrital, constituido por 61.800 servidoras y servidores públicos**, como factor estratégico para generar valor público y contribuir al desarrollo de la ciudad, creando confianza y legitimidad en su accionar.

Dentro de la gestión integral del talento humano se avanzó en la dignificación del empleo buscando que el ingreso se haga de manera pública, transparente y atendiendo a una selección objetiva y durante la permanencia se garanticen las condiciones de trabajo fundamentadas en la equidad y el respeto. Es así que esta administración le apostó a concretar la **formalización y logró crear 3.740 empleos efectivos** en este cuatrienio, así mismo **se han convocado** a través de los concursos de méritos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil **4.121 vacantes** de empleos públicos para las entidades y organismos distritales y **3.852 de docentes y directivos docentes** para los

colegios de Bogotá. En cumplimiento de la normatividad nacional y distrital<sup>29</sup> se crearon un total de **539 empleos que cumplen con el criterio de “Empleo Joven”**.

Ahora bien, en los últimos tres años se avanzó en la aplicación del Decreto 1800 de 2019<sup>30</sup> y en este sentido, las entidades y organismos que tenían empleos temporales, realizaron los estudios de actualización de planta, en el cual analizaron las necesidades que dieron origen a los empleos temporales, y en aquellos casos en que las circunstancias se habían vuelto permanentes, determinaron el número de empleos que se requerían para atender adecuadamente el cumplimiento de sus funciones, bajo esta premisa **se crearon 758 empleos permanentes**.

Si bien, la Administración Distrital ha avanzado en la creación de empleo público, persisten algunas debilidades en las entidades y organismos distritales, para actualizar sus plantas de personal. A continuación, se describe esta situación.

### **Situación problemática**

**Dificultad para la actualización de las plantas de personal del Distrito, por la insuficiente disponibilidad de recursos administrativos y financieros.** La dificultad que tienen las entidades y organismos distritales para lograr la actualización de sus plantas de personal consiste en las limitaciones de los recursos administrativos y financieros, para determinar la estructura y planta de personal con la que responder a las necesidades de la ciudad.

### **Estado de la situación problemática**

Los planes de desarrollo distritales se elaboran con la finalidad de atender las necesidades y problemáticas de Bogotá D.C., desafío que ha ido avanzando de conformidad con el crecimiento poblacional y el desarrollo urbano de la ciudad y que exigen mayor capacidad de respuesta por parte de la Administración Distrital. Los recientes resultados del Índice de Innovación Pública de Bogotá del 2023 indicaron un avance de ocho puntos respecto a la línea base de la primera medición hecha en 2019<sup>31</sup>, reconociendo los esfuerzos que hacen las entidades por mejorar sus procesos para prestar mejores servicios, no obstante, no se puede desconocer que los desafíos que enfrenta Bogotá D.C. demandan, indiscutiblemente, mayor respuesta de la capacidad institucional instalada.

En línea con lo anterior, los resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2022 -IDSCD- indican que las principales dificultades en la capacidad de personal están asociadas a la deficiencia en la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, y a la asignación de nuevas funciones, así lo manifestó el 52% de los responsables del proceso de talento humano y el 39% de los servidores

---

<sup>29</sup> En cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el Artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto Nacional 2365 de diciembre 26 de 2019, el numeral 12 del artículo 61 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y la Circular 001 de 2021 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

<sup>30</sup> Decreto 1800 de 2019. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.

<sup>31</sup> Veeduría Distrital 2023. Resultados del Índice de Innovación Pública: 2019: 36.7% / 2023: 45.02%. Resultados disponibles en <https://labcapital.veedurriadistrital.gov.co/indice-2023>

públicos de las entidades consultadas<sup>32</sup>. De igual manera, el 47 (89%) de las entidades dijeron que la planta de personal con la que cuentan actualmente no alcanza a suplir las necesidades del servicio<sup>33</sup>.

Otro asunto importante por destacar y que tiene que ver con la capacidad institucional del Distrito, es el aumento de las situaciones sociales que vienen gestionándose técnicamente a través de las Políticas Públicas Distritales, lo que ha implicado un incremento importante de las mismas. De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación, el CONPES Distrital aprobó 30 políticas públicas desde el 2018 a la fecha, lo cual implica necesariamente que, para su ejecución y puesta en marcha, se debe contar con los recursos humanos, económicos, físicos y técnicos que hagan posible los compromisos de ciudad, que esos documentos plantean.

El Programa de Modernización Institucional y Actualización de Plantas de Personal, en el marco de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano –PPGITH- y el Decreto 1800 de 2019<sup>34</sup>, pretende que las entidades y organismos distritales determinen sus necesidades de personal, de acuerdo con el modelo de operación y de prestación de servicios existentes. No obstante, según los resultados del IDSCD 2022, el 23% de las entidades manifestó no haber realizado el estudio de actualización de planta global, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Nacional 1800 de 2019, el 40% aseguró estar en proceso de realizarlo y solo el 38% señaló que ya lo realizaron y se han tomado algunas medidas con los resultados obtenidos. Estos resultados indican que más del 60% de las entidades y organismos podrían estar en rezago frente a la aplicación del mencionado Decreto.

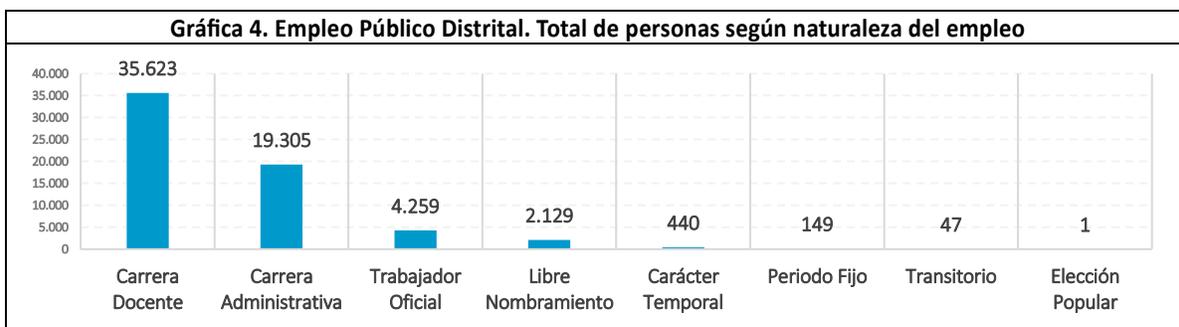
Por otro lado, es importante indicar que de conformidad con las cifras del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD-, en Bogotá D.C., para julio del 2023, el conjunto de entidades y organismos distritales contaba con un talento humano compuesto por **61.800 personas vinculadas como servidoras y servidores públicos**, de las cuales 23.646 eran hombres, 38.049 mujeres y 105 personas estaban catalogadas como “otros registros”. Por la naturaleza del empleo, se tiene una mayor participación en la carrera docente y administrativa, como se puede ver en la siguiente gráfica.

---

<sup>32</sup> La medición Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2022 –IDSCD- contó con la participación de 53 responsables de los procesos de talento humano de las entidades y organismos distritales y 768 servidores públicos. Los datos citados corresponden a las respuestas a la pregunta No 4, *¿en mi entidad se han detectado dificultades en la capacidad de personal?*, que obtuvo 90 respuestas por parte de los responsables del proceso de talento humano y 1.043 respuestas por parte de los servidores públicos. Los resultados se encuentran disponibles en: <https://serviciocivil.gov.co/tablero-de-control/bateria-de-indicadores-del-talento-humano>. Menú: Índice de Desarrollo del SC. Botón: Resumen y botón: “Descargue Informe resumen 2022”

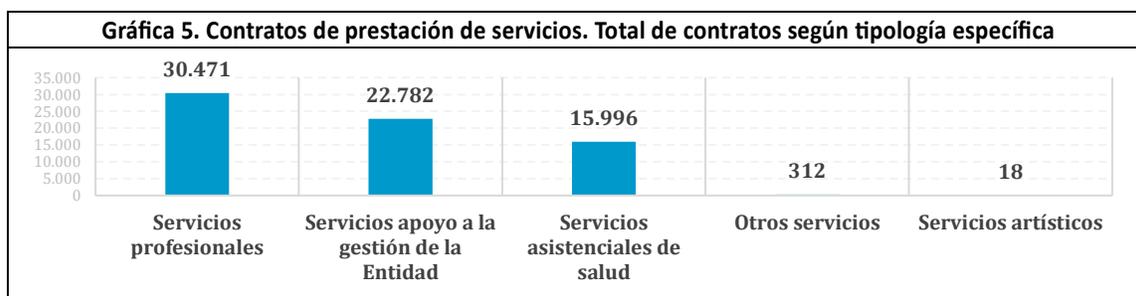
<sup>33</sup> IDSCD 2022. Corresponde a las respuestas de la pregunta No. 5 *¿En mi entidad y organismo las necesidades del servicio se suplen con la planta de personal actual?* que solo fue respondida por los responsables del proceso de talento humano.

<sup>34</sup> Decreto 1800 de 2019. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.



Fuente: Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD-. Corte: Julio de 2023

Ahora bien, con corte a julio del 2023, se han suscrito **69.579 contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión vigentes**, los cuales se discriminan así:

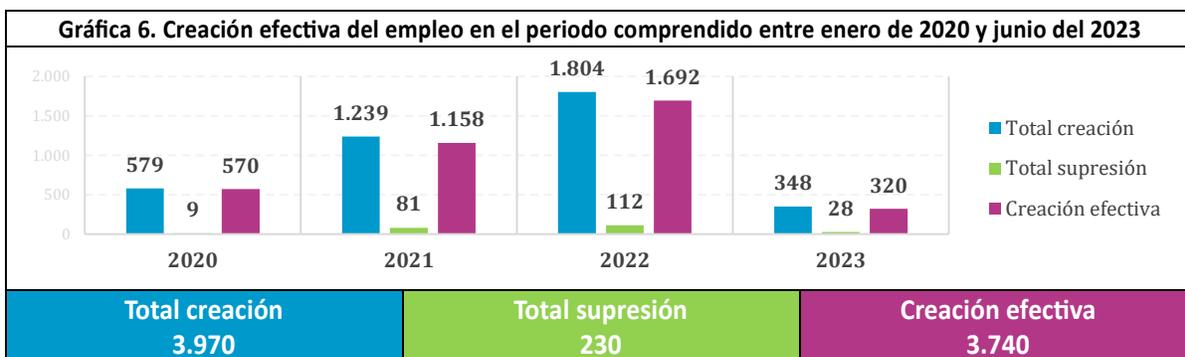


Fuente: Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD-. Corte: Julio de 2023

La contratación por prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión es una figura válida a la que recurren las entidades y organismos distritales, lo que puede resultar problemático es la proporción de estos frente al número de servidores y servidoras públicas que están vinculadas en las instituciones públicas de carácter distrital.

Las restricciones presupuestales y administrativas que existen para el incremento del tamaño de las entidades y organismos distritales tienen una incidencia en los procesos de reformas de las plantas de personal, razón por la cual se han adelantado las acciones pertinentes con el fin de priorizar la creación de los empleos, teniendo en cuenta las apuestas estratégicas y de gestión previstas, entre otros, en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024.

De conformidad con el escenario descrito, la administración distrital ha realizado un esfuerzo considerable en la creación del empleo público en el Distrito, el cual se ha incrementado en estos últimos años y ha representado un esfuerzo fiscal de \$276.921.919.298. La información desagregada se puede ver en la siguiente gráfica:



Fuente: Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD-

### Causas que soportan la problemática

Restricciones administrativas y presupuestales. La Administración Distrital ha realizado un esfuerzo por la creación de empleos permanentes para atender las necesidades organizacionales, lo cual representa un avance en los indicadores y en el cumplimiento de las metas para la ciudad. Sin embargo, las entidades y organismos se enfrentan a dinámicas cambiantes lo cual implica que requieran generar modificaciones para adecuarse a las realidades que se presentan en el desarrollo de su quehacer organizacional, entre ellas sus plantas de personal.

Como parte de las restricciones administrativas que existen para el incremento de las plantas de personal, podrían señalarse, entre otras, las siguientes: i) Restricciones en razón a la aplicación de criterios de priorización en el marco de responsabilidades de los organismos y entidades distritales en los planes de desarrollo distrital; ii) las dinámicas de ciudad que implican mayores esfuerzos, actividades y funciones de las entidades y organismos distritales, lo cual conlleva a que éstas se queden rezagadas en su capacidad operativa; iii) nuevas competencias que se asignan a los entes territoriales vía normativa, sin los recursos correspondientes; iv) falta de un mecanismo eficaz para medir el mérito en la permanencia de los empleados públicos del Distrito Capital, lo que genera la continuidad de los mismos sin la idoneidad requerida, redundando en la necesidad de la utilización de la figura del contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Lo anterior se evidencia en los resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2022, donde el 18% de las 1.133 respuestas indican que se presentan dificultades en la capacidad de respuesta del recurso humano y en la calidad de las competencias de éste<sup>35</sup>.

Las restricciones presupuestales corresponden a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 617 de 2000 y demás normas de disciplina fiscal, las cuales limitan el crecimiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en tanto que no deben superar el 50% como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación; situación respecto a la cual la administración distrital ha implementado mecanismos de control del gasto público, bajo el entendido, que al ser los ingresos corrientes susceptibles de variación año a año, dependiendo de la dinámica económica de la ciudad, no se puede llevar el incremento de los gastos de

<sup>35</sup> IDSCD 2022. Corresponde a las respuestas de la pregunta No 4, ¿en mi entidad se han detectado dificultades en la capacidad de personal?

funcionamiento al límite anteriormente señalado, porque se corre el riesgo de incumplirlo. Lo anterior, impone sin duda una restricción de tipo presupuestal que impide la formalización del empleo esperada.

### **Consecuencias de la situación problemática**

**Relaciones diferenciales que pueden llegar a generar inequidades:** Un estudio de la Universidad de los Andes en 2019<sup>36</sup>, analizó las diferencias entre la calidad del empleo de contratistas y funcionarios de planta en el sector público colombiano, identificando que la calidad del empleo está dada por incentivos otorgados por las organizaciones, como horarios de trabajo flexibles, bonos, posibilidad de desarrollo profesional, salario emocional, entre otros. Se concluyó que los contratistas están en desventaja, respecto de los servidores de planta en aspectos como ingresos, satisfacción con los beneficios laborales, mayor insatisfacción con el trabajo, y baja percepción de estabilidad. Solo se destacó como ventaja la posibilidad de tener un uso flexible del tiempo y la probabilidad de tener un segundo trabajo.

**Afectación de los servicios:** Si bien para la ciudadanía es indistinta la naturaleza del empleo o la vinculación que se ostente, dado que lo que le interesa es la capacidad de respuesta ante sus necesidades, la diferenciación de la vinculación de las personas con la entidad, puede estar generando inequidades impactando con ello el clima laboral y cultura organizacional, afectando la continuidad en los modelos de gestión por la alta rotación de los contratistas, entre otras por la discrecionalidad en su vinculación. Esto sin perjuicio de los riesgos de daño antijurídico que se puedan generar, si se llegare a usar de manera indebida la figura de los contratos de prestación de servicios y su apoyo a la gestión.

En línea con lo anterior y de cara a la ciudadanía, la dependencia de los contratos de prestación de servicios genera una afectación en la prestación de bienes y servicios a cargo de las entidades y organismos por la alta rotación de los contratistas y la débil gestión del conocimiento que ello genera.

**Teletrabajo Distrital:** Bogotá cuenta con una estrategia progresiva de teletrabajo+ implementada en 58 entidades distritales, con enfoque de género, privilegiando a las mujeres cabeza de hogar, en donde participan 8.492 tele-trabajadores. Esta estrategia busca ser más incluyente, basada en la productividad laboral, el bienestar y mejora en la calidad de vida de los funcionarios y la sostenibilidad social, ambiental y económica de la ciudad.

La meta establecida para el cuatrienio en el Plan Distrital de Desarrollo fue de 5.400 teletrabajadores, la cual se cumplió superándola en un 157%. Es importante aclarar que el teletrabajo distrital tuvo un impulso debido a la pandemia, pues fue necesario trabajar desde casa, aprender a manejar herramientas tecnológicas, coordinar estrategias de convivencia familiar y laboral durante la cuarentena para afrontar las nuevas realidades producto de la emergencia sanitaria generada por la Covid-19. Todo lo anterior permitió entender en una nueva dimensión el

---

<sup>36</sup> González Arenas, María Alejandra (2019). Diferencias en la calidad del empleo público en Colombia: una comparación entre los empleados de planta y contratistas. Documento de trabajo No 68. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

teletrabajo. Para ello desde la Secretaría General se hicieron dos encuestas a más de 20.000 servidores públicos que permitieran conocer su nueva realidad. Al respecto, el 79% de los jefes de tele-trabajadores considera que hacer el seguimiento al teletrabajo es difícil porque falta una herramienta que permita realizar este ejercicio y no duplicar la tarea de gerencia del talento humano. Si bien, durante la pandemia aprendimos sobre tecnología, aún persisten necesidades de capacitar a los servidores en el uso y apropiación de herramientas colaborativas.

**Negociación sindical:** En materia de negociación sindical, es importante mencionar que se ha presentado un crecimiento de organizaciones sindicales, a la fecha contamos con 115 organizaciones y 39.800 servidores sindicalizados. Esto ha generado dificultades técnicas para la definición de la representatividad sindical lo que extiende los permisos sindicales en las mesas de negociación.

Esta situación se debe, en parte, a las debilidades del marco normativo sindical; el decreto actual de negociación no reconoce las particularidades de Bogotá D.C. y el Departamento Administrativo de la Función Pública conceptuó que la negociación de Bogotá es singular y por tanto pueden participar las organizaciones de base.

Esto ha derivado en el aumento de organizaciones radicando pliegos, al tiempo que ha puesto sobre la mesa la participación de los servidores en las mesas dada la representatividad de las organizaciones pues hay organizaciones como la CUT con 30 mil afiliados y otras con 5.000, 1.000 o menos.

## Bibliografía

- ✓ Business School University of Navarra 2020 y 2022. Cities In Motion INDEX – ICIM
- ✓ Cámara de Industria Digital y de Servicios de la Agencia Nacional de Infraestructura 2020. “Colombia un País Digital. Revisión de Avances y Formulación de Propuestas para el Desarrollo Digital. Volumen 2”. Agosto de 2020.
- ✓ Concejo Privado de Competitividad, 2022, Informe Nacional de Competitividad 2021 – 2022.
- ✓ Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil Distrital – IDSCD. Medición 2022.
- ✓ Departamento Nacional de Estadística DANE y Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito de Bogotá D.C. 2021.
- ✓ González Arenas, María Alejandra (2019). Diferencias en la calidad del empleo público en Colombia: una comparación entre los empleados de planta y contratistas. Documento de trabajo No 68. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- ✓ Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia 2020. Resultados del Índice de Ciudades y Territorios Inteligentes.  
  
Modelo de Madurez para la Transformación Digital, 2019. Publicado en: [https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-149186\\_recurso\\_2.xlsm](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-149186_recurso_2.xlsm) y citado en el Informe Nacional de Competitividad 2020 – 2021.
- ✓ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Informes de Resultados de la Encuesta de Satisfacción Ciudadana 2021 y 2022.
- ✓ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Oficina Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación. Observatorio de Víctimas del Conflicto Armado. Boletín trimestral de víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C. Enero - Marzo de 2023.
- ✓ Veeduría Distrital (2023). Resultados del Índice de Innovación Pública de Bogotá.