

DIAGNÓSTICO SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Gustavo Francisco Petro Urrego

Secretaria Distrital de Gobierno
Gloria Flórez Schneider

**Director Instituto Distrital de la Participación y Acción
Comunal**
Máximo José Noriega Rodríguez

Gerente Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Fabiola Márquez

**Director Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial
de Bomberos**
Jorge Arturo Lemus

**Director Departamento Administrativo de la Defensoría
del Espacio Público**
Nelson Yovany Jiménez González

Bogotá D.C. Octubre de 2015

PRESENTACIÓN	2
1. GENERALIDADES	3
2. ENFOQUE CONCEPTUAL Y DE CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS SECTORIALES	4
3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	10
MODELO INTEGRAL DE SEGURIDAD HUMANA.....	10
Problema 1: Vulneración del derecho a la vida y la dignidad humana asociados a dinámicas de discriminación y segregación.....	11
Problema 2: La oferta de justicia formal, no formal y comunitaria no responde de forma efectiva e integral a las conflictividades de los territorios del Distrito Capital.....	26
Problema 3: Incidencia de formas violentas de convivencia y delitos asociados a factores de vulnerabilidad	31
Problema 4: Persistente concentración territorial de homicidios y delitos de alto impacto	42
Problema 5: Déficit de infraestructura y equipamientos frente a las crecientes necesidades de la población en materia de defensa, seguridad y justicia	44
MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA.....	55
Problema 6: Bajo nivel de avance en el proceso de descentralización en Bogotá D.C.....	63
Problema 7: Débil Aparato Administrativo de las localidades para el cumplimiento de las funciones técnicas y administrativas asignadas.....	64
Problema 8: Los problemas locales quedan subsumidos, en buena parte, por los de escala de ciudad, en razón a que planes locales replican los parámetros del plan de desarrollo distrital, desconociendo las realidades de los territorios.	66
Problema 9: Dificultades para hacer efectivos los mecanismos de inclusión de los y las ciudadanas y las organizaciones sociales para participar con incidencia en las decisiones que las afectan.	67
Problema 10: Discriminación, segregación y desventaja estructural de grupos poblacionales para el acceso a la participación y representación política.....	68
4. Fuentes de información	71

PRESENTACIÓN

La ejecución de las políticas públicas y las acciones del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, impactan de manera directa los temas relacionados con la seguridad, la convivencia, los derechos humanos, la justicia, la gobernabilidad y la participación, entre otros, por esta razón es fundamental contar con un diagnóstico de sector que le permita a la ciudadanía y a las futuras administraciones, partir de algunas realidades de ciudad para la formulación e implementación de políticas y

estrategias orientadas a asegurar una adecuada prestación de servicios y avanzar en la transformación de las problemáticas asociadas a la misión del sector.

Para el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, se constituye en una oportunidad importante la presentación del documento de diagnóstico sectorial, el cual permite una reflexión sobre los principales problemas que deben ser enfrentados por las instituciones públicas y la formulación de una estructura programática de mediano y largo plazo, asociada a la solución de dichas problemáticas, para elevar la calidad de la acción gubernamental y facilitar las acciones de intervención sobre los problemas que la sociedad demanda de sus dirigentes públicos.

El punto de partida para la elaboración del diagnóstico sectorial lo constituye la identificación y priorización de problemas que deben ser enfrentados conjuntamente por las diferentes entidades que conforman el sector, para lo cual se requiere:

Un sector fuerte, política y administrativamente, capaz e idóneo para responder a las necesidades de la sociedad, con enfoque de protección de derechos, con el reconocimiento de poblaciones cultural, ideológica, y políticamente diferentes; **un sector sensible**, con autoridad para mitigar y transformar los focos que producen desequilibrio social y económico; **un sector líder** que genere política clara y con actores responsables de los diferentes temas, que ejecuten acciones encaminadas a prevenir y solucionar problemáticas políticas, económicas y sociales de la ciudad, proporcionando a la ciudad elementos para tomar decisiones claras frente a sus problemas; **un sector armonizado** que garantice el trabajo compartido y articulado entre las entidades del mismo, satisfaciendo las necesidades básicas de la ciudadanía; **un sector generador y facilitador de recursos no solo económicos, sino de capacidades sociales.**

1. GENERALIDADES

Los objetivos estratégicos del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia están encaminados a resolver, transformar y superar problemáticas permanentes y coyunturales, que conllevan a la imperiosa necesidad de ser abordadas integralmente y sus soluciones tengan visión común, con perspectiva de superación de la segregación, promoción de las capacidades y libertades de la ciudadanía, protección, defensa y goce efectivo de los derechos humanos, el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, con la seguridad humana como baluarte de la convivencia.

En este sentido, el Sector tiene la misión de velar por la gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y

nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital¹.

El Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia está integrado por la Secretaría Distrital de Gobierno, cabeza del Sector, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, el cual dará soporte técnico al sector; la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá - UAECOB, sin personería jurídica, y las entidades adscritas (establecimientos públicos) Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá - FVS.

2. ENFOQUE CONCEPTUAL Y DE CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS SECTORIALES

Tradicionalmente, el concepto de seguridad se ha relacionado en las ciudades con la prevención e intervención de las diferentes manifestaciones de violencia y delincuencia. Recientemente, se han explorado y dado paso a perspectivas que integran un conjunto más integral y amplio de dimensiones, dentro de las que se destaca el enfoque de la seguridad humana que propone Naciones Unidas.

Dentro de esta perspectiva, se define una ciudad segura como aquella en la cual está garantizada la estabilidad política, el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, el desarrollo territorial ordenado, el uso racional de los recursos naturales y la convivencia pacífica de sus habitantes. Además deben existir condiciones adecuadas para prevenir y mitigar los diferentes tipos de vulnerabilidades y amenazas que se enfrentan.

La incapacidad para reducir los factores de riesgo en las ciudades se ha convertido en un elemento reforzador de las dinámicas de exclusión que han caracterizado históricamente al sistema de asentamientos humanos.

En este orden de ideas, la definición de seguridad ha trascendido de las visiones clásicas que asocian los estados de seguridad a condiciones de ausencia del crimen, a aquellas multidimensionales y pluricausales donde se entiende que las conductas incívicas (anomia), conflictividades urbanas, violencias y delitos, son el resultado, entre otros, de desigualdades socioeconómicas que explican desde diferentes aristas las problemáticas en convivencia y seguridad ciudadana.

Desde el enfoque de seguridad humana, la seguridad tiende a garantizar la existencia de una población libre de temor, pero también libre de carencias; con derecho a vivir sin miedo, sin necesidades y con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano.

1

Acuerdo 257 de 2006.

La integralidad de este enfoque se complementa con el esquema de prevención, previsión y control de las conflictividades, violencias y delitos contemplados en la política pública, que parten de la articulación de las siete dimensiones propuestas por Naciones Unidas para la comprensión y actuación de la seguridad humana: 1) Seguridad económica; 2) Seguridad alimentaria; 3) Seguridad en la salud; 4) Seguridad ambiental; 5) Seguridad personal; 6) Seguridad de la comunidad; 7) Seguridad política.

Ahora bien, el abordaje de las grandes problemáticas de ciudad asociadas a la misionalidad del sector, está permeado por la existencia de mercados ilegales y el crimen organizado, problemas clásicos de la seguridad ciudadana. Éstos no solo hacen referencia a estructuras armadas que a través de la amenaza, o del uso de la fuerza, generan una acumulación de rentas ilegales para beneficio propio, sino además, a los sistemas de provisión de bienes y servicios ilegales que se entremezclan con circuitos legales económicos, configurando verdaderas economías grises, es decir, en permanente tránsito entre lo legal y lo ilegal.

Además de los delitos de alto impacto monitoreados por el CEACSC, estos componentes han identificado otra serie de variables consideradas centrales dentro de las concepciones clásicas de seguridad ciudadana: Tráfico y Micro-tráfico; tierreros; hurto a celulares; “Gota a Gota”; mafias del espacio público; contrabando; pandillas juveniles.

Las causas de la persistencia de estas problemáticas tienen que ver con la interrelación existente entre los diferentes delitos y actores que los cometen, en el marco de un contexto criminal en permanente transformación. A lo anterior se suma el excesivamente poco personal con el que cuenta la MEBOG para atender las necesidades de la ciudad y sus flujos poblacionales, y por tanto de delitos y contravenciones, así como el rol de actores armados institucionales en las lógicas de la ilegalidad.

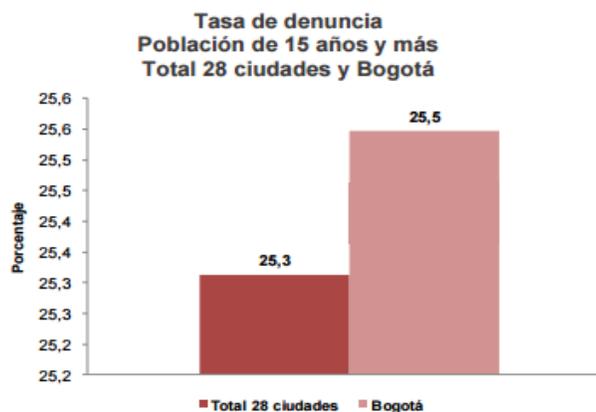
Como consecuencia, se agudizan problemáticas y fenómenos sociales asociados al ejercicio de la prostitución, la habitabilidad de calle y el micro-tráfico, entre otros.

Así mismo, otra de las variables objeto de estudio es la **Percepción de seguridad**, definida como qué tan seguros o inseguros se sienten los habitantes y visitantes de la ciudad en diferentes espacios, como la vía pública, los parques, el SITP o su propio hogar, situación que impacta de manera directa en la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la calidad de vida de la ciudad.

Las causas de los altos niveles de percepción de inseguridad pueden obedecer a diferentes factores, entre los cuales se encuentra el deterioro urbano de ciertas zonas de la ciudad (alumbrado, abandono, ausencia de equipamientos, mal estado de las vías, ausencia de infraestructura para el transporte público, mal manejo de basuras y cruces muertos/puntos de miedo) que genera una sensación de inseguridad en la que se configuran imaginarios sociales sobre lugares seguros e inseguros.

Este factor es determinante en la manera en que el ciudadano se relaciona con su entorno y los hábitos urbanos que desarrolla: tomar ciertas rutas y otras no, establecer horarios de tránsito, hacer o no uso del espacio público como parques, ciclo rutas y alamedas entre otros.

La consecuencia de contar con altos niveles de percepción de inseguridad, es el creciente escepticismo ciudadano frente al futuro de la ciudad, la desconfianza en las instituciones responsables de gestionar la seguridad y la convivencia, así como la estigmatización de puntos críticos en cada una de las localidades que se consideran vedados para la ciudadanía mientras no haya una intervención integral.



Fuente: DANE – ECSC 2014

Al respecto, el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana - CEACSC, realiza seguimiento a las variables asociadas a la percepción de seguridad a través del monitoreo de los instrumentos de medición que se utilizan para la ciudad, esto es: la encuesta de Percepción y Victimización realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, la encuesta de percepción ciudadana realizada por el programa *Bogotá Cómo Vamos* y la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el DANE².

- **Denuncia**

La Encuesta del DANE muestra, para el 2014, que el 25,5% de las víctimas denunció un delito.

² La encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá cumplió 15 de años de ser aplicada en la ciudad y se realiza dos veces al año. La primera se hace en los meses de junio y julio y evalúa el primer semestre del año, mientras que la segunda se hace entre noviembre y diciembre y pregunta por todo el año. La encuesta es, desde el 2004, representativa para la ciudad y por localidad. Por su parte, la encuesta programa Bogotá Cómo Vamos es mucho más pequeña y solo es representativa para la ciudad pero no para localidad. La importancia de esta encuesta es que no solo se limita a los temas de seguridad y convivencia sino que pregunta por la percepción ciudadana en temas como educación, infraestructura o salud, por lo que los cruces y las correlaciones entre las diferentes temáticas hace que sea un instrumento muy valioso. Finalmente, la encuesta realizada por el DANE se realizó por primera vez en el año 2012 para generar la línea base de una encuesta anual que se realizará en todo el país. Cualquiera de estos instrumentos tiene dentro de su cuestionario preguntas relacionadas con la denuncia, la victimización y el servicio de la Policía; y el uso de las tres herramientas nos permite construir una idea más global del fenómeno puesto que evalúa estos factores con distintas metodologías en tres momentos y espacios distintos. Por eso desde el CEACSC se ha propuesto el uso y seguimiento de estas metas desde las tres encuestas.

Gráfico No. 1

Por su parte, la encuesta realizada por el programa Bogotá Cómo Vamos, muestra que el 33% de las víctimas de un delito denunció el hecho:

Figura No. 1

La Encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá para todo el año 2014 evidencia un comportamiento similar a la Encuesta del DANE. El 26% de las víctimas denunció el hecho ante las autoridades:

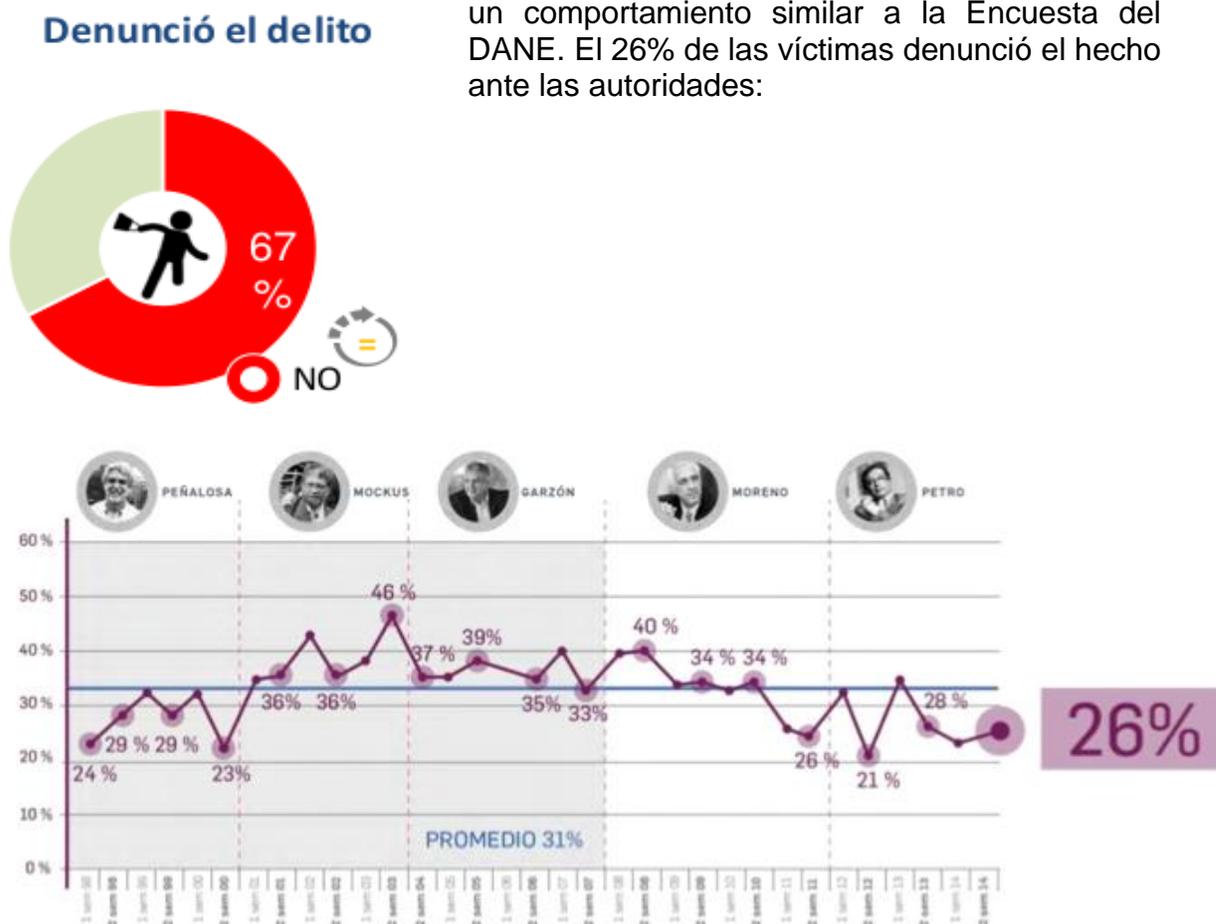


Gráfico No. 2

- **Calificación del servicio de la Policía**

El servicio de la Policía está reflejado solo en 2 de las tres encuestas. Pero las preguntas no son similares ni comparables. Por ejemplo, la encuesta de Bogotá Cómo Vamos pregunta si la persona siente que la gestión de la policía ayuda a reducir la criminalidad en la ciudad. El 16% de los encuestados siente que la labor de la Policía ayuda a reducir la criminalidad:

Considera que la gestión de la Policía en Bogotá está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad



Figura No. 2

La encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá pregunta por la calificación al servicio de la Policía. El resultado muestra que el 39% de los encuestados cree que la gestión de la Policía es buena:

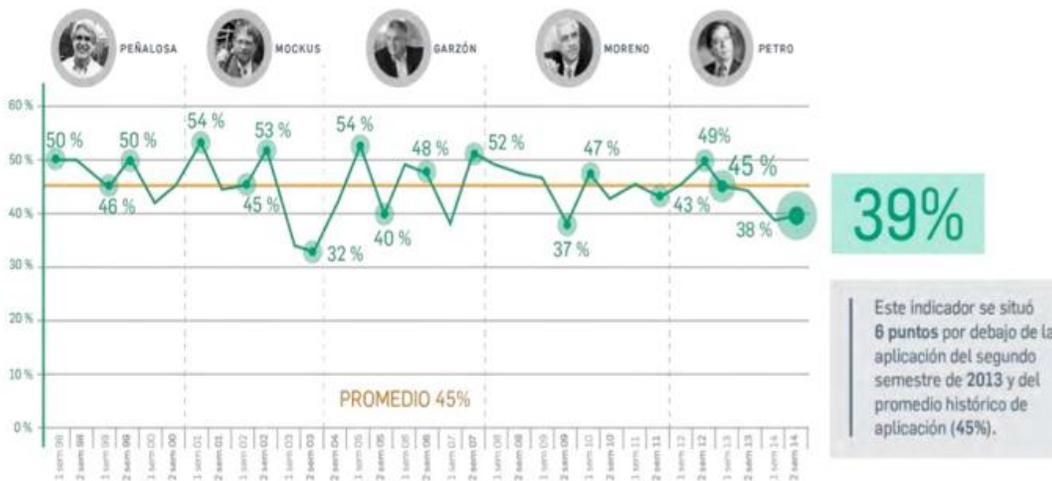


Gráfico No. 3

- **Victimización**

Las mediciones son divergentes en este elemento debido a la forma como se construye el indicador. Mientras el DANE y Bogotá Cómo Vamos solo preguntan por la victimización directa (persona que fue víctima de un delito), la Cámara de Comercio de Bogotá construye un indicador con la victimización directa y la indirecta mezclando indicadores objetivos y subjetivos en un solo indicador.

En la encuesta del DANE la victimización se ubica en el 25,1%.



Gráfico No.4

La encuesta realizada por el programa Bogotá Cómo Vamos muestra que el 24% de las personas afirmó ser víctima de un delito.

Gráfico No.5

Por su parte, la Encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá para todo el 2014 presenta una particularidad y es la creación de un indicador que es el resultado de la suma de la victimización directa (objetiva) y la victimización indirecta (subjetiva):

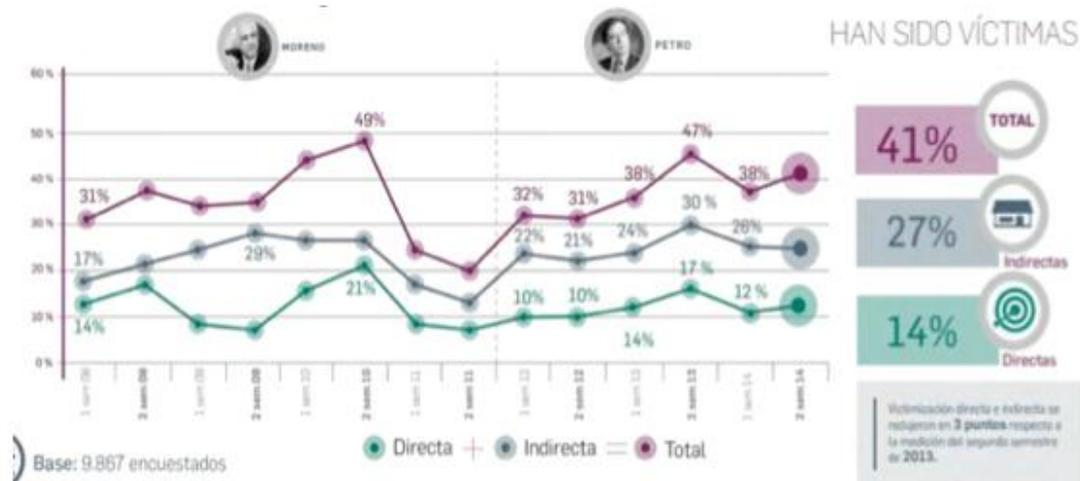


Gráfico No. 6

A continuación se presentan los diez principales problemas de ciudad asociados a la misión del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia; como podrá observarse a lo largo del análisis, existen estrechas interrelaciones entre los problemas centrales, y el abordaje de los mismos implica a su vez el análisis de problemas derivados de éstos. No obstante, el eje estructurante en el abordaje de los diferentes problemas se encuentra en **la garantía de derechos con enfoque diferencial**, bien sea desde la perspectiva de la seguridad humana, como de la gestión pública participativa y descentralizada.

3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

MODELO INTEGRAL DE SEGURIDAD HUMANA

El modelo Integral de seguridad humana está basado en un enfoque integral de derechos, que identifica, además de la dimensión física de la seguridad (el derecho a la vida y a la integridad personal), la dimensión política (derecho a la participación, a la movilización y a la protesta pacífica, libre asociación y expresión), la dimensión social (derecho a tener una vida libre de privaciones y en condiciones dignas), la dimensión territorial (acceso en igualdad de condiciones al desarrollo de la ciudad y a disfrutar de entornos seguros).

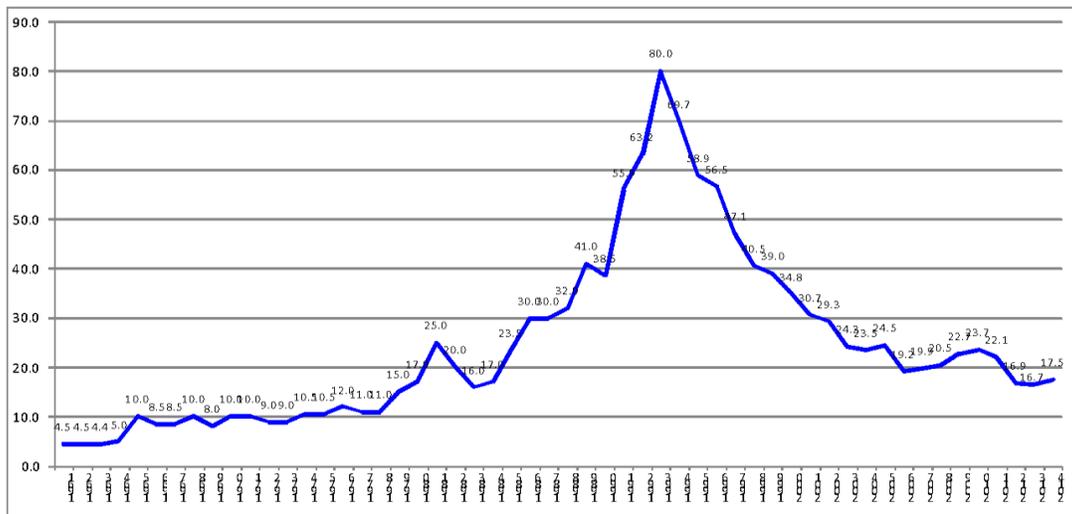
Es así como la visión integral de seguridad ha permitido focalizar y priorizar acciones de política pública en aquellos territorios con persistencia y concentración de conflictividades, violencias, delitos y deficientes condiciones de la seguridad humana en lo personal, político, comunitario y de riesgo ambiental en el Distrito Capital, con un enfoque diferencial que propende por la reducción de la

segregación, la discriminación y la garantía de derechos de los diferentes grupos poblacionales.

Problema 1: Vulneración del derecho a la vida y la dignidad humana asociados a dinámicas de discriminación y segregación

Debido a la implementación de políticas, planes y programas en el marco de la ejecución y seguimiento de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 657 de 2011) implementada a través del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana - PICSC (adoptado mediante Decreto 540 de 2013), con una perspectiva a corto, mediano y largo plazo, Bogotá D.C. viene registrando avances y mejoras sustanciales, que permiten registrar la tasa de homicidios más baja de los últimos 30 años: en 2011 la ciudad registró una tasa de homicidios de 22.1 por cada 100.000 habitantes. Para 2014, esta tasa se situó en 17.5.

COMPORTAMIENTO DEL HOMICIDIO EN BOGOTÁ SEGÚN TASA POR 100.000 HABITANTES AÑOS 1961 A 2014



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización 09:14 horas del 6 de febrero de 2015. Cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana – CEACSC. Secretaría Distrital de Gobierno.

Gráfico No. 7

En el contexto internacional, la tasa registrada en Bogotá en el último año, evidencia los avances de la ciudad frente a la región considerando las mediciones internacionales realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, que ubica a la región latinoamericana en su último reporte mundial de homicidios (2013), con una tasa promedio de 29.3 por cada 100.000 habitantes (dato específicamente detallado para población masculina, según medición de UNODC).

TASA GLOBAL DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES



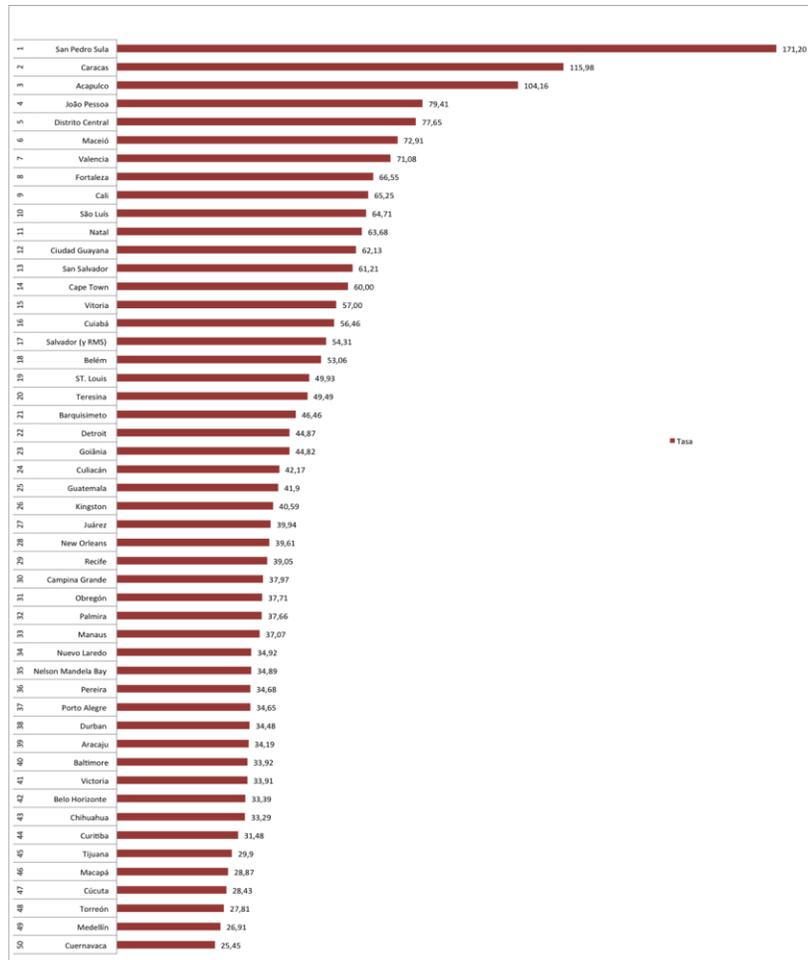
Fuente: informe de la Oficina de la ONU sobre Drogas y Delitos (UNODC) 2013

Figura No. 3

América fue la región con mayor porcentaje de asesinatos (36%), seguida de África (31%), Asia (28%), Europa (5%) y Oceanía (0,3%).

De acuerdo a la medición del Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo realizado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal de México, para 2014 la tasa promedio de homicidios se situó en 50,5 por cada 100.000 habitantes (En primer lugar San Pedro de Sula en Honduras con 171,20 y en la posición 50 Cuernavaca en México con 25,45). De estas 50 ciudades, 43 se ubican en América Latina. Bogotá D.C., con una tasa de 17.5 por cada 100.000 habitantes, no se encuentra en este ranking.

RANKING 50 CIUDADES MÁS VIOLENTAS DEL MUNDO 2014



Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. Enero 2015. Elaboración Gráfica CEACSC - SDG.

Gráfico No. 8

Por otro lado, Bogotá D.C., es la sexta ciudad con menor tasa de homicidios en el país, superada por Puerto Inírida con 5.09, Tunja con 5.9, Pasto con 13.8, Sincelejo con 16.2 e Ibagué con 16.4.

TASA DE HOMICIDIOS POR CIEN MIL HABITANTES CIUDADES CAPITALES DE COLOMBIA - 2014

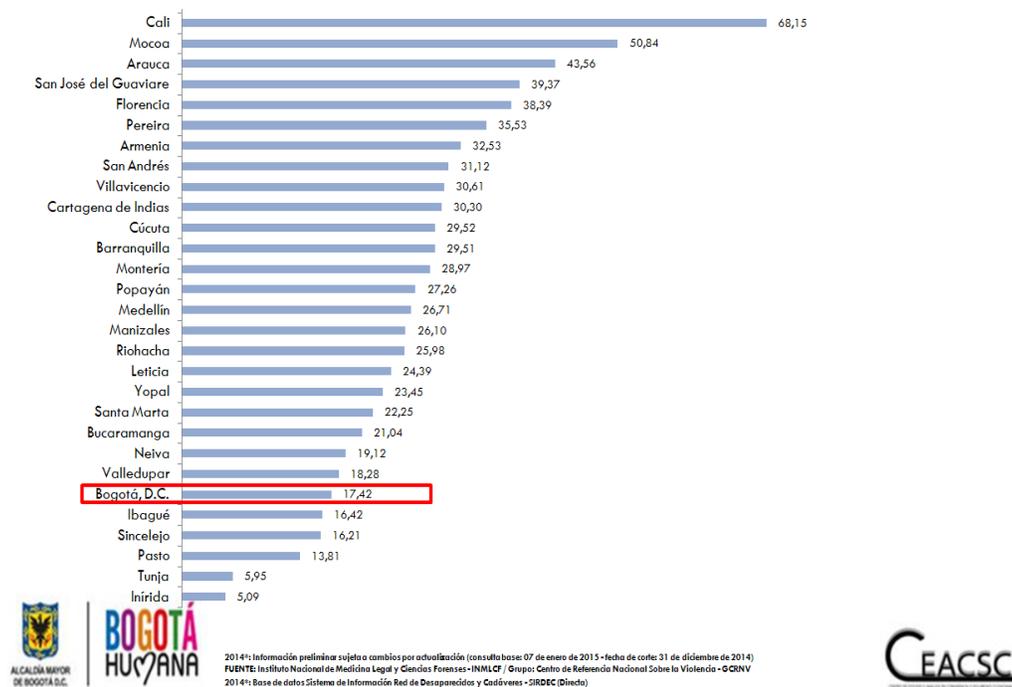


Gráfico No. 9

No obstante los anteriores resultados en la defensa, protección y garantía del derecho a la vida, el abordaje de la seguridad personal implica la consideración del enfoque diferencial, dirigiendo acciones para la garantía de la defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas que conforman algunos grupos poblacionales con los que se identifican dificultades en la garantía de sus derechos.

En este sentido, la vulneración de derechos debe entenderse en continuidades históricas y aspectos sistémicos que explican las vulneraciones y violaciones de derechos -así como las posibilidades de defensa y restitución-, conjugando las explicaciones de la historia en relación con sistemas de dominación. Nos acercamos a los mecanismos que producen y reproducen las violencias, entre ellos se encuentran la pretensión de homogeneización, la patologización, la invisibilización, el señalamiento, la jerarquización y la segregación social.

Si bien la institucionalidad aporta avances significativos en materia de protección de derechos humanos, los procesos de restitución de derechos no siempre son fluidos, pues se desarrollan en contextos atravesados por los prejuicios y la estigmatización, ello sumado a las barreras estructurales a los servicios, que dificultan el ejercicio pleno de los derechos, específicamente en aquellos relacionados con la salud, el trabajo, vivienda y la educación formal.

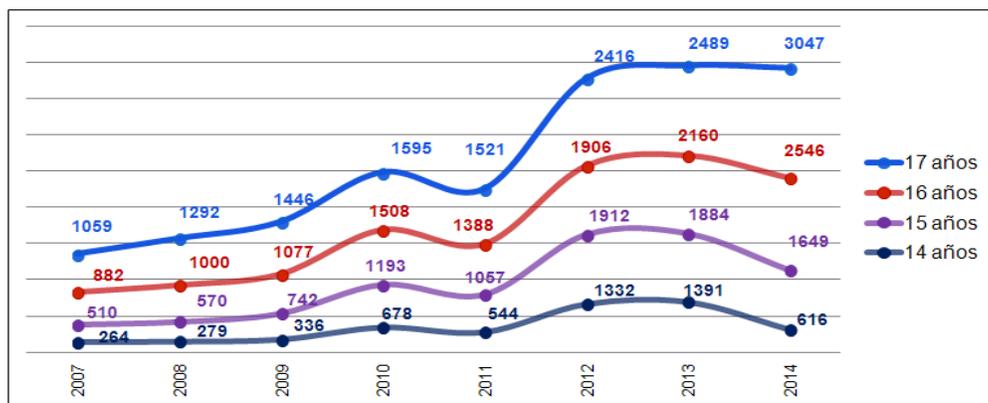
Dentro de esta problemática, resulta fundamental realizar una breve caracterización de la situación de los grupos poblacionales hacia los cuales se dirige la acción de la política sectorial; no obstante la incidencia de la acción sectorial tiene un alcance distrital, es responsabilidad de la administración Distrital realizar intervenciones estratégicas con el propósito de reducir la discriminación motivada por razones del

ciclo vital, la pertenencia étnico-racial, la condición socioeconómica, la discapacidad, la identidad de género, la orientación sexual, la cultura, la condición urbano-rural, entre otras, esto es, frente a todas las condiciones de vulnerabilidad y riesgo, prestando especial atención a la discriminación que obstaculiza el desarrollo de tales poblaciones:

1. Una de las poblaciones sujetas de observación bajo esta dimensión, es la de los **niños, niñas, adolescentes y jóvenes**, siendo claro que éstos encarnan y simbolizan la posibilidad de que una sociedad perdure en el tiempo y, por supuesto, sus posibilidades de transformación; pero, ¿qué sucede cuando un número importante de ellos es cooptado por el delito y el crimen?

Para toda sociedad es fundamental el hecho de poder dar cuenta de la vinculación de sus adolescentes y jóvenes al mundo del delito. En el caso de Colombia, esta es una tarea que evidencia una gran complejidad pues, a pesar de que suele afirmarse que el número de adolescentes que diariamente entra en conflicto con la ley penal ha venido aumentando de manera gradual y sostenida, la verdad es que el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes no cuenta con una base de datos unificada que permita hacerse una idea clara de las dimensiones que ha alcanzado dicha problemática en las diferentes ciudades del país.

Gráfico No. 10: **COMPORTAMIENTO POR EDAD 2007-2014**

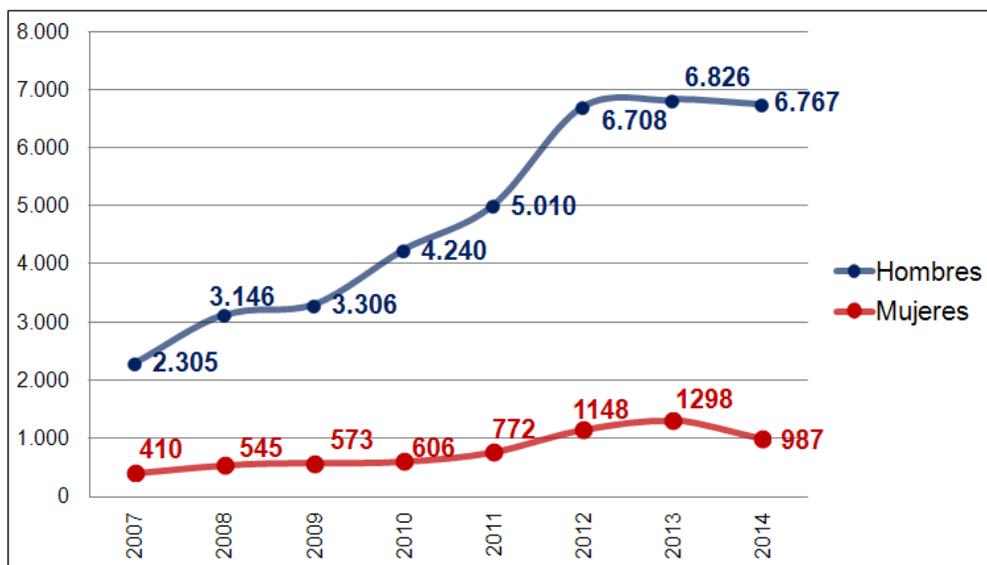


Fuente: ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización.

Al respecto de esta problemática, se encuentran los registros del **Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes**; de acuerdo con el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana - CEACSC, el 83% de los y las adolescentes tienen entre 15 y 17 años:

El 86% de las y los adolescentes y jóvenes que actualmente se encuentran vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Bogotá son hombres y el 14% mujeres:

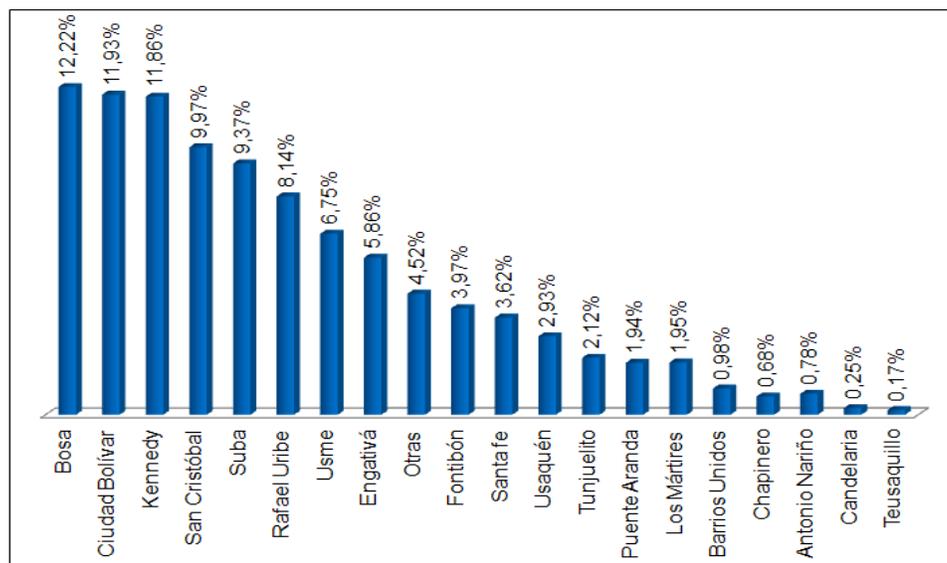
Gráfico No. 11: **COMPORTAMIENTO POR SEXO 2007-2014**



Fuente: ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización.

El 60% ha abandonado o ha sido expulsado del sistema educativo hace 3 o 4 años, el 90% proviene de los estratos socioeconómicos 1 y 2 y sus familias viven en sectores de extrema marginalidad en las Localidades Ciudad Bolívar, Suba, Kennedy, Rafael Uribe, Usme, Bosa, San Cristóbal y Engativá:

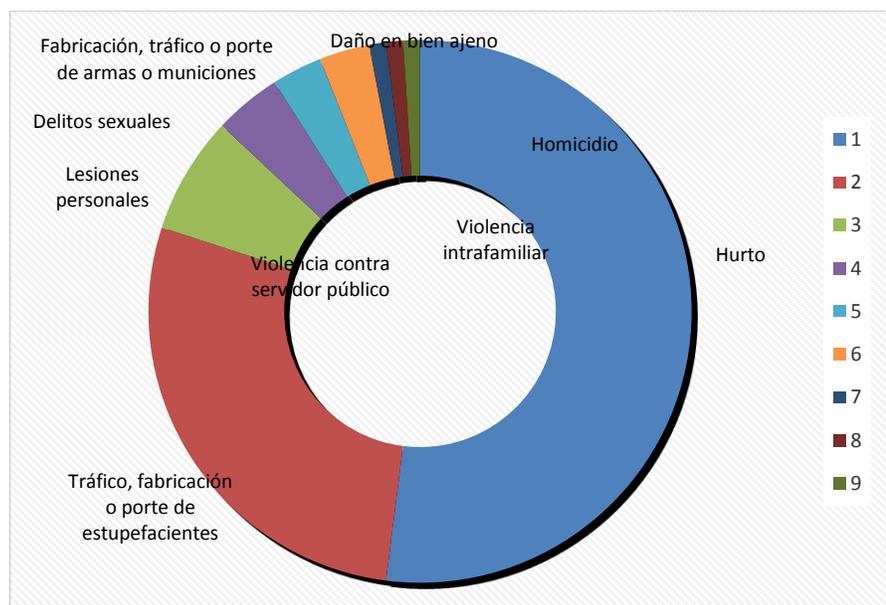
Gráfico No. 12: **LOCALIDAD DE PROCEDENCIA, CONSOLIDADO 2014**



Fuente: ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización.

En el periodo 2007 – 2014, el 52% de las y los adolescentes y jóvenes ha sido judicializado por hurto, el 28% por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, y el 7% por lesiones personales (delitos como el homicidio solo representan el 1% de los delitos cometidos):

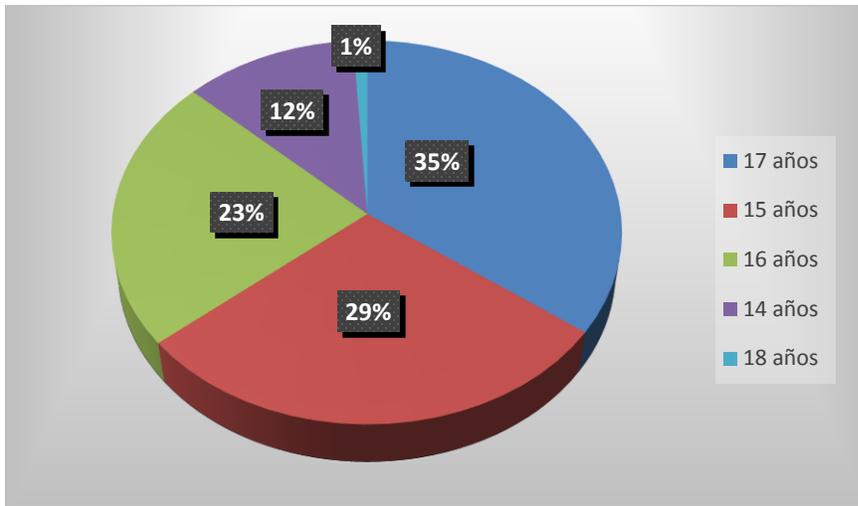
Gráfico No. 13: **TIPOLOGÍA DE DELITO, 2007 - 2014**



Fuente: Defensorías de Familia ICBF.

En cuanto a la edad de mayor participación en el delito se encuentra que el 35% de quienes han infringido la ley en el periodo 2012 – 2014 tenía 17 años, el 29% tenía 15 años, el 23% tenía 16 años, el 12% 14 años y 18 años, el 1% (vale decir que no se tiene un registro preciso del número de menores que tras haber estado vinculados al SRPA ingresan a las cárceles para adultos luego de cometer algún delito habiendo adquirido la mayoría de edad).

Gráfico No. 14: **PARTICIPACIÓN EN DELITOS SEGÚN EDAD, 2012 – 2014**



Fuente: Defensorías de Familia ICBF.

En el caso de los **Jóvenes**, el aumento de las problemáticas específicas de la juventud durante los últimos años, se explican en parte porque una gran proporción de esta franja de población se ve afectada por condiciones de exclusión social, por la estigmatización como factor y/o víctima de distintas formas de violencia, así como por la escasez de espacios de participación ciudadana y política, entre otros aspectos.

Según la encuesta multipropósito 2014, habitan en Bogotá D.C. alrededor de 2.571.767 de personas entre los 14 y los 29 años, que equivalen al 32,99% de los ciudadanos, que son los considerados como población joven, es sobre los que recaen la mayoría de conflictos y delitos en la ciudad, siendo también los principales agresores.

Fenómenos como el consumo de alcohol, el abuso o dependencia de sustancias psicoactivas, el pandillismo, la desescolarización, el embarazo adolescente, la pertenencia a redes delincuenciales, barreras de inserción al mercado laboral, así como diversos factores que limitan el acceso a oportunidades, la pobreza (la juventud pobre y en condición de miseria es el 31,2% para el primer caso y 10,6% para el segundo), la violencia intrafamiliar derivada de la violencia de pareja (63%) que desencadena en maltrato infantil (18%) con repercusiones físicas, emocionales y psicológicas que se repiten en el entorno familiar, la relación con contextos o círculos familiares relacionados con comportamientos culturales generacionales nocivos, se refuerzan con la presencia de los jóvenes en el espacio público y el consecuente manejo de su tiempo libre, con exposición a situaciones en las que son vulnerables como víctimas o victimarios.

Los efectos de estas variables son visibles y de alto impacto en la ciudad, ya que los jóvenes son las principales víctimas de homicidios (el 48,9% de la población que murió de manera violenta en la ciudad se encuentra dentro del rango de edad entre los 15 y 29 años), siendo la mayor ocurrencia (89,4%) en los estratos

socioeconómicos 1 y 2 de la población, concentrándose éstos en las localidades de Ciudad Bolívar (18,7%), Kennedy (11,1%), Bosa (9,0%) y Suba (8,4%), que concentran el 47,2% de las víctimas.



Fuente: SIJIN - CTI - Fiscalía General de la Nación. Hipótesis de trabajo judicial Corte 10:00 horas de Enero 5 de 2014. Datos sujetos a variación en consultas posteriores

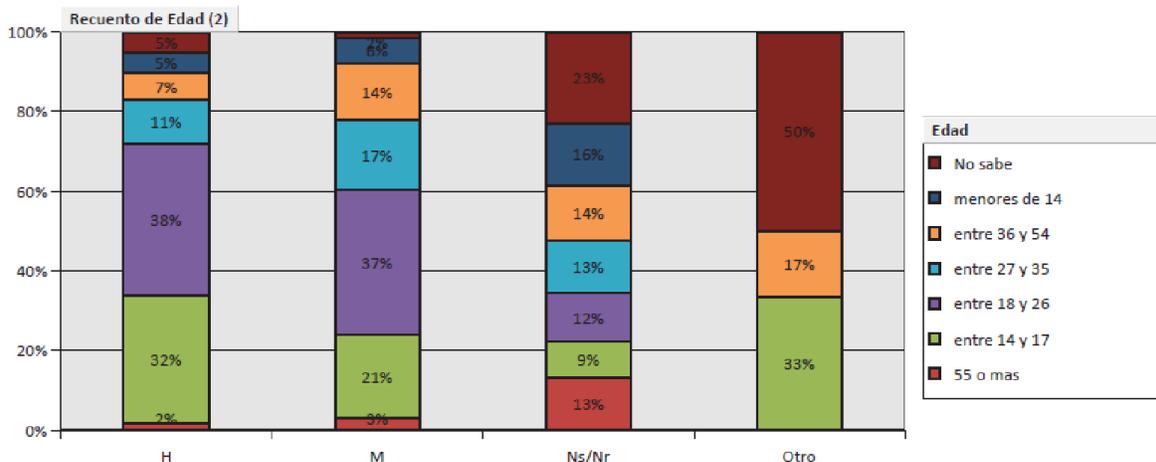


Gráfico No. 15

Ahora bien, en relación con la población joven como generadora de delitos, en un reciente sondeo hecho en las zonas más conflictivas de la ciudad, se indagó a las personas víctimas de delitos por la edad de sus agresores, de lo cual se pudo establecer que los agresores hombres en un 70%, se encuentran entre los 14 y 26 años y que las agresoras (mujeres) en un 58%, se encuentran en este mismo rango de edad³.

3 Encuesta de percepción sobre violencia, conflictividad y convivencia ciudadana – Línea Base, Abril a agosto de 2015, Marco Muestral: Líderes comunitarios y residentes de las zonas de intervención de la estrategia Territorios de Vida y Paz (33 zonas), por muestreo aleatorio con reposición.

Rango de edad y sexo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) que cometieron el(los) delito(s).



Fuente: Encuesta de percepción sobre violencia, conflictividad y convivencia ciudadana – Línea Base. Programa TVP - SDG. 2015.

Gráfico No. 16

2. Por otro lado, entre las principales vulneraciones de los derechos humanos se encuentran los que se dan en la **Población de Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTI)**, mediante situaciones sistemáticas de discriminación y violencias; la imposición de la heterosexualidad y el binarismo de género como normas sociales que al ser transgredidas, generan actos de discriminación, violencia y violación a los derechos humanos de personas de los sectores sociales LGBTI o quienes son percibidas como tal, así como a sus familias.

Si bien es cierto que en Bogotá pueden existir mayores condiciones sociales, políticas e institucionales para la protección y garantía de derechos, también persisten múltiples expresiones de discriminación y violencia, que tal y como han identificado algunos instrumentos aplicados por la administración distrital, se refleja en una grave afectación a los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGBT.

Frente a hechos de discriminación en Bogotá, la encuesta Multipropósitos 2014, reveló que 690.801 (8,86%) de las y los habitantes de Bogotá, han visto que alguna persona ha sido discriminada, molestada, o que le han hecho sentir mal a causa de su orientación sexual.

En relación con la situación de derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI, la línea base de la política pública 2013 indica que el 69,4% de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, han sido discriminadas o sus derechos vulnerados. De este porcentaje, el 47,1% señala que la discriminación es debida a la orientación sexual o identidad de género y las personas transgeneristas son quienes en un mayor número de situaciones (22,3%) han percibido vulneración de sus derechos.

La discriminación identificada entre las personas del sector social LGBTI encuestadas (N:1200) es muy alta y el 98% de ellas reporta haber sufrido vulneración de sus derechos, y un poco más de la mitad (54,48%) considera que dicha vulneración se ha presentado a causa de su orientación sexual, expresión o identidad de género.

Frente a esta problemática, la Casa Refugio LGBTI, acoge personas de los sectores sociales LGBTI víctimas de violencias, entre ellas, la intrafamiliar, la generada por el conflicto armado y aquella proveniente de distintos contextos que afectan la integridad y la vida. De los 42 casos atendidos por la Casa Refugio, 27 de ellos ingresaron por hechos victimizantes del Conflicto armado; entre los más recurrentes se encuentra el desplazamiento, seguido de amenazas y delitos contra la libertad y la integridad sexual.

3. De otra parte, en el caso de los **grupos étnicos**, puede afirmarse que el registro y la información disponible sobre los cinco grupos étnicos residentes o reasentados en Bogotá D.C., (Indígena, Afro, Palenquero, Raizal, Rrom-gitano), tiene diferentes grados de detalle, en razón de las políticas y análisis que se han generado para cada uno de ellos. Desde el ámbito oficial, además de los esfuerzos realizados por algunas instituciones, en su quehacer misional, la mayor parte de contenidos se derivan de las políticas de corte diferencial dirigidas a estos grupos.

Dichos esfuerzos se orientan a impulsar la participación de los cinco grupos étnicos residentes en el Distrito Capital, mediante la promoción de espacios de concertación e interlocución a través de las mesas autónomas especiales y mixtas de los afrocolombianos, negros, palenqueros, raizales; los cabildos y autoridades indígenas y las organizaciones de Rrom – Gitanos, con el fin de lograr un acercamiento real de estos grupos con la administración central y lograr su empoderamiento social y político, y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de que goza el resto de la sociedad, inclusive su derecho a mantener y disfrutar de su cultura, religión e idioma sin ningún tipo de discriminación.

Así se refleja por ejemplo, en los datos de la Encuesta Multipropósito realizada en Bogotá en 2011, la cual señala que el 34% de los habitantes se ha sentido discriminado por su condición étnica; por otra parte, frente al seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Observatorio de Discriminación Racial del PNUD, se destaca la enorme brecha en todos los indicadores de vida de los grupos étnicos (bajo acceso a servicios básicos, participación en el mercado laboral, educación, vivienda, y saneamiento básico, entre otros) frente a quienes no se auto-identifican como pertenecientes a un grupo étnico a nivel nacional (Observatorio de Discriminación Racial, 2010 y PNUD, 2012).

Además de lo anterior, a partir de la muestra no probabilística para grupos étnicos en Bogotá D.C. para 2014, donde se indagó sobre el auto-reconocimiento étnico de los entrevistados, se pudo establecer que el 42,4% de las personas encuestadas se auto-reconocieron como de etnias negra, mulata o afrodescendiente; un 20,9% indígena, el 19,4% mestizo(a), un 9,59% como blanco, y en menores proporciones, las etnias raizal, Rrom y palenquera, con porcentajes de auto-reconocimiento del

0,64%, 0,42%, y 0,5% respectivamente.

De las 3.306 personas incluidas en la muestra para grupos étnicos, el 51,5% fueron mujeres, un 48,3% hombres, y el 0,2% intersexuales. (Información tomada de los resultados de la encuesta multipropósito 2014).

4. En otro contexto que proporciona esta dimensión, se analiza la situación de **líderes y lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos**.

En el Distrito Capital se presentan constantes amenazas contra la vida, seguridad y la integridad personal de lideresas, líderes, ciudadanas y ciudadanos, docentes, defensoras y defensores de derechos humanos, situaciones que están determinadas tanto por la violencia urbana como por la continuidad de las violencias que se derivan de otras regiones del país y que afectan directamente a algunos sectores de la ciudadanía, como es el caso de la población afrocolombiana, indígena y campesina que tiene un fuerte arraigo con su territorio de origen y quienes en algunos casos están adelantando procesos de restitución de tierras.

La economía ilegal instalada en el territorio también rompe las dinámicas comunitarias e impone niveles de control que afectan las redes y prácticas sociales de autocuidado a quienes les falta capacidad para generar respuestas protectoras organizadas. En general las personas y los contextos de amenazas contra su vida e integridad son diferentes y no pueden ser tratados de forma homogénea, lo que demanda una respuesta institucional con enfoque diferencial, señalado por el informe de la ONU como un reto en el cual es fundamental la participación de la ciudadanía:

“... La oficina en Colombia reitera la necesidad de adoptar medidas integrales de protección que incluyan sólidos análisis de riesgo, en los que puedan participar las víctimas. El esfuerzo de la Policía para ampliar los indicadores de los análisis de riesgo es reconocido y valorado. Sin embargo, las medidas de protección deberían mejorarse, por ejemplo, incluyendo en la práctica un enfoque diferencial y de género, así como fortaleciendo las instituciones locales competentes. Es necesario además reforzar el apoyo político y público a las organizaciones comunitarias y de víctimas, así como fortalecer las investigaciones penales”.

Según el Programa “Somos Defensores”, durante el primer semestre de 2015 se incrementó el 105% en las agresiones contra defensores de derechos humanos en comparación con el mismo periodo de 2014: “(...pasamos de 194 agresiones en 2014 a 399 en 2015). Las amenazas, homicidios y atentados contra estos activistas están a la orden del día sin que hasta la fecha, haya resultados en al menos una investigación realizada por la Fiscalía General de la Nación.

Entre enero y junio de 2015, fueron registradas 399 agresiones individuales contra defensores(as), discriminadas en 332 amenazas (incremento de 216%), 34 asesinatos (incremento del 15%), 25 atentados, 4 detenciones arbitrarias, 3 casos de uso arbitrario del sistema penal y 1 de robo de información.

Los homicidios presentaron un incremento del 15%, pasando de 30 homicidios en 2014 a 34 en el presente año. De los 34 asesinatos, el 85% correspondieron a hombres y el 15% a mujeres. Cauca y Antioquia son los departamentos que registran mayor número de defensores asesinados con 5 líderes cada uno. De estos 34 homicidios, en 13 de ellos las fuentes consultadas confirman que, los defensores habían denunciado amenazas antes de su asesinato. Se debe señalar que en muchos casos de homicidio, familiares o amigos de los defensores(as) siguen siendo agredidos en estos hechos saliendo heridos o incluso muertos; esta misma situación fue detectada en los análisis de los años 2012, 2013 y 2014”.⁶

Según esta fuente, en promedio, entre enero y junio de 2015, cada día fueron agredidos 2 defensores(as) y cada 5 días fue asesinado uno(a) de ellos(as) entre las 399 agresiones individuales registradas; los departamentos que presentan las cifras más alarmantes son Bogotá (pasó de 13 casos en 2014 a 144 en 2015), Valle del Cauca (pasó de 34 casos en 2014 a 81 en 2015), seguida de Cauca, Atlántico, Sucre, Antioquia y Meta.

El Sistema de Alertas Tempranas - SAT de la Defensoría del Pueblo, emitió el 24 de junio del 2013 el informe de Riesgo 021-13 mediante el cual se advirtieron los riesgos para defensores y defensoras de derechos humanos en la ciudad de Bogotá; las dinámicas de violencia descritas en el informe advierten sobre un eventual debilitamiento de las organizaciones sociales con asiento en la ciudad, a razón de la intimidación de actores armados ilegales que buscan amedrentar y someter a los defensores de derechos humanos para que renuncien a las tareas de promoción y defensa de estos derechos.

Por su parte, el Decreto 4912 de 2011, cuyo objeto es “...Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”, cursiva distribuye competencias en materia de prevención y protección en diferentes niveles territoriales del Estado que dificulta una respuesta coordinada oportuna, siendo el Gobierno Distrital corresponsable con el Gobierno Nacional en la ruta de protección. En general se puede afirmar que es débil la respuesta institucional por carencia de presupuestos, protocolos y normativa que garantice la respuesta eficaz.

5. El proceso de reintegración de la **población desmovilizada y sus familias residentes en Bogotá**, requiere esfuerzos que contribuyan a superar su condición de vulnerabilidad, exclusión y segregación, generando espacios y mecanismos de participación para la reconciliación y construcción de territorios de paz con seguridad humana.

La distribución por territorios de esta población desmovilizada según mayor concentración, es la siguiente:

Población desmovilizada en Bogotá D.C.

Localidad	Población Desmovilizada
Ciudad Bolívar	523
Kennedy	433
Bosa	247
Suba	223
San Cristóbal	167
Rafael Uribe	166
Engativá	142

**Fuente: Información producto de la intervención territorial - Proyecto 840.
Dirección de Seguridad- Secretaría Distrital de Gobierno. 2015.**

Tabla No. 1

En estos territorios se encuentra la mayor concentración de población desmovilizada y generalmente viven en los mismos barrios donde habita la población desplazada. En las demás localidades, la presencia de población desmovilizada está por debajo de 100 personas.

5. De otro lado, se encuentran **las personas víctimas de trata**. Según la caracterización del CEACSC, la trata de personas es un delito complejo, en el que sus manifestaciones son múltiples y obedecen a dinámicas cambiantes. Principalmente se refiere a la comercialización de los seres humanos, en donde son degradados a la condición de objetos negociados en cadenas mercantiles.

La Corte Penal Internacional ha catalogado a la trata de personas como un delito de lesa humanidad, toda vez que es una forma de esclavitud, en la que las víctimas son vendidas, manipuladas, maltratadas física y psicológicamente, abusadas, privadas de su libertad con el objeto de obligarlas a ejercer diversas formas de explotación, por poco o ningún dinero a cambio. Dichas formas de explotación incluyen la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, las prácticas análogas de la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Este delito hace parte de la realidad cotidiana que recae indiscriminadamente en millones de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes alrededor del mundo; y se encuentra ligado a diversos factores tales como la pobreza, la falta de oportunidades laborales y educativas, el desplazamiento forzado, la falta de información con respecto a la problemática y a la norma, el consumismo, la pérdida de valores producto de una descomposición familiar, el mal uso de los medios informáticos (Internet), el consumo de sustancias psicoactivas, entre otros.

De esta forma, Bogotá se consolida como un centro de poder y de oportunidades en el que se facilita la proliferación de medios de enganche, debido a la

profesionalización de las redes de crimen organizado (por tratarse de negocios altamente lucrativos), al elevado nivel de impunidad y a la migración de personas (por diferentes canales) generada por la situación de violencia del país. Asimismo, Bogotá por su posición geográfica se encuentra rodeada de municipios vecinos, que la convierten en un lugar de destino y de tránsito, sin desconocer que a nivel mundial cuenta con gran reconocimiento como destino turístico; factores que también propician las condiciones para que se dé la trata de personas.

Dentro de las problemáticas asociadas a la trata de personas, se encuentran:

- Subregistro del delito en las estadísticas de las fuerzas de seguridad.
- Escasas sentencias de condena a los responsables del delito, lo que muestra la grave situación de impunidad frente a este problema.
- Desconocimiento o indiferencia social frente a este delito y sus víctimas.
- Incipiente y frágil marco jurídico para desarrollar políticas públicas sobre trata de personas.

Las evidencias de esta situación se encuentran en los datos solicitados a diferentes entidades de las fuerzas de seguridad o atención a las víctimas; en abril de 2015 se obtuvo respuesta de la Policía Metropolitana de Bogotá así:

Número de denuncias de trata de personas en Bogotá D.C.

ESTACION	2012	2013	2014	2015
E-04 SAN CRISTOBAL	1	0	0	No había dato
E-08 KENNEDY	0	1	0	No había dato
E-09 FONTIBON	2	4	1	No reporto dato
E-10 ENGATIVA	2	0	0	No reporto dato
E-11 SUBA	0	1	1	No había dato
E-18 CIUDAD BOLIVAR	0	0	1	No había dato

Fuente: SIJIN - MEBOG. Abril de 2015.

Tabla No. 2

6. De otro lado, los elevados índices de criminalidad en Colombia y su mayor incidencia en el Distrito Capital, han generado condiciones deplorables en los establecimientos carcelarios del orden nacional ubicados en la ciudad de Bogotá, establecimientos en los que los niveles de hacinamiento superan el 80%, como es el caso del Establecimiento Carcelario la Modelo y el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá “COMEB”. Las condiciones son aún más

complicadas en la UPJ y las Estaciones de Policía, estos últimos lugares no aptos para retener personas.

Los niveles de hacinamiento expuestos inciden considerablemente entre otras, en las condiciones higiénicas básicas, la imposibilidad de acceder a cupos para actividades válidas de redención.

Como resultado de lo anterior, el Distrito ha hecho un gran esfuerzo y en virtud de los acuerdos con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, se ha logrado recibir **personas privadas de la libertad** en la Cárcel Distrital por delitos de menor impacto; este establecimiento carcelario les ha brindado condiciones dignas y humanas de reclusión al igual que la participación en actividades formativas, deportivas, lúdicas, culturales, educativas y de ocupación, seguimiento jurídico de casos, trámite de beneficios judiciales, entre otras.

Según registros de la Cárcel Distrital, en los últimos cuatro años se ha visto la predominancia del delito por hurto, el cual ha representado casi el 50% de los ingresos en la Cárcel Distrital de Bogotá.

En este sentido, algunas de las causas, que desencadenan en situaciones problemáticas en relación con la situación de las personas privadas de la libertad tiene que ver con la falta de establecimientos de reclusión en el Distrito que permitan albergar a privados de la libertad en condiciones dignas y humanas, en los que prevalezcan el respeto por los derechos humanos. Por otro lado, la falta de una cultura ciudadana para recuperar la convivencia, ya que es relativamente reciente, el interés por fortalecer la seguridad y convivencia como ejes de la dinámica social a partir de procesos formativos y educativos dirigidos a los ciudadanos, para buscar la aceptación de la norma, no por miedo al castigo, sino por la convicción sobre su importancia como reguladora de las relaciones sociales.

De acuerdo con lo anterior, la violación del derecho a la vida y a la dignidad humana es una problemática multicausal, que abordada desde un enfoque diferencial, da cuenta de las dimensiones que ésta puede alcanzar, la cual requiere tanto de atención como de intervención intersectorial, y el concurso de múltiples actores garantes de derechos.

En este contexto, se abordan las dos siguientes problemáticas sectoriales; la primera asociada al acceso a la justicia, y la segunda, a factores relacionados con el espacio público.

Problema 2: La oferta de justicia formal, no formal y comunitaria no responde de forma efectiva e integral a las conflictividades de los territorios del Distrito Capital

El Acceso a la Justicia es un derecho fundamental (artículo 229 Constitución Política) que busca proteger y garantizar que las personas puedan reclamar la protección de sus derechos ciudadanos. A nivel Distrital, es menester señalar que el Acceso a la

Administración de Justicia se encarna en el entramado institucional que consagra el Sistema Distrital de Justicia - SDJ, el cual se fundamenta en instrumentos normativos como el decreto 503 de 2003, - modificado parcialmente por el decreto 563-, que establece el Plan Maestro de equipamientos para seguridad, defensa y justicia.

Según lo plasmado en estos decretos, el SDJ responde, en esencia a dos objetivos. Por un lado, definir y desarrollar un esquema para la prestación de servicios de justicia formal y alternativa que, en razón de su funcionamiento articulado, garantice a todas las personas del Distrito Capital tanto el acceso efectivo en condiciones de equidad y no discriminación, como un mejor servicio en términos de cobertura, tiempo y calidad. Y, por otra parte, persigue la ampliación del acceso a la justicia formal, no formal y comunitaria mediante acciones y servicios que contribuyan al restablecimiento de la convivencia en la ciudad con enfoque diferencial de los derechos humanos y de género en el marco del Estado Social de Derecho.

Causas:

- El acceso a la justicia se entiende como acudir de manera formal ante los organismos judiciales.

Lo anterior se explica fundamentalmente en que hay un desconocimiento generalizado de las rutas de acceso a la justicia, debido a la falta de divulgación de la oferta institucional y las rutas de atención frente a tipologías de conflictividades específicas.

Del mismo modo, no hay un amplio reconocimiento de las figuras de la justicia comunitaria (conciliación y justicia de paz), las cuales resultarían fundamentales para la ampliación del acceso a la justicia.

- El enfoque diferencial es sólo un ejercicio meramente nominativo y formal.
- Algunos operadores de justicia en equidad se remiten al derecho para resolver los conflictos que les llegan a su conocimiento, pudiendo y debiendo hacerlo desde los criterios del justo comunitario, en tanto categoría social.

Esto también tiene como causa el hecho de que algunos operadores de justicia en equidad no toman en consideración el contexto social para realizar una intervención integral del conflicto.

Adicionalmente, el criterio de la norma social, como fundamento de la intervención sobre el conflicto desde la justicia en equidad, ha hecho que se apele a las normas jurídicas, de modo que se desnaturaliza el contenido comunitario de la figura.

- El diseño de indicadores para la medición de la gestión y los impactos, referentes a los operadores de justicia vinculados al sector gobierno son insuficientes para dar cuenta de las problemáticas que acontecen en los territorios.

- Existe una fuerte desarticulación entre los operadores de justicia.

Lo anterior fundamentalmente derivado del hecho de que no existen escenarios que estimulen la coordinación entre operadores de justicia de los niveles distrital y local.

Así como el desconocimiento mutuo entre diversos tipos de operadores de justicia. De ese modo, los operadores de la justicia formal consideran que los operadores de las otras justicias no son jerárquicamente equivalentes, y desconocen sus actuaciones. Del mismo modo, la percepción de que los operadores comunitarios no son operadores de justicia en estricto sentido, y por lo tanto sus decisiones no cuentan con el respaldo (en términos de ejecutoria) de las autoridades de la justicia formal o no formal.

Como consecuencia de las causas ya descritas, se encuentra que:

- La información que se produce en materia de justicia es, con frecuencia, subutilizada.

Esto genera un incremento en la dificultad a la hora de tomar decisiones que redunden en la ampliación del acceso a la justicia.

- La comunidad no utiliza las rutas de amparo de derechos ante situaciones de conflicto.
- Los operadores de justicia realizan un tratamiento descontextualizado del conflicto.

Lo cual puede evidenciarse en cómo los niveles de acceso a la justicia en Bogotá son inferiores tratándose de poblaciones vulnerables.

De la misma manera, ante la descontextualización del operador de justicia, se reduce la posibilidad de la participación de las partes implicadas en la construcción dialógica de las soluciones a los conflictos.

Esto también está relacionado con la ausencia de garantías de no repetición y la baja incidencia de la administración de justicia en la reconstrucción de lazos de tejido social.

- Las comunidades y la ciudadanía tienen una percepción negativa de la justicia.
- La ciudadanía no acude ante la justicia para tramitar sus conflictos.
- Los operadores de justicia intervienen los conflictos sin desarrollar una lógica de trabajo colaborativo con los principales actores del territorio, como consecuencia de lo cual, la ciudadanía no encuentra respuestas efectivas e integrales a sus conflictos

Ahora bien, el análisis de la problemática en materia de Acceso a la Justicia en Bogotá no puede hacerse al margen de una lectura de las condiciones estructurales

que definen la situación de crisis en la Administración de Justicia a nivel nacional. Según la consultora en temas de Administración de Justicia, Acceso a la Justicia y Justicia Comunitaria, Francy Tolosa (2015), la crisis de la Administración de Justicia, puede entenderse de manera genérica como *“la incapacidad de constituir el principal canal institucional para resolver las demandas de justicia de la ciudadanía”*, lo cual se configura como la convergencia de vectores como *“la concepción estructural de un sistema estatal judicial que no se conecta con la cultura jurídica de la nación; la afectación que le inflingió a las autoridades de la administración de justicia el conflicto armado irregular por más de medio siglo; las intrínsecas dificultades de procedimiento que desgastan la credibilidad de quienes acceden a él, por encontrarlo costoso, lento, y permeado por dinámicas de corrupción”*.

Ahora bien, en el Distrito Capital, se evidencian claramente los criterios problemáticos del Acceso a la Justicia, a partir de su posicionalidad específica frente a la crisis nacional de la justicia. En tal sentido, y tomando en cuenta que Bogotá cuenta con los mayores equipamientos de justicia a nivel nacional, siguiendo a la citada investigadora, los análisis y encuestas de percepción arrojan que la justicia es percibida como *“un escenario en el que la relación entre la ciudadanía y las instituciones de justicia expresa bajísimos niveles de confianza, lo cual constituye una de las causas preponderantes de ingobernabilidad, percepción de inseguridad y desamparo generalizados”*.

“De investigaciones recientes, se conoce que el 77,4% de los habitantes de Bogotá se sienten inseguros en su ciudad, el 81,8 % se siente insatisfecho con la administración de justicia, y sólo el 14,4 % considera que la ciudadanía resuelve sus conflictos de manera pacífica”.

Y afirma, a renglón seguido, que *“frente a los niveles de victimización, la Cámara de Comercio de Bogotá reportó, en su análisis de la Encuesta de percepción y victimización realizada en el segundo semestre de 2014 , que el 26% de sus encuestados destacan la importancia de denunciar los delitos padecidos, por considerarlo un deber ciudadano, en tanto sólo el 17% tiene expectativa de recibir ayuda en su demanda de amparo institucional.”*

En este sentido, las condicionantes determinantes de la crisis en la Justicia en Bogotá se pueden agrupar en tres categorías:

1. Incapacidad del sistema judicial de garantizar el Derecho fundamental de Acceso a la justicia.

Si bien el Distrito Capital cuenta con una infraestructura institucional Formal, No Formal y Comunitaria que pretende constituirse como una oferta amplia y suficiente para garantizar el derecho fundamental de Acceso a la Justicia, resulta significativo que en términos materiales el Distrito no logre consolidar condiciones sociales e institucionales que contribuyan a la disminución sensible y ostensible de los indicadores de insatisfacción frente a las necesidades jurídicas de la ciudadanía (Corporación Excelencia en la Justicia, 2010), factores desde los cuales es factible colegir que la incapacidad institucional de satisfacer estas necesidades constituye

un determinante importante para que la ciudadanía profundice su percepción de inseguridad.

Existen tres factores que imposibilitan a la ciudadanía acceder al sistema. Estos factores se agrupan en factores Geográficos, Económicos y Culturales.

Entre los factores Geográficos se destaca la distancia para acceder a los operadores de justicia. En el contexto bogotano, esta inaccesibilidad se expresa en localidades en las que no hay operadores de justicia para determinadas materias, haciendo que las personas, en demanda de justicia, deban desplazarse hasta localidades centrales (por ejemplo Teusaquillo) en la que están ubicados los juzgados o tribunales. De manera que en el contexto distrital, este factor atañe a la imposibilidad de contar con un operador a la mano.

Entre los factores Económicos, es menester plantear los costos que asumen las partes al momento de acometer un proceso. Existen procesos que sólo se pueden adelantar en tanto se cuente con un apoderado. Pero aún, tratándose de procesos que se pueden adelantar acudiendo al Sistema Nacional de Defensoría Pública, o de litigio en causa propia, recabar los elementos materiales de prueba, solicitar análisis forenses de diferente índole (no sólo médico-legales), resulta en exceso oneroso para ciudadanos con ingresos bajos.

Sobre los factores Culturales, las barreras de acceso se relacionan con el reducido capital cultural de personas con necesidades jurídicas. Esto significa que no conocer los derechos que son tutelables a la luz del ordenamiento jurídico, o no conocer las rutas procesales para demandar un derecho, lleva a las personas a tener que recorrer interminables instancias sin esperanza de que sus casos sean recibidos por falta de competencia. Es probable que no contar con el conocimiento sobre el sistema judicial lleve a los potenciales accionantes a tener que recurrir a una consulta jurídica onerosa, que los remita al factor económico, y por lo tanto, les lleve a desistir de impetrar cualquier acción, no obstante, ser titulares efectivos del derecho, ya que prevalece *“una comprensión de la administración de justicia como un espacio de “eruditos” redundando en que la administración de justicia se consolide como un factor que tiene incidencia en la segregación y discriminación”*.

De otro lado, los factores culturales también aluden a la desconfianza en el sistema judicial, en tanto no existe una representación en los imaginarios colectivos de que, una vez proferida una sentencia, se garantice su efectividad, o que, aun profiriéndose una sentencia que se ejecute y efectivamente se cumpla, ésta no haga justicia.

2. Imposibilidad de atender gran parte de la conflictividad social

El sistema judicial, como expresión del derecho del Estado, hace una lectura de la realidad social que está mediada por parámetros institucionales que permiten generar regulaciones sobre las conductas sociales. Por tal razón el derecho no puede comprender la complejidad de los conflictos de la sociedad, por el contrario, solo puede “ver” aquello que le es permitido ver, e intervenir aquello sobre lo que le es permitido operar. Esto no es otra cosa que la consecuencia de la reducción y

desnaturalización del conflicto como una relación social, necesaria, cotidiana y habitual entre seres humanos. Y la interpretación de la realidad a partir de las tipificaciones que convierten al conflicto en un litigio.

Esta mirada de la Administración de Justicia, excluyente del conflicto como relación, y centrada en el litigio, en tanto canal institucional de intervención, fomenta que, a la larga, el sistema judicial y sus operadores se muevan bajo la lógica de producir decisiones que terminan presentándose como meramente instrumentales, desde la necesidad de descongestionar despachos, sin medir o tener presente la calidad de la solución brindada.

3. Discontinuidad frente a fenómenos sociales que demandan respuestas de la administración de justicia

La administración de justicia es un mecanismo que está en constante relación con fenómenos sociales dinámicos, que se mueven y transforman a la velocidad que van variando las relaciones entre sujetos en un determinado campo social. La posición de los actores varía en tanto cambian las posiciones de poder, los intereses y se dan intercambios intersubjetivos que subordinan y jerarquizan, resisten y horizontalizan las interrelaciones.

Estos movimientos y giros sociales se hacen evidentes en momentos de transformación de las relaciones sociales. Ejemplos como el proceso de emancipación de la mano de obra esclavizada, la lucha por los derechos laborales, la emergencia de las identidades culturales y la explosión de los movimientos de raigambre étnica y su consecuente disputa por los derechos de la diversidad, las luchas agenciadas por los feminismos, etc., dan cuenta de cómo la administración de justicia es interpelada y demandada por los actores en busca de respuestas proyectadas hacia los diferentes campos (social, político, económico y cultural). No obstante lo anterior, el sistema de Administración de Justicia, en tanto mecanismo institucional para tramitar conflictos responde a una lógica de lo establecido, materialmente no cuenta con el dinamismo para responder a las demandas sociales.

Dicho de otro modo, los jueces son actores completamente ajenos a las partes, desde la perspectiva del conflicto social, lo cual comporta la imposibilidad de que desde el campo jurídico se agencien transformaciones culturales de fondo. Ejemplos de esta situación se perciben en el sentido en el que fallan magistrados de la Corte Constitucional, en los que se pueden rastrear decisiones progresistas, que difícilmente se incorporan en los fallos de instancia en los procesos ordinarios.

Problema 3: Incidencia de formas violentas de convivencia y delitos asociados a factores de vulnerabilidad

La Convivencia Ciudadana, entendida como la capacidad que tiene una sociedad de dirimir sus conflictos de manera pacífica, se ve alterada principalmente por:

- La ausencia de una cultura democrática, entendida como una forma de ciudadanía en la que los sujetos se apropian de los valores democráticos y de

los escenarios de participación de manera diversa e incluyente para cultivar la no violencia. Lo anterior, no solo obedece a un legado cultural de resolver los conflictos de manera violenta como forma de construcción de estabilidad social, sino también al sentimiento de impunidad derivado de la crisis de la justicia y de la ausencia de una política criminal, lo cual incentiva la justicia por mano propia o el uso de la fuerza ante situaciones que por definición deberían ser resueltas mediante los mecanismos institucionales y no institucionales de resolución pacífica de conflictos.

- En segundo lugar, estas conflictividades contempladas en gran medida en el código de policía (invasión de espacio público, ruido, manejo de basuras, manejo y maltrato de mascotas, comportamientos en propiedad horizontal, comparendo ambiental, etc.) tienden a convertirse en problemas de seguridad mediante el posible escalamiento y posterior transformación en delitos de alto impacto, bien sea a través de lesiones comunes o en el peor de los casos, homicidios.

Frente a estas problemáticas, se muestra a continuación el comparativo 2013 – 2014 de los indicadores de convivencia ciudadana propuestos por el CEACSC, con base al bien jurídico amenazado o al derecho protegido en los diferentes asuntos conocidos por las Inspecciones Distritales de Policía de Bogotá (Decreto 1355 de 1970 Código Nacional de Policía y Acuerdo 79 de 2003 Código de Policía de Bogotá):

Asuntos conocidos por las Inspecciones de Policía de Bogotá D.C. relacionados con las conductas Incívicas 2013 y 2014 bajo las siguientes categorías



Categoría	2013		2014		Diferencia	Variación
	Valor	%	Valor	%		
Protección a la posesión y/o a la mera tenencia	5.769	52%	5.060	38%	-709	-12.29%
Protección al Espacio Público	2.472	22%	4.764	36%	2.292	92.72%
Seguridad para la Convivencia	942	8%	1.077	8%	135	14.33%
Solidaridad, tranquilidad y buena vecindad	935	8%	1.428	11%	493	52.73%
Amparo al Domicilio	518	5%	471	4%	-47	-9.07%
Conservación de la Salubridad Pública	514	5%	421	3%	-93	-18.09%
Total general	11.150	100%	13.221	100%	2.071	18.57%



Fuente: Aplicativo Si Actúa, SEGOB, actualización 16 de Febrero de 2015, datos susceptibles de variación en futuras consultas.

Cálculos y Categorización : Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, Secretaría de Gobierno.



Tabla No. 3

En este orden de ideas, el espacio público se convierte en uno de los principales atributos que permite medir la calidad de vida de una ciudad, en la medida que éste se piense como un sistema, se gestione mediante la activa participación de agentes público-privados y se construya como un elemento articulador y cohesionador de actividades urbanas; contar con espacios públicos amplios, bien iluminados, de fácil acceso, señalizados, arborizados, con un mobiliario adecuado y libre de cualquier tipo de invasión, es un factor importante para mejorar la calidad de vida y garantizar el goce y disfrute de un espacio que es de todos.

En este sentido, el espacio público en el Distrito Capital enfrenta numerosas problemáticas, que afectan gravemente la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Los aspectos más sensibles con relación al espacio público de la ciudad que requieren ser atendidos mediante la formulación, adopción y ejecución de políticas públicas en la materia, se ponen en evidencia a través de la pérdida de la calidad de vida urbana medida en factores como: déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público para la recreación y el esparcimiento, proliferación de diferentes clases de invasión y privatización indebida del espacio público, insuficientes mecanismos de control legal y administrativos para prevenir y evitar el aprovechamiento económico informal e ilegal del espacio público y la falta de apropiación social y cultural del mismo, con difícil conciliación entre los intereses

públicos y privados, tanto para el uso como para la sostenibilidad del espacio público, entre otros.

Ante esta situación, cabe resaltar que el espacio público generado es insuficiente, teniendo en cuenta que el espacio público en Bogotá se ha originado por desarrollos urbanísticos legales, informales e ilegales⁴. Desafortunadamente, la proporción de Bogotá construida de manera informal o ilegal supera la construida de manera formal, dando como resultado una ciudad con un espacio público fragmentado e insuficiente.

Los indicadores de espacio público que se muestran a continuación, dan cuenta de esta realidad, teniendo en cuenta que según proyecciones del DANE, Bogotá cuenta con 7.878.783 ciudadanas y ciudadanos, los cuales finalmente son los principales actores con quienes interactúa la Administración Distrital en la generación, entrega, recuperación, defensa, administración, mantenimiento y sostenibilidad del espacio público y por lo cual son nuestra población afectada. También su administración y sostenibilidad tendrán mayores posibilidades de garantizarse en un mediano y largo plazo.

Ahora bien, el derecho al goce y disfrute del espacio público se ve afectado por diversas problemáticas que se enuncian a continuación:

Subproblema 1: No se cuenta con información pertinente, real y oportuna sobre la cantidad, calidad y disponibilidad de espacio público en la ciudad.

Aunque el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP tiene designada dentro de sus funciones, la de consolidar el inventario del patrimonio inmobiliario distrital y los bienes fiscales, son diversos factores los que afectan la actualización oportuna del mismo:

Causas:

- Incumplimiento generalizado por parte de los urbanizadores en cuanto a la escrituración y entrega de zonas de cesión obligatoria y gratuita a la ciudad, lo que dificulta conocer realmente la cantidad de espacio público.
- Comunicación deficiente entre las diferentes entidades del Distrito Capital que participan en el proceso de consolidación de la información de la propiedad inmobiliaria distrital.
- Desarticulación de los sistemas de información de las entidades que tienen a cargo datos sobre espacio público de la ciudad.

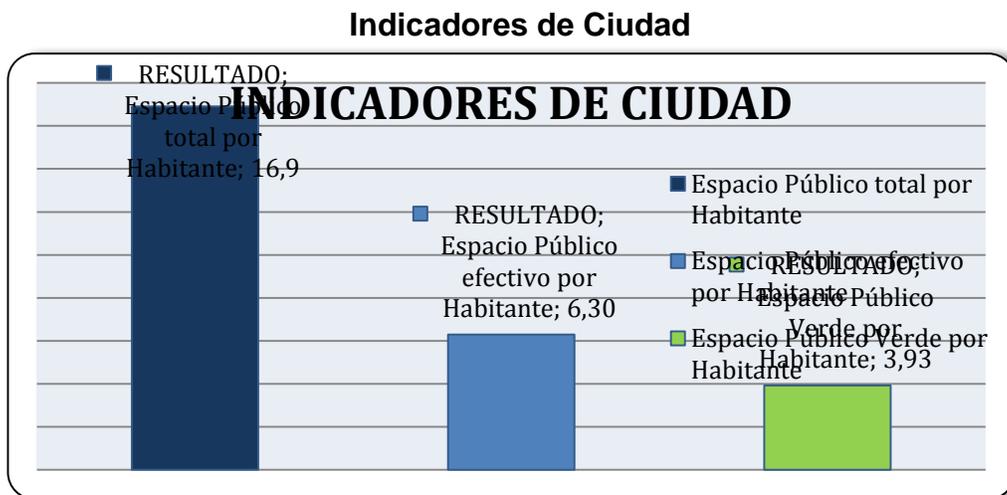
Consecuencias:

4 Los legales aplican la norma urbana como parte del proceso de planeación y ordenamiento de la ciudad, generando zonas de cesión obligatorias y gratuitas al Distrito, orientadas a satisfacer las necesidades de espacios verdes, parques y equipamientos. En los desarrollos informales e ilegales por el contrario, el espacio público se conforma por las áreas residuales que no fueron aptas para el proceso de urbanización y frecuentemente resultan escasas e inadecuadas para usos urbanos.

- Se afecta la calidad de vida de la población, toda vez que la administración no cuenta con las herramientas necesarias para garantizar su adecuado goce y disfrute, en desarrollo del interés colectivo.
- Se impide la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas adecuadas a la realidad de la ciudad.
- Las solicitudes de información sobre espacio público no son respondidas de manera oportuna ni aportan información confiable.
- Pérdida de credibilidad en la capacidad de control de las instituciones del Estado.
- Se presentan quejas y reclamos por parte de los potenciales usuarios de la información.
- Se incrementan los costos jurídicos, administrativos y de operación.
- Se produce la toma de bienes públicos de manera ilegal para usufructo privado, sin tener en cuenta el interés colectivo.

Dentro de este contexto, a nivel Distrital no se contaba con indicadores de espacio público, convirtiéndose en un logro significativo la construcción de los indicadores para la ciudad de Bogotá D.C. Este se realizó a través de un análisis espacial, a partir de las coberturas que contienen los elementos que conforman de forma directa e indirecta el espacio público, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1504 de Agosto 4 de 1998⁵.

A continuación se realiza una aproximación a la situación del espacio público en Bogotá D.C.:



Fuente: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.

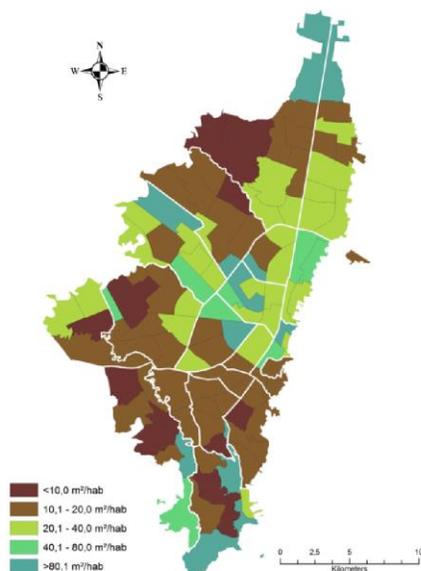
⁵ Los índices de espacio público se obtuvieron con el análisis de los diferentes componentes del sistema de espacio público de la ciudad (zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, estructura ecológica principal y sistema vial), garantizando la consistencia topológica (cobrimiento del área de estudio y eliminación de traslapes entre coberturas de diferentes fuentes) y de atributos (creación de campos relacionados con localidad, UPZ y área final). Se seleccionaron tres indicadores que otorgan una expresión cuantitativa observable del espacio público en la ciudad, los cuales describen las características y fenómenos de sus componentes y permiten la comparación con estudios previos de espacio público en Bogotá y estándares internacionales.

Gráfico No. 17

Espacio Público Total por Habitante⁶: Al analizar los resultados de espacio público total por habitante, encontramos localidades como Teusaquillo con el índice más alto (42.2 m²), dado que en esta localidad se localiza una parte del Parque Metropolitano Simón Bolívar, así como importantes vías arteriales: Avenida NQS, Avenida 68, Avenida Caracas, Calle 26 y Avenida Calle 63.

En contraste, la localidad de Ciudad Bolívar tiene el índice más bajo de toda la ciudad (11.79 m²), donde la relación del indicador es baja con respecto al de las otras localidades, al igual que el valor de las vías vehiculares.

Se identifican las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo y Mártires como las de menores índices en vías peatonales, en contraste con Ciudad Bolívar que ocupa el primer lugar, seguido por las localidades de Usme, San Cristóbal, Bosa, Kennedy y Rafael Uribe Uribe.



Fuente: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.

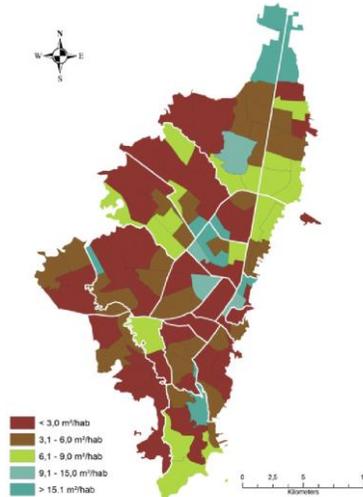
Figura No. 4

Espacio Público Efectivo por Habitante⁷: Actualmente, el espacio público efectivo por habitante con carácter permanente es de 3.93 m²; si tomáramos como meta de ciudad el índice mínimo de espacio público efectivo por habitante de 15 m² definido en la normatividad, se concluye que hasta el momento, la ciudad ha alcanzado apenas un 26% de la meta de espacio público de acuerdo a su población,

⁶ Este indicador establece la relación entre el Espacio Público Total frente a la población habitante. Es calculado con la información del inventario de espacio público en Bogotá D.C., a 2012 y está referido al suelo destinado para espacio público en el área urbana y de expansión. Incluye el sistema de parques y zonas verdes, la estructura ecológica principal, las plazas y plazoletas y el sistema vial compuesto por alamedas, vías peatonales, vías vehiculares y ciclo rutas.

⁷ Este indicador establece la relación entre el Espacio Público Efectivo frente a la población habitante; se define Espacio Público Efectivo como el "espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas". (Retomado por el documento Conpes 3718. Bogotá 2012).

evidenciando que diez localidades se encuentran por debajo del indicador. Los resultados entre localidades varían de acuerdo a la dotación de parques, zonas verdes, plazas y plazoletas en cada una de ellas.



Fuente: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.

Figura No.5

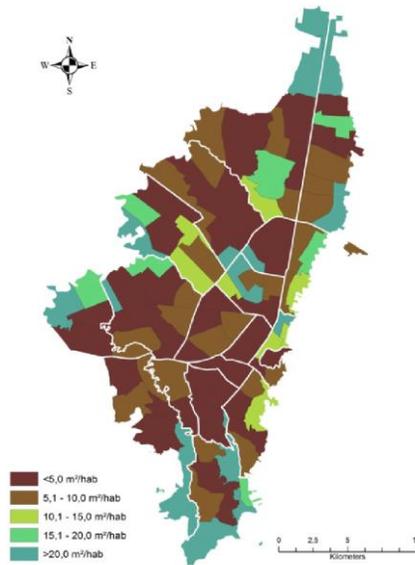
En este sentido, las localidades de Teusaquillo con $14,2\text{ m}^2$; Barrios Unidos con 8 m^2 y Santa Fe con $7,4\text{ m}^2$ por habitante, tienen la mayor disponibilidad de parques urbanos de escala metropolitana, ubicándose en los índices más altos. Adicionalmente, estas localidades presentan una baja densidad poblacional.

Por su parte, localidades como Suba, Engativá y Kennedy cuentan con la mayor disponibilidad de parques de las escalas vecinal y zonal; no obstante, la elevada densidad poblacional de estas localidades, sumada a la carencia significativa de espacio para la recreación pasiva y activa de sus ciudadanos, da como resultado bajos índices de disponibilidad de espacios públicos efectivos por habitante.

El indicador de espacio público efectivo por habitante para la localidad de La Candelaria es de $1,9\text{ m}^2$, ubicándola en el nivel más bajo, debido a la falta de suelo destinado a parques y zonas verdes, a pesar de que ésta la localidad cuenta con el valor más alto de la ciudad en espacios públicos duros como plazas y plazoletas.

Espacio Público Verde por Habitante⁸: El indicador de espacio público verde es de $6,30\text{ m}^2$ por habitante; éste a diferencia del anterior, incorpora la totalidad de las áreas públicas de la estructura ecológica principal y excluye las plazas y plazoletas (espacios duros). El $4,39\%$ ($1.815,61\text{ ha}$) del suelo urbano y de expansión de la ciudad, corresponde a la estructura ecológica principal.

⁸ Este indicador permite medir la cantidad de espacio público verde orientado a satisfacer las necesidades de recreación, permanencia al aire libre y de encuentro, constituido además por las áreas para la conservación y preservación de los sistemas orográficos e hídricos, los parques y las zonas verdes.



Fuente: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.
Figura No. 6

El 1,10% de esta área corresponde al Sistema Distrital de Áreas Protegidas y el 3,29% restante a las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental de corredores ecológicos.

Si tenemos en cuenta que el promedio de áreas verdes por habitante es de 6.30 m², se concluye que las áreas aportadas por la estructura ecológica principal de la ciudad, constituyen el mayor peso de las áreas verdes contabilizadas en este indicador, por encima de los parques y las zonas verdes.

De nuevo la localidad de Teusaquillo con 14,8 m² se ubica como la de mayor cantidad de metros verdes por habitante y Usme en segunda posición con 13,1 m², dado que en su territorio se localiza gran parte del Parque Ecológico de Montaña Entrenubes y zonas de ronda hidráulica del sistema de quebradas, entre las que se encuentran Yomasa, Fucha, Chuniza y Santa Librada.

Subproblema 2: Se requiere fortalecer la administración de los bienes a cargo del Distrito.

En contraste con la problemática anterior, se encuentra la administración de los bienes a cargo del Distrito, ya que tanto la administración directa de bienes de uso público y fiscales (a través de la cual el Distrito debe hacerse cargo de los gastos que se generen para lograr mantener los bienes en condiciones adecuadas de uso -pago de servicios, mantenimiento, pólizas, etc.-) como la indirecta (en la cual a través de diversas modalidades jurídicas se entregan los bienes para que sean administrados por un tercero), se ve afectada por:

- Falta de recursos económicos y capacidad operativa para el desarrollo de actividades de administración en los bienes que se administran directamente.
- Alternativas limitadas de administración indirecta de espacios públicos, para aquellos bienes que no generan aprovechamiento económico.

No contar con la capacidad operativa requerida para lograr la administración adecuada de los bienes genera:

- Incremento de costos de mantenimiento del espacio público para el Estado.
- Lucro indiscriminado, sin ningún control del mismo, ni retribución para el Distrito.
- No reinversión de recursos para mantenimiento de espacios públicos en la ciudad.

Actualmente se cuenta con 1.271 bienes fiscales, de los cuales cuentan con documentos de entrega, es decir, entregados en administración a terceros, 707 bienes. Del total de estos bienes se realiza control a su uso y mantenimiento, a aproximadamente el 30% de ellos, toda vez que las entidades distritales a los que son entregados para su uso, no hacen entrega de los informes de seguimiento a tiempo y, por otra parte, el DADEP no cuenta con la capacidad operativa para llevar a cabo el control y visitas necesarias para garantizar su adecuado uso.

Subproblema 3: Invasión y usos inadecuados del espacio público por parte de particulares:

- No existe cultura ciudadana ni sentido de pertenencia social frente a la importancia de la conservación y buen uso del espacio público.
- Se presentan cerramientos ilegales de calles y zonas verdes, zonas de recreación e instalación de elementos que perturban la movilidad por parte de particulares (normalmente los vecinos y los urbanizadores que viven en los alrededores de los predios), que restringen el acceso a un reducido grupo de personas.

La invasión indiscriminada del espacio público genera:

- Deterioro de la calidad de vida de los habitantes y visitantes de la ciudad.
- Espacios públicos restringidos para uso, goce y disfrute de la comunidad.
- Mala imagen de la ciudad y desvalorización de zonas de la ciudad.

Subproblema 4: Persiste el interés privado en el uso, explotación y aprovechamiento económico del espacio público para beneficio particular de actores sociales como vendedores informales, comerciantes formales y ciudadanía en general. Si bien las ventas informales se han convertido en una problemática importante para el disfrute colectivo del espacio público y la convivencia en la ciudad, existen también otras actividades de aprovechamiento económico del espacio público que generan impactos sobre el tráfico, la movilidad,

el mobiliario urbano y la economía de la ciudad, cuyas externalidades tradicionalmente fueron asumidas por la Administración Distrital.

Es decir, la ciudad venía invirtiendo recursos públicos para pagar gastos que deberían ser parte de los costos de operación y funcionamiento de actividades privadas.

La apropiación indebida del espacio público para fines comerciales, se debe entre otras a:

- Falta de normatividad complementaria para la regulación del uso y aprovechamiento económico del espacio público.
- Falta de mayor compromiso de las entidades gestoras y/o administradoras del espacio público en la implementación de la normatividad ya existente.
- Falta del equipo logístico necesario que lleve a cabo el control en calle, al adecuado uso del espacio público.

En este sentido, se presenta disminución de espacios públicos con ambientes adecuados para actividades culturales, recreativas, equipamiento comunal, movilidad, deterioro del espacio público, incremento de costos de mantenimiento del espacio público para el Estado y aumento en los niveles de inseguridad y generación de mafias organizadas para retribución económica a partir del uso indebido del espacio público.

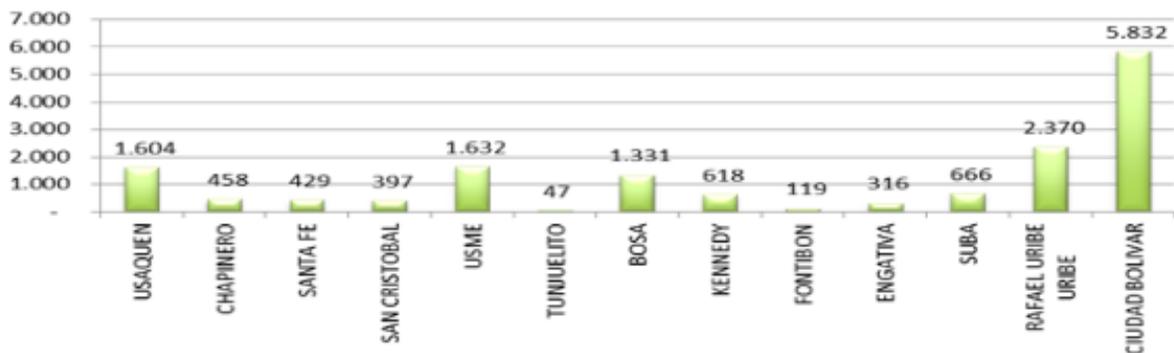
Al respecto, se tienen las siguientes aproximaciones al impacto económico de esta problemática:

- **Carreras atléticas:** De acuerdo con la información encontrada en los diferentes portales electrónicos, en el último año se realizaron cerca de 22 carreras atléticas por las calles de la ciudad, con recorridos que estuvieron en un rango entre los 5 a 80 kilómetros, abarcando algunos municipios aledaños. Cada una de estas carreras tuvo un costo de inscripción que osciló entre los \$45.000 y los \$90.000 pesos; dependiendo del nivel de convocatoria y de la magnitud de la carrera, con un número de participantes entre 700 (carrera Indoor 5K) a 44.152 (Media Maratón de Bogotá 2013). Carreras que recibieron por concepto de inscripciones, ingresos entre los 100 y los 2.650 millones de pesos.
- **Campamentos de obra:** Constructores y urbanizadores vienen instalando sus campamentos de obra en el espacio aéreo de los andenes contiguos al predio de la obra, generando deterioro físico del espacio público además de impedir o limitar el paso de los peatones. Luego de terminar la obra y realizar el desmonte del campamento, los constructores no se responsabilizan por realizar las obras suficientes para recuperar las zonas utilizadas, estas obras de recuperación son un costo adicional que también viene asumiendo la Administración Distrital. Dependiendo de las diferentes características del adoquín y de las especificaciones del andén, los valores por mantenimiento oscilan entre \$55.000 y \$100.000 pesos/m².

- **Eventos publicitarios y promoción de contratación o de servicios:** Permanentemente los andenes, alamedas y plazas de la ciudad se encuentran invadidos por diferentes tipos de empresas que realizan la promoción de sus productos o servicios, con el fin de atraer usuarios llegando de forma directa a las zonas donde se encuentran los posibles clientes, muchas veces instalando elementos físicos sobre el espacio público como carpas publicitarias⁹, sin ninguna retribución que beneficie a la ciudad.

Subproblema 5: Conflictos derivados del uso del suelo. Una de las problemáticas más sentidas son los desarrollos habitacionales informales o ilegales presentados en el Distrito Capital en la última década, los cuales ascienden aproximadamente a 18.000 ocupaciones en dinámica y otras 10.000 ya consolidadas en 13 de las 20 localidades de la ciudad de acuerdo con el seguimiento realizado por la Dirección de Seguridad de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Ocupaciones identificadas por localidad



Fuente: Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y control de Vivienda – Secretaría Distrital de Hábitat.

Gráfico No. 18

En los últimos años, esta actividad ilegal viene asociada con otros delitos conexos de alto impacto como son micro-tráfico, grupos de limpieza, extorsión, etc., que han derivado en estructuras criminales, las cuales estafaban a miles de ciudadanos que soñaban con tener una vivienda propia, se le debe sumar a esto en lo penal, el que dichas estructuras nunca habían podido ser judicializadas.

⁹ Las carpas que usualmente utilizan para el desarrollo de actividades comerciales, varían de tamaño de acuerdo al objetivo, es así como instalan carpas que van desde 2x2 metros (4m²) hasta 10x10 metros (100m²), en donde ofrecen todo tipo de productos o servicios. Si se toman como referencia los precios del suelo de tipo comercial en zonas como los centros comerciales, se calcula que estas empresas dejan de pagar por concepto de arriendo entre \$56.000 y \$ 150.000 pesos por metro cuadrado (según datos obtenidos de los centros comerciales Centro Mayor y Gran Estación respectivamente).

Problema 4: Persistente concentración territorial de homicidios y delitos de alto impacto

En el año 2014, la Secretaría Distrital de Gobierno realizó una priorización de 75 polígonos barriales, en razón a la concentración de homicidios y delitos de alto impacto en la ciudad; ahora bien, considerando que la intervención en estos microterritorios evidenció el traslado de las problemáticas a las zonas aledañas (*efecto globo*), se decidió intervenir en zonas más amplias, con énfasis en las UPZ (18) de las 10 localidades priorizadas.

Para 2015, la Secretaría Distrital de Gobierno ha priorizado 33 territorios que abarcan, a su vez, 33 UPZ, con un total de 1.600 barrios. En este sentido, la estrategia avanzó hacia una concepción más integral de la intervención, incorporando a la concentración de los delitos de alto impacto, zonas con factores detonantes para fenómenos de convivencia y seguridad.

En este marco, entre los meses de abril y agosto de 2015, el componente de Territorios de Vida y Paz de la Secretaría Distrital de Gobierno realizó una caracterización de dichos fenómenos mediante un ejercicio de cartografía social y la aplicación de 665 encuestas, cuyas principales causas o hallazgos se describen a continuación:

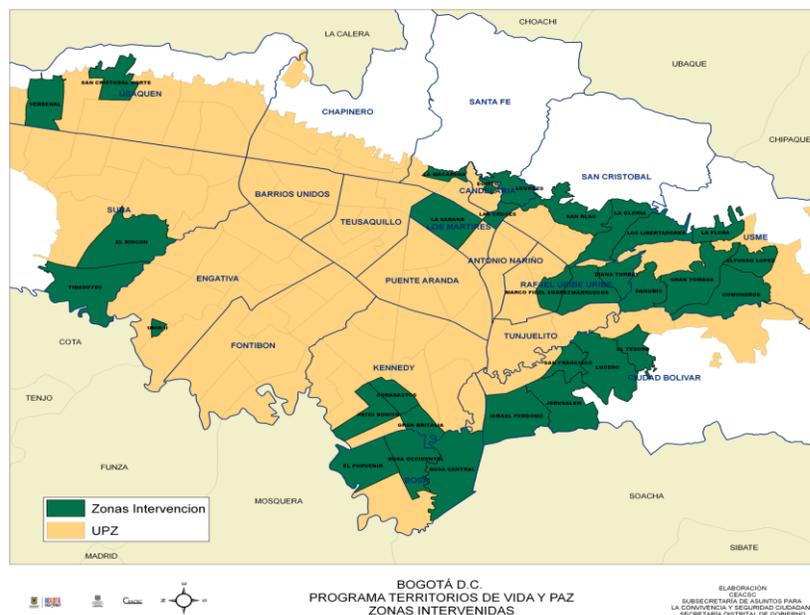
- Las personas identifican problemas de pandillismo y delincuencia común en estos sectores.
- El rango de edad de quienes cometen delitos de alto impacto, está entre los 14 y los 26 años.
- Son reportados como factores que inciden en la convivencia, la falta de oportunidades y alternativas para el uso del tiempo libre de los y las jóvenes.
- El más importante porcentaje de delitos se producen con arma blanca (60%).
- Las personas toman como principal causa que afecta su seguridad física, el expendio y consumo de drogas.
- Existe un desconocimiento de rutas para la atención y derivación de casos y de métodos de solución de conflictos.
- Las personas reportan como sitios de inseguridad y concentración de la delincuencia, los parques de la ciudad.
- Las personas reportan como factores que inciden en la inseguridad, el inadecuado manejo de basuras y la falta de iluminación.

Los anteriores hallazgos se constatan con los resultados de las encuestas:

- El 52,1% de las personas ve como preocupante para la seguridad de su sector el pandillismo y la delincuencia común.
- El 71,9% de los asaltantes están en el rango de 14 a 26 años.
- El 59,8% de los asaltantes usaron armas blancas.
- En promedio, el 65% de las personas no conoce ningún mecanismo alternativo de solución de conflictos.

- El 63,9% de las personas no presentó denuncia formal frente a la ocurrencia de delitos.
- El 65,6% de las personas residentes en las zonas no se sienten seguros viviendo en Bogotá.
- El 50,9% de las personas han presenciado delitos sin ser víctimas.
- El 41,5% califica como regular el estado de los parques.
- Las personas toman como principal factor de inseguridad las basuras, la falta de iluminación pública y la presencia de vectores.
- Las personas toman como principal causa que afecta la seguridad de su barrio el expendio y consumo de drogas.

Mapa No. 1 Georreferenciación Estrategia Territorios de Vida y Paz (33 UPZ)



Fuente: TVP. Geo-referenciado por el CEACSC –SDG. 2015.

Desde otra perspectiva del enfoque territorial, se identifica la existencia de problemas relacionados con la localización en entornos escolares seguros, los cuales se asocian a *“distintos factores psicológicos y sociales que tienen incidencia sobre el comportamiento de los jóvenes. Se asume que las condiciones del entorno, así como ciertas características psicológicas de los individuos, están asociadas con el desarrollo de la delincuencia y comportamientos agresivos. La inseguridad de los alrededores del colegio ha recibido explicaciones estructurales y no estructurales, fenómenos de delincuencia común, presencia de pandillas, mercados ilegales o informalidad de la economía...”* (Encuesta clima escolar SED, 2013).

En contraste, a partir de un proceso de diagnóstico y recorridos realizados desde el componente de entornos escolares de la Secretaría Distrital de Gobierno, se identifican entre las problemáticas recurrentes, la venta y consumo de sustancias

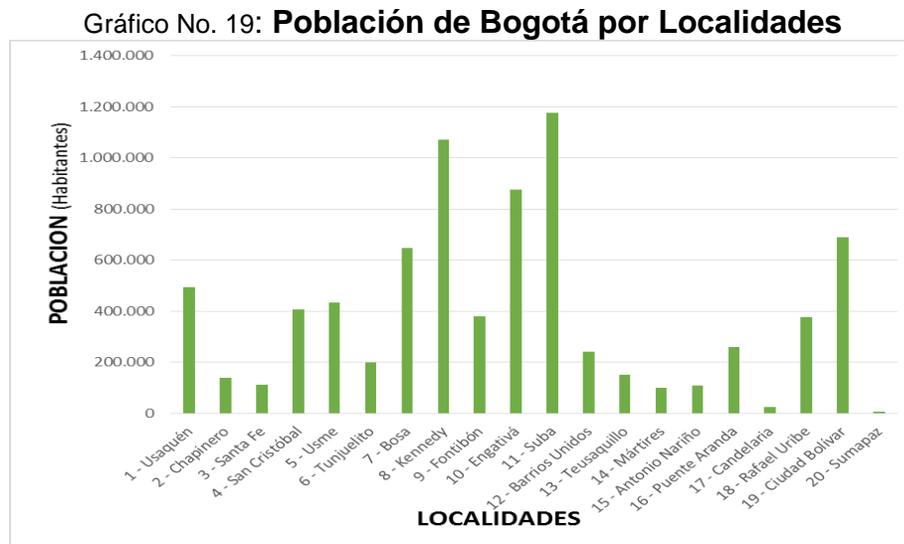
psicoactivas, presencia de grupos juveniles en conflicto, vendedores informales, habitantes de calle, práctica de hurto y espacios físicos deteriorados, que generan percepción de inseguridad, ya que los y las estudiantes se encuentran con dinámicas y situaciones que ponen en riesgo la integridad de los niños, niñas y adolescentes en su entorno escolar.

Ante esta realidad, se identifica la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en los entornos escolares de las Instituciones Educativas Distritales de las 20 localidades del Distrito Capital, para que los niños, niñas y adolescentes disfruten y se apropien de una ciudad más segura e incluyente dentro de los ambientes escolares, dando también cumplimiento a lo establecido en el acuerdo 449 de 2010, “por medio del cual se estableció el programa ‘camino seguros al colegio’, como política distrital en Bogotá D.C.

Problema 5: Déficit de infraestructura y equipamientos frente a las crecientes necesidades de la población en materia de defensa, seguridad y justicia

Bogotá al igual que otras ciudades del mundo, está expuesta a diversos factores y situaciones que ponen en riesgo a toda su población. Día a día, se incrementan las condiciones de riesgo en la ciudad, bien sea por fenómenos naturales o antrópicos no voluntarios, como también por fenómenos de origen humano que se hacen de manera voluntaria y que afectan la seguridad y la integridad de los habitantes del Distrito Capital.

Frente a este panorama de riesgos e incidentes, la ciudad requiere una respuesta oportuna e integral, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la disponibilidad de infraestructura y equipamientos para una respuesta oportuna en los territorios:



Fuente: DANE - Secretaría Distrital de Planeación: Convenio específico de cooperación técnica No 096-2007. Bogotá. Proyecciones de población 2005-2015.

Teniendo en cuenta que la distribución por localidad de los incidentes, delitos y conflictividades y el número total de éstos están correlacionados con la cantidad de habitantes, las condiciones de riesgo por fenómenos de origen natural, socio natural, de origen tecnológico y humano, junto con la ocurrencia histórica de éstos, plantean la necesidad de servicios específicos propios y especializados; por otro lado, la forma en que el Gobierno Distrital interpreta las necesidades de la comunidad frente a los problemas de riesgo público y a partir de estos canaliza recursos y expide política pública en gestión del riesgo y en atención y gestión del mismo, son dos casos en los que el tamaño de la ciudad es una variable determinante por sus condiciones naturales, de desarrollo urbano y crecimiento poblacional.

Ahora bien, el Decreto 563 de 2007, por el cual adoptó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia – PMSDJ para Bogotá D.C., prevé y justifica la implementación de equipamientos nuevos asociados a seguridad, defensa y justicia entre el año 2003 y el año 2019, para lo cual en el Anexo 2 del mencionado Decreto (Tabla de Red de equipamientos) enlista los equipamientos necesarios para el Distrito en dicho periodo.

En el desarrollo y avance de los proyectos del sistema de equipamientos del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia y según los plazos de ejecución previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia y priorizadas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, se evidencia un déficit de equipamientos implementados, especialmente los relacionados con seguridad, convivencia y resolución pacífica de conflictos.

La necesidad de estos equipamientos se fundamenta en estudios de demanda local de oferta institucional y de servicios, teniendo en cuenta que se garantizará la disponibilidad de la oferta para la atención a la población del Distrito Capital, priorizándose la inversión que sirve para mejorar la cobertura en localidades que enfrentan mayores índices de violencia, conflictividad, criminalidad o riesgos frente amenaza natural o antrópica. Por otra parte, la implementación de equipamientos también se justifica en las necesidades que se evidencian en los Consejos de Seguridad, en los cuales participan las cabezas del Gobierno Distrital.

Adicionalmente para la implementación de los nuevos equipamientos se tienen en cuenta los siguientes aspectos: I) La localización de la Demanda, II) Los déficit existentes y III) La mejor distribución en función de la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y en el marco de una adecuada integración con la región.

Dichas necesidades se originan en factores como:

- El incremento de la población residente, flotante y turista en la ciudad capital, lo cual hace que se genere una baja disponibilidad de bienes y servicios para el apoyo de la seguridad y la convivencia ciudadana, frente a lo dispuesto en el plan maestro de equipamientos.

- La falta de articulación operacional de las estrategias de la fuerza pública frente a las políticas de la administración de la ciudad.
- El colapso del sistema judicial e insuficiencia de equipo técnico de investigación criminal que facilite la recolección, procesamiento y aseguramiento de las pruebas para las demás autoridades judiciales.
- La deficiencia en equipos técnicos de inteligencia para poder cumplir los procesos dirigidos a la producción de inteligencia en relación con todos los fenómenos y organizaciones que alteran el orden público.

En consecuencia se produce,

- Incremento de fenómenos de violencia en las comunidades.
- Disminución de la capacidad operativa de la fuerza pública en el cumplimiento de su deber.
- Rezago tecnológico en los bienes usados por la fuerza pública y al servicio de la seguridad.
- La persistencia de desequilibrios desde lo planteado en la política pública en materia de seguridad y las acciones desarrolladas por la fuerza pública.

En este sentido, el déficit en los equipamientos previstos en el Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia, se ve reforzado por actividades relacionadas con criterios para la implementación de los equipamientos asociados a Estaciones de policía, Estaciones de bomberos – Plan estratégico de atención de emergencias, UPJ – URI, CAI de borde, Casas de Justicia y Centros de Convivencia, entre otros, así como la necesidad de realizar una revisión del PMESDJ, a fin de actualizar algunos elementos de la norma que permitan garantizar la implementación y desarrollo de los diferentes equipamientos, incluyendo de manera preferencial en la revisión del PMESDJ los criterios y lineamientos de los equipamientos para el componente del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente - *SRPA*. Art. 80 Dec. 563 de 2007.

Cabe mencionar como caso particular de las necesidades y retos frente a la renovación de infraestructura tecnológica, la integración del Sistema NUSE 123, que se hace realidad en el uso común de una misma plataforma tecnológica, tanto por parte de la Sala Unificada de Recepción - SUR de la Línea 123, a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno, como de las Agencias de Despacho que hacen parte del mismo: Centro Automático de Despacho – CAD – de la Policía Metropolitana, Centro Regulador de Urgencias y Emergencias – CRUE, UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, Centro de Control de Tráfico de la Secretaría de Movilidad, y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER.

Los retrasos en la renovación tecnológica, pueden generar fallas en los subsistemas¹⁰ y con ello disminución de la capacidad operativa del sistema, teniendo

¹⁰ De acuerdo con el Decreto 563 de 2007, está conformada por los subsistemas de: a) Telefonía - recepción de llamadas, b) Radiocomunicaciones, c) Terminales móviles de datos, d) Circuito cerrado de televisión - CCTV, e) Sistema de cómputo

en cuenta que entre los años 2011 y 2014, ingresaron en promedio a la Línea 123 68.744 llamadas diarias (cerca de 25 millones de llamadas por año).

Ahora bien, vale la pena mencionar que el proceso de implementación de los equipamientos se ve impactado por las siguientes circunstancias:

- Actualmente, en el Distrito hay dificultades para tener suelo apto y libre para la implementación de estos equipamientos.
- Hay una serie de requisitos muy específicos en la norma que no facilitan ni propician que se pueda habilitar y apropiar suelo para el desarrollo de estos equipamientos.
- Los criterios y parámetros de localización establecidos en la norma no están adecuadamente desarrollados para varios equipamientos previstos en el Plan Maestro.
- Es necesario fortalecer las gestiones para la implementación de los equipamientos, con las correspondientes apropiaciones presupuestales y para la adquisición de suelo.

Por otro lado, en Bogotá se registra la ocurrencia de aproximadamente 103 incidentes diarios de emergencias por incendios, materiales peligrosos, rescates, emergencias conexas y actividades de prevención, que ocasionan la pérdida de vidas humanas y daños ambientales y materiales, cuando se presentan situaciones de emergencias, bien sea de origen natural o antrópico no intencional, o las ocasionadas intencionalmente.

Adicionalmente, en la ciudad se presentan situaciones de emergencias tales como deslizamientos, inundaciones, incendios estructurales y forestales, accidentes vehiculares, incidentes con materiales peligrosos, los cuales ocasionan en mayor o menor proporción daños materiales a la infraestructura, a viviendas, a vías, al patrimonio, al medio ambiente y, en ocasiones, la pérdida de vidas humanas.

Una ciudad como Bogotá es altamente vulnerable ante las amenazas descritas, ya que su crecimiento poblacional y su densificación, representados en un incremento poblacional cercano a los 150.000 habitantes/año, traen consigo la demanda de mayores y mejores servicios urbanos. Por su parte, este crecimiento incrementa las condiciones de riesgo derivado de mayores accidentes domésticos, de tránsito, ocupación de zonas inestables en las zonas montañosas, ocupación de zonas inundables, urbanización ilegal en zonas no cubiertas por los servicios de alcantarillado, entre otros.

Es así como la Unidad Administrativa Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá – UAECOB, se enfrenta al reto de una ciudad cambiante, cosmopolita y con una dinámica urbana marcada por la llegada masiva de población, la densificación de la ciudad hacia arriba (construcciones de grandes alturas) y el incremento de la

para la recepción de llamadas y despacho, f) Geo-localización de vehículos AVL/GPS, g) Bases de datos compartidas y geo-referenciadas, y g) Subsistema de información Estadística.

población tanto residente como flotante, así como al crecimiento en la oferta de servicios comerciales e industriales.

Estas dinámicas, la mayoría de las veces desordenadas y sin control, incrementan las condiciones de riesgo en la ciudad, lo cual se ve traducido en el aumento de accidentes domésticos y accidentes ocasionados por riesgo tecnológico cuando las empresas nuevas no cuentan con los debidos programas de bienestar y seguridad, en relación con los fenómenos anteriormente mencionados.

En el Distrito Capital, el promedio de emergencias atendidas durante los últimos cinco años (2010-2014) ha sido de 37.128 casos. En la vigencia 2015 con fecha de corte 30 de junio, se han atendido un total de 18.774 emergencias.

Estadísticas Atención de emergencias 2010 a 2015

VIGENCIA	Total Incendios	Rescates	Incidentes Materiales Peligrosos	Otros(**)	Total Emergencias Atendidas	Tiempo Promedio de Respuesta
2010	1.817	2.723	4.169	19.631	28.340	08:05
2011	1.571	3.376	5.561	29.890	40.398	07:56
2012	1.972	1.256	4.237	31.770	39.235	08:14
2013	1.973	1.278	3.767	31.856	38.874	08:10
2014	1.532	1.188	3.790	32.285	38.795	08:37
2015(*)	844	661	1.970	15.299	18.774	08:30
TOTAL	9.709	10.482	23.494	160.731	204.416	

Fuente: Boletines Estadísticos UAECOB.

Tabla No.4

(*) a Junio 30

(**) Incidentes de origen natural, accidentes, inundaciones, incidentes con animales, fallas eléctricas, APH (atención pre-hospitalaria), quemas prohibidas, prevenciones, falsas alarmas y fenómenos de remoción en masa

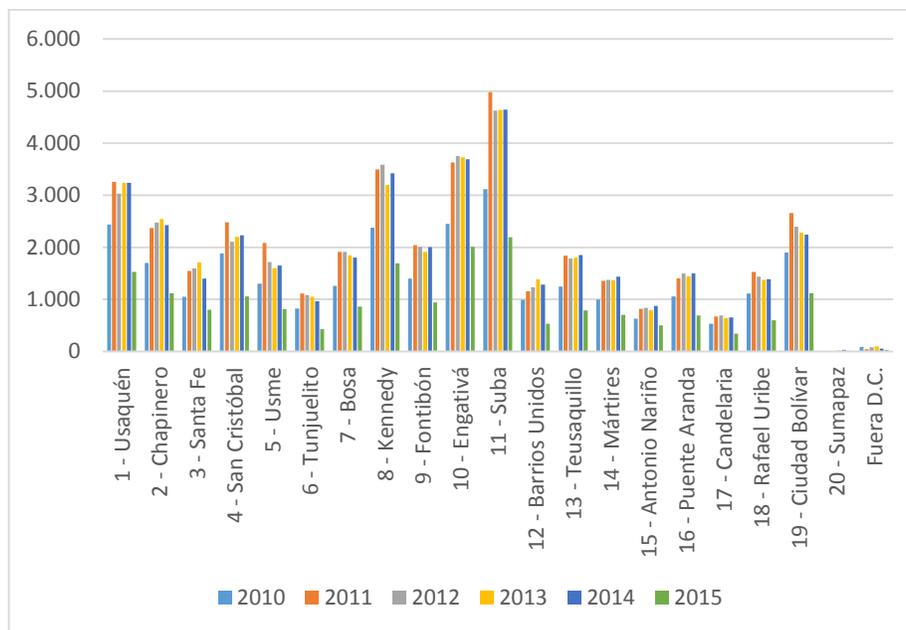
Como se expone en el anterior cuadro, el promedio de incendios compuesto por incendios vehiculares, forestales y estructurales durante los cinco años citados, está en 1.773, los rescates en 1.964, incidentes con materiales peligrosos en 4.305 y aquellos servicios denominados “Otros” 29.086; estos últimos con un nivel de participación superior frente al total de las emergencias atendidas por el Cuerpo Oficial de Bomberos.

De igual forma, se observa cómo la ocurrencia de incidentes con materiales peligrosos también tiene una notoria participación dentro del total de las emergencias que se presentan en la ciudad.

Por otro lado, tal como se observa en el cuadro de estadísticas de atención de emergencias, el tiempo de respuesta durante el periodo analizado ha estado en un promedio de 8:14 min. para servicios IMER (Incendios, materiales peligrosos, explosiones y rescates).

Respecto a la intervención a nivel territorial, Bogotá se subdivide en 20 localidades y en estas se agrupan alrededor de 1.200 barrios en el perímetro urbano y la zona rural de Sumapaz. El promedio más alto de atención de emergencias se presenta en la localidad de Suba, en la que se han presentado un total de 24.201 emergencias de enero de 2010 a junio de 2015, con un promedio de 4.034 emergencias anuales, seguido de Engativá con 19.258 emergencias, Kennedy con 17.770 y Usaquén con 16.731.

Total de Emergencias atendidas por Localidad



Fuente: Boletines estadísticos UAECOB

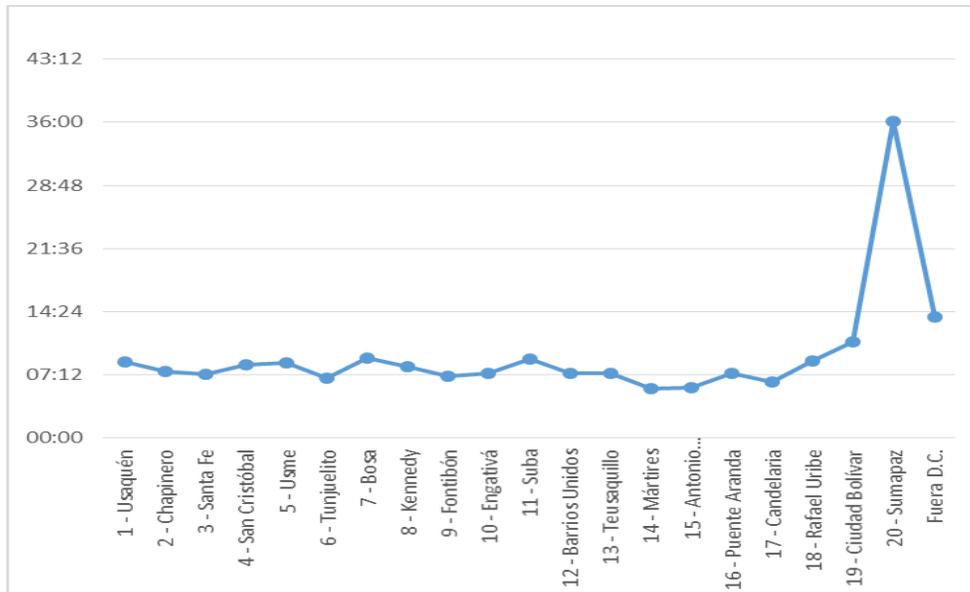
Gráfico No. 20

Los tiempos de respuesta (2010-2015) bajo los que se han atendido las emergencias reportadas a la Unidad a través del Sistema NUSE 123, han estado entre los 07:56 y los 08:37 minutos; la localidad del perímetro urbano con los tiempos más altos es Ciudad Bolívar, con un tiempo de 11:03 minutos aproximadamente, de acuerdo con las cifras por servicios y tiempos registrados; desde luego, se debe citar la Localidad de Sumapaz, que por sus condiciones de zona rural complejiza la prestación del servicio en periodos óptimos bajo las metas propuestas por la Unidad, y su promedio está dentro de los 34:00 minutos.

Aspectos externos a la entidad inciden de manera significativa en los tiempos de respuesta para la atención de emergencias; el estado de la malla vial y aspectos relacionados con la movilidad en la ciudad por obras y cerramientos de vías, entre otros factores, no se encuentran bajo la gobernabilidad de la entidad y afectan los tiempos de respuesta.

Sin embargo, la Unidad genera diferentes estrategias a fin de contrarrestar en alguna medida estas afectaciones, como son la colocación de puestos de avanzada en diferentes puntos críticos ubicados en lugares estratégicos de la ciudad, los cuales permiten que en horas pico exista una mayor cobertura del servicio; así mismo, se han desarrollado internamente ejercicios de alistamiento en las estaciones, con el fin de estandarizar los tiempos en esta actividad y llevar un control más efectivo que permita mitigar y disminuir los tiempos en la respuesta de las emergencias.

Tiempo promedio de respuesta a emergencias por Localidad



Fuente:
Gráfico No. 21

A continuación se presentan dos subproblemas en relación con la capacidad de respuesta ante emergencias:

Subproblema 1: Se presenta un déficit de estaciones respecto a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT y el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia

Derivado del POT, el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia en su propósito de reducir los riesgos contra la vida, la integridad personal, el patrimonio de las personas y en general los riesgos contra la seguridad del Estado, incorpora el mejoramiento y expansión de la infraestructura para el servicio de bomberos.

Dentro de las políticas generales para el Distrito Capital formuladas en POT compilado en el Decreto 190 de 2004, se resalta la Política de Dotación de Equipamientos, política que involucra la adecuada oferta del servicio de bomberos.

De esta forma, el servicio de bomberos queda incluido en el concepto de seguridad y la planeación de su equipamiento forma parte del Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia.

La red de estaciones de bomberos, que estará integrada por 21 estaciones de bomberos para lo cual se construirán 4 nuevas y se deberán adecuar, ampliar o relocalizar las que se indican.

Así mismo, el artículo 40 hace referencia al Centro Operativo de Emergencias – COE el cual hace parte del sistema para la atención y prevención de las emergencias de la ciudad y debe estar integrado funcionalmente por una estación

de bomberos de la red descrita, un centro distrital de reservas y una sala de crisis que presta servicios al número único 123.

Desafortunadamente, pese a todas las solicitudes y esfuerzos realizados por la UAECOB para dar cumplimiento al mismo, no se han asignado los recursos necesarios para dar continuidad a los lineamientos establecidos en el Plan Maestro, por lo que el estado actual de la construcción, reconstrucción, ampliación y relocalización de Estaciones se detalla a continuación:

Tabla No. 5: **Estado actual de la construcción, reconstrucción, ampliación y relocalización de Estaciones**

Tipo de inversión	Estación de bomberos	Ubicación actual (dirección)	Ubicación final (UPZ)	Tipo de estación	Estado a la fecha
Relocalización	San José de Bavaria B14	Cl. 170 N° 60 – 85	Cr. 53 N° 167-51, UPZ Britalia	A	Cumplido
Reconstrucción	Kennedy B5	Tv. 82 N° 41D – 00 Sur	Tv. 82 N° 41D – 00 Sur, UPZ Kennedy Central	B	Cumplido
Relocalización	Suba B12	Cr. 92 N° 143 – 05	Cr.104 152 A 65, UPZ Tibabuyes	B	NO
Relocalización	Fontibón B6	Cl. 25 N° 99 – 34	Cll. 22 No. 95 -32 UPZ Fontibón	A	Cumplido
Relocalización	Bellavista B9	Dg. 36 Sur N° 10 – 57 Este	Cr. 15 Este N° 41B 06 Sur UPZ La Gloria	A	NO
Relocalización	Ferías B7	Cr. 69J N° 72 – 61	Sin definir	A	NO
Relocalización	Candelaria B11	Dg. 62 Sur N° 22B – 07	Plan Parcial Colcultidos, UPZ Arborizadora	A	NO
Ampliación y adecuación	Central B2	Cl. 11 No 20 A 10	UPZ La Sabana	B	NO
Nueva Estación	UPZ Santa Bárbara			A	NO
Nueva Estación	UPZ Paseo de los Libertadores			B	NO

Nueva Estación	Operación Nuevo Usme	B	NO
Nueva Estación	UPZ Calandaima	A	NO

Fuente: UAECOB

Tabla No. 6: **Estado actual Centro Operativo de Emergencias**

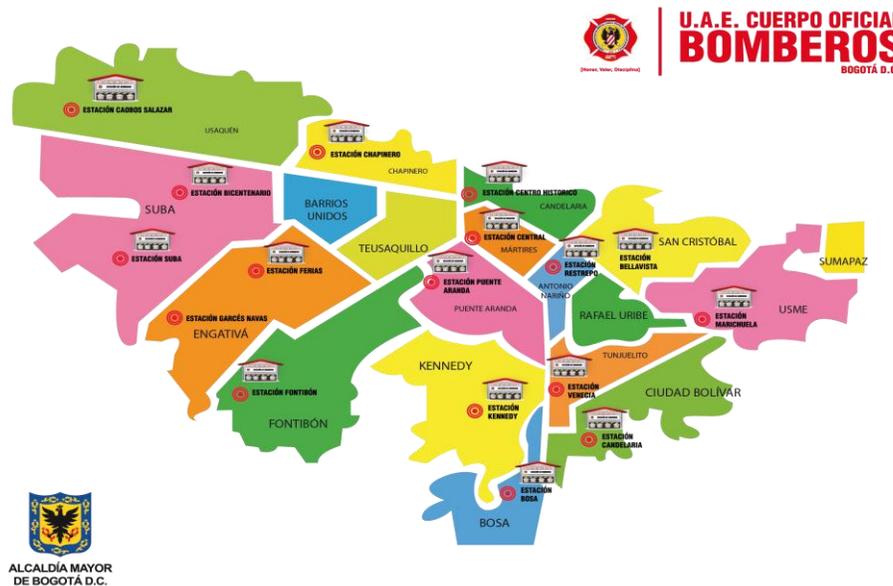
Centro Operativo de Emergencias	Estado a la fecha
Sala de crisis del Sistema del Número Único 123	Cumplido
Centro de Reserva Distrital	NO
Estación tipo A de la red existente (El Espectador)	Cumplido

Fuente: UAECOB

La infraestructura actual para la respuesta con que cuenta la UAECOB, consta de 17 estaciones distribuidas en la zona urbana de la ciudad, es decir, que frente al nivel de cumplimiento en cuanto al Decreto 563 de 2007, la Unidad no ha ampliado su red de estaciones y las condiciones actuales de la ciudad por su crecimiento y la dinámica de la misma en cuanto a población, construcciones y movilidad, requeriría de un replanteamiento de lo dispuesto en la norma, analizando de igual forma el número de emergencias que se presentan en la ciudad, los tiempos de respuesta y la ubicación de los actuales equipamientos de bomberos para la atención de emergencias.

De igual forma y complementario a la infraestructura para la operación, la UAECOB ha planteado la necesidad a la Administración de contar con un equipamiento para la capacitación y entrenamiento del personal uniformado de la entidad, dado que el personal operativo requiere de permanente formación y tecnificación en conocimientos que contribuyan al mejoramiento en la prestación del servicio, este espacio además aporta al cumplimiento que por disposiciones normativas debe dar la entidad en la gestión del riesgo en el manejo preventivo con la comunidad.

Mapa No. 2: Geo-referenciación estaciones de bomberos en Bogotá D.C.



Fuente: UAECOB

Subproblema 2: Se presenta un déficit de personal operativo para la atención de emergencias respecto a los estándares internacionales

En el año 2006, la planta de personal era de 379 uniformados; con la reforma administrativa en el año 2007, se logró llegar a 406 uniformados. Posteriormente en el año 2008, se realizó una nueva reforma donde se crearon 80 cargos adicionales para personal uniformado, llegando a un total de 487 uniformados. En el transcurso de la vigencia 2011 se realizaron las gestiones necesarias para incrementar la planta de bomberos, dando como resultado la expedición del Decreto Distrital 559 de 2011 que estableció la nueva planta de cargos de la UAECOB, logrando un aumento del personal operativo en 236 cargos de personal uniformado, es decir existe un total de planta de personal uniformado para la entidad de 722 operativos.

Con el número actual de cargos autorizados (10 bomberos por cada 100.000 habitantes, cálculo basado en el censo general 2005, siendo éste el último censo realizado por el DANE a la fecha), es necesario indicar que a medida que se incrementa la población, esta proporción se disminuye.

Al tomarse como referencia las ciudades de New York, la cual cuenta con una población de 10.500.000 habitantes, 14.380 Bomberos y 226 Estaciones; Lima con una población de 9.752.000 habitantes, a 2010 contaba con 1200 bomberos y 48 estaciones; y Santiago con 5.128.000 habitantes a 2010 con 22 estaciones y 660 bomberos, se evidencia que la capacidad operativa del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá se encuentra muy por debajo de los estándares Internacionales.

La comparación normalizada por el número de habitantes tanto de Lima como de Santiago de Chile, arroja una atención de alrededor de 200 mil habitantes promedio por estación, mientras que Bogotá atiende más de 400 mil. Esto quiere

decir que en proporción, estas ciudades tienen aproximadamente el doble de estaciones que Bogotá.

MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA

La Constitución Política de 1991 estableció un régimen especial para la ciudad de Bogotá D.C. (artículos 322 al 327), conjugándolo con elementos de autonomía y estableciendo las bases para la descentralización local. El Decreto Ley 1421 de 1993 desarrolló algunos aspectos de la normatividad anterior y estableció el modelo de descentralización territorial para el Distrito Capital, cuyas características son: un territorio delimitado, recursos propios y dos autoridades, una elegida por voto popular, las Juntas Administradoras Locales – JAL, y otra designada por el Alcalde Mayor, los Alcaldes Locales.

La implementación de este modelo de gestión pública presenta debilidades, algunas visibles desde hace algo más de dos décadas, principalmente en lo relacionado con la asignación de competencias y funciones específicas entre las autoridades distritales y locales, el aparato administrativo de las Alcaldías Locales para el cumplimiento de las funciones técnicas y administrativas asignadas a éstas, la gestión articulada de los territorios por las autoridades locales y distritales, la participación incidente de los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que afectan los territorios y el acceso de todos los grupos poblacionales a la participación y a las políticas públicas.

En este orden de ideas, el modelo de descentralización del Distrito Capital se ha basado desde 1991 principalmente en desarrollos normativos a partir del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C y no tanto en profundizar los objetivos y propósitos del modelo de descentralización territorial que éste propuso.

En cuanto a los desarrollos normativos sobresalen la expedición del Decreto 612 de 2006 y el Decreto 101 de 2010, el primero, eliminó tres (3) de las diez (10) Unidades Ejecutivas Locales – UEL, creadas en las entidades del sector central y en los establecimientos públicos para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, y el segundo, culminó el proceso de eliminación de las restantes siete (7) Unidades Ejecutivas Locales – UEL, delegó la facultad de ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local en los Alcaldes(as) locales y estableció un modelo de gestión del territorializado de los recursos locales y distritales.

Adicionalmente, uno de los objetivos de la creación del sector localidades fue que éstas sirvieran de marco para la descentralización territorial y la desconcentración de la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales. El balance de las últimas administraciones evidencia que ha existido un énfasis mayor en la desconcentración de funciones que en la descentralización política administrativa. Hoy en día, no se cuenta con un Acuerdo proferido por el Concejo Distrital que reparta las competencias y funciones

administrativas entre las autoridades distritales y locales, y cada una de las administraciones distritales ha generado lineamientos de política y directrices en los distintos planes de desarrollo.

En lo que respecta al aparato administrativo de las localidades se presentan debilidades para cumplir con las funciones técnicas y administrativas asignadas. En estos momentos son dos las principales responsabilidades que asumen las localidades: la primera, la inversión de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, y la segunda, la gestión en el marco del control policivo. Las debilidades se relacionan con la asignación de talento humano, el desarrollo de la infraestructura física, la implementación de tecnologías de la información y la comunicación. Esto se refleja en que las Alcaldías Locales carezcan de personería jurídica y que el equipo de trabajo asignado a cada Alcalde Local pertenecen a una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno.

En las últimas cuatro vigencias los 20 Fondos de Desarrollo Local han dejado de invertir un total de \$116.279.842.577, y en lo corrido de la vigencia 2015 (corte a 30 de junio) tan sólo se ha comprometido el 22.75% del presupuesto. La contratación tardía ha generado unas obligaciones por pagar cada vez mayores año tras año, el promedio de las últimas cinco vigencias corresponde al 76% de los recursos asignados, como se puede ver en la siguiente tabla:

**Compromisos acumulados y obligaciones por pagar de los
20 Fondos de Desarrollo Local**

Vigencia	Apropiación vigencia	Compromisos		Sin Ejecutar		Obligaciones por pagar	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
2.011	505.398.465.313	474.482.624.619	93,88 %	30.915.840.694	6,12 %	424.759.440.764	84,04 %
2.012	556.025.636.749	521.234.572.470	93,74 %	34.791.064.279	6,26 %	393.765.604.412	70,82 %
2.013	590.468.059.786	558.904.868.193	94,65 %	31.563.191.593	5,35 %	359.033.754.607	60,80 %
2.014	704.052.430.426	685.042.684.415	97,30 %	19.009.746.011	2,70 %	515.087.511.807	73,16 %
2.015*	675.742.683.722	153.752.567.571	22,75 %	-	-	631.088.790.425	93,39 %

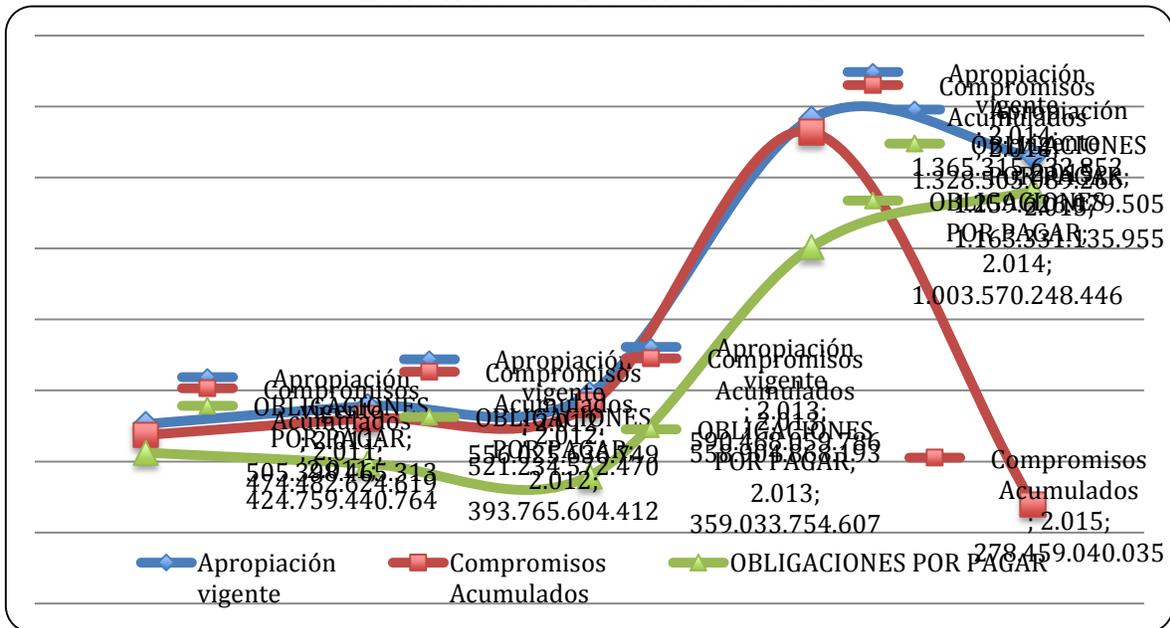
Fuente: PREDIS. * Corte a Junio 30 de 2015.

Tabla No.7

En la siguiente gráfica se puede observar la totalidad de los recursos asignados en cada vigencia (2011-2015) a los 20 FDL, frente a los compromisos generados y las obligaciones por pagar constituidas:

Compromisos Acumulados y Obligaciones por Pagar de los

20 Fondos de Desarrollo Local



Fuente: Dirección Ejecutiva Local – SDG. Corte: 30 de julio de 2015.

Gráfico No. 22

La gestión integral de las localidades recae tanto en las autoridades locales como en las distritales. A las primeras, les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, y a las segundas, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad. La capacidad institucional en lo local no se puede reducir únicamente a las actividades desarrolladas por las Alcaldías Locales, sino que involucra la intervención de las entidades distritales en éstas, y el Alcalde Local es el encargado de coordinar la acción administrativa del Distrito en cada una de las localidades.

La principal instancia de coordinación y articulación para la implementación de las políticas públicas es el Consejo Local de Gobierno, pero a la fecha se presenta duplicidad de funciones e inconvenientes en la ejecución de recursos entre la Administración Central y Local.

Así mismo, los *Planes de Desarrollo Local*, reglamentados por los Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, y el Decreto 518 de 1999, son el instrumento de planeación y gestión local para el desarrollo integral del territorio, pero en estos momentos no sirven para la implementación de las políticas públicas en cada una de las localidades ni proveen lineamientos estratégicos para el accionar de las diferentes autoridades, dado que el referente para la formulación de los Planes de Desarrollo Local es el Plan de Desarrollo Distrital, y la escala de problemas que identifica y trata éste último Plan son del nivel de ciudad.

La participación ciudadana es una de las principales dimensiones de la descentralización política, puede ser definida de diferentes maneras, primero, según las conceptualizaciones del marco normativo, y segundo, por la diversidad de formas o mecanismos mediante los cuales ésta se puede materializar.

Con el fin de tener un conocimiento y comprensión común entre las servidoras y servidores públicos de las entidades y organismos distritales y la ciudadanía en general, es necesario abordarla desde el enfoque de *derechos y fortalecimiento de la democracia local*, de manera que todas las iniciativas en este campo tendrán como propósito devolver el poder de decisión a la ciudadanía en asuntos primordiales de gobierno urbano, como los procesos de planeación de la inversión, el ordenamiento del territorio, la presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

Bogotá, al igual que muchas otras ciudades del país, ha vivido la proliferación de escenarios e instancias participativas de origen institucional, paralelas a movimientos sociales generados en la propia comunidad como respuesta a demandas o reivindicaciones en derechos eventualmente no garantizados. Tal variedad de ofertas “participativas” no siempre inciden en la vida ciudadana y con mucha frecuencia son desconocidas para la mayoría de sus habitantes y en ocasiones cooptadas por diferentes actores.

En general, los diferentes procesos de participación, sin importar el tema, presentan altibajos, solamente un pequeño sector de la comunidad bogotana se vincula, se compromete e impulsa iniciativas de carácter social que den cuenta de las problemáticas que se viven en la Ciudad. El resto, permanece indiferente, probablemente insatisfecho por las actuaciones de gobierno, y también frustrado por las presiones económicas y la falta de tiempo para vincularse a actividades diferentes a las de su propia sobrevivencia. No conocen de la existencia de los espacios para participar o no creen en ellos, y su vinculación se hace más evidente a través de los medios virtuales o de organizaciones de carácter religioso. Esto les dificulta su cercanía a propuestas movilizadoras que intentan modificar la situación.

Las diferentes encuestas realizadas para medir la percepción ciudadana y su vinculación a los diferentes escenarios de la participación arrojan datos como los siguientes: en la tercera Medición de Capital Social en Bogotá (2011) la ciudad registra una caída en la pertenencia a organizaciones voluntarias seculares de 33% frente al 2005 y, los niveles de conocimiento de los mecanismos de participación también disminuyeron (entre 2005 y 2011) registrando las mayores caídas en participación en salud y veedurías ciudadanas con el 40% y 44%, respectivamente.

En igual sentido, los resultados de las Encuestas de Percepción Ciudadana del Programa *Bogotá Cómo Vamos* de 2011, 2012, 2013 y 2014 arrojaron resultados similares. En 2011 el 95% de las personas expresaron no pertenecer a algún grupo u organización comunitaria y la razón principal que esgrimen es la falta de tiempo (48%), de información (30%), porque no saben cómo participar (18%), porque no sirven (16%) y son poco efectivos (12%). Aunque se presenta una mejoría en relación con los porcentajes de 2009 (49%) y 2010 (59%), el 39% de los bogotanos y bogotanas piensa que ha sido manipulada por la politiquería y la corrupción.

En 2012, el 49% de los encuestados, no hizo ninguna acción para resolver un problema que lo haya afectado directamente o a la comunidad, cifra que en 2013 crece al 58%. En 2012, el 70% no formaba parte de organizaciones como JAC, asociaciones, gremios, organizaciones de derechos humanos, ambientales, culturales, entre otra; en 2013 la cifra fue de 60%, y ya se incluyen las redes sociales.

En 2012, frente a los encuentros ciudadanos para discutir el Plan de Desarrollo, el 48% de los encuestados responde que no participó y el 44% ni siquiera se enteró. Y en 2013, sobre participación en el proceso de modificación al POT, no participó el 40% y no se enteró el 57% de los entrevistados.

Por su lado, en 2014, el 31% de los encuestados reporta que forma o ha formado parte de alguna organización (principalmente religiosas, de vecinos, culturales y deportivas), el 49% que ha realizado acciones para apoyar a otras personas, ideas o hechos (la principal donaciones en caso de desastre) y, de éstos, el 50% responde que lo hace porque considera que “como ciudadano es un deber participar”. El 54% que ha hecho algo para resolver problemas, fue presentar una queja o solicitar apoyo de las autoridades.

En la Encuesta Bienal de Culturas 2013 de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, los resultados sobre conocimiento de espacios e instancias de participación no son distintos. No conocen los espacios de participación: Cabildo Plan de Desarrollo el 88,4%, los Presupuestos Participativos 90.1%, eventos de rendición de cuentas 87,07%, Encuentros Ciudadanos 82,88%, Consejos de Planeación Local 89,32%, Consejo Distrital de Planeación 91,17%, Cabildos Abiertos 89,75%, Consejo Distrital de Cultura, que es uno de los más organizados y dinámicos, 91,32%, otros Consejos para definir políticas 93,41%. En consecuencia, los resultados de asistencia son bajos para todos.

Es importante señalar que si bien estos estudios y encuestas son reveladores, también es cierto, como ya se mencionó, que hay en la ciudad nuevas dinámicas de participación, movimientos y formas de ejercer la ciudadanía, que vienen ganando espacio y dando resultados, que es importante identificar y visibilizar por los aprendizajes que se pueden derivar de ellas.

En este sentido, durante esta administración se ha impulsado la estrategia denominada *Gobiernos Zonales*, espacios de participación con carácter decisivo, incidente, informales, de coordinación y gestión interinstitucional a escala de Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), que propenden por el empoderamiento de la ciudadanía, de sus problemas y su gestión, y también, de la apropiación de sus territorios, donde interactúan con las entidades distritales. A través de esta estrategia se impulsa la resolución de problemas o necesidades de escala local, de UPZ o barrial y la construcción de agendas de gobernanza local, estratégicas y de largo plazo.

En este contexto, la Veeduría Distrital mediante la cualificación de veedurías especializadas¹¹, de Observatorios Ciudadanos que lideran la verificación con el Estándar Internacional¹² ISO 18091:2014 (antes ISO/IWA 4) y las Alianzas por Bogotá, ha buscado promover acciones y aprendizajes que generen mejores condiciones para superar algunas de las dificultades señaladas, de manera que la participación ciudadana y el control social sean efectivos e incidentes. Es decir, que contribuyan a la correcta ejecución de las políticas públicas; que las actuaciones ciudadanas generen consecuencias en los actores públicos y que se promuevan procesos permanentes de petición y rendición de cuentas. Así mismo, que sean incluyentes, es decir que puedan confluír en un mismo espacio varios procesos e instancias; que quienes no participan lo hagan y que se visibilicen nuevas dinámicas, y que cada vez haya más personas que se interesen y participen activamente en el cuidado de lo público.

Lo anterior responde al propósito de crear en la ciudad un Sistema Permanente de Petición y Rendición de Cuentas - SPPRC, a partir de espacios de diálogo público que se constituyan en escenarios para la garantía de los derechos, el fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública y de la responsabilidad de los gobernantes y los servidores públicos, la transformación de las relaciones entre los diferentes actores y el restablecimiento de la confianza entre la ciudadanía y el gobierno.

Por otra parte, aunque se ha avanzado en la inclusión de grupos poblacionales con desventaja estructural, no se puede desconocer que en la ciudad existen condiciones de segregación para el acceso a la participación, y en últimas, para la representación política¹³. El Observatorio de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá, señala que la participación de las mujeres en los espacios de representación es minoritaria, por ejemplo, durante el periodo 2012-2015 el porcentaje de mujeres elegidas para las Juntas Administradoras Locales (JAL), no supera el 30%, a pesar de las leyes y normatividad que se ha expedido para garantizar una mayor participación.

Participación de las Mujeres en las 20 Juntas Administradoras Locales

Distrito y Localidad	Total Personas	Mujeres elegidas	Hombres elegidos	% Mujeres elegidas	% Hombres elegidos
Bogotá	183	51	132	27,9 %	72,1 %
Usaquén	11	5	6	45,5 %	54,5 %

¹¹ La Delegada para la Participación y los Programas Especiales ha construido la Ruta para el Fortalecimiento del Control Social (2013) que deben ser entendida como una herramienta que quiere contribuir a mejorar no solo los resultados del acompañamiento que hacen las entidades a los grupos y organizaciones, sino los resultados de los ejercicios de control social.

¹² Herramienta de verificación – “Quality management systems Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government – International Standard ISO 18091.

¹³ Se considera que lo político es la aproximación de los seres humanos hacia la convivencia y como en ésta se desarrollan las relaciones de poder que determinan el acceso a aquellas decisiones que modelan los niveles de calidad de vida de las personas que integran una sociedad. Se relaciona con la incidencia que se pueda alcanzar para la exigibilidad de derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos.

Chapinero	7	4	3	57,1 %	42,9 %
Santa Fe	7	2	5	28,6 %	71,4 %
San Cristóbal	11	4	7	36,4 %	63,6 %
Usme	9	2	7	22,2%	77,8 %
Tunjuelito	9	1	8	11,1 %	88,9 %
Bosa	8	0	8	0,0 %	100,0 %
Kennedy	11	3	8	27,3 %	72,7 %
Fontibón	9	2	7	22,2 %	77,8 %
Engativá	11	3	8	27,3 %	72,7 %
Suba	11	3	8	27,3 %	72,7 %
Barrios Unidos	9	5	4	55,6 %	44,4 %
Teusaquillo	9	4	5	44,4 %	55,6 %
Los Mártires	7	2	5	28,6 %	71,4 %
Antonio Nariño	7	1	6	14,3 %	85,7 %
Puente Aranda	11	3	8	27,3 %	72,7 %
La Candelaria	7	1	6	14,3 %	85,7 %
Rafael Uribe					
Uribe	11	1	10	9,1 %	90,9 %
Ciudad Bolívar	11	2	9	18,2 %	81,8 %
Sumapaz	7	3	4	42,9 %	57,1 %

Fuente: Observatorio de Mujeres y Equidad de Género. SDM. Tomado de Registraduría Nacional del Estado. Año 2012-2015

Tabla No.8

Igualmente, la participación juvenil en los últimos años ha sido objeto de transformaciones, pero también de cuestionamientos respecto del papel que deben desempeñar los jóvenes en la toma de decisiones en el ámbito de lo público. Es evidente la apatía y el desinterés de las y los jóvenes por los espacios, instancias y mecanismos de participación que ofrece el Estado y que están reglamentados por diferentes legislaciones en lo local y lo distrital.

Según datos de la Encuesta Multipropósito 2014 y la Encuesta Distrital de Juventud 2014, en Bogotá la población juvenil corresponde al 25% del total de la población. Se estima que para este año, en la ciudad habitan 980.168 hombres y 959.397 mujeres entre los 14 y los 28 años de edad. Este sector de la población es considerado por la administración distrital, como uno de los grupos poblacionales con mayor necesidad en cuanto a exigibilidad de derechos y constitución de escenarios de participación y acción ciudadana.

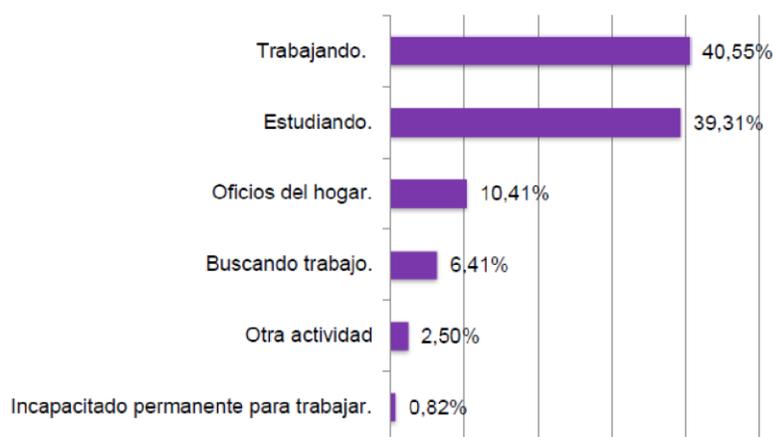
En efecto, los resultados de las elecciones a Consejos Locales de Juventud del año 2011, por ejemplo, evidencian que de un número aproximado de 1.612.380 jóvenes en la ciudad (14 a 26 años según la Ley 375 de 1997, derogada por la Ley 1622 de 2013) se inscribieron un total de 36.695 jóvenes de las 20 localidades, esto es, un 1.9% de la población apta para participar en el proceso de elección de sus representantes ante las administraciones locales. Pero más alarmante resulta ser la cifra de votantes en el mismo proceso, 7.432 jóvenes de los 36.695 inscritos, esto es, un 20% del total de inscritos y un 0,4% del total de jóvenes en la ciudad. Esta cifra de participación es proporcional a los resultados de las últimas elecciones en el país, donde casi un 60% de la población apta para ejercer el voto se abstiene de participar en los comicios electorales.

Por otra parte, la Encuesta Distrital de Juventud 2014 realizada por la administración distrital, la cual busca “Generar conocimiento sobre la situación actual de derechos de los jóvenes residentes en Bogotá”, en materia de participación arroja resultados importantes en dos sentidos: primero en referencia a las actividades en las que la juventud ocupa su tiempo, y segundo, en la cantidad de jóvenes que son parte de algún tipo de organización.

En el primer tema se destacan las diferencias entre las principales actividades que realizan los hombres y mujeres jóvenes, donde los primeros dan mayor importancia al trabajo, mientras las mujeres consideran más importante estudiar. Frente al tema de la participación de los jóvenes en organizaciones, los resultados señalan que “El 86,68% de los jóvenes afirman no participar en ninguna organización, hay mayor participación en organizaciones religiosas con un 7,85% y en organizaciones artísticas y musicales con un 2,53%” (ECJ14, 2014).

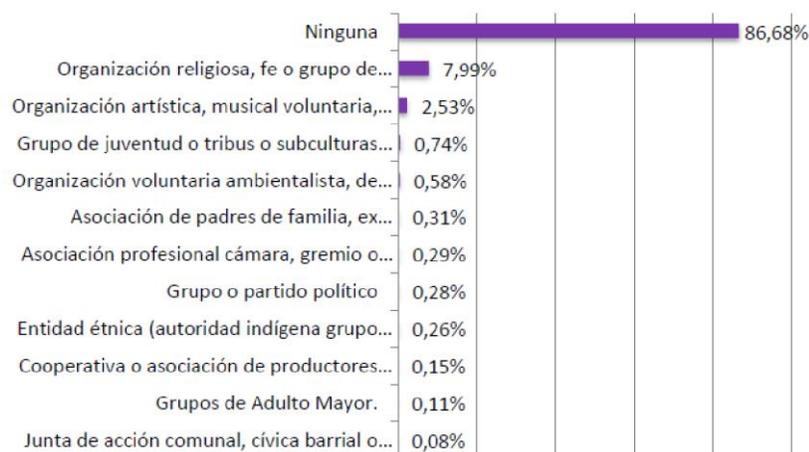
Este panorama demuestra la importancia de avanzar con pasos más acelerados en la consolidación de mecanismos de participación para la ciudadanía juvenil, tanto de índole institucional como autónomo, de carácter democrático y amplio.

Gráfico No. 23: **Actividades en las que los jóvenes ocupan el tiempo**



Fuente: Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB

Gráfico No. 24: **Jóvenes que participaron en alguna organización**



Fuente: Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB.

Gráfico No. 25: **Aspiraciones que tienen los jóvenes cuando participan en algún tipo de organización**



Fuente: Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB.

Problema 6: Bajo nivel de avance en el proceso de descentralización en Bogotá D.C.

Entre las posibles causas del problema en cuestión se encuentran:

- Dificultades para establecer consensos institucionales con los actores claves frente a la visión política para impulsar la descentralización administrativa, política y territorial.
- Falta de definición de competencias, entre el nivel distrital y local, lo que ocasiona que la ciudadanía tenga confusión frente a las funciones que ejercen las alcaldías locales.
- Los recursos asignados a los Fondos de Desarrollo Local provienen de un porcentaje de participación de los ingresos corrientes del nivel central (entre el

10% y el 20 %) pero la reglamentación contenida en el Decreto 101 de 2010 no alcanza a establecer una autonomía administrativa local. La representación legal de los fondos de desarrollo local está en el Alcalde Mayor pero no en los alcaldes locales.

- No existe reconocimiento de las alcaldías locales como personas jurídicas con autonomía administrativa y por ende, no poseen una estructura administrativa propia.

Como consecuencias, se puede establecer que:

- Los Fondos de Desarrollo Local están diseñados como fondos cuenta, cuyo representante legal es el Alcalde Mayor quien delega en los(as) Alcaldes(as) Locales su desempeño.
- Existe un énfasis en la función policiva de los(as) Alcaldes(as) Locales y una débil reglamentación en las funciones como promotores de la gestión y el desarrollo local del territorio, derivado de las leyes nacionales, acuerdos del Concejo de Bogotá o decretos y actos administrativos distritales.
- El modelo de desconcentración de las entidades distritales se ha basado principalmente en equipos técnicos de los sectores distritales en los territorios, a través de gestores locales y asesoramiento a las localidades desde el nivel central y muy poco en crear dependencias físicas en las localidades.
- División territorial asimétrica, lo que ocasiona que existan localidades con una población y/o extensión territorial extraordinarias, y en las cuales el propósito de cercanía y gestión local se dificulta.
- Existen aspectos normativos por desarrollar y definir entre lo distrital y local como son: Administración y protección del espacio público; atención y resolución de problemas de convivencia locales; manejo y administración de los parques locales o barriales; manejo y adecuación de la malla vial terciaria y registro de las denuncias policivas en cabeza de los alcaldes locales. Es necesario y fundamental que los alcaldes locales puedan ejercer el control de su territorio en los elementos claves de la seguridad y convivencia de la ciudadanía y del Código Nacional de Policía.

Problema 7: Débil Aparato Administrativo de las localidades para el cumplimiento de las funciones técnicas y administrativas asignadas.

Entre las posibles causas del problema en cuestión se encuentran:

- En los últimos años se ha incrementado la población de cada una de las localidades y se le han asignado nuevas funciones a los Alcaldes Locales, sin incrementar el equipo de trabajo con personal de carrera administrativa o el mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica.
- La planta de personal con la que cuentan las localidades es principalmente la de las Alcaldías Locales, aunque la planta de la Secretaría Distrital de Gobierno es global, históricamente la mayor parte de dicha planta está dirigida a las alcaldías locales (66% en 2010), pero predomina el nivel asistencial y sobre éstos recaen el funcionamiento de las alcaldías.

- El acompañamiento de las entidades distritales a las localidades es débil, la mayoría no cuenta con un equipo de trabajo amplio y exclusivo para cada localidad y el acompañamiento técnico no es oportuno, los lineamientos son escasos y la generación de estudios de mercado (antiguas canastas de costos) no son actualizados de forma constante.
- La infraestructura física de las Alcaldías Locales no se ajusta a los conceptos modernos de gestión administrativa, son construcciones antiguas o edificaciones diseñadas para otros usos que no permiten contar con los espacios suficientes, ni contribuyen a la prestación eficiente de los servicios.
- La utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación para la gestión administrativa ha permitido avanzar en la organización de la información local a través de la implementación de algunos aplicativos como el Si Actúa, Orfeo, y recientemente la implementación de siete (7) módulos del sistema de información SI Capital, pero el bajo nivel de desarrollo de los mismos y la resistencia al cambio, ha dificultado hacer el seguimiento y evaluación de las funciones administrativa, de control policial, el desempeño institucional y la implementación de las políticas públicas, así como mejorar de forma significativa la relación con la ciudadanía, fortaleciendo lo público en y desde lo local.

Como consecuencias, se puede establecer que:

- Se presenta congestión, represamiento y demoras en el trámite de los procesos administrativos y legales de Inspección, Vigilancia y Control – IVC de las Alcaldías Locales: en obras y urbanismo (23.798 expedientes a julio 2015); en espacio público (8.255 expedientes a julio 2015) y en establecimientos de comercio (20.865 expedientes a julio 2015), para un total de expedientes acumulados de 52.918 (Fuente: Aplicativo Si Actúa) y la percepción ciudadana de ineficacia de la justicia local.
- Ausencia de información e indicadores locales asociados a las políticas públicas de carácter local, como necesidad básica para la toma de decisiones en el territorio y un problema permanente y dinámico en la gestión local.
- Procesos tardíos de contratación con cargo al presupuesto de inversión de los Fondos de Desarrollo Local y disparidad en los costos de productos similares en las localidades, evidenciando una ejecución presupuestal estacional, particularmente en el último trimestre de cada año, dificultando el cumplimiento de metas y entrega de productos o servicios oportunos a la comunidad.
- Ejecución incompleta de los recursos asignados en cada vigencia a los Fondos de Desarrollo Local, en los últimos diez años se ha ejecutado en promedio el 95% de los recursos apropiados.
- Bajo porcentaje de giros de los recursos asignados a los Fondos de Desarrollo Local, en los últimos diez años el promedio ha sido de 47%, ocasionando problemas administrativos asociados a la ejecución de dos presupuestos, las obligaciones por pagar han llegado a ser equivalentes o superiores al presupuesto de inversión directa de la vigencia correspondiente.
- Ausencia de esquemas eficaces de planeación, gestión, seguimiento, control y de evaluación de resultados de la gestión local, así como de un programa integral

de asistencia técnica, legal, institucional y de capacitación el nivel central a las alcaldías locales.

Problema 8: Los problemas locales quedan subsumidos, en buena parte, por los de escala de ciudad, en razón a que planes locales replican los parámetros del plan de desarrollo distrital, desconociendo las realidades de los territorios.

Entre las posibles causas del problema en cuestión se encuentran:

- La planeación y la gestión local dependen de los lineamientos que se fijan desde el nivel central, son pensados desde la escala distrital y no parten del nivel local, afectando la efectividad de los planes de desarrollo local.
- La mecánica de construcción de los planes de desarrollo local se da bajo parámetros distritales y en función de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local que suelen servir como apalancamiento de las inversiones a cargo del nivel central y descentralizado, apoyando el cumplimiento de metas distritales pero sacrificando, en ocasiones, metas locales.
- La territorialización de las inversiones sectoriales, que consolidan las Secretarías, con sus entidades adscritas y vinculadas, no tiene en cuenta los problemas y necesidades de las localidades, sino que se realiza de forma global o en relación a la cantidad de población de cada una.
- Los mecanismos de coordinación de la acción distrital en las localidades son débiles: Consejos Locales de Gobierno - CLG, Consejo de Alcaldes Locales y Comisiones Intersectoriales, en especial, la de Gestión y Desarrollo Local y de Participación.
- Los Consejos Locales de Gobierno son una instancia sobrecargada de funciones, cuyo cumplimiento es poco factible con relación a su real capacidad operativa y decisoria, y persiste la dificultad para que los directivos sectoriales delegados a estos reúnan las dos condiciones exigidas: conocimiento del territorio y capacidad de decisión definida expresa.
- Los(as) Alcaldes(as) Locales no ha asumido e interiorizado suficientemente el rol de coordinadores de la implementación de la política distrital en sus respectivos territorios.
- Debilidad en la regulación y en la mecánica de trabajo de las instancias institucionales distritales y locales encargadas de coordinar y ejercer como conductos regulares de la información, de los programas, proyectos, acciones y de la gestión en general, que se programan para las localidades y también desde éstas para el nivel distrital.

Como consecuencias, se puede establecer que:

- No existe una actuación integral en los territorios que dificulta las posibilidades de participación de la ciudadanía, así como de un ejercicio efectivo de control social.
- Dispersión en el gasto que no tiene un impacto real en las necesidades locales, ya que tan solo se logra realizar actividades de prevención y sensibilización por falta de una articulación que permita generar complementariedad o concurrencia

de los recursos para el desarrollo de acciones estructurales que den solución a las problemáticas de las comunidades en las localidades.

- La planeación del territorio se hace desde el orden distrital y sectorial sin la participación de los ciudadanos, reduciendo la autonomía e injerencia de las localidades en el manejo de lo público.
- Los mecanismos de coordinación de la acción distrital han estado permeados por solicitudes de apoyo unidireccionales desde el nivel distrital y en cambio, la agenda local en las entidades e instancias distritales tiene una débil presencia.
- Los directivos sectoriales delegados a los Consejos Locales de Gobierno tienen una facultad decisoria sumamente limitada y no abarcan la totalidad del sector, lo que les impide asumir compromisos, se desestima la relevancia y trascendencia de éstos como instancia de articulación y decisión para la gestión pública local, afectando el grado de compromiso al interior de los mismos.
- El modelo de inversión territorializable no afianza e instituye formalmente un componente necesario de concertación vinculante entre administraciones locales y entidades del nivel central, que derive en reales efectos presupuestales y de gestión en los territorios, bajo la coordinación efectiva de los(as) alcaldes(as) locales, de ahí que continúa prevaleciendo la decisión centralizada.
- La construcción de los planes de acción de los Consejos Locales de Gobierno no logra contar con la participación propositiva de todos los sectores, lo que restringe su impacto y posibilidad de incidir integralmente en la resolución de problemáticas en los territorios.
- Las dificultades de orden técnico, financiero y político que persisten en los sectores en materia de gestión territorializada, redundan en un discreto desempeño de los mismos en el Consejos Locales de Gobierno y en su intervención coordinada sobre problemáticas locales
- No se han desarrollado los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de las inversiones entre las autoridades locales y las Secretarías, con sus entidades adscritas y vinculadas.

Problema 9: Dificultades para hacer efectivos los mecanismos de inclusión de los y las ciudadanas y las organizaciones sociales para participar con incidencia en las decisiones que las afectan.

Entre las posibles causas del problema en cuestión se encuentran:

- Debilidades en la cualificación de los ciudadanos para la apropiación de los mecanismos democráticos, que conjuguen sus necesidades o problemas, con los espacios de participación y con los criterios técnicos de las entidades.
- Débil coordinación y articulación entre las entidades que integran los trece sectores de la administración distrital.
- Actitud apática de la ciudadanía frente a los procesos electorales.
- Incomprensión o baja apropiación de los enfoques poblacionales, diferenciales, sectoriales, de género, con los cuales deben orientarse el plan de desarrollo distrital y los planes de desarrollo locales.

- La normatividad comunal establecida entorpece la gestión y armonía entre los integrantes de las organizaciones, pues éstas no tienen claridad sobre su aplicación e interpretación de la misma.
- Falta de información y visualización de los medios de comunicación comunitarios, así como una falta de énfasis en sus contenidos y grupos poblacionales específicos.
- Lo anterior se acentúa dado que el proceso de planeación y participación local y la programación y ejecución presupuestal no son completamente concordantes, en la medida en que ha faltado reglamentación para conjugar lo que la ciudadanía manifiesta en los espacios de participación, con los criterios técnicos, las metas y los presupuestos de las entidades distritales y locales.
- Baja participación en los procesos eleccionarios de las instancias locales

Como consecuencias, se puede establecer que:

- Fuerte presión e influencia clientelista de los sectores políticos sobre la organización comunal, incidiendo en los dignatarios para que busquen recursos de las entidades públicas con el fin de ser invertidos en procesos que permitan impulsar campañas y candidaturas políticas.
- Se produce un bajo impacto de las decisiones que se toman en las instancias locales.
- Situaciones en que las asignaciones presupuestales no corresponden a las expectativas de la comunidad y al criterio de presupuestos sostenibles.
- Debilitamiento de la organización comunal como punto de referencia, gestión y articulación de la participación e incidencia en los territorios. En un barrio, la cantidad de personas que se encuentran afiliadas y participan activamente en las organizaciones comunales es mínima, en relación a la cantidad de habitantes por barrio y UPZ, pues son vistas con apatía y desconfianza y como organizaciones conflictivas y que excluyen a los jóvenes y a las nuevas ciudadanías.
- Alto número de conflictos organizacionales e incremento de las solicitudes de intervención por parte del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, en relación a la Inspección, Vigilancia y Control para la apertura de procesos sancionatorios. Así mismo, este tipo de dificultades se identifican a través del alto volumen de organizaciones que presentan dificultades en temas organizativos como la depuración de libros, extralimitación de funciones, manejo contable de libros, entre otros.
- Los medios comunitarios se dirigen principalmente al público en general, compitiendo con los grandes medios de comunicación y alternativos, dejando de lado la producción de contenidos para grupos poblacionales específicos, lo que afecta la continuidad y supervivencia de los mismos.

Problema 10: Discriminación, segregación y desventaja estructural de grupos poblacionales para el acceso a la participación y representación política.

Entre las posibles causas del problema en cuestión se encuentran:

- Débil posicionamiento de los espacios y carácter no vinculante de las decisiones que se toman y que afectan a los grupos poblacionales.
- Débil representatividad de los grupos poblacionales en instancias mixtas formales.
- Desconocimiento y resistencia de las instituciones frente a los derechos de los grupos poblacionales.
- Falta de estrategias para la información, comunicación, motivación e interacción que potencien la efectividad de los espacios de participación.
- Barreras culturales para la participación.
- La movilidad temática o de procesos dada o impulsada por temas, procesos o acciones de coyunturas, en las que principalmente se ve envuelta la institucionalidad pública.
- Desgate de los espacios de participación que conlleva al utilitarismo del y desde la Administración Distrital; los espacios de participación se desarrollan para legitimar decisiones ya tomadas.
- Trato como minoría a los grupos poblacionales, lo cual conduce a que los grupos étnicos en su interior se asuman y actúen como tales, lo que a su vez incide en falta de interés por participar en razón a que sus propuestas no se ven reflejadas en las decisiones sobre temas estratégicos de la Ciudad y terminan autoexcluyéndose y debilitando su lucha por la reivindicación de sus derechos.
- El discurso desde la óptica del pasado y de una deuda histórica, sustento del proceso sociopolítico de reivindicación de derechos, en algunos casos es mermado o desvirtuado por servidores(as) públicos(as).
- Los mecanismos de participación para los grupos étnicos como la Consulta previa, libre e informada, garantizados por la Constitución Nacional, no tienen el impacto y relevancia esperada.
- Falta de responsabilidad institucional en el cumplimiento de la implementación de las políticas públicas y planes de acciones afirmativas que ya han sido adoptadas.
- Falta de un sistema de registro para identificar los beneficiarios de las acciones afirmativas de los grupos étnicos. “Si no eres contado, no cuentas y no existes”
- La intención de la adopción de un enfoque diferencial que ha abierto camino y ha ganado mayor peso discursivamente, que en hechos concretos donde lo diferencial se diluye en relación a otras apuestas como la intencionalidad de convocar y beneficiar al grueso de la población.
- Escasos escenarios para alcanzar la igualdad de oportunidades y la inclusión.
- Dispersión y segmentación de agendas, procesos y acciones que generan a su vez agotamiento, cansancio y sentido de frustración de quienes son convocados. La desarticulación de los planes y programas entre las dependencias distritales, lo que obedece a la concepción de poder que tengan los(as) servidores(as) públicos(as).
- La llegada de mujeres y de representantes de grupos poblacionales en general a escenarios de representación, no es garantía para que se defiendan y trabaje por sus derechos.

- Se busca la inclusión, pero sin embargo cerca del 54%¹⁴ de la población LGBTI sigue sintiéndose discriminada.
- Débil articulación entre organizaciones nacionales con las distritales de los pueblos indígenas.
- Debilitamiento de formas y procesos autónomos de las diferentes expresiones sociales, las cuales al no ser visibilizadas, impulsadas y potenciadas por la institucionalidad pública van quedándose sin aliento para continuar.
- El desencantamiento de los actores sociales frente a los ejercicios de participación; lo que incide en bajar los niveles de interés y motivación por incidir en lo público.

Como consecuencias, se puede establecer que:

- Baja incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.
- Persistencia y existencia de prácticas de racismo y discriminación racial que hacen parte de la cultura de la ciudad. (Naturalización de la desigualdad)
- Debilitamiento interno de los procesos de movilización, organización y participación.
- Distanciamiento entre los líderes y las bases sociales que representan, cuya relación puede terminar en una especie de “utilitarismo funcional”.
- Concentración de liderazgos en pocas personas.
- La lucha entre la supervivencia y la participación en los espacios de toma de decisiones de la Ciudad, hace que se priorice la búsqueda y mantenimiento del empleo o el rebusque sobre la participación en reuniones o diferentes espacios existentes.
- El discurso desde la óptica del pasado y de una deuda histórica abanderado por algunos líderes étnicos está desgastado y por ende no impacta la conciencia de quienes toman decisiones para que asuman compromisos y responsabilidades concretas para la garantía de los derechos étnicos.

¹⁴

Discriminación en Bogotá (2013). El Espectador. Insuficiente información.

4. Fuentes de información

Indice de tablas, gráficos, figuras y mapas:

Formato	Título	Fuente
Gráfico No. 1	Tasa de denuncia Población de 15 años y más Total 28 ciudades y Bogotá	DANE – ECSC 2014
Figura No. 1	Denunció el delito	Bogotá Cómo Vamos
Gráfico No. 2	Encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá para todo el año 2014	Cámara de Comercio de Bogotá - 2014
Figura No. 2	Considera que la gestión de la Policía en Bogotá está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad	Bogotá Cómo Vamos
Gráfico No. 3	Gestión de la Policía	Cámara de Comercio de Bogotá
Gráfico No.4	Tasa de victimización por delito Población de 15 años y más Total 28 ciudades y Bogotá	DANE – ECSC 2014
Gráfico No.5	Ha sido víctima de algún delito	Bogotá Cómo Vamos
Gráfico No. 6	Han sido víctimas	Cámara de Comercio de Bogotá
Gráfico No. 7	Comportamiento del homicidio en Bogotá según tasa por 100.000 habitantes años 1961 a 2014	Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización 09:14 horas del 6 de febrero de 2015. Cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana – CEACSC. Secretaría Distrital de Gobierno.
Figura No. 3	Tasa global de homicidios por cada 100.000 habitantes	Informe de la Oficina de la ONU sobre Drogas y Delitos (UNODC) 2013
Gráfico No. 8	Ranking 50 ciudades más violentas del mundo 2014	Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. Enero 2015. Elaboración Gráfica CEACSC - SDG.
Gráfico No. 9	Tasa de homicidios por cien mil habitantes ciudades capitales de Colombia - 2014	CEACSC
Gráfico No. 10	Comportamiento por edad 2007-2014	ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y

		análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización.
Gráfico No. 11	Comportamiento por sexo 2007-2014	ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización
Gráfico No. 12	Localidad de procedencia, consolidado 2014	ICBF. Informe consolidado Base de datos VALIJA. Fecha de corte: 01 de marzo de 2007 a 31 de Diciembre de 2014. Consolidación y análisis: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. SDG, información sujeta a actualización
Gráfico No. 13	Tipología de delito, 2007 - 2014	Defensorías de Familia ICBF
Gráfico No. 14	Participación en delitos según edad, 2012 – 2014	Defensorías de Familia ICBF.
Gráfico No. 15	Víctimas de homicidios según rangos de edad	CEACSC
Gráfico No. 16	Rango de edad y sexo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) que cometieron el(los) delito(s).	Encuesta de percepción sobre violencia, conflictividad y convivencia ciudadana – Línea Base. Programa TVP - SDG. 2015
Tabla No. 1	Población desmovilizada en Bogotá D.C	Fuente: Información producto de la intervención territorial - Proyecto 840. Dirección de Seguridad-Secretaría Distrital de Gobierno. 2015.
Tabla No. 2	Número de denuncias de trata de personas en Bogotá D.C.	SIJIN - MEBOG. Abril de 2015
Tabla No. 3	Asuntos conocidos por las inspecciones de Policía de Bogotá D.C relacionadas con las conductas incívicas 2013 y 2014 bajo las siguientes categorías	CEACSC
Gráfico No. 17	Indicadores de Ciudad	Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la

		Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.
Figura No. 4	Espacio Público Total por Habitante	Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013.
Figura No. 5	Espacio Público Efectivo por Habitante	Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. DADEP. 2013
Figura No. 6	Espacio Público Verde por Habitante	Espacio Público Verde por Habitante
Gráfico No. 18	Ocupaciones identificadas por localidad	Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y control de vivienda – Secretaría Distrital de Hábitat
Mapa No. 1	Georreferenciación Estrategia Territorios de Vida y Paz (33 UPZ)	TVP. Geo-referenciado por el CEACSC –SDG. 2015
Gráfico No. 19	Población de Bogotá por Localidades	DANE - Secretaría Distrital de Planeación: Convenio específico de cooperación técnica No 096-2007. Bogotá. Proyecciones de población 2005-2015.
Tabla No.4	Estadísticas Atención de emergencias 2010 a 2015	Boletines Estadísticos UAECOB
Gráfico No. 20	Total de Emergencias atendidas por Localidad	Boletines estadísticos UAECOB
Gráfico No. 21	Tiempo promedio de respuesta a emergencias por Localidad	UAECOB
Tabla No. 5	Estado actual de la construcción, reconstrucción, ampliación y relocalización de Estaciones	UAECOB
Tabla No. 6	Estado actual Centro Operativo de Emergencias	UAECOB
Mapa No. 2	Geo-referenciación estaciones de bomberos en Bogotá D.C.	UAECOB 2015
Tabla No.7	Compromisos Acumulados y Obligaciones por Pagar de los 20 Fondos de Desarrollo Local	PREDIS. * Corte a Junio 30 de 2015.
Gráfico No. 22	Compromisos Acumulados y Obligaciones por Pagar de los 20 Fondos de Desarrollo Local	Dirección Ejecutiva Local – SDG. Corte: 30 de julio de 2015
Tabla No.8	Participación de las Mujeres en las 20 Juntas Administradoras Locales	Observatorio de Mujeres y Equidad de Género. SDM. Tomado de Registraduría

		Nacional del Estado. Año 2012-2015
Gráfico No. 23	Actividades en las que los jóvenes ocupan el tiempo	Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB.
Gráfico No. 24	Jóvenes que participaron en alguna organización	Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB.
Gráfico No. 25	Aspiraciones que tienen los jóvenes cuando participan en algún tipo de organización	Elaboración IDPAC - Estudio J14. Datos de la EMB

Fuentes primarias:

- Constitución Política de Colombia
- Decreto Ley 1421 de 1993
- Acuerdo 12 de 1994
- Acuerdo 13 de 2000
- Acuerdo 257 de 2006
- Decreto 101 de 2010
- Datos de seguimiento – Dirección Ejecutiva Local, Secretaría Distrital de Gobierno.
- Formulación Proyecto No. 838 Dignificación de las personas privadas de la libertad a través de los procesos de reclusión, redención de pena y reinserción, en la cárcel distrital de Bogotá.
- Informe rendición de cuentas 2014 – Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia.
- Documento Revisión de la Alta Dirección 2014 (PDF)
- Estadísticas a Satisfacción Cárcel Distrital
- PMR 212-2015 Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.
- Informe Visita Fiscal Cárcel Distrital, ocupación y funcionamiento 2014- Contraloría.
- Aplicativo Misional SISIPPEC
- NUSE 123
- Decreto 563 de 2007 Plan Maestro de Equipamientos Seguridad Defensa y Justicia.
- Decreto 190 de 2004.
- Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
- Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 “Bogotá Humana”
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Comisión Intersectorial Poblacional Del Distrito Capital. (2013 - 2014). Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes.
- Documento CONPES 3660. (2010). Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal.

- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC. Grupos Étnicos y Políticas Públicas en Bogotá, D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC (2009). Como participan las comunidades Negras y Afrocolombianas en Bogotá. Línea de base de Participación Distrital. Serie ¿Cómo participa Bogotá?
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC- y Foro Nacional por Colombia. (2009) ¿Cómo participan las mujeres en Bogotá (2009). Línea base de participación Distrital. IDPAC, Bogotá.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC-. (2011) Gerencia Mujer y Género. Georreferenciación e identificación de Organizaciones de Mujeres. (Documento no Publicado).
- Salinas Bermúdez, Yanira (2015). Lineamientos para la incorporación de enfoque diferencial en procesos de participación. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- Secretaría Distrital de Planeación. Balance de la Política Pública Afro. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación (2010). Boletín No. 15. Composición y Caracterización de la Población Étnica en la Ciudad.
- Indicadores de espacio público para el D.C. Fuente de información: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Febrero de 2013.
- Marco Regulatorio para el Aprovechamiento económico del Espacio público. Fuente de información: Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 3ra edición. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Agosto de 2014.
- Bienes de uso público y fiscales administrados directos e indirectamente en el DC. Fuente de información: Datos internos del DADEP.
- Espacio público restituido. Fuente de información: Datos internos del DADEP.
- Proyecto de inversión DADEP. 711 Centro de estudio y análisis de Espacio Público.
- Proyecto de inversión DADEP. 734 Consolidación del Sistema de Información Geográfico.
- Proyecto de inversión DADEP. 751 Gestión Efectiva de la Administración del Patrimonio Inmobiliario Distrital.
- Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 1ra edición. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Febrero de 2013.
- Sentido Urbano “Una mirada al Espacio público de la Ciudad” - 3ra edición. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Agosto de 2014.
- Serie Espacio Público – “Guía 5: Mecanismos para la recuperación del espacio Público”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y Dirección de Sistema Habitacional. Diciembre de 2005.

- Documento de Formulación Proyecto de Inversión 412 “Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos”.
- Documento Actualización Plan Institucional a Largo Plazo de la UAECOB Contrato PSP 153 de 2010.
- Boletines Estadísticos Vigencias 2010 a 2015. Subdirección Operativa-UAECOB.
- Informes Indicadores PMR. Registros PREDIS 2010 A 2015.
- Proyecciones de población. Convenio específico de cooperación técnica No. 096 de 2007. DANE-Secretaría Distrital de Planeación SDP.
- Decreto 563 de 2007. Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana Defensa y Justicia.
- Encuesta Bogotá Cómo Vamos.
- Encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá.
- Secretaría de Integración Social 2015.
- Estudio del Observatorio Turístico del Instituto Distrital de Turismo, IDT, 2014 CEACS.
- Decreto 563 de 2007 Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana Defensa y Justicia.
- Informes en Derechos Humanos Colombia Diversas.
- Informes en Derechos Humanos Santa María Fundación.
- Informes en Derechos Humanos Caribe Afirmativo.
- Documento de caracterización UARIV.
- INFORME DE DERECHOS HUMANOS Defensoría del Pueblo.
- Línea Base actualización 2013
- Encuestas Bienal de Cultura 2013
- Ley 23 de 1991
- Ley 497 de 1999
- Decreto 503 de 2003 – Plan Maestro para equipamientos en Seguridad, Defensa y Justicia
- Decreto 563 de 2009 – Modifica parcialmente el decreto 503
- Acuerdo del Concejo Distrital 414 de 2009
- Código de Policía de Bogotá
- Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (2013) – Cámara de Comercio.
- Decreto 1504 de 1998
- Caracterización UARIV
- Colombia Diversa. Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y personas Trans en Colombia 2013-2014.
- Sistema de responsabilidad penal para adolescentes http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/Proteccion/Cifras%20SRPA/2015/BOGOTA_4.pdf
- Clima escolar y victimización en Bogotá, 2013. Encuesta de convivencia escolar. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Educación Distrital.
- Departamento Nacional de Estadística, DANE, en la Encuesta de convivencia escolar y circunstancias que la afectan ECECA 2011Escol

- Escolar y Circunstancias que la Afectan, ECECA, 2011
- Secretaría Distrital de Hábitat – Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda a través del Mapa Único de Monitoreo, georeferenciación de las ocupaciones ilegales en el Distrito Capital.
- Mapa Único de Monitoreo, georeferenciación de las ocupaciones ilegales en el Distrito Capital – Secretaria Distrital de Hábitat.
- Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- Contrato de Préstamo y Aporte Financiero Programa Sur de Convivencia
- Encuesta de percepción sobre violencia, conflictividad y convivencia ciudadana, 2015.
- Ejercicios de cartografía social, 2015.
- Encuesta Percepción Ciudadana, Bogotá como vamos, 2014

Fuentes secundarias

- Montealegre, Diana María, con el apoyo de Urrego, Jaime Hernán Enfoques diferenciales de género y etnia. Especialización Acción sin Daño y Construcción de Paz. Universidad Nacional de Colombia. Por encargo de Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo GTZ.
- Documento CENDEX U. Javeriana (2009) – Política Pública de resolución pacífica de conflictos y convivencia pacífica.
- Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia (2014) Documento Aportes de las Mesas de Concertación a los lineamientos de Política Pública para la Reconfiguración del Sistema Distrital de Justicia, desde la Justicia en Equidad.
- Uprimny, R., (2005) *Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones*, Documento recuperado de: <http://www.dejusticia.org/index.php>.
- Presentación hecha por Roberto Andrés Idárraga Franco, Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2013-2014, durante sesión presencial del Diplomado “Justicia en Equidad: Norma y Poder Sociales”, implementado y coordinado por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco del proyecto “Mesas de Concertación por el Acceso a la Justicia”, en la ciudad de Bogotá, de Agosto de 2013.
- Agencia Colombiana para la Reintegración ACR, Informes ejecutivos y de gestión del proyecto 840 de vigencias anteriores. Investigaciones del observatorio de paz de la Universidad Nacional, entre otros
- Referencias
- Acuerdo 257 de 2006. Registro Distrital 3662, Bogotá, Colombia, 30 noviembre de 2006.
- Acuerdo 414 de 2009. Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Diario Oficial 47.476, Colombia, 18 de septiembre de 2009.
- Acuerdo 449 de 2010. Registro Distrital 4495, Bogotá, Colombia, 08 de septiembre de 2010.

- Bromberg Zilberstein, P., Avila Martinez, A. F., Sánchez Jaramillo, O., Pérez Salazar, B., Villamil Peñaranda, M. E., Velásquez Lasprilla, A., ... & de Comunicación, O. A. (2014). Clima escolar y victimización en Bogotá 2013: encuesta de convivencia escolar.
- Bogotá Cómo Vamos (2011, 2012, 2013). Cámara de Comercio de Bogotá, El Tiempo Casa Editorial, Fundación Corona, Pontificia Universidad Javeriana. *Encuestas de Percepción Ciudadana 2011, 2012, 2013*.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de la Gestión Urbana. 24 noviembre 2014. <http://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2014/Diciembre/Observatorio-de-la-Gestion-Urbana-en-Bogota>
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2014) *Informe Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales Bogotá D.C.* Recuperado de: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/seguimiento-y-caracterizacion-de-trata-de-personas>
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2014) *Caracterización del Homicidio Enero – Julio 2015*. Recuperado de: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/caracterizacion-del-homicidio>
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2014) *Seguimiento y caracterización de personas* . Recuperado de: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/seguimiento-y-caracterizacion-de-trata-de-personas>
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2014) *Informe Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales Bogotá D.C. Enero – Diciembre*.
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2013) *El homicidio en Bogotá*. Recuperado de: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/caracterizacion-del-homicidio>
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (2014) *Seguimiento y caracterización de trata de personas*. Recuperado de: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/seguimiento-y-caracterizacion-de-trata-de-personas>
- Corte constitucional, Sentencia T-314/11
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. (2015). Seguridad, justicia y paz. Recuperado de: **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**
- Colombia. Corte Suprema De Justicia. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. (Sentencia T-314/11), 2.1.3. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-314-11.htm>
- Colombia. 1998. Decreto 1504/1998, de 4 de agosto, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. *Diario Oficial No. 43357*, 1998.

- Colombia. Corte Suprema De Justicia. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. (Sentencia T-314/11), 2.1.3.
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. (Sentencia T-1096/04), 2.3. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-1096-04.htm>
- de Bogotá, A. M. (2008). DECRETO 149 DE 2008; *Por el cual se establece la conformación de la Mesa de Trabajo de la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria.*
- de Bogotá, A. M. (2010). Diagnóstico de la población joven de Bogotá.
- de Bogotá, C. D. (2006). Acuerdo 257 de 2006; *Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.*
- de Bogotá, C. D. C. (2014). Observatorio de la Gestión Humana en Bogotá.N.3. Diciembre del 2014
- Decreto Distrital 559 de 2011. Registro Distrital 4792, Bogotá, Colombia, 14 de diciembre de 2011.
- Decreto 657 de 2011. Bogotá, Colombia, 28 de diciembre de 2011.
- Decreto 540 de 2013. Registro Distrital 5248 de 28, Bogotá, Colombia, noviembre de 2013.
- Decreto 503 de 2003. Registro Distrital 3017, Bogotá, Colombia, 30 de diciembre 2003.
- Decreto 563 de 2007. Registro Distrital 3885, Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2007.
- Decreto Ley 1421 de 1993. Diario Oficial No. 40.958, Colombia, 22 de julio de 1993.
- Decreto 612 de 2006. Registro Distrital 3679, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 2006.
- Decreto 101 de 2010. Registro Distrital 4392, Bogotá, Colombia, 12 de marzo de 2010.
- Decreto Ley 1421. Diario Oficial año CXXIX. N. 40958, Colombia, 22 de julio de 1993.
- Decreto 101 de 2010. Registro Distrital 4392, Bogotá, Colombia, 12 de marzo de 2010.
- Decreto 1504 de 1998. Diario Oficial No. 43357, Colombia, 4 de Agosto de 1998.
- Decreto 451 de 2001. Registro Distrital 3885, Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2007.
- Decreto 4912 de 2011. Diario Oficial 48294, Colombia, 26 de diciembre de 2011.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá (2011). Formularios Dane. Colombia. Recuperado de: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/189

- Documento 3718 de 2012 Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes. S.s. Bogotá, Colombia, 31 de enero de 2012.
- Encuesta de percepción sobre violencia, conflictividad y convivencia ciudadana – Línea Base, Abril a agosto de 2015, Marco Muestral: Líderes comunitarios y residentes de las zonas de intervención de la estrategia Territorios de Vida y Paz (33 zonas), por muestreo aleatorio con reposición.
- Europa Press. (2014). ¿Cuáles son las ciudades y países con más asesinatos del mundo?. Madrid, España. Recuperado de: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cuales-son-ciudades-paises-mas-asesinatos-mundo-20140413093605.html>
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (2015). Human Security. New York: EU. Recuperado de: **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**
- Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos (2015). FUDEHU. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.fudehu.org/index.php/proyectos/semillero-de-jovenes-comunales>.
- Fundación Restrepo Barco(2012)*Tercera Medición de Capital Social en Colombia*.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC (2012) Hazte sentir, Una experiencia que contar. Pág. 42.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2012) . *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado de:http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-21-Add3_sp.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/PACTO%20INTERNACIONAL%20DE%20DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.php>**¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**
- PNUD, Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Humano, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) Informe sobre Desarrollo Humano, New York, 1994, p. 13
- Presidencial de la República de Colombia (1998). Decreto 1504/1998; por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial
- Programa Somos Defensores, 2015. Somos Defensores. Bogotá D.C: Comunicaciones Programa Somos Defensores. Recuperado de: <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/134-los-nadie>
- Salinas, Y. (2014)Lineamientos para la incorporación de enfoque diferencial en procesos de participación (IDPAC). Recuperado de:http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_remository&func=fileinfo&id=1289&Itemid=73

- Secretaría Distrital de Gobierno (2014). Informe rendición de cuentas Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia. Bogotá, Colombia. Recuperado de: **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2015). Gobierno Bogotá. Recuperado de: <http://www.gobiernobogota.gov.co/atencion-a-la-ciudadania/30-servicios-de-informacion/1653-preguntas-frecuentes#justicia>
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, 2013. Cultura, Recreación y Deporte. Zona urbana residencial estratificada de Bogotá. Recuperado de: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/encuesta2013/Resultados_EBC2013.html
- Secretaría Distrital de Integración Social (2014). Integración Social. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.integracionsocial.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=344:estudio-distrital-de-juventud-2014&catid=37:juventud
- Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá y Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2014). SDP. Colombia. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Cartilla-Multiproposito.pdf
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (2013) *Observatorio de Cultura*. Recuperado de: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/eng2013.html>
- Secretaría Distrital de Planeación(2005-2010). *Diagnóstico de la población Joven en Bogotá, D.C 2005-2010*. Recuperado de:<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Documentos%20de%20An%E1lisis%20Espec%EDficos/DICE083-DiagPoblacionJoven-2005A2010.pdf>