



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



CONTRATO No. 729 de 2023



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES AL PROCESO DE PRIORIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

PRODUCTO 4- INFORME DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Contáctenos

📍 Cl. 94a # 13-59 - Piso 5to
📍 Bogotá-Colombia

☎ +57 601 6237717
🌐 www.econometria.com

Conoce nuestro
portafolio de servicios



Evaluación institucional y de operaciones al proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital 2024 ©

Comité técnico de seguimiento

Secretaría Distrital de Planeación

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Distritales

www.sdp.gov.co

María Angela Baracaldo, Directora

Ana María Montañez, Líder de la evaluación

Juan Felipe Giraldo, Profesional cualitativo

Natalia Andrea Bohórquez, profesional cuantitativa

Secretaría Distrital de Gobierno

Dirección para la Gestión Políciva

www.sdg.gov.co

Camila Cortés Daza, jefe de oficina

Manuel Jiménez, Profesional

Heinz Torres, Profesional

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Subdirección de Gestión Inmobiliaria y de Espacio Público

www.dadep.gov.co

Claudia Poveda, Profesional Especializado SGIEP

Lina María Mojica, Profesional Arquitecta SGIEP

Elaborado por

Econometría Consultores

www.econometria.com

Oscar Rodríguez Nieto, Director

Diana María Bernal Falla, Experta en procesos y operaciones

Leonel Miranda Ruiz, Experto en Urbanismo

Manuela Mejía, Experta Cualitativa

Manuela Bedoya, Consultora junior cualitativa

Christiann Orjuela, Consultor junior cuantitativo

Edith Machado, Coordinadora logística

Contáctenos

📍 Cl. 94a # 13-59 - Piso 5to

📍 Bogotá-Colombia

☎️ +57 601 6237717

🌐 www.econometria.com

Conoce nuestro
portafolio de servicios



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES AL PROCESO DE PRIORIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

PRODUCTO 4- INFORME DE RESULTADOS

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS	VI
CAPÍTULO 1	1
INTRODUCCIÓN	1
1.1 Contexto general.....	1
1.2 Marco normativo e institucional de la recuperación y sostenimiento del espacio público (EP) en el Distrito Capital	2
1.2.1 DADEP	7
1.2.2 Secretaría Distrital de Gobierno	7
1.2.3 Alcaldías locales	8
1.2.4 Actores presentes en los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento.....	9
1.3 Procedimientos a evaluar	12
1.3.1 Defensa Preventiva y Persuasiva	15
1.3.2 Defensa Administrativa	15
1.3.3 Procedimientos desde la perspectiva de la sanción.....	15
1.4 Componentes y Alcances de la evaluación.....	16
1.4.1 Objetivos, componentes y tipos de evaluación.....	16
1.4.2 Periodo de evaluación.....	17
1.4.3 Pertinencia de la evaluación	17
1.4.4 Preguntas de investigación	18
1.5 Principales resultados y conclusiones	19
1.5.1 Componente institucional	19
1.5.2 Componente de operaciones.....	25
CAPÍTULO 2.....	29
METODOLOGÍA	29
2.1 Marco Metodológico General.....	29
2.2 Pasos Comunes a los componentes de Evaluación Institucional y de Evaluación de Operaciones	31
2.2.1 Pasos de la metodología cualitativa	31

2.2.2 Pasos de la metodología cuantitativa.....	32
2.3 Aspectos metodológicos de la evaluación institucional	32
2.3.1 Diseño metodológico cualitativo y recolección de información	33
2.3.2 Metodología de análisis cuantitativo desarrollada.....	34
2.3.3 Fuentes de información	36
2.3.4 Relación entre preguntas orientadoras, indicadores y categorías de análisis	38
2.4 Aspectos metodológicos de la evaluación de operaciones	39
2.4.1 Diseño metodológico cualitativo y recolección de información	40
2.4.2 Metodología de análisis cuantitativo desarrollada.....	40
2.4.3 Fuentes de información secundarias	42
2.4.4 Relación entre preguntas orientadoras, indicadores y categorías de análisis	43
2.5 Instrumentos y fuentes de información	45
2.6 Diseño muestral y unidades de análisis	47
2.7 Triangulación y Construcción de hallazgos y resultados	52
CAPÍTULO 3.....	55
RESULTADOS DEL COMPONENTE INSTITUCIONAL.....	55
3.1 Desarrollo normativo	55
3.2 Prácticas y arreglo institucional	58
3.2.1 La planeación de la recuperación del espacio público.	59
3.2.2 Arquitectura institucional	61
3.2.3 Roles y competencias de actores	63
3.2.4 Normatividad que se ha generado	65
3.3 Articulación Institucional.....	66
3.3.1 Relación entre actores.....	66
3.3.2 Nivel de articulación.....	70
3.3.3 3.3.2. Contribución de recursos del DADEP	71
3.3.4 Incidencia de otros actores.....	72
3.4 Análisis de Capacidad Institucional	73
CAPÍTULO 4.....	81
RESULTADOS DEL COMPONENTE DE OPERACIONES.....	81
4.1 Generación de valor presente en la operación	81
4.1.1 Procedimiento de defensa preventiva/persuasiva.....	81
4.1.2 Procedimiento administrativo	85
4.1.3 Procedimiento Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016.....	88
4.1.4 Procedimiento Restitución del Espacio público – Decreto 01 de 1984	90

4.1.5 Procedimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Espacio Público o en Actividad Económica.....	92
4.1.6 Criterios de priorización.....	96
4.1.7 Los sistemas de información presentes en la operación.....	100
4.1.8 Análisis de relevancia y pertinencia.....	104
4.2 Análisis de eficiencia.....	107
4.3 Análisis de eficacia.....	111
4.4 Concientización y participación ciudadana.....	119
4.5 Identificación y análisis de factores de éxito y cuellos de botella.....	122
4.6 Análisis a la sostenibilidad.....	127
CAPÍTULO 5.....	133
CONCLUSIONES.....	133
5.1 Evaluación institucional.....	133
5.1.1 Contexto normativo, roles y competencias.....	133
5.1.2 Capacidad y recursos institucionales.....	135
5.1.3 Mecanismos de articulación y cooperación.....	137
5.2 Evaluación de operaciones.....	138
5.2.1 Contexto.....	138
5.2.2 Mecanismos.....	139
5.2.3 Resultados.....	139
5.2.4 Buenas prácticas, factores de éxito, y fortalezas de la operación.....	139
5.2.5 Cuellos de botella, problemas y debilidades de la operación.....	140
5.2.6 Oportunidades.....	142
5.2.7 Amenazas.....	143
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	144
ANEXO 1 – ANÁLISIS CUALITATIVO.....	150
ANEXO 2 – ANEXO CUANTITATIVO: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES AL PROCESO DE PRIORIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL.....	151
ANEXO 3 - BASES CUANTITATIVAS.....	157
ANEXO 4 - ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD (ESTUDIOS DE CASO).....	158
ANEXO 5 – PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN LOS COMPONENTES INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES.....	159
ANEXO 6 – CONTRASTACIÓN ENTRE HIPÓTESIS Y HALLAZGOS.....	173

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1- Espacio público recuperado en Bogotá D.C. por localidades en 2023	6
Figura 1.2 Actores del Sistema, roles relaciones y prácticas.	11
Figura 1.3 - Proceso general de priorización, recuperación y sostenimiento	14
Figura 2.1 - Fases de triangulación	53
Figura 3.1 - Sociograma presente en los procesos de recuperación y sostenimiento del Espacio Público.....	67
Figura 3.2 - Valoración de la ciudadanía consultada sobre los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público.....	74
Figura 3.3 - Índice de capacidad institucional presente en los procesos de recuperación y sostenimiento del Espacio Público.....	75
Figura 4.1 - Valoración sobre la eficiencia de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público	109
Figura 4.2. - Valoración sobre aspectos relacionados con la eficacia y la efectividad de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público	116
Figura 4.3 - Valoración sobre la calidad de los mecanismos relacionados con la denuncia de uso indebido del Espacio Público.....	120
Figura 4.4. - Valoración sobre la sostenibilidad de los procesos para la recuperación y sostenimiento del Espacio Público.....	127

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.1 - Líneas de acción de Recuperación y sostenibilidad del EP	5
Cuadro 1.2 - Actores y funciones en procesos de priorización, recuperación sostenibilidad	9
Cuadro 1.3 - Preguntas de investigación según componente de la evaluación.....	18
Cuadro 2.1 - Encabezados Matriz de Consistencia	30
Cuadro 2.2 – Aspectos relacionadas con la evaluación institucional	35
Cuadro 2.3 – Información secundaria cualitativa analizada para la evaluación institucional	36
Cuadro 2.4 – Preguntas para el componente institucional	38
Cuadro 2.5 - Aspectos complementarios e indicadores para la evaluación de operaciones	39
Cuadro 2.6 - Aspectos relacionados con la evaluación de operaciones.....	41
Cuadro 2.7 - Información secundaria cualitativa analizada para la evaluación de operaciones ...	42
Cuadro 2.8 - Preguntas para la evaluación de operaciones.....	43
Cuadro 2.9 - Instrumentos de levantamiento de información primaria	45
Cuadro 2.10 - muestra cualitativa – estudios de caso	49
Cuadro 2.11 - Distribución de instrumentos cualitativo.....	50
Cuadro 3.1 - Esquema de la arquitectura institucional para la gestión de la recuperación y sostenimiento del espacio público en el D.C.	61

Cuadro 3.2 - Distribución de roles y competencias en etapas del proceso	63
Cuadro 3.3 - Habilidades esenciales para responsables de procesos de recuperación de espacio público.....	65
Cuadro 3.2 - Resultados de capacidad institucional aplicados a la gestión de la recuperación y sostenimiento del Espacio Público.....	76
Cuadro 4.1 - Indicadores de relevancia.....	106
Cuadro 4.2 – Tiempo de acciones de recuperación documentadas en estudios de caso	107
Cuadro 4.3 – Eficacia de actuaciones para la recuperación 2020 - 2023	112
Cuadro 4.4 Indicadores de eficacia	115
Cuadro 4.4- Criterios para el cálculo del indicador de sostenibilidad	130
Cuadro A5.1: PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN EL COMPONENTE INSTITUCIONAL	160
Cuadro A5.2: PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN EL COMPONENTE DE OPERACIONES	168
Cuadro 5.3. Contrastación entre hipótesis y hallazgos.....	173

ACRÓNIMOS

AD	Acuerdo Distrital
AL	Alcaldía Local
ARCO	Registro del Código Nacional de Policía y Convivencia
CIEP	Comisión Intersectorial del Espacio Público
CMO	Contexto-Mecanismo-Resultado
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONPES DC	Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital
CTS	Comité Técnico de Seguimiento
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DC	Distrito Capital
DD	Decreto Distrital
DEMOS	Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial
EBI	Estadística Básica de Inversión
EBT	Evaluación Basada en Teoría
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EM	Encuesta Multipropósito
EP	Espacio Público
ER	Evaluación Realista
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Social
ICI	Índice de Capacidad Institucional
IDPAC	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IPES	Instituto Para La Economía Social
IPES	Instituto para la economía solidaria
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
LICO	Liquidación de la Medida Correctiva de Multa
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MGA	Metodología General Ajustada
ORFEO	Sistema de Gestión Documental y de procesos
PDD	Planes distritales de desarrollo
PEI	Plan Estratégico Institucional
PES	Plan Estratégico Sectorial
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información
PGN	Procuraduría General de la Nación
PHVA	Planear, Hacer, Verificar, Actuar
PID	Patrimonio Inmobiliario Distrital
PMU	Puesto de Mando Unificado
PONAL	Policía Nacional de Colombia
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PQRS	Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias
RNMC	Registro Nacional de Medidas Correctivas
SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SDSCJ	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales
SIDIJUS	Sistemas de información de justicia
SIGDEP	Sistema de Información Geográfica de la Defensoría del Espacio Público
SJD	Secretaría Jurídica Distrital
TdR	Términos de referencia
UPL	Unidades de Planeamiento Local

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

1.1 CONTEXTO GENERAL

La Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá ha celebrado con Econometría S. A¹, el contrato de consultoría 729 de 2023 el cual tiene como objeto *realizar una evaluación institucional y de operaciones al proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital*. Para desarrollar los componentes de la evaluación, se ha previsto la elaboración de los siguientes productos:

- Producto 1: Informe metodológico
- Producto 2: Informe de prueba piloto
- Producto 3: Informe final de trabajo de campo y entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación
- Producto 4: Informe de resultados de la evaluación
- Producto 5: Informe final de la evaluación, recomendaciones e insumos de difusión

El presente documento corresponde al Producto 4 de la evaluación, el cual está compuesto por cinco capítulos. En el primero, se realiza una introducción al marco normativo e institucional que operativiza el proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público y se introducen los procedimientos que son objeto de evaluación. Complementa este capítulo la presentación de los objetivos del estudio, los componentes de la evaluación y los principales resultados encontrados.

En el segundo capítulo se expone el marco metodológico general que orientó el desarrollo de las metodologías utilizadas para las evaluaciones institucional y de operaciones, acompañado de la descripción de los procesos cualitativos y cuantitativos diseñados y de los aspectos metodológicos particulares a cada componente de la evaluación. Se incluye también la descripción de los instrumentos y fuentes de información, el diseño muestral y las unidades de análisis y, finalmente, los mecanismos dispuestos para la aplicación de los criterios de triangulación y construcción de hallazgos y conclusiones.

¹ En adelante también referenciada como Econometría Consultores o Econometría. “Econometría Consultores” es una marca de Econometría S.A.

El capítulo 3 presenta los resultados del análisis institucional incluyendo la evolución del desarrollo normativo, los resultados del análisis de la capacidad institucional presente en las entidades involucradas y la articulación entre actores dentro de la arquitectura institucional.

El capítulo 4 presenta los resultados de la evaluación de operaciones, a través de un análisis aplicado a los procesos y procedimientos de priorización, recuperación y sostenimiento, bajo principios de mejora continua, de eficacia, relevancia y eficiencia. También analiza la gestión de concientización y de la participación ciudadana. Al final se exponen las principales fortalezas y cuellos de botella identificados.

El capítulo cinco sintetiza las principales conclusiones del análisis desarrollado.

1.2 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO (EP) EN EL DISTRITO CAPITAL

La priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá se han consolidado en las últimas tres décadas tanto por el desarrollo de las normas constitucionales y legales del nivel nacional como por los desarrollos propios de políticas y marcos de operación que han impulsado las diferentes administraciones distritales en los últimos años.

El mandato constitucional expresa que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, donde las entidades públicas deben regular la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común (Artículo 82, Constitución Política Nacional).

Existen normas, leyes, decretos y reglamentaciones nacionales y, para el caso, distritales, que fijan la pauta para los derechos y deberes de la ciudadanía y de la administración del espacio público. La Ley 9 de 1989, en su artículo 5, señala que el espacio público lo componen elementos tanto de propiedad pública como privada que, por su naturaleza o afectación, sirven para atender necesidades colectivas que trascienden el interés individual. Esta definición ha sido refrendada en normativa posterior.

Esta normativa es la base del sistema de gestión institucional para la recuperación y sostenimiento del espacio público de Bogotá, que tiene su origen legal en el Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, modificado por la Ley 2116 de 2021. Este estatuto define la arquitectura institucional con un régimen especial para el Distrito Capital, que tiene como característica principal, un modelo de descentralización territorial en localidades en el cual, el Alcalde Local tiene la atribución de coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad, particularmente de *“Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos*

distritales y locales” (numeral 9, artículo 86, Decreto Ley 1421 de 1993). Se suma a esta marco normativo lo definido en el Decreto 098 de 2004, que dicta disposiciones en relación con la preservación del espacio público y lo armoniza con los derechos de los vendedores informales que ocupan este espacio.

Los procedimientos de recuperación pueden emprenderse a través de diversos mecanismos, que fundamentalmente se refieren a procesos voluntarios, administrativos o judiciales. En los procesos voluntarios proceden acciones que se ejecutan con comunidades, buscando la adherencia a las normas de forma voluntaria, logrando mejorar la convivencia así como dirimir conflictos reales o potenciales existentes. Estas actuaciones las impulsan las AL y el DC, liderados por el DADEP y por la SDG en el marco de sus competencias. Los procesos administrativos tales como las actuaciones administrativas, operativos especiales interinstitucionales y/o hechos notorios, son adelantados por las AL y se aplican los principios de la función administrativa facultada por el artículo 209 de la CP, de forma previa a los procedimientos de policía a través de actuaciones policivas, las cuales se emprenden para complementar la actuación administrativa. Por último, se pueden emprender para la recuperación procedimientos judiciales derivados de acciones populares o que se requieran por el marco de competencias y atribuciones que tienen las autoridades distritales de policía según lo fija el Acuerdo 735 de 2019, por el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones para estas autoridades. En este caso, el soporte normativo lo constituye fundamentalmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana expedido con la Ley 1801 de 2016, con el cual se pueden aplicar comparendos. Esta ley contiene un título específico para espacio público y sus contravenciones, y regula un espectro de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público² que dan pie a la imposición de medidas sancionatorias, el cual incluye disposición de escombros, ruido, obstrucción de vías, infracciones urbanísticas, riesgo en aglomeraciones, cumplimiento a disposiciones sanitarias entre otras.

El artículo 139 de la misma Ley define el espacio público de la siguiente forma:

Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares;

² Y especifica las sanciones pecuniarias para estas conductas.

las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

A escala distrital, el artículo 13 del Decreto Distrital 190 de 2004 (derogado) presentó los principios de la Política sobre recuperación y manejo de espacio público, con fines de orientar la formulación del Plan Maestro del Espacio Público. También, el DC expidió el Decreto Distrital 098 de 2004 que busca armonizar la preservación del espacio público y la protección de los derechos de los vendedores informales, lo anterior en respuesta a la sentencia 772 de 2003 emitida por la Corte Constitucional que fundamentó su decisión en la garantía de derechos. Este Decreto, establece mecanismos de coordinación interinstitucional, clasificación de tipologías de ventas informales, la realización de inventarios de zonas recuperadas de espacio público y la necesidad de presentar alternativas paralelas a la restitución por parte del Fondo de Ventas Populares (actualmente IPES).

Posteriormente, el Decreto Distrital 215 de 2005 adoptó el Plan Maestro de Espacio Público, como instrumento y sistema de gestión que comprende procesos y actores que interactúan bajo un enfoque de sostenibilidad a partir de mecanismos como el aprovechamiento económico y la participación de actores privados. Este Decreto crea la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP como parte de una estrategia de articulación institucional del nivel central y ordena la creación de un marco regulatorio del espacio público, que se adoptó en el año 2013 con el Decreto 456 de 2013, que reguló el aprovechamiento económico del espacio público y dio las pautas para generar recursos que garanticen el mantenimiento y preservación del EP existente en la ciudad, con formas de aprovechamiento económico que protegen la integridad de los ciudadanos en la medida que generan ingresos para el que lo use, procurando un sentido de equidad. Este decreto se deroga con el Decreto Distrital 552 de 2018, instrumento que unifica funciones y competencias de las entidades distritales bajo criterios orientados a la sostenibilidad mediante mecanismos como los usos temporales del EP y figuras para la generación de ingresos para su reinversión en los espacios públicos. Es de citar que este Decreto es derogado por el reciente Decreto 493 de 2023 con el cual se reglamenta la administración y el aprovechamiento económico del espacio público.

En 2019 se formula la Política Distrital de Espacio Público para el Distrito Capital 2019 - 2038 mediante el documento del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital

(CONPES DC) 06 de 2019 (ConpesDC, 2019). Esta política define acciones para superar el déficit cuantitativo de espacio público e incluye objetivos de calidad. . En esta política se definen como líneas de acción las siguientes:

Cuadro 1.1 - Líneas de acción de Recuperación y sostenibilidad del EP

LÍNEA DE ACCIÓN	DESCRIPCIÓN
Recuperación de espacio público	Tiene como objetivo restablecer integralmente el uso, goce y disfrute del espacio público en condición inadecuada, interviniendo en su infraestructura, reconociendo su simbología, y ordenando las dinámicas que en él se dan como escenario
Sostenibilidad del espacio público³	Se orienta a salvaguardar los valores, calidades y las formas de uso del espacio público para su aprovechamiento, uso, goce y disfrute; la sostenibilidad del espacio público deberá darse integralmente desde todos los aspectos (físico-espacial, ambiental, económico, cultural y social), teniendo una base normativa e institucional suficiente y coherente, con el propósito de que todos los espacios generados y recuperados adopten estrategias permanentes para su sostenibilidad.

Fuente: Documento Conpes DC 06

Este enfoque se refrenda en el Decreto Distrital 555 de 2021, que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y reglamentaciones posteriores, en particular, el citado Decreto Distrital 493 de 2023.

A su vez, en el año 2019, se expide el Acuerdo 735 mediante el cual, se definen competencias y atribuciones para las Autoridades Distritales de Policía, atendiendo definiciones del Código Nacional de Policía y Convivencia, expedido por la Ley 1801 de 2016. En este Acuerdo se ajustan disposiciones respecto a procedimientos en los que interviene la Policía, creación de inspecciones de Policía y función del DADEP en procedimientos de recuperación de espacio público.

En cuanto a la gestión de la recuperación y la sostenibilidad, con el Decreto Distrital 552 de 2018 (derogado) y que estableció el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público, se reglamentó la administración y el aprovechamiento económico del espacio público y se organizaron competencias, roles y mecanismos para la administración de los espacios públicos por parte de los diferentes actores institucionales que tienen responsabilidad como administradores o gestores de este. Definió, a sí mismo, los tipos de usos y condiciones de manejo cuando los espacios son entregados a los particulares para su administración y manejo.

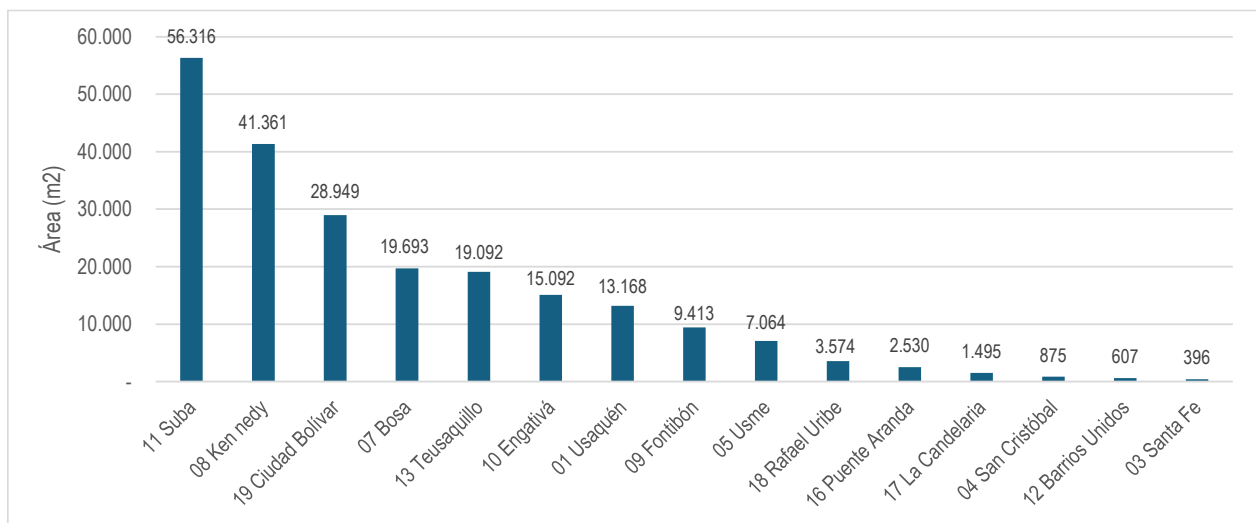
Los procedimientos establecidos para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP tienen sistemas institucionales específicos y diferenciados. Respecto al sistema institucional del proceso de recuperación del espacio público, que incluye las actividades de priorización, está conformado por tres actores principales: la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG, el Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público - DADEP y las Alcaldías Locales. En estas entidades reposa la responsabilidad compartida frente al recibo de denuncias y su seguimiento, la preparación de insumos técnicos y legales que dan soporte a cada actuación, la

³ El concepto de sostenibilidad descrito en el CONPES está íntimamente relacionado con el proceso de sostenimiento por lo que a lo largo de este documento se considerarán como equivalentes.

coordinación de acciones por tipo de procedimiento, organización operativa y logística y cierre de los procesos. Para esta coordinación y dependiendo de las condiciones de cada caso, asisten las entidades con responsabilidad sectorial del espacio público a recuperar y entidades de apoyo que actúan dependiendo su competencia, por ejemplo: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar interviene si se requiere la restitución de derechos de niños, niñas o adolescentes; la Policía, para temas de preservación de la convivencia ciudadana y garantía de seguridad; o el Instituto para la Economía Social – IPES para brindar alternativas de desarrollo económico de la población, entre otras.

Como resultado, y de acuerdo con información provista por el Observatorio del Espacio Público (2023), durante 2023 se habían recuperado 219.624,5 metros cuadrados⁴ (m²) de espacio público a corte de 30 de noviembre de 2023. La localidad de Suba es donde más espacio público se había recuperado, con 56.315,5 m². A continuación, se relacionan las localidades en donde se han llevado a cabo procesos de recuperación del espacio público junto con el área que se ha logrado recuperar⁵ entre enero y noviembre de 2023. Ver Figura 1.1.

Figura 1.1- Espacio público recuperado en Bogotá D.C. por localidades en 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio del Espacio Público (2023)

En complemento, el sistema institucional del proceso de sostenimiento de espacio público lo conforman el DADEP como ente rector y coordinador, entidad que además ejerce la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP, instancia de articulación intersectorial creada por el Decreto Distrital 546 de 2007, modificado por el Decreto Distrital 375 de 2019, cuyas funciones, entre otras, son de coordinar la implementación de la política distrital de espacio público; concertar el Sistema de Gestión Distrital del Espacio Público y

⁴ Frente a 3,3 millones de m² recuperados en 2022. Aunque el valor de 2022 está influido por una gran recuperación de 2,8 millones de m² en la localidad de Engativá

⁵El anexo 2 presenta un mayor detalle sobre otras cifras de contexto alrededor del Espacio Público en Bogotá

articular acciones para el sostenimiento, gestión y financiación del espacio público. Ahora, con el Decreto Distrital 493 de 2023 este sistema agrega 19 entidades de la Administración Distrital que tienen la función de administrar bienes inmuebles del espacio público, de acuerdo con la tipología de cada uno y 16 entidades que tienen la función como Gestoras del Espacio Público, donde algunas tienen la doble función. Dependiendo del tipo de espacio público a sostener, se pueden desarrollar usos temporales y actividades de aprovechamiento económico por parte de entidades gestoras o por particulares, mediante instrumentos como contratos u otras figuras administrativas que son definidas por cada entidad administradora para los espacios a su cargo tales como contratos de administración y manejo, Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS, o permisos de uso. A manera de ejemplo, en este sistema institucional para el sostenimiento del EP, diversas entidades diseñan y ejecutan acciones para el sostenimiento relacionadas con las dimensiones físico-espacial, ambiental, económico, cultural y social, pues de su cuidado dependerá también la ejecución de sus agendas particulares. La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, por ejemplo, hace parte de acciones de sostenimiento del EP en la medida que puede realizar una ocupación protegida de espacios públicos para fomentar actividades culturales o deportivas, tales como exposiciones musicales o competencias a cielo abierto que hacen uso del EP y en su ejecución y cierre, gestionan su cuidado para que permanezcan en el tiempo. Igualmente, la Secretaría de Movilidad procura el sostenimiento del EP al delimitar su uso como parqueaderos públicos o para habilitar el uso de vehículos para la micro movilidad, bajo condiciones acordadas de aprovechamiento, buscando siempre proteger los derechos al goce del EP. Estas actuaciones institucionales se realizan con base normativa, técnica e institucional suficiente y coherente como lo fija el Decreto Distrital 493, con el fin de generar y recuperar espacios públicos que adopten estrategias permanentes para su sostenimiento de forma concomitante con los propósitos de las entidades.

1.2.1 DADEP

El Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público - DADEP, se creó mediante el Acuerdo 018 de 1999, con la misión de llevar a cabo la eficaz defensa del espacio público, la óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y la construcción de una nueva cultura del espacio público en el Distrito Capital. Tiene a su cargo la función de formular políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público; y la de asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público.

1.2.2 Secretaría Distrital de Gobierno

El Decreto Distrital 411 de 2016, complementado por el Decreto Distrital 099 de 2019, definió las funciones y competencias de la SDG, sus dependencias y las correspondientes a las Alcaldías Locales. La SDG tiene como objeto *“orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía*

de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles” (subraya por fuera de texto) (Artículo 1, DD 411/2016). Específicamente, lidera, orienta y coordina los procesos de formulación, adopción y ejecución de políticas para la defensa del espacio público, a lo que agrega el saneamiento y el registro de los bienes que constituyen el patrimonio inmobiliario de la ciudad, a través de la Subsecretaría de Gestión Local. Suma la gestión que realiza la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía que ejerce actividades de restitución.

1.2.3 Alcaldías locales

Las alcaldías locales tienen sus funciones definidas en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993, modificado por la Ley 2116 de 2021) y hacen parte del sector gobierno del Distrito. Entre otras funciones deben *“coordinar el desarrollo de las acciones de policía de las autoridades locales que operan bajo la orientación control administrativo de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad competente”,* así como *“coordinar el desarrollo de los programas y acciones policivas, tendientes a disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley, así como en el trámite y desarrollo del proceso asociado a las infracciones en el ámbito local”.*

Los alcaldes locales tienen la responsabilidad de coordinar la acción administrativa del Distrito, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la localidad y coordinar la gestión asignada a las inspecciones de policía. Igualmente coordinan las casas de justicia y los procesos de Mediación y Conciliación en cumplimiento de las funciones asignadas por el Artículo 5 del Decreto Distrital 411 de 2016 para disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley. Las siguientes son las funciones asignadas por ese decreto distrital:

ARTÍCULO 5°. ALCALDÍAS LOCALES. Corresponde a las Alcaldías Locales el ejercicio las siguientes (sic) funciones:

- a) Formular el Plan de Desarrollo Local en el marco de las orientaciones distritales.*
- b) Promover la organización social y estimular la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública local en el marco de las orientaciones distritales en la materia.*
- c) Coordinar la ejecución en el territorio de los planes programas y proyectos de las entidades y organismos Distritales que intervienen en la localidad, como complemento al Plan de Desarrollo local, conforme a los lineamientos y orientaciones distritales.*
- d) Desarrollar los procesos asociados a la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, cuando la delegación de la facultad de ejecución del gasto recaiga en el Alcalde Local.*
- e) Promover los procesos y canales de interlocución entre la administración central y las Juntas Administradores (sic) Locales.*

- f) *Coordinar el desarrollo de las acciones de policía de las autoridades locales que operan bajo la orientación control administrativo de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad competente.*
- g) *Coordinar el desarrollo de los programas y acciones policivas, tendientes a disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley, así como en el trámite y desarrollo del proceso asociado a las infracciones en el ámbito local.*
- h) *Adelantar los trámites y acciones necesarios para el cumplimiento de las normas de policía vigentes sobre protección al consumidor, control de calidad, precios, pesas y medidas.*
- i) *Efectuar el control policivo a los establecimientos de comercio conforme a las disposiciones vigentes en materia.*
- j) *Realizar el cobro persuasivo de las sanciones económicas derivada de la acción policiva de las autoridades a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno y reportar la información a la Secretaría Distrital de Hacienda.*
- k) *Adelantar el estudio y registro de la personería jurídica de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones Comunales de Juntas Domiciliadas en la localidad y demás formas sociales que le compete conforme a la Ley.*
- l) *Desarrollar los procesos y procedimientos requeridos para apoyar el cumplimiento de las funciones propias o delegadas en los Alcaldes Locales como autoridad Administrativa, Política y de Policía en lo Local.*
- m) *Difundir la información relacionada con la gestión local conforme los lineamientos, procesos y procedimientos definidos por la Secretaría.*
- n) *Atender las peticiones y requerimientos relacionados con asuntos de su competencia.*
- o) *Las demás funciones asignadas por la ley que correspondan a su naturaleza.*

El Acuerdo Distrital 735 de 2019 asigna a los Alcaldes Locales la competencia de articular con las demás autoridades de policía para adoptar medidas administrativas con el fin de garantizar la protección, recuperación y conservación del espacio público y del ambiente (Artículo 6).

1.2.4 Actores presentes en los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento

En el Cuadro 1.2 se observan los principales actores presentes en la gestión de los procesos de priorización, recuperación y sostenibilidad

Cuadro 1.2 - Actores y funciones en procesos de priorización, recuperación sostenibilidad

FUNCIÓN	PRIORIZACIÓN Y RECUPERACIÓN	SOSTENIBILIDAD
Regulación, coordinación, asesoría	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobierno • DADEP 	<ul style="list-style-type: none"> • SDP • DADEP • Comisión Intersectorial de Espacio Público • Entidades Administradoras (ver lista abajo)
Apoyo	Generalmente apoyan: <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Para La Economía Social (IPES) • Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) • Secretaría de Hábitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)

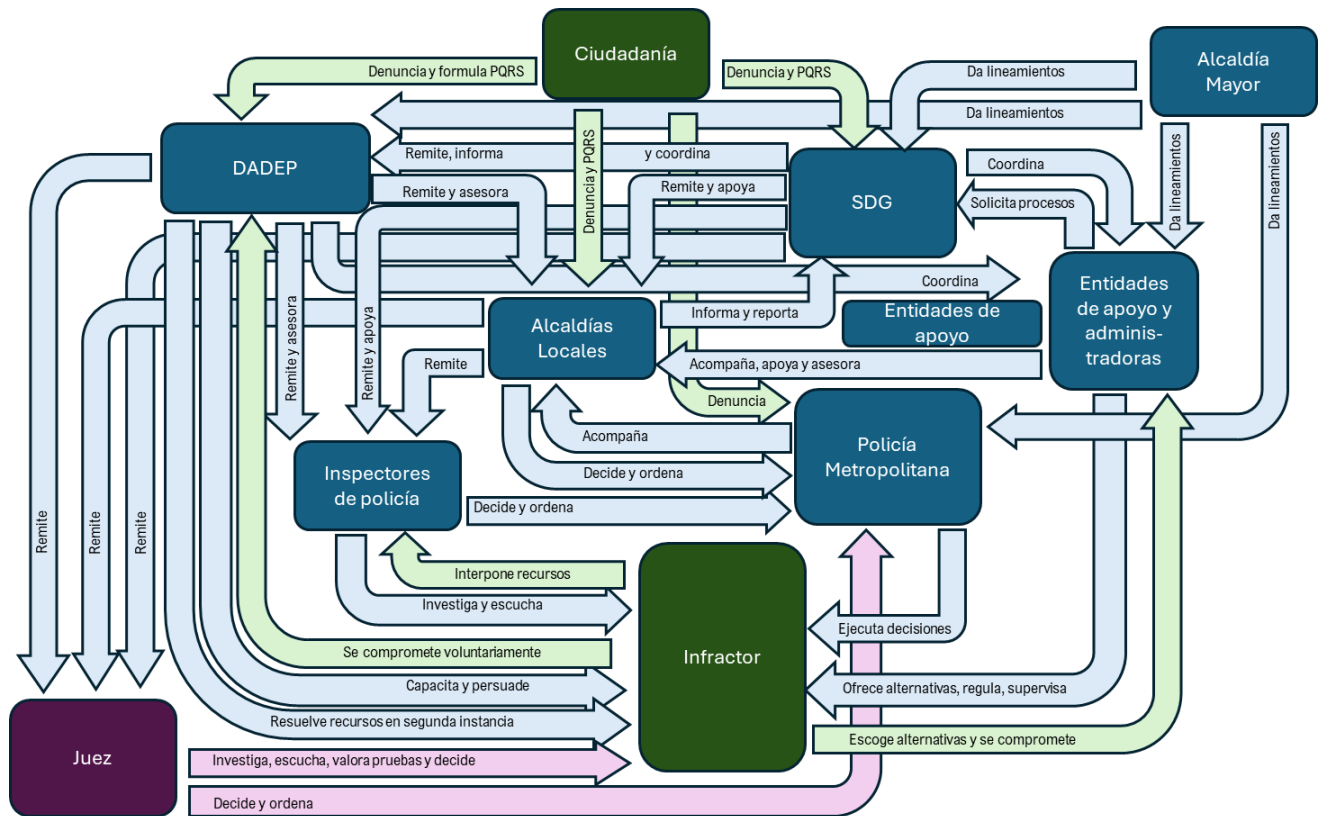
FUNCIÓN	PRIORIZACIÓN Y RECUPERACIÓN	SOSTENIBILIDAD
	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Integración Social. • Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) • Secretaría Distrital de Salud • Caja de la Vivienda Popular (CVP) • Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – (UAECOB) • Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ) Policía Metropolitana • Instituto de Desarrollo Urbano • Empresa metro • Y cualquier otra distrital relacionada con el caso específico. <p>Del nivel nacional apoyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) • Migración Colombia • Policía Nacional • Otras nacionales que se relacionen o requieran 	
Ejecución	DADEP Alcaldía Locales Inspecciones de policía	<ul style="list-style-type: none"> • DADEP • Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)– • Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) • Secretaría Distrital de Movilidad (SDM)– • SDP • SDA • Transmilenio S.A • Empresa Metro de Bogotá S.A. • Instituto Distrital de las Artes (IDARTES) • Instituto Distrital de Patrimonio Cultural • Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA) • Instituto para la Economía Social (IPES) • Jardín Botánico José Celestino Mutis • La Corporación La Candelaria • La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) • Juntas Administradoras Locales (JAL) • Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) • Alcaldías locales

Fuente: Econometría Consultores, con base en normatividad relacionada con espacio público del Distrito Capital.

A continuación, se presentan los actores distritales involucrados en la priorización y recuperación del espacio público. Los procesos de sostenimiento los lleva a cabo cada entidad administradora del espacio público recuperado correspondiente. Como se observa en la Figura 1.2, cada actor tiene competencias definidas y se muestran su relacionamiento con otros actores. A manera de convención, en los recuadros azules se señalan los actores distritales, en los recuadros verdes a los ciudadanos como fuente de las peticiones, quejas, reclamos o en calidad de denunciantes o

como posibles infractores y en morado a los jueces como intervinientes en la gestión de la sanción a que haya lugar. .

Figura 1.2 Actores del Sistema, roles relaciones y prácticas.



Fuente: Econometría Consultores con base en normatividad, documentación de procedimientos y entrevistas

La ciudadanía tiene un rol activo de veedora del espacio público en la medida que realiza denuncias, peticiones, quejas, reclamos y solicitudes que son prácticas de comunicación con las instituciones que activan el funcionamiento del sistema. La relación entre la ciudadanía y las instituciones distritales se establece a través de las plataformas de comunicación que se han dispuesto para ello. En ocasiones la ciudadanía puede estar representada en estas solicitudes o denuncias por actores políticos como los congresistas o concejales o por organizaciones de la sociedad civil⁶. También las entidades administradoras de espacio público tienen prácticas de solicitud de procesos cuando cuentan con información sobre uso u ocupación del espacio público de su competencia.

Las entidades que reciben las solicitudes o denuncias inician los procedimientos tienen de partida un rol de priorización, en el cual valoran la información existente, levantan y documentan nueva información sobre la situación y deciden la ruta a seguir. La práctica que se desarrolla entonces puede ser, conservar y continuar el procedimiento, o remitirlo a otro actor institucional para su

⁶ Todos considerados en la figura al interior del recuadro “ciudadanía”

conocimiento y actuación. La práctica de remisión permite el intercambio de información relevante que facilita la valoración y toma de decisiones por parte del actor que lo recibe.

Una práctica que le da cohesión al arreglo institucional porque fortalece las relaciones y capacidades del sistema está dada por las acciones de apoyo, asesoramiento y acompañamiento mediante las cuales las capacidades de unos actores se ponen al servicio del procedimiento para complementar las capacidades de otros actores que realizan actividades para la toma de decisiones. Esto incluye desde conceptos jurídicos, análisis de información técnica, presencia en los operativos, gestión de programas socioeconómicos por entidades de apoyo, disposición de recursos físicos y tecnológicos, hasta los talleres y capacitaciones que DADEP ofrece en las comunidades de manera preventiva o persuasiva.

Tanto para el desarrollo de los operativos en campo como para viabilizar las acciones de apoyo, asesoramiento y acompañamiento, hay una práctica fundamental que es la coordinación, esta es llevada a cabo principalmente por la SDG y en los aspectos de su competencia también por el DADEP y las alcaldías locales. Esta se lleva a cabo a través de comunicaciones escritas así como en reuniones interinstitucionales en donde los actores con competencia en la situación analizada intercambian información, discuten alternativas y acuerdan cursos específicos de acción para la aplicación de los procedimientos.

Otras prácticas y relaciones importantes tienen que ver con el ámbito de toma de decisiones, en las cuales se realizan interacciones de vigilancia, inspección, recepción y valoración de pruebas, valoración de argumentos, resolución de recursos, establecimiento de acuerdos de restitución, verificación del cumplimiento y cuando es del caso, ordenar actuaciones policivas.

1.3 PROCEDIMIENTOS A EVALUAR

Los procedimientos de priorización, recuperación y sostenimiento tienen origen en las peticiones, quejas, reclamos, solicitudes o denuncias de la ciudadanía, o por solicitud de alguna entidad distrital o nacional que identifique el uso indebido y/o esté interesada en desarrollar algún proyecto de inversión pública que requiere la recuperación de un espacio público en particular, También se pueden iniciar de oficio por cualquiera de las entidades.

La ciudadanía accede a través de canales dispuestos por el DADEP, la SDG, o la alcaldía local (AL) o en casos muy evidentes, notorios y urgentes puede acudir directamente a la policía metropolitana. Por su parte las entidades de apoyo y administradoras pueden solicitar la apertura de un proceso de recuperación a través de la SDG.

Las entidades receptoras de la denuncia deben analizarla, valorarla y priorizar el tipo de procedimiento que se debe adelantar, en el marco de la recuperación. Si es un asunto que se puede resolver de manera preventiva y persuasiva se le puede remitir el proceso al DADEP para que desarrolle un plan preventivo o interactúe con los involucrados a través de talleres pedagógicos para buscar un compromiso de restitución voluntaria; si requiere un proceso

administrativo se le puede remitir a la alcaldía o directamente al inspector de policía, para llevar a cabo un proceso verbal abreviado en donde se practican pruebas, se lleva a cabo una audiencia, se toman decisiones y se dicta un fallo susceptible de presentación de recursos. En casos más graves o reincidencias continuadas se puede iniciar un proceso judicial.

En todos los casos la SDG coordina los apoyos o acompañamientos interinstitucionales necesarios, de acuerdo con el tipo de infracción o de espacio afectado. En el caso de los procesos administrativos a cargo de la alcaldía local, la SDG apoya y asesora a la alcaldía durante el proceso.

Como consecuencia de las decisiones tomadas en los procesos administrativos se puede conciliar una restitución voluntaria o se puede ordenar a la policía que ejecute un procedimiento de recuperación por la fuerza. Por ejemplo, en los casos en que se involucran ventas informales, el IPES ofrece alternativas de acuerdo con sus programas y los vendedores se comprometen a restituir los espacios ocupados, pero si incumplen se puede proceder con procedimientos policivos. Situaciones similares se pueden dar con otras entidades que durante su acompañamiento ofrezcan actuaciones dentro de los programas sectoriales, que permitan solucionar los conflictos de uso, aportan conocimiento sobre la regulación específica y cuando es del caso reciben los espacios para su administración y sostenimiento de la recuperación.

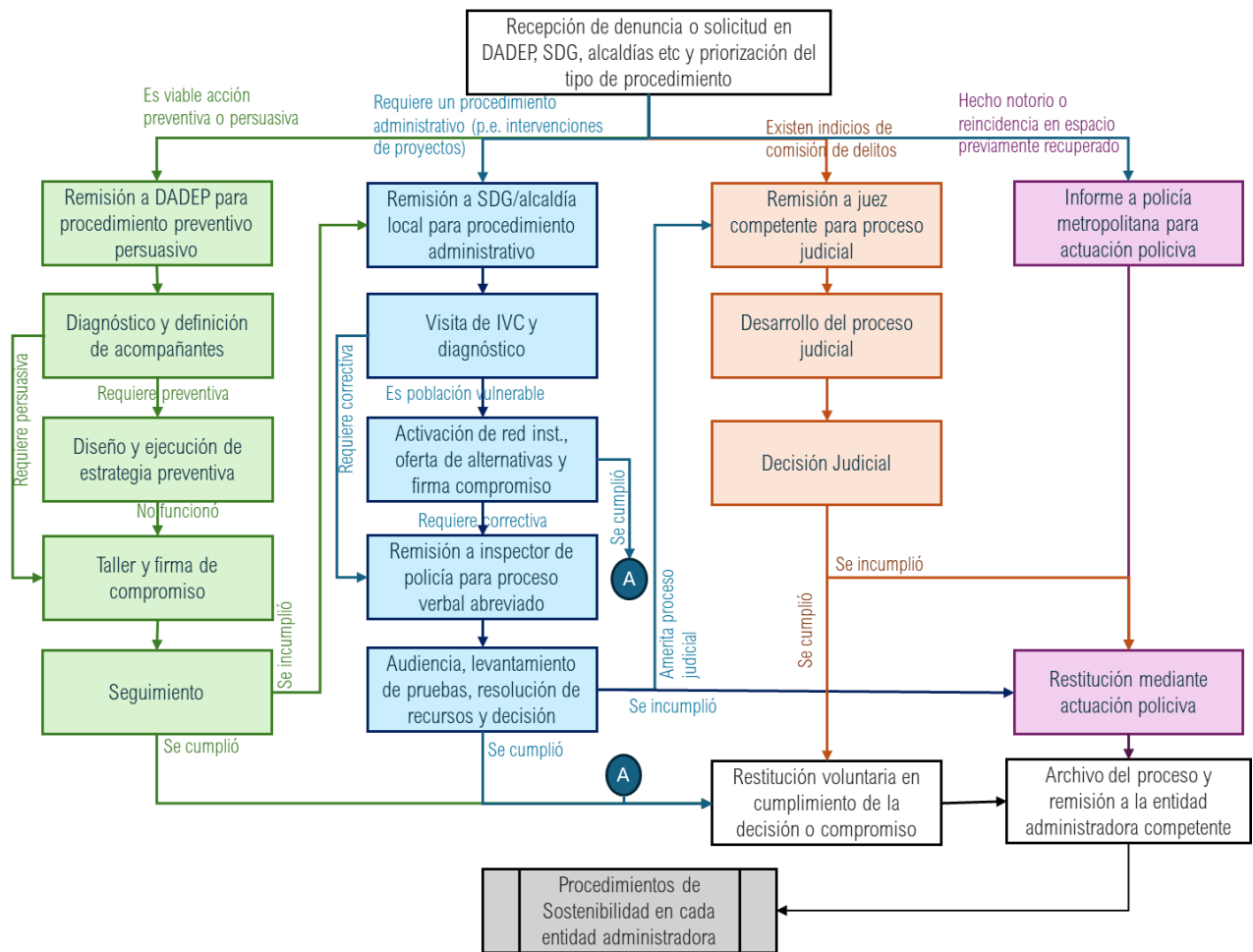
Estas gestiones y las interacciones entre ellas están definidas en la normativa y en procesos formales de Defensa del Patrimonio Inmobiliario Distrital a cargo de DADEP y de Gestión Territorial a cargo de la SDG. Se suman los tipos de procedimientos efectuados ya sean de carácter judicial, administrativo o persuasivo/preventivo y tipos de restitución, los cuales están siendo controlados en el consolidado de metas, herramienta que recopila los datos de los procesos de recuperación emprendidos. El proceso de recuperación puede tener varias opciones de restitución que se logran a partir de los tres tipos de procedimientos en que son clasificadas las recuperaciones y el proceso de sostenibilidad, que depende de cada entidad competente:

- Procedimiento preventivo/persuasivo:
 - Talleres presenciales
 - Sensibilizaciones preventivas
 - Restitución voluntaria
- Procedimiento administrativo:
 - Actuaciones administrativas
 - Actuaciones policivas
 - Por hechos notorios
 - Por operaciones especiales interinstitucionales
- Proceso judicial
- Procesos de sostenibilidad
 - Planes presenciales y sensibilizaciones

- Proyectos como Transforma tu entorno
- Otros procesos de sostenibilidad de las entidades administradoras

En todo caso, esta gestión termina con la restitución del EP ya sea por voluntad propia, por una medida coercitiva ya sea en cumplimiento de una decisión de la autoridad o de un compromiso adquirido, o mediante actuación de la Policía a través de una actuación policiva. En resumen, la Figura 1.3 muestra la gestión general de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público.

Figura 1.3 - Proceso general de priorización, recuperación y sostenimiento



Fuente: Econometría Consultores con base en procedimientos y normas legales

De acuerdo con la cadena de valor elaborada para esta evaluación y de acuerdo con la Figura 1.3, los procedimientos desarrollados en el marco del proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público se pueden clasificar en tres tipos: Defensa preventiva/persuasiva; Defensa administrativa y Procesos judiciales. Estos se desarrollan de acuerdo con la gravedad de los comportamientos de uso, la reincidencia en la ocupación y la existencia de indicios de comisión de delitos o intervenciones de proyectos a nivel ciudad.

Esta operación se ha concebido formalmente mediante seis (6) procedimientos, dos (2) bajo responsabilidad del sistema de gestión del DADEP – *Defensa Preventiva y Persuasiva y Defensa Administrativa*, y cuatro (4) bajo responsabilidad del sistema de gestión de la SDG, siendo estos la *Restitución del Espacio Público*, la *Inspección, Vigilancia y Control en el Espacio Público*, la *Inspección, Vigilancia y Control en Actividad Económica* y el *procedimiento Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016*. Independiente del grado de gobernanza de cada entidad sobre estos procedimientos, su ejecución prevé la participación de otros actores como de estas dos entidades, lo cual requiere de coordinación interinstitucional entre ellas y otras entidades identificadas en el mapa de actores (Figura 1.2). A continuación, se describe cada uno de ellos.

1.3.1 Defensa Preventiva y Persuasiva

El objetivo de la prevención y de la persuasión, de acuerdo con el procedimiento, busca “*Realizar acciones tendientes a evitar la ocupación, cambio de uso y/o aprovechamiento indebido del Patrimonio Inmobiliario Distrital mediante actuaciones administrativas, preventivas y/o persuasivas*”. Este procedimiento tiene como responsable a la Subdirección de la Gestión Inmobiliaria y del Espacio Público.

1.3.2 Defensa Administrativa

El procedimiento de Defensa Administrativa tiene como objeto velar por el cumplimiento y materialización de la orden de restitución. Es ejecutado por el DADEP en agosto de 2019. Está controlado en el sistema de gestión de la entidad con el código 127-PRCDP-02. De acuerdo con su alcance, se inicia a partir del conocimiento e identificación de la necesidad de ejercer la defensa y preservación del Patrimonio Inmobiliario Distrital y finaliza con el cumplimiento y materialización de la orden de restitución. En comparación con el proceso de defensa preventiva / persuasiva, ambos tienen el mismo alcance.

1.3.3 Procedimientos desde la perspectiva de la sanción

Una vez se han surtido los procedimientos de defensa preventiva/persuasiva o de defensa administrativa, se aplica un conjunto de procedimientos liderados por la Secretaría Distrital de Gobierno a partir de la Inspección, Vigilancia y Control (IVC) que se originan en casos en los que se conoce por medios de denuncia inherentes a la gestión policiva o de aquellos en que se reincide frente a amenazas al EP o no acatamiento de alguna medida ya ejecutoriada contra un infractor. Hacen parte de este conjunto, procedimiento de Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016, el procedimiento de IVC aplicado al EP y para casos que se originan en actividad económica, y el procedimiento sancionatorio de restitución del EP.

- Procedimiento Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016

Desde la perspectiva de la defensa preventiva/ persuasiva liderada por el DADEP, se ejecuta de forma concomitante el procedimiento *Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016* liderado por la SDG, y gestionado por la Dirección para la Gestión Políciva y las inspecciones de policía. Ambos procedimientos tienen en común que se activan, tanto por la priorización que hagan las respectivas entidades, como por la gestión sobre las peticiones, quejas y solicitudes ciudadanas.

El procedimiento de *Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016*, codificado en el sistema de gestión de la SDG como GET-IVC-P025 con versión de 2022, tiene como objetivo “Regular el trámite del proceso *Verbal Abreviado para comportamientos contrarios a la convivencia, mediante la aplicación de lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y las modificaciones y adiciones de la Ley 2197 de 2022, para propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y así lograr el restablecimiento de las condiciones jurídicas al momento en el que se encontraban antes de la ocurrencia del comportamiento contrario a la convivencia*”. Cabe anotar que este procedimiento contribuye a la restitución y sostenibilidad del EP, desde la perspectiva del uso dado al mismo, mas no tiene responsabilidad directa y única en este fin.

1.4 COMPONENTES Y ALCANCES DE LA EVALUACIÓN

1.4.1 Objetivos, componentes y tipos de evaluación

El objetivo general de la consultoría es *realizar una evaluación institucional y de operaciones al proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital*. Esta evaluación tiene como objetivos específicos los siguientes:

- 1) *Identificar y caracterizar los roles, competencias, prácticas y los mecanismos de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá;*
- 2) *Reconocer los factores de éxito y cuellos de botella de los procesos y procedimientos implementados en el marco de la recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá;*
- 3) *Establecer el grado de avance y retroceso en la arquitectura institucional del proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital;*
- 4) *Identificar las capacidades creadas y articulación entre los actores involucrados en el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público;*
- 5) *Determinar la contribución de los recursos humanos, financieros y normativos, tecnológicos, entre otros, utilizados por las alcaldías locales, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno, y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) para el funcionamiento de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá;*
- 6) *Analizar los procesos desarrollados en el marco de la recuperación y sostenimiento del espacio público, identificando las buenas prácticas y los principales problemas en su operación;*
- 7) *Proponer recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá.*

La evaluación tiene tres componentes: (1) Evaluación institucional, que cubre los objetivos específicos 3, 4 y 5; (2) Evaluación de operaciones, que cubre los objetivos 1, 2, y 6; y (3) Recomendaciones, que desarrolla el objetivo específico 6.

1.4.2 Periodo de evaluación

Como periodo de evaluación se ha convenido estudiar el desarrollo de los procedimientos desde 2021 a 2024, teniendo en cuenta la atipicidad del año 2020 por efectos de la situación general de confinamiento derivada de la pandemia de Covid-19, y haciendo énfasis en los periodos más recientes para efectos de la información primaria, de manera que se garantice una mejor recordabilidad para los informantes y mayor pertinencia de los análisis.

1.4.3 Pertinencia de la evaluación

El Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 (Concejo de Bogotá D.C., 2020) (Concejo de Bogotá D.C., 2020), formuló como uno de sus propósitos⁷ el "Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática" y dentro de este, estableció, entre otros logros, el de⁸ "Aumentar la oferta de espacio público y áreas verdes de Bogotá promoviendo su uso, goce y disfrute con acceso universal para la ciudadanía" y entre otras metas para este logro incluyó⁹ "Recuperar 1.000.000 m² de Espacio Público". Si bien, de acuerdo con información del DADEP se han recuperado más de 3.2 millones de m² durante el cuatrienio, resulta importante evaluar los procedimientos existentes para desarrollar el proceso de recuperación de espacio público y entender la arquitectura institucional necesaria para llevarlos a cabo, de manera eficiente y eficaz, así como para implementar estrategias para su sostenibilidad.

Adicionalmente con la expedición de la política la política de espacio público 2019 – 2038, y nuevo Plan de Ordenamiento de Bogotá además del resultado final en términos de metros cuadrados recuperados, se ha puesto énfasis en los objetivos de calidad, lo cual también puede incluir el desempeño del modelo de gestión en los procesos de recuperación y sostenibilidad;

Por otra parte, la nueva administración distrital ha puesto en consideración de la ciudadanía las bases para el proyecto de Plan Distrital de Desarrollo para el periodo 2024-2026. Dentro del objetivo 1 planteado en este proyecto de PDD, denominado "Bogotá avanza en seguridad" se propone el programa 6 "Espacio Público seguro e inclusivo".

Esta evaluación resulta entonces muy pertinente en el contexto del cambio de administración distrital, en la medida que permite identificar las capacidades existentes y necesarias, así como el diagnóstico de las relaciones de articulación en la arquitectura institucional. Igualmente permitirá valorar la relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los procedimientos que actualmente

⁷ Propósito 3

⁸ Logro de Ciudad 16

⁹ Anexo 1 Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

se desarrollan. Además, la evaluación examina un conjunto de casos específicos de recuperación, de los cuales se derivan aprendizajes tanto sobre buenas prácticas como sobre aspectos a mejorar. Se espera que esto genere importantes insumos para la formulación o ajuste de los procedimientos de recuperación y sostenibilidad del EP en Bogotá.

1.4.4 Preguntas de investigación

El siguiente cuadro presenta las preguntas que orientan la investigación de acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) de la evaluación.

Cuadro 1.3 - Preguntas de investigación según componente de la evaluación

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	EVALUACIÓN DE OPERACIONES	RECOMENDACIONES
<p>1.1. ¿Cuál es la capacidad institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG), el DADEP y de las alcaldías locales en la recuperación y sostenimiento del espacio público en el distrito capital?</p> <p>1.2. ¿Cuáles son los roles y competencias de los actores involucrados en la recuperación del espacio público en Bogotá?</p> <p>1.3. ¿Cuáles son las prácticas y arreglo institucional que se han dado en el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?</p> <p>1.4. ¿Cuál ha sido el nivel de articulación o cooperación financiera, administrativa, técnica, tecnológica y organizacional, de las instituciones distritales encargadas del proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público?</p> <p>1.5. ¿Cómo han contribuido los recursos humanos, financieros, normativos y técnicos del DADEP, las alcaldías locales y los demás actores involucrados para la consolidación efectiva del proceso?</p> <p>1.6. ¿Qué normatividad y/o reglamentación se ha generado de forma diferenciada por cada uno de los actores involucrados en la recuperación y sostenimiento del espacio público?</p>	<p>2.1. ¿Cuáles son las principales fortalezas y/o cuellos de botella al interior del DADEP, las alcaldías locales, la Secretaría Distrital de Gobierno y demás actores que intervienen, para llevar a cabo los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?</p> <p>2.2. ¿Cuáles son los criterios que determinan el tipo de intervención (recuperación judicial, administrativa, policiva y de naturaleza voluntaria) para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público? ¿Estos son pertinentes a la luz de los objetivos del proceso de recuperación de las alcaldías locales, el DADEP y la SDG? ¿Dicha priorización contribuye al sostenimiento de la recuperación del espacio público?</p> <p>2.3. ¿Cuáles son las estrategias de sostenibilidad de la recuperación del espacio público? ¿Qué tan pertinentes y efectivas son para garantizar la sostenibilidad del espacio público?</p> <p>2.4. ¿Cuáles son los procesos de recolección, reporte e integración entre los sistemas de información utilizados por los principales actores a cargo de la recuperación del espacio público en Bogotá? ¿Cómo es el proceso de seguimiento a la recuperación del espacio público? ¿Cuál es el mecanismo de alertas tempranas para garantizar el sostenimiento del proceso de recuperación del espacio público?</p> <p>2.5. ¿Cuáles son los tiempos de recuperación del espacio público de acuerdo con cada uno de los procedimientos implementados por los actores que intervienen en la política? ¿Cuáles de las intervenciones aplicadas son más</p>	<p>3.1. ¿Qué recomendaciones de corto, mediano y largo plazo surgen respecto a la implementación de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público? ¿En qué actores o áreas recaerían dichas recomendaciones? ¿Qué ajustes presupuestales serían requeridos para la implementación de estas recomendaciones? ¿Cómo se podrían viabilizar?</p> <p>3.2. ¿Qué recomendaciones surgen para garantizar una priorización efectiva de los metros cuadrados que serán objeto del proceso de recuperación del espacio público que permitan un sostenimiento de largo plazo y un cumplimiento efectivo de la meta?</p> <p>3.3. ¿Cuál debería ser el diseño óptimo para efectuar un proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público distrital? ¿Cuál debería ser la forma más adecuada de articulación de los actores que participan en el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?</p> <p>3.4. ¿Cuál sería la forma más pertinente de diseñar un tablero de indicadores con periodicidad de tiempo para hacer un seguimiento más efectivo del proceso del espacio público a nivel distrital? ¿Qué indicadores deberían incorporar los actores o entidades involucradas dentro del proceso para desarrollar una</p>

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	EVALUACIÓN DE OPERACIONES	RECOMENDACIONES
1.7. ¿Cuál es el grado de incidencia por parte del Concejo de Bogotá y el Congreso de la República sobre la priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público? (Alcaldías locales, DADEP a través de derechos de petición y proposiciones, SDG - Dirección de Relaciones Políticas)	eficientes, en términos de tiempo y recursos, para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público? 2.6. ¿Cuál es la percepción de la ciudadanía en relación con los procesos de recuperación del espacio público? ¿Los procesos están cumpliendo con las expectativas de la comunidad?	recuperación efectiva del espacio público que garantice sostenimiento en el largo plazo? ¿Cuáles son los resultados preliminares que se podrían obtener con la información disponible sobre los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?

Fuente: (SDP, 2023)

Las preguntas del componente 1 se responden a través del capítulo 3 que presenta los resultados del análisis institucional y el capítulo 5 de Conclusiones, mientras que las del componente 2 se responden a través del capítulo 4 que presenta los resultados del análisis a la operación y también en el capítulo 5. Las preguntas orientadoras del componente 3 corresponden al Producto 5 de la evaluación.

1.5 PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

1.5.1 Componente [institucional](#)

- **Normatividad**

El arreglo institucional alrededor de los procedimientos evaluados y su marco normativo constituyen un sistema complejo con diversos actores, múltiples normas y jurisprudencia que debe ser tomada en cuenta, en cada actuación. Aunque la normatividad es bastante exhaustiva, requiere de una continua revisión, actualización, interpretación y difusión. Es así como en ocasiones entre los actores intervinientes, especialmente en épocas de cambios administrativos, se pueden llegar a presentar confusiones y diferencias de interpretación sobre el alcance de los roles y competencias. Un ejemplo de esto es el DADEP, que por su nombre es percibido por funcionarios de otras entidades y por la ciudadanía como la entidad defensora del espacio público, sin embargo, sus funciones son de tipo preventivo y de administración inmobiliaria, así como de autoridad de policía para resolver recursos de apelación en segunda instancia¹⁰.

La principal diferenciación se da entre normas que regulan la recuperación y normas que reglamentan el sostenimiento. La primera es predominantemente del orden nacional, mientras que la referente al sostenimiento son normas distritales. Por lo demás, las diferenciaciones más importantes se dan entre tipos de espacio público, que tiene instrumentos y condiciones de

¹⁰ el Acuerdo Distrital 735 de 2019, establece: "Por el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las Autoridades Distritales de Policía, se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003, 257 de 2006, 637 de 2016, y se dictan otras disposiciones", mediante el cual, se le asigna al DADEP, la competencia de Autoridad Administrativa Especial de Policía, para resolver el recurso de apelación que se presente dentro del proceso verbal abreviado respecto al comportamiento contrario al cuidado y protección del espacio público

manejo distintas dependiendo de políticas de cada sector responsable de administrar estos espacios.

La mayoría de las normas relevantes para adelantar estos procesos están directamente generadas en el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En cuanto a algunas normas particulares como las reglamentaciones¹¹ y políticas del orden distrital la competencia está en el Concejo de Bogotá y en la Alcaldía Mayor. Entidades como la SDG o DADEP principalmente expiden resoluciones específicas para regular su actuación y manejo dentro de los procesos de su competencia, que generalmente son de uso interno, aunque cabe resaltar que la Resolución 034 de DADEP sobre hechos notorios, se ha convertido en una herramienta muy valorada por las alcaldías locales, en donde se considera que les ayuda a aumentar su efectividad en los procesos de recuperación.

- **Roles y competencias**

Respecto a los roles y competencias, que se identifican en el Cuadro 1.2 la evaluación encontró que, aunque en los procesos de recuperación y de sostenimiento intervienen múltiples actores, algunos con varias funciones; es significativo el conocimiento y claridad de las competencias de cada actor y su encadenamiento en las fases de cada proceso¹². La distribución de competencias entre escalas territoriales y sectores, a pesar de la cantidad de localidades y sectores involucrados, se presentan muy pocos conflictos por superposición o vacíos de responsabilidades en los procedimientos. Aun así la complejidad de la normatividad conlleva que en las entidades de apoyo, los funcionarios que asesoran y acompañan los operativos, no siempre tengan claridad sobre los roles de los otros actores del sistema y certeza de la disponibilidad de insumos y recursos de actores externos.

- **Prácticas**

Las prácticas se analizan desde dos perspectivas: la institucional y la operacional. Desde el punto de vista del arreglo institucional, las prácticas son la forma en la que los actores ponen establecen acciones recurrentes, que los relacionan entre sí, para el desempeño de sus funciones o responsabilidades. Estas prácticas se resumen en los siguientes tipos de acciones (ver Figura 1.3):

- (i) Remisión de información: un actor informa a otro del estado de un procedimiento o le da traslado para que un procedimiento continúe bajo su responsabilidad

¹¹ Por ejemplo el Código Distrital de Policía o la reglamentación del administración y el aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá.

¹² Aunque, como es natural en un sistema de esta complejidad, pueden existir casos en los cuáles se presenten interpretaciones divergentes o situaciones en las cuales se requieran definiciones y actualizaciones normativas.

- (ii) **Coordinación:** un actor establece comunicación con otro conjunto de actores y/o convoca a espacios de diálogo para planificar procedimientos específicos y tomar decisiones relacionadas con estos.
- (iii) **Apoyo, acompañamiento y apoyo:** Un actor pone a disposición de otro, algunos de sus recursos (humanos, físicos, tecnológicos, financieros o de conocimiento), para ayudarle a desarrollar sus actividades o desarrollar actividades en conjunto.

Desde el punto de vista operativo operación, la identificación de buenas prácticas, corresponde a formas específicas que se han dado de desarrollar esas prácticas institucionales durante la operación (Ver el capítulo 4). Se pueden mencionar como buenas prácticas las siguientes:

- La publicación y registro histórico de los conceptos de interpretación normativa en las páginas web de las entidades, las cuales son de acceso público
 - Contar con equipos especializados y exclusivos para los temas de recuperación del EP
 - La convocatoria a reuniones de coordinación durante la programación de los operativos y actividades, así como las reuniones interinstitucionales de coordinación.
 - El adecuado funcionamiento y uso de los sistemas de información.
 - El apoyo permanente en temas jurídicos que la SDG presta a las alcaldías locales y el apoyo logístico a los inspectores de policía
 - El suministro de información de los sistemas del DADEP para alimentar los procesos administrativos
- **Arreglos institucionales**

Desde la perspectiva de los arreglos institucionales, en general, el funcionar como un sistema de entidades interrelacionadas permite que haya coherencia entre las responsabilidades y recursos que disponen en conjunto los diferentes actores distritales, sectores, y niveles en las etapas del proceso y en cada momento se tienen claras las decisiones que se deben tomar, porque a través de la coordinación se pueden superar los vacíos de conocimiento o información los aportes que corresponden a cada uno de los otros actores y se complementan los requerimientos institucionales dependiendo del tipo de procedimiento de espacio público, lo que conlleva a muchas modalidades de gestión complementaria y necesidades de apoyo.

A pesar de tratarse de un sistema complejo con múltiples reglas, procedimientos y particularidades, hay claridad respecto a los mecanismos de planeación, a la generación de soportes de las intervenciones y al aprestamiento logístico y operativo, gracias a los espacios de coordinación que se crean para cada operativo. Las alcaldías locales son actores con una responsabilidad protagónica en la recuperación, pero cuentan con una baja capacidad de programación y pocos recursos propios. Esto se compensa a través de los mecanismos de articulación entre el nivel central y local, en términos de la organización y desarrollo de los procedimientos de recuperación. Para el proceso de priorización, no se evidencia, dentro de la

forma como se toman decisiones para priorizar las intervenciones, en qué medida participan activamente los actores locales

- **Capacidad institucional**

La capacidad institucional se evaluó frente a tres dimensiones: capacidad de programación, capacidad de ejecución y capacidad de control.

En cuanto las capacidades institucionales, se encuentra que, en términos generales, como sistema institucional existe un nivel medio alto (con una calificación de 7,4 sobre 10) el cual ha sido adecuado y suficiente, en la mayoría de los aspectos y para la mayoría de las entidades. Las principales fortalezas se encontraron en la capacidad de programación (7,9/10) y ejecución(7,7/10) ; pero menores niveles de capacidad en la capacidad de control (6,7).

Dentro de los aspectos que se destacan en cuanto a capacidad de **programación** están las directrices para priorizar las intervenciones, la idoneidad de los equipos de trabajo, la suficiencia de los recursos financieros y la definición adecuada de lineamientos internos.

En cuanto a la capacidad de **ejecución**, las principales fortalezas están en el conocimiento y aplicación de los procedimientos, así como en la existencia de recursos normativos¹³, técnicos y de información suficientes, mientras que la cantidad de recurso humano para priorización y recuperación, así como los recursos financieros para sostenibilidad recibieron una calificación de suficiencia también media alta pero inferior al promedio del componente de ejecución¹⁴. También existe reto es mejorar la pedagogía y las herramientas para una adecuada interpretación de las normas por todos los actores.

En cuanto a la capacidad de **control**, hay un espacio de mejora en la formulación de planes estratégicos orientados a la sostenibilidad de las recuperaciones, así como en la coordinación y gobernanza para el seguimiento de los procesos. El control se dificulta entre otros factores, por la ausencia de indicadores que permitan mejorar de manera continua los procesos.

- **Recursos humanos, técnicos y financieros**

En el conjunto del sistema institucional el principal recurso es en la idoneidad de los equipos de trabajo. De acuerdo con el índice de capacidades institucionales, los recursos financieros y técnicos, para los procedimientos de priorización y recuperación, son suficientes en promedio, aunque en algunas entidades los actores consultados consideran que la inflexibilidad presupuestal afecta la posibilidad de llevar a cabo un mayor número de recuperaciones. Otro factor que se puede resaltar es la definición adecuada de lineamientos internos.

¹³ Respecto a posibles contradicciones entre normas nacionales y distritales, no se observan inconvenientes, y por el contrario, las normas expedidas en el Distrito aplican o reglamentan recurrentemente en leyes nacionales

¹⁴ En el capítulo de operaciones se explican en mayor detalle los aspectos en los cuales hay un espacio de mejora para estos recurso

En cuanto a la suficiencia del recurso humano en la SDG, el tamaño del equipo ha sido suficiente,, pues se trabaja de la mano con las alcaldías y otros actores institucionales ya mencionados, mientras que, de acuerdo con funcionarios del DADEP, el recurso humano propio de esa entidad es insuficiente frente a las necesidades de la ciudad en temas de defensa preventiva y persuasiva, atención de alertas tempranas y otros procesos institucionales. En las alcaldías locales hay una muy baja capacidad institucional tanto desde la disponibilidad de recursos humanos, equipos, maquinaria y recursos tecnológicos. La carga de responsabilidades es alta y la capacidad operativa es baja, por lo que requieren el acompañamiento y apoyo permanente de la SDG. Entre los inspectores de policía se evidencia la necesidad de mayor cantidad de recurso humano para descongestionar y evacuar los procesos. El DADEP aporta recursos de planeación, información y soportes técnicos para preparar las actuaciones; y las entidades del nivel central, acompañan a las alcaldías locales con insumos normativos y recursos humanos en las actividades de recuperación y restitución.

Los recursos humanos técnicos y financieros del sistema institucional en su conjunto han contribuido a consolidar los procesos a través de las prácticas de apoyo, asesoría y acompañamiento, así como a través de la coordinación de las actuaciones. Estas prácticas permiten que los recursos de unas entidades puedan complementarse con los de otras para consolidar una actuación conjunta. A nivel de actores institucionales individuales como el DADEP, las alcaldías locales y las inspecciones de policía, el tamaño de los equipos se hace insuficiente a medida que se aumenta el número de procesos a atender.

- **Articulación y cooperación¹⁵**

La SDG como cabeza de sector gobierno debe liderar y coordinar las acciones de los diferentes actores y se convierte en el punto focal central del sistema, lo cual facilita la articulación, pero puede incrementar el riesgo de cuellos de botella, pues si por alguna eventualidad esa capacidad de la SDG se viera colapsada, se dificultaría la comunicación entre los funcionarios de las diferentes entidades y se ralentizarían los procesos.

El nivel general de articulación y cooperación entre entidades ha sido adecuado¹⁶ en términos de comunicación, suministro de información y definición de roles, como se evidencia en entrevistas de funcionarios y contratistas, que describen las acciones de coordinación para la elaboración de expedientes, organización de operativos y de definición de mecanismos de sostenimiento con las entidades administradoras.

¹⁵ Estos son dos conceptos altamente relacionados y para efectos del componente institucional hacen parte del análisis de articulación institucional. Se entiende por cooperación cuando dos actores operan de manera simultánea (co-operan) para lograr un mismo objetivo, lo cual puede darse de manera independiente o no. Se entiende por articulación cuando las actuaciones conjuntas de varios actores se condicionan o influyen mutuamente, en este caso se deben coordinar, es decir ordenar sus actuaciones conjuntamente para lograr los mejores resultados.

¹⁶ Si bien en general el nivel es adecuado en el capítulo 3 se analiza un sociograma institucional en donde se identifican relaciones entre actores que aún pueden mejorar

A pesar de lo anterior, la articulación y planeación conjunta de los procesos puede mejorar, tanto para la definición de estrategias preventivas y de negociación de metas y prioridades de recuperación con las alcaldías locales, como en la determinación de mecanismos de control y sostenimiento de los espacios públicos, en los que las alcaldías locales expresan que no tienen suficiente injerencia... Si bien la SDG tiene una comunicación fluida con las alcaldías locales, en coyunturas como el cambio de administración hacen falta mecanismos expeditos de actualización de los datos de contacto tanto con los alcaldes como con sus colaboradores relacionados con los procesos de recuperación de EP. Existen dificultades para una articulación efectiva de las alcaldías locales con la policía metropolitana y con la ciudadanía, pues en ocasiones los operativos no pueden adelantarse de acuerdo con lo planeado por no existir disponibilidad de acompañamiento por parte de la policía. En cuanto a la coordinación entre las alcaldías locales y las entidades del nivel central se presentan puntos de vista divergentes. Mientras que los actores en lo local consideran que hay buena coordinación, los actores a nivel distrital consideran que se encuentra en un nivel medio bajo.

- **Incidencia por parte del Concejo de Bogotá y el Congreso de la República**

Estos cuerpos colegiados han sido fundamentales para la estructuración de la normativa que soporta a los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público. El congreso con la definición de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, las medidas correctivas que se deben aplicar y los procedimientos administrativos, y el Concejo con la aprobación del Plan Distrital de Desarrollo, Código de Policía de Bogotá y la estructuración del DADEP entre otras normas.

La incidencia tanto del Congreso de la República como del Consejo Distrital, no solo se limita a la expedición de las normas, sino que también tienen funciones de control político y también representan a la ciudadanía solicitando adelantar procesos específicos. Si bien algunos debates de control político pueden generar desgaste innecesario para la administración, los concejales sirven como canal de comunicación de la ciudadanía para plantear preocupaciones legítimas. Los congresistas, aunque suelen tener una intervención limitada en este tema, en casos excepcionales han tenido logros frente a las altas cortes en defensa, por ejemplo, de los vendedores informales.

1.5.2 Componente de operaciones

- **Eficiencia**

Con los resultados del análisis de eficiencia, se identificó que, si bien dentro de la programación de los procesos de recuperación se elabora cronogramas y se especifican los tiempos, actividades, actores y otros detalles, los tiempos planeados y efectivos de las actividades desarrolladas no se calculan ni hacen parte de la documentación ni de la información que es sistematizada.

En los procesos de defensa preventiva y persuasiva los tiempos dependen de cada caso específico, pues aunque la normatividad establece los plazos para pasos específicos para la presentación de alternativas cuando hay población vulnerable involucrada, así como para la escogencia de estas, muchos de los otros pasos del proceso dependen de la disposición de la comunidad y de los posibles infractores para participar y facilitar el proceso.

En el caso de las restituciones administrativas, y aún más en las judiciales un menor tiempo de desarrollo de los procedimientos no significa una mayor eficiencia pues esto podría derivar en una menor oportunidad para ejercer el derecho de defensa por parte de los presuntos infractores.

La eficiencia en estos casos se refleja en una menor congestión y acumulación de procesos, pero no se soluciona acortando los tiempos sino fortaleciendo aún más el equipo humano, para lograr una mayor descongestión. Esto se ha hecho, a través por ejemplo de los inspectores de descongestión, pero aún se siguen acumulando procesos y al aumentar las metas y el nivel de actividad, es previsible que se sigan acumulando aún más.

- **Criterios de Priorización**

La Figura 1.3 presenta de manera sintética los procesos utilizados para priorizar el tipo de procedimiento que se debe aplicar en cada situación. Una vez se recibe la denuncia o solicitud en DADEP, SDG, alcaldías y se estudia la situación se debe hacer la priorización del tipo de procedimiento, que consiste en determinar qué tipo de procedimiento se ajusta mejor a la problemática enfrentada.

En general si se trata de la identificación de un riesgo de uso indebido del EP, por ejemplo, por mecanismos de alerta temprana, se debe afrontar mediante la defensa preventiva con estrategias, diseñadas en conjunto con la entidades competentes y de acuerdo con cada contexto. Si la ocupación o uso indebido ya se ha presentado, se recurre como primera medida a la defensa persuasiva, salvo que no se encuentre disposición para ello, en cuyo caso se adelanta un proceso administrativo, o existan indicios de la comisión de delitos, en cuyo caso procede remitir el caso a un proceso judicial.

Dentro del proceso administrativo además se brindan etapas que permiten una restitución voluntaria y si se involucra población vulnerable se ofrecen alternativas de participación en instrumentos de política pública, como proyecto o programas, para garantizar los derechos como en el caso del trabajo o a la vivienda. En todos los casos cuando se agotan todas estas oportunidades, si se generan reincidencias o se trata de hechos notorios, se procede a la actuación policiva.

Este conjunto de criterios es pertinente en la medida que busca equilibrar los derechos y las obligaciones legales, frente al espacio público, de los ciudadanos involucrados, aunque no siempre tiene como resultado el sostenimiento de la recuperación.

Los procedimientos evaluados preventivo/persuasivo¹⁷ y administrativo¹⁸ se encuentran diseñados y documentados de manera independiente en DADEP y la SDG, el proceso judicial, está definido en la Ley y se encuentra a cargo de los jueces. Esa documentación independiente de los procesos no permite identificar los roles y actividades específicas que se requieren de otros actores que pueden estar presentes en ellos. Por otra parte, los diferentes procedimientos se centran en las acciones necesarias para la recuperación, pero no hacen explícitas actividades o gestiones dirigidas a priorizar, planificar y hacer seguimiento posterior al sostenimiento de las acciones de recuperación.

- **Sistemas de información y seguimiento**

Los sistemas de información se constituyen en un mecanismo clave dentro de los procedimientos tanto por el registro de las actuaciones como por su potencialidad para mejorar la coordinación mediante la calidad en el flujo de la información y su interoperabilidad. En DADEP se cuenta con varios sistemas de información como el SIGDEP, visor de datos e información sobre EP; el ORFEO para gestión documental y de procesos. En temas de gestión policiva la SDG, inspectores de policía y alcaldías locales usaban el aplicativo “Si Actúa”, y su información migró al sistema de información ARCO a partir de la expedición del Código Nacional de Seguridad y convivencia Ciudadana, en donde se hace seguimiento a los procedimientos administrativos. La información y consecuente integración de estos sistemas no se aprovecha lo suficiente para establecer indicadores, metas y puntos de control para realizar el seguimiento y garantizar la trazabilidad de la operación, así como para articular mejor los procedimientos preventivos/persuasivos con los procedimientos administrativos y para brindar una mejor información a la ciudadanía. No se han documentado procedimientos para hacer seguimiento posterior al sostenimiento de las acciones de recuperación, de hecho la herramienta *Consolidado de metas*, no compara para evaluar desempeño, solo registra datos para ver los detalles de la información disponible en esta herramienta ver el Cuadro 4.4 .

¹⁷ Ver DADEP (2019)

¹⁸ Ver SDG (2018)

En cuanto al mecanismo de alertas tempranas, este se basa en las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes (PQRS). Se presentan dificultades en la capacidad de respuesta frente a estas alertas tempranas por el volumen de casos y la necesidad de destinar recursos presupuestales adicionales para contratar más funcionarios para participar en los operativos de recuperación y desarrollar los procedimientos., mejorar la eficiencia de las inspecciones de policía, y mejorar la oportunidad en la atención a las denuncias de la comunidad

- **Estrategias de sostenibilidad**

En cuanto a la sostenibilidad, se percibe entre los actores consultados que los procedimientos preventivos/persuasivos son los que menor sostenibilidad generan, mientras que los procedimientos administrativos y judiciales resultan más sostenibles en el tiempo, por ser más vinculantes e incorporar sanciones y otras acciones policivas.

El sostenimiento se facilita al contar con una entidad administradora que reciba y gestione el correspondiente EP recuperado. En casos de reincidencia se puede proceder directamente a través de actuaciones policivas.

Sin embargo, aunque estas estrategias de sostenibilidad son pertinentes, no necesariamente son suficientes ni en todos los casos son efectivas, pues no siempre las reincidencias las realizan los mismos infractores y se presentan casos en los que aun habiendo firmado acuerdos y teniendo participación en procesos de reubicación, se falla debido a la falta de capacidad de seguimiento y control.

- **Fortalezas, debilidades y cuellos de botella**

Se encontraron las siguientes fortalezas de la operación:

- La normatividad permite cumplir con las actuaciones requeridas , lo cual es reconocido por los actores institucionales, quienes valoran los roles y competencias definidos y delimitados.
- Se cuenta con un equipo idóneo de trabajo, que evidencia y expresa su compromiso y cuenta con conocimiento acumulado tanto en DADEP como en SDG.
- Hay alta capacidad de programación y planeación con definición clara de los lineamientos..
- Se presenta una adecuada coordinación y articulación desde las entidades distritales liderada por la SDG, aunque persisten algunos casos que manifiestan fallas en articulación.
- Adecuado funcionamiento y uso de las herramientas tecnológicas que permite contar con la información necesaria para el desarrollo de los operativos y para el establecimientos de pruebas en los procesos administrativos.

La debilidades que generan cuellos de botella identificadas se resumen a continuación¹⁹:

- Pese a la suficiencia de la normativa frente a roles y competencias, se indica que la misma puede ser compleja y no está actualizada frente a la nueva normativa expedida lo cual está generando desconocimiento de los procedimientos por parte de algunas entidades sectoriales que acompañan los operativos.
- Falta de apoyo de algunas entidades sectoriales del distrito, para acompañar los operativos, establecer la oferta programática y aportar información sectorial en los grupos que realizan los operativos, lo cual en ocasiones genera demoras.
- Se manifiesta insuficiencia de personal, alta rotación, e informalidad en la contratación para algunos actores institucionales como DADEP, las alcaldías locales y los inspectores de policía, lo cual deriva en acumulación de procesos.
- Documentación desactualizada de los procedimientos y aislada entre entidades, pues no incluyen interacciones con los procesos de otras entidades, esto puede dificultar la comprensión del proceso de manera integral para los nuevos funcionarios.
- Los procesos de recuperación y sostenimiento son independientes y en muchos casos actúan desarticulados. No es evidente la documentación unificada de procedimientos definidos para el sostenimiento.
- La capacidad de seguimiento y control es reducida, no se han definido indicadores para mejora continua y las metas de gestión no se ajustan debido a la gestión efectuada.
- Baja capacidad de las alcaldías locales en la planificación y ejecución, tanto desde la disponibilidad de recursos humanos, como equipos, maquinaria y recursos tecnológicos, lo que las hace dependientes de las entidades del nivel central, para el desarrollo de las actividades de los procedimientos que les corresponden.
- La disponibilidad de recursos está afectada por la inflexibilidad presupuestal, lo que puede afectar la eficacia frente al uso de los recursos presupuestales, lo que incide también en la credibilidad en las instituciones.

- **Percepción ciudadana**

Se detecta una desconexión entre las alcaldías locales y la ciudadanía frente a la recuperación y las acciones para el sostenimiento del EP, en la medida que la gestión de los procesos no ha cumplido con las expectativas de la ciudadanía. En ocasiones incluso la ciudadanía obstruye los operativos en defensa de los infractores. A su vez, la ciudadanía manifiesta una valoración muy baja de las capacidades de las entidades (2,6/10) frente a los procesos de recuperación y sostenimiento, en materia de articulación institucional requerida para adelantar los operativos (2,1/10) y en la competencia del Distrito Capital para resolver problemas de invasión de espacio público (2,7/10).

¹⁹ Para un mayor detalle ver la sección 5.2.5

Capítulo 2

METODOLOGÍA

2.1 MARCO METODOLÓGICO GENERAL²⁰

La evaluación, tanto en su componente institucional como de operaciones, parte de un enfoque general de métodos mixtos con énfasis en métodos cualitativos. Desde lo conceptual se basa en el enfoque de derechos (SDP, 2017) y el de generación de valor público (Moore, 1995; SDP, 2018). Desde lo metodológico se parte del marco denominado Evaluación Basada en la Teoría (EBT) Fitz-Gibbon & Morris²¹ (1975), complementado con métodos de Evaluación Realista (ER).

El principal de estos enfoques, por ser el más general y que contiene a todos los demás, es el **Enfoque de Derechos**. Este enfoque busca que a través de las políticas públicas distritales se obtenga un tratamiento igualitario y equitativo para los ciudadanos, es decir, que nadie debe tener menores oportunidades y que identifica *las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales, con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibilitem el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones.* (SDP, 2018, pág. p13).

Por su parte, la **Teoría de la generación de valor público** de Moore (1995) entiende que el Estado *está en la capacidad de producir bienes y servicios que son entregados a la población con el fin de satisfacer necesidades sociales que difícilmente pueden estar cubiertas sin la intervención estatal.* (SDP, 2018, pág. 8) El enfoque de la teoría de valor público usa como una de sus principales herramientas la cadena de valor que es una de las herramientas recomendadas para la formulación de políticas distritales, por la Guía para la formulación de políticas públicas del Distrito Capital, para la construcción de la estructura del plan de acción, pues *genera relaciones de coherencia entre objetivos y acciones, y define la forma como se generarán los resultados esperados a partir de la identificación de los insumos requeridos* (SDP, 2017, pág. 40) Como ventaja, al usar este enfoque, la evaluación resulta consistente con el marco de referencia recomendado por la *Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Distrito* (SDP, 2018) la cual en su sección” Generación de valor público - la cadena de valor” menciona que *“uno de los métodos con los cuales se puede resumir el proceso de generación de valor público es a través de la denominada cadena de valor”* (SDP, 2018)

En cuanto a lo metodológico, la EBT busca verificar las relaciones esperadas de causalidad implícitas en la intervención pública a evaluar, en este caso, los procesos de priorización,

²⁰ Para un mucho mayor detalle sobre el enfoque y marco metodológico de la evaluación ver el Producto 1 de esta consultoría Informe Metodológico.

²¹ Citados por Álvarez & Preinfalk (2018)

recuperación y sostenimiento del Espacio Público llevados a cabo en el Distrito Capital. La ER, por su parte, enfatiza en la importancia de no solo estudiar los mecanismos (procesos) o los resultados de una política o programa sino probar hipótesis sobre cómo el mecanismo afecta el resultado (como también lo busca la EBT) y cómo el contexto puede tener influencia tanto en la forma de implementar los mecanismos como en los resultados que se pueden obtener de la intervención.

La herramienta fundamental que permite llevar a la práctica esta combinación metodológica es la matriz de evaluación o matriz de consistencia. En ella se parte de las preguntas orientadoras las cuales se desagregan en variables o categorías de análisis. Estas categorías se clasifican como Contexto, Mecanismo o Resultado (CMO, por sus siglas en inglés: *Context-Mechanism-Output*), se determina si requieren algún complemento cuantitativo, y se les seleccionan las fuentes idóneas e instrumentos en los cuáles funcionan mejor. Así pues, la matriz de consistencia fue el principal insumo para el diseño de los instrumentos de levantamiento de información primaria.

En este orden de ideas, la matriz de consistencia organiza la información por componente y pregunta orientadora y relaciona esta información con los indicadores, categorías de análisis y fuentes de información dependiendo si abarcan temas de contexto, mecanismo (procesos) o resultado. A continuación, se presentan los temas que incluye la matriz:

Cuadro 2.1 - Encabezados Matriz de Consistencia

Componente Evaluación	Pregunta orientadora	Indicador principal (a partir de formulario cuantitativo)	Indicador complementario (a partir de preguntas cerradas en los instrumentos cualitativos)	Variables/Categorías de análisis	Clasificación CMO	Fuentes de información (primaria y secundaria)
-----------------------	----------------------	-----------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------	-------------------	------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Teniendo en cuenta lo planteado en la ER y una vez desarrollados los ejercicios cualitativos y cuantitativos, se cuenta con el contexto, los procesos (mecanismos) y resultados necesarios para el análisis. Este se realiza clasificando los testimonios obtenidos de acuerdo con las categorías de análisis, comparando y contrastando respuestas para encontrar tendencias comunes y triangulando con la información cuantitativa correspondiente. La información secundaria cuantitativa y cualitativa también se triangula para contar con un panorama de verificación de algunas de las tendencias encontradas.

Si bien la metodología general de la evaluación es aplicable tanto a la evaluación institucional como a la de operaciones, agregando consistencia metodológica a toda la evaluación, existen algunos aspectos y herramientas específicas que son propias de cada tipo de evaluación.

En resumen, los CMO comprendidos desde lo institucional y lo operacional son la garantía de entender una intervención compleja como la que ocupa esta evaluación, pues la misma requiere de la aplicación articulada de múltiples actuaciones provenientes de diversos actores institucionales. La aplicación de este enfoque sistémico a la evaluación permite comprender una operación contextualizada en función de los mandatos asignados a cada entidad.

2.2 PASOS COMUNES A LOS COMPONENTES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES

2.2.1 Pasos de la metodología cualitativa

Partiendo de la evaluación basada en teoría (EBT) y la evaluación realista (ER) como estrategia metodológica transversal a todos los componentes de la evaluación, a continuación, se presenta la manera en la que dichas herramientas se materializan para el componente institucional centrándose en el análisis de la capacidad y de la articulación institucional, y para el componente de operaciones centrándose en la explicación de eficacia que tuvo la operación a través de los diferentes procesos y procedimientos diseñados y particularmente en su ejecución.

Teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, los CMO (Contexto-Mecanismo-Resultado) comprendidos desde lo institucional y lo operacional son la garantía de entender una intervención compleja como la que ocupa esta evaluación, pues la misma requiere de la aplicación articulada de múltiples **actuaciones (Mecanismos)** provenientes de diversos actores institucionales en **contextos** particulares (**Contexto**) que derivan en unos efectos o soluciones (**Resultados**) singulares en respuesta a la problemática de la ocupación del EP. En este sentido, la aplicación de este enfoque sistémico a la evaluación permite comprender una operación contextualizada en función de los mandatos asignados a cada entidad.

Los pasos previstos para este proceso son transversales a los dos componentes de la evaluación:

- a) Diseño metodológico y recolección de información
- b) Definición de contextos en los que se desarrollan los procedimientos de recuperación del espacio público.
- c) Identificación de los mecanismos diseñados, en este caso los mecanismos se asocian a los procedimientos implementados para la recuperación y sostenimiento del espacio público en los diferentes tipos de actuación.
- d) Construcción de hipótesis principales, donde se relacionen los contextos y sus mecanismos en la implementación de los procedimientos de recuperación y sostenimiento del espacio público.

- e) Construcción de instrumentos de recolección de información con hipótesis principales, para entender desde la metodología realista de CMO construidos.
- f) Recolección de información primaria cualitativa y cuantitativa
- g) Procesamiento y análisis de la información a partir de la metodología de redes temáticas.
- h) Revisión de las hipótesis iniciales a la luz de los hallazgos procesados y analizados, basados en el marco metodológico.
- i) Triangulación intra-métodos cualitativos.
- j) Triangulación inter-métodos con la metodología cuantitativa
- k) Construcción de hallazgos del componente institucional y el componente de operaciones, a través de las respuestas a las preguntas de investigación.
- l) Triangulación de resultados de los ambos componentes (institucional y operaciones) para la formulación de recomendaciones integrales y estratégicas e integración de las conclusiones de ambos componentes a través de un ejercicio de diagnóstico estratégico DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) a partir del cual se estructurarán las recomendaciones

2.2.2 Pasos de la metodología cuantitativa

La metodología de análisis cuantitativo para los dos componentes sigue los siguientes pasos:

- Definición de las variables relacionadas con el componente y las diferentes dimensiones del componente
- Recolección de la información primaria y secundaria:
 - Recolección de la información cuantitativa de los ejercicios cualitativos desarrollados
- Sistematización de la información cuantitativa de la encuesta y de las calificaciones recolectadas durante las entrevistas cualitativas en una base de datos de hoja de cálculo.
- Procesamiento de la información y cálculo de los promedios de cada una de las variables desagregadas por nivel (distrital o local)

2.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La evaluación institucional responde principalmente a preguntas sobre las capacidades institucionales involucradas en la intervención, en este caso los procedimientos de recuperación y sostenimiento del EP, y sobre la articulación entre los principales actores que participan en estos procedimientos. Desde los instrumentos cualitativos se exploran las opiniones y percepciones sobre capacidad y articulación, relacionando los contextos, los mecanismos y resultados implícitos en las preguntas de investigación.

El análisis cuantitativo de la evaluación es complementario a los hallazgos cualitativos²²; así, desde los instrumentos cuantitativos y la información secundaria, se calculan algunos indicadores relacionados con: capacidad de programación y organización, capacidad de ejecución, y capacidad de control. A partir de éstos se construye además un índice de capacidad institucional (ICI)²³.

En cuanto a los niveles de articulación y coordinación se usa una herramienta de sociograma institucional que busca analizar, consolidar y presentar los resultados de la revisión respecto a la coordinación e interacción entre actores, con el fin de visibilizar las redes que pueden existir entre ellos y su generación de valor compartido. Para la construcción del sociograma, se parte de la información normativa y de los procedimientos internos documentados en las entidades, para determinar el tipo de relaciones que se deben dar entre actores para la generación de valor público. Estas relaciones se clasificarán como generadoras de valor o no generadoras de valor de acuerdo con las tendencias identificadas a partir de los testimonios obtenidos en las entrevistas cualitativas.

2.3.1 Diseño metodológico cualitativo y recolección de información

Durante el diseño metodológico de la evaluación institucional se definen en primer lugar los contextos asociados a la *arquitectura institucional* presente en las gestiones de recuperación –que incluyen la priorización, la recuperación en sí misma y el sostenimiento– que se relacionan con las preguntas orientadoras de la evaluación.

En segundo lugar, se realiza la identificación de los mecanismos diseñados para dar respuesta a las características de los contextos identificados desde la lógica de tres niveles de actuación: nivel sectorial (SDG), nivel de entidad (DADEP) y nivel local (alcaldías locales). La base de esta identificación es el mapa de actores, la cadena de valor y la teoría del cambio presentados.

Los dos pasos anteriores tienen como resultado la construcción de hipótesis principales, donde se relacionan los contextos y sus mecanismos en la implementación de las tres gestiones con orientación a la eficacia. En otras palabras, cada hipótesis responde a un CMO identificado. Una vez construidas y validadas las hipótesis con el Comité Técnico de Seguimiento (CTS) de la evaluación, se procedió al diseño de los instrumentos de recolección de información, para entender desde la metodología realista cómo han funcionado en la práctica los esquemas CMO construidos.

Con los instrumentos de recolección diseñados a partir de las hipótesis principales se procede a la realización del trabajo de campo. La primera instancia de validación de hipótesis en este caso fue la prueba piloto, donde se definió si la forma en que se plantearon los CMO identificados es

²² El análisis cuantitativo de la evaluación tiene un enfoque descriptivo y no inferencial, por lo tanto, los hallazgos cuantitativos son hechos únicamente sobre las respuestas de los informantes y no sobre un universo o población definidos.

²³ Para el diseño del indicador ver el Anexo 4 del Producto 1

consistente con la realidad de los territorios visitados. En el caso específico de los instrumentos de entrevista aplicados a SDG, DADEP y las alcaldías locales, se complementó la conversación sobre capacidades y articulación con un formulario de cierre con la calificación de los atributos institucionales mediante preguntas cerradas. También se incluyeron preguntas cerradas para establecer calificaciones cuantitativas sobre la relación entre actores para entender la valoración de cada actor acerca de la articulación institucional. . Estas preguntas permitieron puntualizar e identificar barreras y cuellos de botella. Este formulario –complementado con información secundaria– permite el cálculo del índice de capacidad institucional de una manera consistente con los testimonios cualitativos recolectados. Una explicación más detallada se presenta más adelante al analizar las metodologías cuantitativas complementarias.

2.3.2 Metodología de análisis cuantitativo desarrollada

La metodología de análisis para los datos cuantitativos presentados en el componente institucional tuvo que ser trazada de acuerdo con la cantidad, calidad e idoneidad de la información recolectada. De acuerdo con estos tres aspectos es importante señalar que el objetivo de este análisis cuantitativo no es de tipo inferencial sino descriptivo, que se construye a partir de las diferentes respuestas dadas por los actores que fueron entrevistados o que participaron en los talleres diseñados por el equipo consultor. Así entonces, estas preguntas se incluyeron en los instrumentos cualitativos aplicados a entidades centrales, alcaldes locales, ciudadanía y equipos interdisciplinarios que participan en los procesos de recuperación del espacio público. También se desarrollaron instrumentos cuantitativos que consistieron en una encuesta personal asistida por computadora que se aplicaron a i) la ciudadanía y ii) actores centrales y alcaldes locales. Las respuestas allí depositadas hacen parte de la evaluación. Las preguntas que se les hicieron a los diversos actores se relacionan en el anexo 5 de este informe.

En algunas ocasiones las respuestas de los informantes fueron totalmente cualitativas y no asignaron una calificación puntual al aspecto consultado, lo cual es normal para este tipo de ejercicios. Por esta razón, algunos de los indicadores se calculan con un menor número de observaciones, lo que no afecta la calidad del análisis ya que estas respuestas son complementarias y corresponden a preguntas que pretendieron ayudar al informante a puntualizar sus opiniones.

En línea con lo anterior, se desarrollaron algunos formatos para sistematizar la información cuantitativa recolectada. Así, estos formatos sirvieron de instrumento de recolección y fuente de información para alimentar las distintas bases de datos que fueron procesadas a través del software Stata® 17, con el objetivo de calcular los valores de tendencia central²⁴ de las respuestas enfocadas en los componentes del indicador de capacidad institucional (ICI). A continuación, se enumeran las diferentes variables que se utilizan para calcular este indicador.

²⁴ Este es un ejercicio de tipo descriptivo cuyos resultados son aplicables únicamente a los informantes y no a un universo o población dados.

Cuadro 2.2 – Aspectos relacionadas con la evaluación institucional

EVALUACIÓN	DIMENSIÓN	ASPECTO
Institucional	Capacidad institucional	Percepción de la ciudadanía respecto a la competencia del Distrito Capital para resolver problemas de invasión del espacio público
		Percepción de la ciudadanía respecto a las capacidades del Distrito Capital para ejecutar acciones de recuperación y de sostenimiento del EP de forma permanente
		Percepción de la ciudadanía respecto a la articulación de la recuperación y el sostenimiento adelantado por el Distrito Capital en su localidad con propuestas de otros actores que convergen en el espacio público
Institucional	Capacidad de control	Ajuste de las metas de gestión debido a la gestión efectuada
		Definición y uso de indicadores para mejorar continuamente el desempeño en procesos
		Retroalimentación de la gestión realizada para mejorar las acciones de priorización, recuperación y sostenimiento del EP
Institucional	Capacidad de ejecución	Funcionalidad de los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querrelas y solicitudes ciudadanas
		Valoración de la capacidad institucional en cuanto al recurso humano
		Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos tecnológicos
		Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos físicos
		Valoración de la capacidad institucional en cuanto a la Información disponible
		Suficiencia de los recursos de información para atender los procesos de priorización de la recuperación del EP
		Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de recuperación del EP
		Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de recuperación del EP
		Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de recuperación del EP
		Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de recuperación del EP
		Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado
		Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado
		Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado
		Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado
Conocimiento y aplicación suficientes de los procedimientos definidos para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP		
Idoneidad de los sistemas de información para la captura de datos para medir gestión		
Institucional	Capacidad de programación	Desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación del EP
		Desempeño del equipo en el desarrollo de los procesos correctivos/preventivos para la recuperación del EP
		Suficiencia de recursos financieros de otras fuentes
		Definición clara de los lineamientos internos para ejecutar procesos de recuperación del EP

EVALUACIÓN	DIMENSIÓN	ASPECTO
		Definición clara de los criterios para priorizar las zonas de espacio público a recuperar
		Formulación adecuada de planes específicos orientados a recuperar el EP
		Planeación adecuada del sostenimiento de los espacios públicos recuperados
		Claridad y ajuste a los objetivos de las responsabilidades asignadas al equipo
		Capacidad de ajuste de las responsabilidades según necesidades
		Capacidad de gobernanza y coordinación para direccionar y hacer seguimiento a los procesos de recuperación del EP

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Cada uno de estos aspectos corresponde a las calificaciones dadas por los actores consultados, que permitían valores entre 0 y 10, siendo 0 la calificación más baja o negativa, y 10 la más alta o positiva.

Para la elaboración del sociograma, se identificaron las relaciones de apoyo, asesoría o acompañamiento que los procedimientos, las normas indican o tienen implícitas, también se analizan citas de las respuestas que los diferentes actores dieron a las preguntas que se les hicieron en cada uno de los ejercicios cualitativos y que correspondían con la coordinación interinstitucional; de acuerdo con estas citas, se determinó si la relación generaba o no generaba valor al actor institucional consultado; Esto se complementó con la información normativa y la documentación de los procedimientos, identificando en cada relación en donde se espera una generación de valor de un actor a otro (cómo un apoyo, asesoría o acompañamiento). Luego a partir de las tendencias identificadas en la información cualitativa primaria se estableció si esa hipótesis de generación de valor se está verificando o no en las relaciones efectivas entre actores. Estas relaciones se ven ilustradas en el sociograma, el cual se encuentra en la Figura 3.1..

2.3.3 Fuentes de información

El componente institucional hizo uso de información secundaria dentro de la cual se encuentran documentos normativos, manuales de función, presupuestos y planes de inversión, normogramas y páginas web para la consulta de datos.

Cuadro 2.3 – Información secundaria cualitativa analizada para la evaluación institucional

PREGUNTA ORIENTADORA	FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA
1.1 ¿Cuál es la capacidad institucional de la SDG, el DADEP y de las alcaldías locales en la recuperación y sostenimiento del espacio público en el distrito capital?	Plan de acción institucional 2023 DADEP
	Decreto Distrital 478 de 2022 Estructura organizacional de DADEP
	Decreto Distrital 479 de 2022 planta de personal de DADEP
	Decreto Distrital 169 de 2023 estructura SDG
	Decreto Distrital 302 de 2020 y anteriores sobre la planta de personal de la SDG

PREGUNTA ORIENTADORA	FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA
	<p>Presupuesto y planes de inversión DADEP (DADEP, 2024c)</p> <p>Presupuesto y planes de inversión SDG</p> <p>Transparencia y Acceso a la Información Pública (SDG, 2024a)</p> <p>Procesos DADEP</p> <p>Procesos y procedimientos para la toma de decisiones (DADEP, 2024a)</p> <p>Procesos SDG</p> <p>Procesos y procedimientos (SDG, 2024b)</p> <p>Sistemas de información DADEP (DADEP, 2024b)</p> <p>Sistemas de información SDG (SDG, 2024c)</p> <p>Informes de gestión y de control interno DADEP (DADEP, 2024c)</p> <p>Informes de gestión y de control interno SDG (SDG, 2024a)</p> <p>Informes de rendición de cuentas SDG (SDG, 2024a)</p> <p>Informes de rendición de cuentas DADEP (DADEP, 2024c)</p>
1.2. ¿Cuáles son los roles y competencias de los actores involucrados en la recuperación del espacio público en Bogotá?	<p>Manual de funciones SDG, AL e inspectores de policía</p> <p>Manual de funciones DADEP</p> <p>Decreto Distrital 478 de 2022; Decreto Distrital 479 de 2022, Resolución 347 del 01 de noviembre de 2022 y Resolución 001 del 08 de enero de 2019</p>
1.3. ¿Cuáles son las prácticas y arreglo institucional que se han dado en el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?	<p>Estructura DADEP y SDG (AL e inspectores de policía)</p>
1.4. ¿Cuál ha sido el nivel de articulación o cooperación financiera, administrativa, técnica, tecnológica y organizacional, de las instituciones distritales encargadas del proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público?	<p>Comisión Intersectorial del Espacio Público del DC Decreto Distrital 546 de 2007</p> <p>Comisión Intersectorial del Espacio Público del DC Decreto Distrital 546 de 2007</p>
1.5. ¿Cómo han contribuido los recursos humanos, financieros, normativos y técnicos del DADEP, las alcaldías locales y los demás actores involucrados para la consolidación efectiva del proceso?	<p>Presupuesto y planes de inversión DADEP (DADEP, 2024c)</p> <p>Presupuesto y planes de inversión SDG (SDG, 2024a)</p> <p>Plan de personal DADEP y SDG</p> <p>Sistemas de información DADEP (DADEP, 2024b)</p>

PREGUNTA ORIENTADORA	FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA
	Sistemas de información SDG (SDG, 2024c)
1.6. ¿Qué normatividad y/o reglamentación se ha generado de forma diferenciada por cada uno de los actores involucrados en la recuperación y sostenimiento del espacio público?	Normograma DADEP (DADEP, 2024d)
	Normograma SDG (SDG, 2024d)

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

2.3.4 Relación entre preguntas orientadoras, indicadores y categorías de análisis

A continuación, se presentan la alineación entre indicadores y las categorías de análisis que se utilizaron para responder las preguntas orientadoras correspondientes al componente institucional.

Cuadro 2.4 – Preguntas para el componente institucional

PREGUNTA ORIENTADORA	INDICADOR PRINCIPAL	VARIABLES/CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
1.1. ¿Cuál es la capacidad institucional de la SDG, el DADEP y de las alcaldías locales en la recuperación y sostenimiento del espacio público en el distrito capital?	Capacidad de Programación Operativa (CPO)	Capacidad de programación de actividades
		Capacidad de organización administrativa
	Capacidad de Ejecución (CE)	Capacidad de administrar recursos
		Existencia de mecanismos de gestión
		Existencia y capacidad de sistemas de información
	Capacidad de Control (CC)	Capacidad del control interno (autoevaluación)
Capacidad de Control Externo (retroalimentación y rendición de cuentas)		
1.2. ¿Cuáles son los roles y competencias de los actores involucrados en la recuperación del espacio público en Bogotá?	Capacidad de programación administrativa (CPA)	Competencias
		Habilidades requeridas
		Rol en la gestión de la recuperación
		Rol en la relación con el ciudadano
1.3. ¿Cuáles son las prácticas y arreglo institucional que se han dado en el proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?	No aplica	Arreglo institucional
	No aplica	Buenas prácticas
	No aplica	Malas prácticas
	No aplica	Flujo de información

1.4. ¿Cuál ha sido el nivel de articulación o cooperación financiera, administrativa, técnica, tecnológica y organizacional, de las instituciones distritales encargadas del proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público?	Índice de relacionamiento (según sociograma)	Coordinación
	No aplica	Instancias (espacios) de Coordinación
1.5. ¿Cómo han contribuido los recursos humanos, financieros, normativos y técnicos del DADEP, las alcaldías locales y los demás actores involucrados para la consolidación efectiva del proceso?	No aplica	Aporte de recursos financieros a los procesos
	No aplica	Aporte de recurso humano a los procesos
	No aplica	Aporte de recursos técnicos o tecnológicos a los procesos
1.6. ¿Qué normatividad y/o reglamentación se ha generado de forma diferenciada por cada uno de los actores involucrados en la recuperación y sostenimiento del espacio público?	No aplica	Tipo de norma
1.7. ¿Cuál es el grado de incidencia por parte del Concejo de Bogotá y el Congreso de la República sobre la priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público? (Alcaldías locales, DADEP a través de derechos de petición y proposiciones, SDG - Dirección de Relaciones Políticas)	No aplica	Tipo de incidencia positiva o negativa del Congreso
	No aplica	Tipo de incidencia positiva o negativa del Concejo

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

2.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES

La evaluación indaga sobre el funcionamiento de los procesos implementados para gestionar la recuperación y su sostenimiento. La metodología cualitativa diseñada se complementa con la valoración de cuatro indicadores a saber: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. A continuación, su desarrollo.

Cuadro 2.5 - Aspectos complementarios e indicadores para la evaluación de operaciones

INDICADOR	ASPECTO METODOLÓGICO QUE ANALIZA
Relevancia	Considera si las intervenciones en el espacio público a través de los cuatro tipos de procedimientos (preventivo/persuasivo, administrativo, judicial y policivo) con los cuales se gestiona la priorización, recuperación y sostenimiento del EP permiten el logro de los objetivos, es decir, si son apropiadas para resolver las problemáticas sociales previamente identificadas.
Eficacia	Mide el logro de los objetivos fijados. Tal y como se presentó en la cadena de valor (ver Producto 1), se fundamenta en medir el cumplimiento de los objetivos de las gestiones necesarias para la operación.
Eficiencia	Es la medida en que los recursos o insumos se convierten o aportan a los resultados, el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible en términos de los recursos que utiliza
Sostenibilidad	Se define como la “continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida - Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo” (Comunidad Europea, 2014, pág. 36). (Comunidad Europea, 2014, pág. 36). En el contexto de esta evaluación, la sostenibilidad de la recuperación es equivalente al proceso de sostenimiento

Fuente: Producto 1 – Informe Metodológico y Mokate (2001)

2.4.1 Diseño metodológico cualitativo y recolección de información

Las etapas del componente de operaciones son similares a las del componente institucional, solo que en este caso se centrarán en la explicación de la eficacia que tuvo la operación a través de los diferentes procesos y procedimientos diseñados y particularmente en su ejecución, como parte fundamental para entender el “output” (resultado).

Al igual que en el componente institucional, con los instrumentos de recolección diseñados a partir de las hipótesis principales se procede a la realización del trabajo de campo. La primera instancia de validación de hipótesis en este caso fue la prueba piloto, donde se definió si la forma en que se plantearon los CMO identificados es consistente con la realidad de los territorios visitados. Una vez recogida la información en campo, se dio inicio el procesamiento y sistematización de la información, donde se aplica la metodología de análisis de redes temáticas, que permite organizar las categorías de análisis definidas, a partir de estas categorías se construyeron tres niveles de codificación y análisis en los que se sistematizó y organizó la información. De esta manera, se logra una revisión detallada de las hipótesis iniciales a la luz de los hallazgos procesados y analizados, basados en el marco metodológico.

Con la sistematización y triangulación de información se procede a realizar la construcción de hallazgos finales de la evaluación operaciones, basados en las hipótesis validadas a partir de la información recogida en campo y la información documental. Finalmente se desarrolló una triangulación entre los resultados de la evaluación institucional con los de la evaluación de operaciones, para la formulación de recomendaciones integrales.

2.4.2 Metodología de análisis cuantitativo desarrollada

Al igual que para el componente institucional de esta evaluación, la información cuantitativa para el componente de operaciones es de carácter descriptiva y no inferencial y se presenta como complemento del análisis cualitativo; la información se recolectó a través de preguntas de tipo cuantitativo aplicados a alcaldes locales, miembros de instituciones centrales y actores que intervienen en procesos de recuperación del espacio público. Así mismo, se tiene en cuenta información recolectada mediante instrumentos cuantitativos que se aplicaron a i) la ciudadanía y ii) actores centrales y alcaldes locales, estos instrumentos se aplicaron a través de una encuesta personal asistida por computadora y las respuestas allí depositadas hacen parte de la evaluación.

A continuación, se detallan las diferentes variables relacionadas con la evaluación del componente de operaciones, el detalle de las preguntas y los informantes se encuentra en el anexo 5.

Cuadro 2.6 - Aspectos relacionados con la evaluación de operaciones

EVALUACIÓN	DIMENSIÓN	ASPECTO
Operaciones	Eficacia	Idoneidad de medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público para resolver conflictos de derechos por la invasión de espacio público en las localidades
		Efectividad en la recuperación del espacio público
		Mejoramiento de la calidad en la atención de las denuncias en materia de espacio público por parte del Distrito Capital
		Percepción de la ciudadanía en cuanto a la idoneidad de las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público en las localidades para resolver adecuadamente los conflictos de derechos cuando se ha presentado invasión de espacios públicos.
		Percepción de la ciudadanía de la calidad del servicio que prestan las autoridades para la atención de las denuncias en materia de espacio público
		Calidad de la atención de solicitudes, quejas, querrelas y demás solicitudes de la ciudadanía en los procesos de recuperación y sostenimiento
		Efectividad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público
		Efectividad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público
Operaciones	Eficiencia	Pertinencia institucional en la gestión de los procesos de recuperación
		Percepción de la ciudadanía en cuanto a la pertinencia de las autoridades locales en los procesos de recuperación
Operaciones	Relevancia	Mejoramiento de la calidad en la atención de las denuncias en materia de espacio público
		Capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público
		Percepción de la ciudadanía en cuanto a la capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público
		Percepción ciudadana de la consistencia en las medidas de recuperación y sostenimiento del espacio público con el contexto
		Percepción de la ciudadanía respecto a la armonización del diseño e implementación de procesos de recuperación y sostenimiento con la población, sus necesidades y prioridades
Operaciones	Sostenibilidad	Reconocimiento en la recuperación y sostenimiento del espacio público del equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias
		Capacidad de las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público para resolver conflictos de derechos en la invasión
		Percepción de la ciudadanía del reconocimiento en la recuperación y sostenimiento del espacio público del equilibrio entre derechos y deberes de los comerciantes informales
		Sostenibilidad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público
		Sostenibilidad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público
		Sostenibilidad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

2.4.3 Fuentes de información secundarias

Esta evaluación hizo uso de documentos oficiales del DADEP, de la SGD y de las Alcaldías Locales que evidencian la ejecución de actividades de planeación, ejecución de los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público y de aquellos relacionados con el seguimiento y la evaluación. Se complementa esta información con aquella derivada de la gestión de la Secretaría Jurídica Distrital y de la Secretaría de Planeación Distrital, para analizar la forma como intervienen en la ejecución de los procesos bajo evaluación. Este análisis comprende también aquella información normativa que sustenta la operación.

En el informe metodológico se incluyó un capítulo análisis de experiencias y metodologías a nivel internacional para el cual también se revisó información documental de tipo más académica. A partir de lo presentado en el Producto 3 – Informe de Trabajo de Campo, se presenta la información documental analizada con base en las etapas del ciclo Planear, Hacer, Verificar, Actuar (PHVA), categorías con las que se organiza la cadena de valor de los procesos analizados.

Cuadro 2.7 - Información secundaria cualitativa analizada para la evaluación de operaciones

ETAPA DEL CICLO	INFORMACIÓN DOCUMENTAL
Planear	<ul style="list-style-type: none"> • Planes distritales de desarrollo (PDD): <ul style="list-style-type: none"> ○ Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2028 Bogotá Camina Segura ○ Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI 2020 – 2024 Acuerdo 761 de 2020 y metas del PDD ○ Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020 Acuerdo 645 de 2016 • Política Distrital de Espacio Público Construyamos juntos la nueva Bogotá - Documento diagnóstico Caracterización e identificación de factores estratégicos Cierre Fase de Agenda Pública 2016 - 2020) <p>Secretaría Distrital de Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metas Plan Estratégico Sectorial (PES) Sector Gobierno 2016 – 2020, PES 2020 – 2024, PES 2020 – 2024 Versión 2, PES 2019, Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022 <p>Alcaldías locales (Planes de gestión alcaldías locales 2023 seleccionadas para estudios de caso - Alcaldía Local de Chapinero, Alcaldía Local de Kennedy, Alcaldía Local de Suba, Alcaldía Local de Teusaquillo, Alcaldía Local de Los Mártires, Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.</p> <p>DADEP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan estratégico DADEP vigencias: 2024, 2023, 2022, 2021, 2016 – 2020 y versión inicial • Comité Institucional de Gestión y Desempeño - Acta 006 del 30 de octubre de 2023, Acta 6 extendida <p>Secretaría Distrital de Planeación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de inversión de Recuperación del espacio público para el cuidado en Bogotá Ficha Metodología General Ajustada (MGA) y formato EBI a julio de 2020
Hacer	<p>Secretaría Distrital de Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operativos de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) • Ejecución presupuestal 2019 a 2023 • Sistema Integrado de Gestión • Normativa

ETAPA DEL CICLO	INFORMACIÓN DOCUMENTAL
	<p>DADEP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto general de ingresos, gasto e inversión y ejecución presupuestal 2019 a 2023 • Sistema de Gestión y Guía Sistemas de Información versión 04 de diciembre 28 de 2022 • Normativa <p>Secretaría Jurídica Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesos y procedimientos de gestión judicial y extrajudicial y de gestión jurídica distrital
Verificar	<p>Secretaría Distrital de Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informes de seguimiento al PES 1er y 2do semestre 2018, 1er y 2do semestre 2019, Informe de seguimiento 2020, 2021, 2022 • Informe de gestión 2024 <p>Alcaldías locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informes de gestión alcaldías locales 2023 seleccionadas para estudios de caso <p>DADEP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe de gestión 2024 • Informe de gestión y resultados 2022 • Informe de empalme 2019 y 2023 Reporte técnico de indicadores de EP 2019 - 2022 <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mapas Bogotá: Recurso cartográficos, para verificar que zonas han sido recuperadas • Sidep 2.0 (DADEP): Inventario de la recuperación del espacio público • Sigdep: Mapa para verificar qué zonas han sido recuperadas • Sinupot: información geográfica • Base IPES: Base de datos con los vendedores informales registrados • DADEP: documento diagnóstico de los predios públicos • SDG-Dirección Policiva Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) • ARCO (Acceso, Rectificación. Cancelación y Oposición): Trazabilidad de los procesos abreviados ante los inspectores de policía
Actuar (para la mejora continua)	<p>Secretaría Distrital de Gobierno: Reportes de control interno 2019 - 2024)</p> <p>DADEP: Auditorías especiales 2019 - 2024</p>

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

2.4.4 Relación entre preguntas orientadoras, indicadores y categorías de análisis

El cuadro a continuación presenta una alineación entre los indicadores (donde aplique) y las variables o categorías que se analizaron para responder las preguntas orientadoras para la evaluación de operaciones.

Cuadro 2.8 - Preguntas para la evaluación de operaciones

PREGUNTA ORIENTADORA	INDICADOR PRINCIPAL	VARIABLES / CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
2.1. ¿Cuáles son las principales fortalezas y/o cuellos de botella al interior del DADEP, las alcaldías locales, la Secretaría Distrital de Gobierno y demás actores que	No aplica	Fortalezas Internas
	No aplica	Debilidades internas
	No aplica	Factores externos

PREGUNTA ORIENTADORA	INDICADOR PRINCIPAL	VARIABLES / CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
intervienen, para llevar a cabo los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá?		
2.2. ¿Cuáles son los criterios que determinan el tipo de intervención (recuperación judicial, administrativa, policiva y de naturaleza voluntaria) para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público? ¿Estos son pertinentes a la luz de los objetivos del proceso de recuperación de las alcaldías locales, el DADEP y la SDG? ¿Dicha priorización contribuye al sostenimiento de la recuperación del espacio público?	No aplica	Criterios de priorización
	No aplica	Criterios de intervención
	No aplica	Criterios para el sostenimiento
	No aplica	Pertinencia de la recuperación judicial
	No aplica	Pertinencia de la recuperación administrativa
	No aplica	Pertinencia de la recuperación voluntaria
	No aplica	Sostenimiento luego de la recuperación judicial
	No aplica	Sostenimiento luego de la recuperación administrativa
	No aplica	Sostenimiento luego de la recuperación voluntaria
2.3. ¿Cuáles son las estrategias de sostenibilidad de la recuperación del espacio público? ¿Qué tan pertinentes y efectivas son para garantizar la sostenibilidad del espacio público?	No aplica	Estrategias de sostenibilidad
	Relevancia / Funcionamiento de procedimientos	Pertinencia de las estrategias de sostenibilidad
2.4. ¿Cuáles son los procesos de recolección, reporte e integración entre los sistemas de información utilizados por los principales actores a cargo de la recuperación del espacio público en Bogotá? ¿Cómo es el proceso de seguimiento a la recuperación del espacio público? ¿Cuál es el mecanismo de alertas tempranas para garantizar el sostenimiento del proceso de recuperación del espacio público?	No aplica	Recolección de información
	No aplica	Análisis o procesamiento de información
	No aplica	Interoperabilidad
	No aplica	Proceso de seguimiento
	No aplica	Alertas tempranas
2.5. ¿Cuáles son los tiempos de recuperación del espacio público de acuerdo con cada uno de los procedimientos implementados por los actores que intervienen en la política? ¿Cuáles de las intervenciones aplicadas son más eficientes, en términos de tiempo y recursos, para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público?	Indicador de eficiencia	Duración de una recuperación judicial
		Duración de una recuperación administrativa
		Duración de una recuperación voluntaria
2.6. ¿Cuál es la percepción de la ciudadanía en relación con los procesos de recuperación del espacio público? ¿Los procesos están cumpliendo con las expectativas de la comunidad?	Indicador de percepción ciudadana	Problemas de la invasión de espacio público
		Conflictos de derechos en la invasión de espacio público
		Calidad en la atención de las denuncias
		Rapidez en los procesos de recuperación
		Efectividad en la recuperación del espacio público
		Derechos y deberes de los que invaden el EP

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

2.5 INSTRUMENTOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

El siguiente cuadro describe los tipos de instrumentos de recolección aplicados para la evaluación²⁵.

Cuadro 2.9 - Instrumentos de levantamiento de información primaria

INSTRUMENTO	ACTORES	DESCRIPCIÓN
Taller de construcción y validación de hipótesis principales	Miembros de CTS e informantes idóneos identificados en los primeros momentos de diseño metodológico de la evaluación	Tuvo como objetivos específicos: Conocer más detalles sobre la operación de los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público Identificar temáticas (principales) e hipótesis relevantes para la evaluación institucional y de operaciones Aprender de la experiencia de expertos para focalizar la evaluación y hacerla relevante para tomadores de decisiones.
Entrevistas semi-estructuradas	<u>NIVEL CENTRAL:</u> Dirección del DADEP. Subdirección de Gestión Inmobiliaria y de Espacio Público. Equipos interdisciplinarios que participan en el Procedimiento persuasivo preventivo. Grupo de defensores del espacio público y del equipo interdisciplinario que participa del Procedimiento de Defensa Administrativa. Dirección para la Gestión Policiva SDG Oficina de Planeación SDG. Coordinador del Equipo Funcional del Espacio Público y Ocupaciones ilegales de la Subsecretaría de Gestión Local SGD. Miembros de la Dirección de Relaciones Políticas encargados de las peticiones, solicitudes y proposiciones por parte del Concejo de Bogotá, el Congreso de la República, entidades del distrito o la ciudadanía en general de la SDG.	Incluye temas contextuales, valoración de mecanismos (procedimientos) y de resultados. En algunos casos se combinaron con preguntas de calificación cuantitativa.

²⁵ En la siguiente sección se presentan los actores a los cuales se les aplicaron los diferentes instrumentos

INSTRUMENTO	ACTORES	DESCRIPCIÓN
Entrevistas semi-estructuradas	<p>ESTUDIOS DE CASO:</p> <p>Alcalde de la Localidad</p> <p>Coordinador y el equipo de Inspecciones (alcaldía local)</p> <p>Coordinador y el equipo Jurídico – IVC (alcaldía local)</p> <p>Representantes de los inspectores locales (alcaldía local)</p> <p>Comandante de la estación de Policía la localidad y representantes que han participado en acciones de Recuperación de Espacio Público (alcaldía local)</p> <p>Ciudadanía involucrada en el procedimiento (cliente, usuario, quejoso, infractor, etc.),</p> <p>Representantes institucionales directamente relacionados con el procedimiento (inspector de policía, equipo interdisciplinario del DADEP, etc.)</p> <p>Entidades que apoyan o apoyaron actividades de recuperación del espacio público en el procedimiento específico.</p>	Incluye temas contextuales, valoración de mecanismos (procedimientos) y de resultados. En algunos casos se combinaron con preguntas de calificación cuantitativa.
Talleres participativos	<p>Grupo de defensores del espacio público y del equipo interdisciplinario que participa del Procedimiento de Defensa Administrativa.</p> <p>Inspectores Distritales que tienen a cargo la atención prioritaria a nivel distrital SDG</p>	Se aplica la técnica denominada World Café o Café del Mundo. (Esta metodología se basa en un proceso de conversación humana, cálida y significativa que permite a un grupo de personas dialogar sobre preguntas poderosas, para generar ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores
Grupo focal	Secretaría Jurídica Distrital	<p>En este caso se diseñó el grupo focal con la técnica de grupo de discusión dirigida aplicado a la Secretaría Jurídica Distrital con las siguientes temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección 1. Evaluación institucional: a. Capacidad institucional; b. Roles y competencias; c. Articulación y cooperación; d. Normatividad • Sección 2. Evaluación de operaciones: a. Criterios que determinan el tipo de intervención; b. Fortalezas y cuellos de botella; c. Sistema de información; d. Percepción sobre resultados y aprendizajes
Observación in situ	Localidades – Estudios de caso	<p>En este instrumento se buscó determinar las condiciones del espacio público en tres dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Físico Funcional. Que comprende las condiciones materiales y estado de la infraestructura del lugar, los predios del entorno inmediato y sus elementos complementarios, con base en elementos definidos por el Decreto Nacional 1504 de 1998. • Socio Cultural. Se refiere a los usuarios, tipos de actividades que se desarrollan y comportamientos

INSTRUMENTO	ACTORES	DESCRIPCIÓN
		<p>asociados al mantenimiento y convivencia en el espacio público.</p> <ul style="list-style-type: none"> De Gestión. Corresponde a la presencia que se pueda evidenciar de mecanismos de gobernabilidad, administración y control; que se expresa en vigilancia, elementos de señalización, recolección de residuos y existencia de contratos de administración y mantenimiento, permisos de uso u otros instrumentos de gestión.
Observación participante	Localidades – Estudios de caso	<p>Se aplicó en los casos en los cuales la alcaldía local permitió el acompañamiento en el desarrollo de algún procedimiento de recuperación</p> <p>El instrumento es un diario de campo abierto para describir de manera narrativa el desarrollo de la actividad observada.</p>

Fuente: Econometría Consultores, 2024 con base de TdR

2.6 DISEÑO MUESTRAL Y UNIDADES DE ANÁLISIS

El diseño muestral incluye dos tipos de muestra: actores distritales y estudios de caso en localidades. En el primer tipo las unidades de observación y análisis son funcionarios del DADEP, la SDG y la Secretaría Jurídica Distrital (SJD). En el segundo tipo de muestra las unidades de observación son funcionarios de seis alcaldías locales seleccionadas, ciudadanos de las mismas localidades y funcionarios de entidades que han apoyado los procedimientos de recuperación, mientras que las unidades de análisis son los tipos de procedimientos de recuperación realizados en esas localidades, entre ellos, tres administrativos, dos persuasivos y uno judicial.

En cuanto a los criterios de selección de los informantes, en el caso de los actores distritales se tuvo tanto un criterio de inclusión forzosa para los directivos del DADEP y la SDG y un criterio de disponibilidad (por datos de contacto y disposición de agenda) para otros funcionarios como defensores en el DADEP, inspectores en la SDG y funcionarios de la SJD.

El diseño muestral intencionado para los estudios de caso respondió en gran parte a la *tipología de casos instrumentales*, específicamente a la máxima variación de la muestra, en la que se busca conseguir la máxima expresión del fenómeno de estudio, buscando que todas los posibles relatos y expresiones queden incluidas dentro de la muestra (Perez-Luco, Lagos, Mardones, & Saez, 2017). La muestra cualitativa para los estudios de caso se definió en conjunto con el Comité Técnico de Seguimiento (CTS) de la evaluación; y para su definición se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- i. Distribución geográfica (zona): Es un muestreo intencional, ya que se buscó incluir localidades de las zonas sur, centro, oriente, occidente y norte, de manera que todas estas zonas estuvieran incluidas en la muestra.

- ii. Tipo de procedimiento: También se trata de un muestreo intencional, dado que se incluyeron procedimientos de tres tipos: Administrativos, Persuasivo/Preventivos, y Judiciales, de manera que todos estos tipos de restitución quedaran incluidos en la muestra.
- iii. Tipo de restitución: Se trata de un muestreo por máxima variabilidad, el cual buscó contar con tipos de restitución diversos, por lo cual se procuró no tener dos casos con el mismo tipo de restitución²⁶.
- iv. Tamaño del área recuperada: Se trata de un muestreo por intensidad y se prefirió incluir en la muestra, casos con mayor área recuperada frente a posibles espacios públicos recuperados de menor tamaño.

A partir de estos criterios se seleccionaron un conjunto de alternativas dentro de la base de datos del DADEP. Para la selección final, se analizaron las alternativas con el Comité Técnico de Seguimiento de la evaluación y se seleccionaron considerando las sugerencias de este.

²⁶ Tipos de restitución: (1) Acciones populares (2) Actuación administrativa (3) Actuación policiva (4) Amparo policivo (5) Hechos notorios (6) IVC (7) Operativos especiales interinstitucionales (8) Proceso judicial (9) Querella (10) Restitución voluntaria (11) Zonas especiales de seguridad. Tomado de Consolidado Metas 2022 (31 de diciembre de 2022).

Cuadro 2.10 - muestra cualitativa – estudios de caso

LOCALIDAD	ZONA	CASO	PROCEDIMIENTO	TIPO DE RESTITUCIÓN	FECHA	ÁREA RECUPERADA (M²)
Suba	Norte	Centro Industrial y Comercial Versalles – COMERCIO INFORMAL	Administrativa	Acciones populares	2022	5.000
Kennedy	Occidente	La Cecilia - CERRAMIENTO / MOBILIARIO NO AUTORIZADO	Persuasiva / Preventiva	Restitución Voluntaria	2022	2.018,40
Teusaquillo	Centro	BELALCAZAR URBANIZACION /CANAL ARZOBISPO	Administrativa	Operativos especiales interinstitucionales	2020	8.331,3
Los Mártires	Centro	AC 13 CON AV KR 30 – APROVECHAMIENTO ECONÓMICO NO AUTORIZADO	Persuasiva	Restitución Voluntaria	2022	2.374
Ciudad Bolívar	Sur	Arborizadora Alta – APROVECHAMIENTO ECONOMICO NO AUTORIZADO	Administrativa	Hechos Notorios	2021	1.400
Chapinero	Oriente	Chico norte 2° sector - 3° etapa, 4° etapa y centro comercial - APROVECHAMIENTO ECONÓMICO NO AUTORIZADO	Judicial	Proceso Judicial	2022	36.304,44

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores. 2024

La distribución de instrumentos cualitativos diferencia actores del Nivel Distrital (ND) y actores que corresponden a los estudios de caso o Nivel Local (NL). En el caso del Nivel Distrital se llevaron a cabo entrevistas (DADEP y SGD), talleres (DADEP y SDG) y un grupo focal dirigido a la Secretaría Jurídica Distrital. A Nivel Local se llevaron a cabo entrevistas con actores de la alcaldía local y la ciudadanía, al igual que observaciones in situ de procedimientos y espacios recuperados.

Cuadro 2.11 - Distribución de instrumentos cualitativo

ACTOR	ENTIDAD	INSTRUMENTO	CANTIDAD APLICACIONES ESPERADAS	CANTIDAD APLICACIONES REALIZADAS
Directora de la DADEP.	DADEP	Entrevista estructurada semi-	1	1
Subdirector de Gestión Inmobiliaria y de Espacio Público.	DADEP	Entrevista estructurada semi-	1	1
Equipos interdisciplinarios que participan en el Procedimiento persuasivo preventivo		Entrevista estructurada semi-	2	2
Grupo de defensores del espacio público y del equipo interdisciplinario que participa del Procedimiento de Defensa Administrativa.	DAPED	Talleres participativos	4	4
Dirección para la Gestión Políciva SDG	SDG	Entrevista estructurada semi-	1	1
Oficina de Planeación SDG	SDG	Entrevista estructurada semi-	1	1
Coordinación del Equipo Funcional del Espacio Público y Ocupaciones ilegales de la Subsecretaría de Gestión Local SGD	SDG	Entrevista estructurada semi-	1	1
Miembros de la Dirección de Relaciones Políticas de la SDG	SDG	Entrevista estructurada semi-	1	1
Inspectores Distritales que tienen a cargo la atención prioritaria a nivel distrital SDG	SDG	Talleres participativos	2	2
Informantes idóneos de la Secretaría Jurídica Distrital que participan en los procedimientos de	Secretaría Jurídica	Grupo focal	1	1

ACTOR	ENTIDAD	INSTRUMENTO	CANTIDAD APLICACIONES ESPERADAS	CANTIDAD APLICACIONES REALIZADAS
recuperación del espacio público				
Alcalde de la Localidad	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-	6	4
Coordinador y el equipo de Inspecciones (alcaldía local)	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-	6	5
Coordinador y el equipo Jurídico – IVC (alcaldía local)	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-	6	6
Representantes de los inspectores locales (alcaldía local)	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-	6	4
Comandante de la estación de Policía la localidad y representantes que han participado en acciones de Recuperación de Espacio Público (alcaldía local)	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-	6	1
Ciudadanía involucrada en el procedimiento (cliente, usuario, quejoso, infractor, etc.),	Ciudadanía	Entrevista estructurada semi-	24	9
Representantes institucionales directamente relacionados con el procedimiento (inspector de policía, equipo interdisciplinario del DADEP, etc.)	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-		6
Entidades que apoyan o apoyaron actividades de recuperación del espacio público en el procedimiento específico.	Alcaldía local	Entrevista estructurada semi-		2
		Observación in situ	6	6
		Observación participante	1	2

Fuente: Econometría Consultores con base de TdR

Para los estudios de caso se presentaron dificultades para el agendamiento de las entrevistas, debido al retraso en la asignación de enlaces locales por cambio de Alcaldía Distrital, muchos de los funcionarios se encontraban sin contrato y no hubo datos de contacto de varios comandantes de policía. Finalmente se convino con el Comité Técnico de Seguimiento entrevistar a actores similares de otras localidades y algunos actores distritales con experiencia en lo local. Para

consultar el detalle de las entrevistas realizadas a estos últimos actores consultar el Informe de Trabajo de Campo de esta consultoría.

2.7 TRIANGULACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE HALLAZGOS Y RESULTADOS

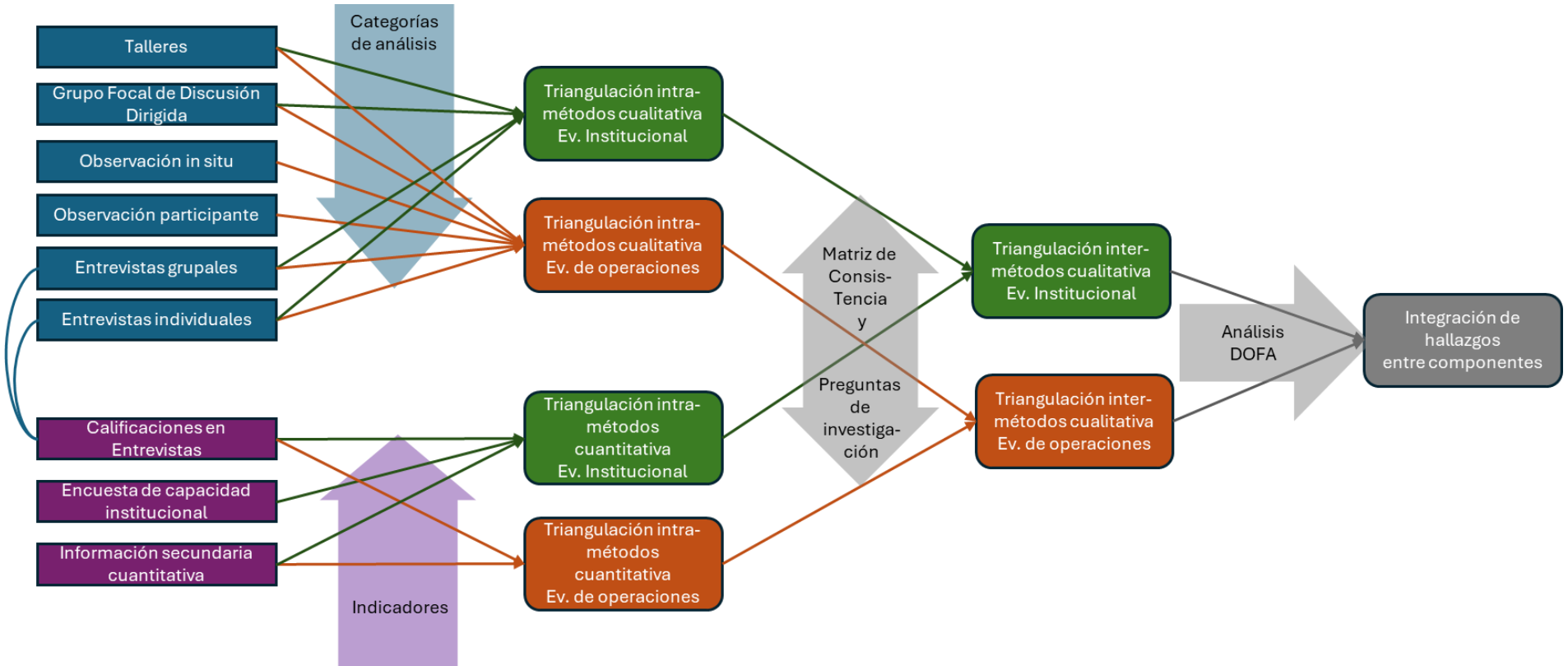
Una vez recogida la información en campo, se llevó a cabo la triangulación intra-métodos cualitativa mediante el procesamiento y sistematización de la información de entrevistas, talleres y grupo focal, donde se aplica la metodología de análisis de redes temáticas sobre las categorías de análisis definidas para cada evaluación. A partir de estas categorías se construyeron tres niveles de codificación y análisis en los que se sistematizó y organizó la información por: tema global (componente de la evaluación), temas organizadores (pregunta o código de primer nivel) y temas básicos (códigos de segundo nivel).

Dentro del análisis, si bien por cada estudio de caso fue escrito un informe, los ejercicios cualitativos aplicados en cada localidad también fueron codificados dentro de los temas organizadores. Permitiendo triangular la información del nivel central con la información de los estudios de caso al momento de llevar a cabo la codificación de segundo nivel, en este sentido, las tendencias que surgen de los insumos primarios cualitativos permiten observar la información tanto del nivel distrital y en nivel local de manera triangulada.

Para la triangulación intra-métodos cuantitativa, dentro de los indicadores diseñados para la evaluación, se utilizaron insumos de información tanto secundaria (administrativa financiera, etc.) como primaria (calificaciones temáticas)) tomadas complementariamente en las entrevistas cualitativas, para puntualizar las valoraciones de los informantes y un encuesta sobre capacidad institucionales, el cual es solo insumo para el componente de evaluación institucional.

También se realizó una triangulación inter-métodos teniendo en cuenta las relaciones entre indicadores y categorías establecidas en la matriz de consistencia, por ejemplo cruzando las opiniones sobre suficiencia de recursos con los resultados del índice de capacidad institucional, o la valoración cuantitativa sobre el relacionamiento (articulación y coordinación) presente en la dinámica institucional, con la normatividad, documentación de procesos y opiniones de los informantes, para la elaboración del sociograma inter institucional.

Figura 2.1 - Fases de triangulación



Con la sistematización y triangulación de información se procede a realizar la construcción de hallazgos finales de la evaluación institucional, basados en las hipótesis validadas y respuestas a las preguntas de investigación de ambos componentes, a partir de la información recogida en campo y la información documental. Estos hallazgos institucionales y operacionales permiten identificar fortalezas y debilidades del sistema institucional que soporta la operación y de la información obtenida sobre el contexto de la operación se identifican oportunidades, y amenazas para los resultados deseados del sistema.

Finalmente, se desarrolló entonces una triangulación entre los resultados de la evaluación institucional con los de la evaluación de operaciones, para la formulación de recomendaciones integrales a través de un análisis DOFA de fortalezas/debilidades vs oportunidades/amenazas (también conocido como FODA). Como resultado de este tipo de análisis se obtienen propuestas de acciones estratégicas que se agrupan y sintetizan en las recomendaciones que hacen parte del Producto 5 de esta evaluación.

Capítulo 3

RESULTADOS DEL COMPONENTE INSTITUCIONAL

El análisis del componente institucional se organiza en cuatro secciones. Se inicia con el análisis del desarrollo normativo. Luego se realiza la descripción de actividades, relaciones y prácticas para la recuperación del espacio público y la arquitectura institucional que involucra los diferentes actores. En tercer lugar, se adelanta el análisis de la articulación, con el propósito de establecer las relaciones, interacciones y redes entre los actores y su representación mediante un sociograma. Finalmente, se valora la capacidad institucional, en las categorías definidas en el marco conceptual y metodológico.

En estas secciones se incluyen análisis específicos sobre aspectos asociados a las preguntas orientadoras para el componente institucional, y finalmente, se hace una interpretación del índice de capacidad institucional y la valoración de sus resultados respecto a las hipótesis planteadas inicialmente con el CTS

3.1 DESARROLLO NORMATIVO

Desde la dimensión institucional, el proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público tiene un soporte normativo amplio y consolidado, aunque es diferente para la recuperación y para la sostenibilidad. Este soporte normativo es conocido y citado recurrentemente por los actores y permite claridad entre los distintos actores, sectores y apoyos que intervienen en el proceso.

La ejecución del proceso en su implementación se hace entre diferentes actores, que actúan con un marco normativo común, obliga la concurrencia de recursos, decisiones y actuaciones entre distintas entidades, cuya ejecución conlleva actividades de comunicación, coordinación, concertación, asignación de recursos y trabajo cooperativo en el territorio.

Yo creo que las normas sobre recuperación están muy bien definidas, están muy claras. Lo que falta es capacidad institucional. (funcionario entidad del nivel central, 2024).

La normatividad en materia de recuperación del espacio público es muy amplia es abundante, pero yo diría que en términos generales ha sido un desarrollo muy profundo en que ha hecho la Corte Constitucional, (actor de alcaldía local, 2024)

Los procedimientos administrativos están guiados principalmente por normas nacionales como el Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en los aspectos generales y el Código de Policía y Seguridad Ciudadana (Ley 1801 de 2016) particularmente en su artículo 140 que define los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público y las medidas correctivas que se deben aplicar, y el artículo 223 que describe detalladamente el proceso verbal abreviado.

Tenemos el artículo 140 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, que eso es como la norma orientadora en materia de espacio público, sin desconocer el artículo 82 de la Constitución Nacional que habla sobre el espacio público, el deber de conservar, preservar y custodiar el espacio público (funcionario entidad del nivel central, 2024).

También se resalta la jurisprudencia de las altas cortes, como la referente a vendedores informales (Sentencia CC 772 de 2013) y el derecho a la locomoción (Sentencia CC 257 del 2018)

También existen varias sentencias o un ejercicio de jurisprudencia que permite y garantiza el hecho de que tú estés en la calle, la libre locomoción, sentencia 257 del 2018, yo soy libre de quedar y andar en mi territorio, y no hay ninguna institución que le diga, no, se va del territorio. No podemos hacerlo, porque es un derecho que tiene, porque es un ciudadano más. Así sea migrante, es un derecho que tiene.

Algunos Decretos Nacionales son de relevancia para el sistema institucional distrital, como el que dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993) o el que adopta la Política Pública de los Vendedores Informales (Decreto 801 de 2022).

Siempre todo se parte del Estatuto Orgánico de Bogotá. Tenemos regulaciones especiales, como la 552, que es la Reglamentación Básica sobre Espacio Público, el Decreto Distrital 014 del 2022, que es ya lo que nos permite a nosotros hacer la recolección de elementos o la incautación de bienes,

A nivel distrital el principal actor generador de normas de carácter general es el Concejo Distrital a través de acuerdos que han definido normas tan importantes como el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 079/2003), el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 (Acuerdo 761 de 2020), o la creación y funciones de DADEP (Acuerdos 018 de 1999, 257 de 2006 y 735 de 2019). La Alcaldía Mayor también es generador de normas generales, entre las que se destacan el Plan de Ordenamiento Territorial y su reglamentación (Decretos Distritales 555 de 2022 y 72 de 2023), El Manual de Espacio Público (Decreto Distrital 263 de 2023), El Plan Maestro de Espacio Público (Decreto Distrital de 2005) y de normas particulares como la que armoniza los derechos de los vendedores informales (Decreto Distrital 098 de 2004) o la que reglamenta el aprovechamiento económico del espacio público (Decreto Distrital 552 de 2018 y 493 de 2023).

La SDG y el DADEP emiten resoluciones que reglamentan sus procedimientos, adoptan guías o instructivos y otros asuntos muy específicos. De particular importancia ha sido la que reconoce

los hechos notorios de ocupación indebida del espacio público en el Distrito (Resolución DADEP 034 de 2014)

También está la resolución 034 de 2014, el DADEP, en el cual ellos nos dan un lineamiento para establecer qué se entiende como hechos notorios, que es una figura que nosotros utilizamos mucho acá, para hacer la restitución del espacio público por hechos notorios. ...es que cuando son hechos notorios, podemos evitarnos todo lo que conlleva la actuación administrativa y toda la etapa procesal que conlleva la actuación administrativa. Entonces, simplemente realizamos la restitución del espacio público (funcionario de alcaldía local, 2024).

La incidencia tanto del Congreso de la República como del Consejo Distrital, no solo se limita a la expedición de las normas que estructuran el soporte jurídico de los procesos, sino que también tienen funciones de control político y también representan a la ciudadanía solicitando adelantar procesos específicos.

El concejo distrital tiene la facultad de realizar control político y acuerdos relacionados con la ley del espacio público, lo que incluye cambiar un espacio público a privado bajo ciertas condiciones. Sin embargo, algunos debates de control político pueden generar desgaste innecesario para la administración debido a la falta de rigurosidad y conocimiento por parte de algunos concejales. A pesar de ello, la ciudadanía a través de los concejales puede plantear preocupaciones legítimas que fortalecen la democracia.

Por otro lado, el Concejo de Bogotá influye en la gestión del espacio público a través de sus proposiciones y solicitudes, llevando a acciones oportunas y priorización de problemas como ocupaciones ilegales y organización de ventas informales. Mientras los congresistas tienen una intervención limitada en este tema, ha habido casos excepcionales donde representantes han tomado acciones legales para proteger los derechos de los vendedores informales. En resumen, tanto el Concejo Distrital como en el Congreso se juega un papel importante en la gestión y regulación del espacio público de la ciudad.

El Consejo de Bogotá hace a través de sus proposiciones un control en materia de espacio público. Muchas veces solicita información de los operativos o muchas veces a través de su control político. Activa las diferentes entidades distritales para darle solución oportuna a ocupaciones ilegales en materia de espacio público. Hemos tenido la participación bastante activa de concejales que ven con mucho detenimiento la problemática de la inadecuada disposición de residuos sólidos sobre ciertos corredores viales. También están muy preocupados por la organización de las ventas informales en el espacio público, hay muchos que están también muy enterados de la dinámica que se hace en carrera 7.^a o en San Victorino. Ellos a través de su control político, nos llevan a programar acciones oportunas, acciones inminentes en materia de espacio público y se tiene una participación bastante activa, diría yo, del Consejo de Bogotá (funcionario del nivel central)

Los congresistas o los representantes en la Cámara son muy poco lo que intervienen en materia de espacio público, que puedo dar con plena certeza que un actor, representante de la Cámara, el representante de la Cámara, (Nombre propio), colocó una acción de tutela en materia de espacio público, perdón, presentó una demanda de inconstitucionalidad frente al artículo 140, numeral 4.º, del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, el cual luego de hacer su estudio de constitucionalidad, lo declaró inexecutable condicionalmente, dio el aval al Código Nacional de Seguridad y Convivencia en el artículo 140 número del 4.º. Pero puso una condición que previo a la imposición de las multas o la incautación de los productos, se tiene que hacer una oferta institucional a los vendedores informales. Entonces, eso que demuestra que son representantes a la Cámara que tienen en cuenta las normas del Código Nacional sobre convivencia, ese específicamente frente al tema de los vendedores informales y activó su participación política y democrática en esa acción de inconstitucionalidad para demandar ese artículo y como resultado salió un artículo 140 numeral 4.º condicionado a una serie de requisitos para garantizar los derechos fundamentales de los vendedores informales. (funcionario del nivel central)

3.2 PRÁCTICAS Y ARREGLO INSTITUCIONAL

La forma en que se explica la planeación y desarrollo de actividades para recuperación pone en evidencia que se han consolidado prácticas institucionales acumuladas y apropiadas en términos normativos, técnicos y operativos. El esquema de desarrollo se puede describir en un momento de planeación institucional desde la Dirección para la Gestión Políciva, un segundo momento de coordinación operativa con entidades locales y un tercer momento de entrega y sostenibilidad de la intervención.

Se hace una planeación anual por parte del Dirección para la Gestión Políciva, con base en registros históricos de operativos de cada localidad y una proyección de metas para el siguiente año, con actividades de inspección, vigilancia y control que se planean con cada localidad. En la planeación, se definen escenarios de operativos, teniendo en consideración criterios como el tamaño de la localidad, los antecedentes en recuperación y la existencia de puntos críticos de espacio público. A cada Alcaldía se le proponen metas para el siguiente año de manera consultiva (promedio de 115 operativos al año menciona un entrevistado del nivel central), pero es un proceso de concertación, porque se entiende que cada Alcaldía tiene, además, operativos de inspección, vigilancia y control en otros temas como el control de actividades económicas de establecimientos, que demandan también tiempos y recursos operativos y logísticos.

En la etapa de ejecución, desde la oficina de Planeación se hace seguimiento de avances y costos por cada localidad, con periodicidad trimestral, para consolidar reportes periódicos que se consolidan en el marco de seguimiento al cumplimiento de la política de espacio público. En el mecanismo de seguimiento, los reportes los genera el DADEP y la Secretaría de Gobierno los reporta a la Secretaría de Planeación Distrital.

También se hace una planeación específica para cada caso de recuperación, que parte de un análisis específico de la situación. Se realiza una etapa de diagnóstico a cargo de un equipo denominado de defensa, que recoge antecedentes del caso, incluyendo registros fotográficos, identificación predial, localización, características del entorno como presencia de urbanizaciones, vías de acceso, nomenclatura, identificación y códigos de los espacios y presencia de elementos como áreas de protección ambiental o equipamientos. Este diagnóstico contiene información de los predios incorporado en el Inventario Único de Espacio Público y Bienes Fiscales del Sector Central del Distrito Capital, identificados con el código RUPI o y al mismo se le incluye el tipo de ocupación, y con este soporte se inicia el trámite de comunicación y requerimiento a la comunidad para la restitución a lugar.

3.2.1 La planeación de la recuperación del espacio público.

Además de la planeación general anual, hay un proceso de planeación para cada procedimiento, en el cual, la participación de la Alcaldía Local es más activo. Esta actividad se hace en dos momentos: un momento previo, en el que se analiza la ubicación del espacio público y sus posibles conflictos para determinar una opción de hacer un proceso de restitución voluntaria. Dependiendo de esta posibilidad, se realiza el segundo momento que puede ser un operativo de tipo policivo si así lo amerita el caso particular.

El proceso de recuperación tiene actividades de coordinación en diferentes momentos que involucra varias instituciones y que revela que los procedimientos tienen niveles de especificidad que ameritan un aprestamiento previo, como lo señala un entrevistado:

“Normalmente, aquí lo que se hace es una reunión previa para hacer el análisis de la situación, identificar en qué consiste, si es preciso, se hace una visita, una inspección ocular al lugar y una reunión preliminar con algún representante de la comunidad en este caso, lo que se hizo fue los distintos actores institucionales, metro, personería, infraestructura de la Alcaldía local y, obviamente, el área de gestión policial jurídica, con el abogada de hechos notorios y el referente espacio público se convocó a toda la comunidad se hizo una reunión masiva en donde se les hizo una exposición general de en qué consistía el procedimiento, porque había una ocupación que era indebida del espacio público y se le dio un espacio a metro para que expusiera cuál era el desarrollo y los requerimientos futuros que se tenían frente al espacio que estaba ocupado..”
(Actor institucional local, entrevista, 2024)

Cuando el procedimiento requiere un operativo en el lugar, se acostumbra que se haga una convocatoria desde la Secretaría de Gobierno, actividad que puede ser presencial o virtual, en la que se determinan aspectos como instalación de un PMU (Puesto de Mando Unificado) y la necesidad de apoyo por parte de entidades como la UAESP, IPES, Policía, IDIPRON, ICBF,

Personería, Migración Colombia y otras entidades, dependiendo de la población y características del espacio público y tipo de procedimiento.

La organización de un operativo tiene muchas decisiones que se toman previamente y en algunos casos en el procedimiento. En un procedimiento de restitución pueden asistir 30 personas y en casos de operativos grandes se puede requerir la participación de 150 personas, dependiendo de aspectos como presencia de hechos notorios, de la presencia de población extranjera, niños, necesidades de maquinaria, equipos, entre otras variables.

Finalmente, cuando el operativo se realiza, se adelanta una actividad de definición del mecanismo de sostenibilidad, que se hace inmediatamente se finaliza el operativo de recuperación y que según expresan responsables del proceso, es el momento más difícil porque se debe acordar, recursos, responsabilidades y acciones de las entidades.

Respecto al componente de sostenibilidad, se identifican dos tipos de actuación: en bienes fiscales y en zonas comunales de administración directa. la posibilidad de ejecutarlas depende de asignación de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda para rubros como vigilancia, pólizas, servicios públicos etc. Esto aplica para inmuebles a cargo del DADEP, pero existen otros espacios públicos cuya administración corresponde a otras entidades administradoras según su tipología, por ejemplo: áreas viales para la Secretaría Distrital de Movilidad o el Instituto de Desarrollo Urbano; parques para el Instituto Distrital de Recreación de Deporte, etc.

Adicionalmente, la política y procedimientos de sostenimiento ha avanzado en mecanismos de administración que les delega a particulares, el manejo de ciertos espacios públicos, con la posibilidad de generar ingresos por eventos y diferentes modalidades de aprovechamiento económico, que se formalizan mediante contratos o concesiones, que tienen condiciones como la reinversión de recursos en mantenimiento de los espacios públicos y presentación de informes de ejecución periódicos.

Respecto a las fuentes que dan origen a procesos de recuperación, es llamativo que se reconoce a la ciudadanía como un actor con alta incidencia en el reporte y origen de los procesos, además de la Secretaría de Gobierno y luego otras dependencias del nivel central. Además, se menciona que los canales se han diversificado y no solamente se adelantan procedimientos por tramites formales, sino que se atienden solicitudes por redes sociales y plataformas tecnológicas, PQR, .

“La fuente número uno y principal siempre son los ciudadanos. Entonces, normalmente el procedimiento que realizan los ciudadanos es que realizan sea por correo electrónico o por vía física, radican normalmente un derecho de petición.” (Representante Alcaldía Local, entrevista, 2004)

En la investigación cualitativa, se han descrito, situaciones que ejemplifican la coordinación sobre todo en la organización de los procedimientos de recuperación en aspectos como logística, apoyo de entidades y definición de mecanismos de sostenibilidad, según el tipo de espacio público en los que por ejemplo, la Secretaría de Ambiente apoya con diseños y conceptos técnicos para la sostenibilidad de las recuperaciones en rondas de cuerpos de agua, o el Instituto Colombiano de Bienestar Social (ICBF) vigila procedimientos cuando hay presencia de población infantil, o la Secretaría de Movilidad acompaña operativos de parqueo.

“Una vez hacemos esa caracterización, miramos cuál es el horario propicio para realizar las intervenciones. Sí, porque depende de las dinámicas es mejor hacer las intervenciones en la mañana o en la tarde o en la noche. Y teniendo ya el histórico y digamos que las experiencias en materia de recuperación, pues entonces se procede a realizar la citación para que todas las instituciones hagamos un PMU antes de realizar la intervención. PMU es un puesto de mando unificado donde llegan todas las instituciones, se dan las directrices de cómo, en qué momento, qué es lo que se va a hacer, cuáles son los roles de cada uno al momento de la intervención que ya previamente se ha manifestado en la mesa, pero se hace ya de manera presencial momentos antes de realizar la intervención y nos dirigimos al lugar. Esto para la intervención.”
(Representante Alcaldía Local, entrevista, 2024)

Si bien la articulación entre localidades y sectores se describe como bastante adecuada, su valoración es menor desde la perspectiva de actores del nivel central, pues se señala que el intercambio de información para la recuperación está condicionado a disponibilidad y respuesta de los enlaces de las alcaldías locales con la Secretaría de Gobierno.

Desde la perspectiva de actores locales y operativos, la planeación solo se hace desde un nivel central y las decisiones sobre la priorización y desarrollo de los procedimientos se toma de forma unidireccional desde esas instancias:

“La palabra planear para nosotros no existe, solo nos dicen, ahí le enviamos un cronograma de operativos a usted le toca ir el día 7 de febrero a las 3 de la tarde.” (Taller inspectores Distritales, 2024)

“Como que uno se entera de descongestión cuál es el propósito cuando ya se encuentra con el delegado de la alcaldía local, si es para residuos el de medio ambiente, y entonces ahí uno pregunta, qué es lo que quieren pedagogía o vamos a sancionar”, (Taller inspectores Distritales, 2024)

3.2.2 Arquitectura institucional

La arquitectura institucional de los procesos sobre recuperación y sostenimiento del espacio público se puede conceptualizar en niveles territoriales y sectores institucionales.

Cuadro 3.1 - Esquema de la arquitectura institucional para la gestión de la recuperación y sostenimiento del espacio público en el D.C.

NIVEL	INSTANCIA INSTITUCIONAL	ACTORES PRINCIPALES	ACTORES COMPLEMENTARIOS	ROLES Y POTENCIALES
-------	-------------------------	---------------------	-------------------------	---------------------

Intersectorial	Comisión Intersectorial de Espacio Público	DADEP como secretaria técnica del Comité	Entidades integrantes del Comité	Proponer agendas y planes de acción intersectoriales y la implementación de modelos de seguimiento y de operación integral
Sectorial	Sectores de la Administración Central	Secretaría de Gobierno	DADEP, Secretarías (Movilidad, Ambiente, Desarrollo Económico, Planeación y Hábitat) e Institutos del nivel central (IDU – IPES – IDPC – IDRD – IDPAC)	Construir un sistema de gestión integral con planes sectoriales y una plataforma de apoyo interinstitucional a la gestión local
Local	Localidades	Alcaldía Local	Fondo de Desarrollo Local Inspecciones de Policía	Construir un sistema local de gestión y seguimiento de espacio público. Promover modelos de restitución voluntaria y manejo de conflictos

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Los procesos de recuperación y sostenimiento de espacios públicos institucionalmente tienen una arquitectura y procesos diferentes. La recuperación reposa en la articulación del nivel central y local mediante procesos de orientación y asesoría desde la Secretaría de Gobierno y el DADEP, y de ejecución por parte de las alcaldías locales con apoyo técnico, normativo y operativo de diferentes entidades.

El sostenimiento es un proceso dirigido desde el nivel central por parte del DADEP y gestionado por diferentes entidades de acuerdo con su competencia y en calidad de gestor o administrador de espacios públicos según tipologías. En este proceso, la participación de la alcaldía local no tiene tanta relevancia, pues los espacios recuperados pasan a ser manejados por las entidades administradoras.

La coordinación y articulación entre actores es valorada en forma más positiva en las instancias locales y operativas que en los niveles centrales.

La función de los ciudadanos como agentes de control social y de activación de los procedimientos por denuncias ciudadanas, además de su iniciativa en asumir procesos de sostenibilidad, es una evidencia de la legitimidad de la recuperación del espacio público, y muestra las oportunidades por el uso de recursos como el manejo de plataformas tecnológicas y redes sociales para animar una gestión participativa del espacio público.

En conclusión, el desempeño de los procesos de recuperación y sostenimiento tienen sistemas de gestión y valoraciones diferenciadas, siendo más destacada, la evaluación de la capacidad operativa para la realización de las actividades de intervención en la recuperación, como se presenta más adelante con el análisis del indicador de capacidad institucional para la ejecución (Ver Cuadro 3.4) y en menor medida la planeación y seguimiento de las acciones de recuperación. En términos de sostenibilidad, se valora positivamente el conocimiento de los mecanismos y procedimientos de sostenimiento, así como los sistemas de información y disponibilidad de recursos técnicos

3.2.3 Roles y competencias de actores

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Decreto Distrital 411 de 2016 que define la estructura de la SDG, son las normas más referenciadas por los responsables de los procedimientos de recuperación, en razón a que estas normas definen las competencias en materia de control y vigilancia de establecimientos y espacio público. También se relacionan normas sobre ordenamiento territorial, mobiliario urbano y usos del suelo, aunque hay una percepción de que estas normas tienen variaciones entre cada localidad y en ocasiones su aplicabilidad puede ser incierta por los frecuentes cambios en las normas.

Las entrevistas a los actores, tanto del nivel central, como en el nivel local, permiten evidenciar que hay un sistema de procesos y roles claramente delimitado. Los entrevistados señalan que hay un marco de definiciones normativas y procedimentales que no permiten discrecionalidad en los procesos; que el origen de las intervenciones proviene de instancias ciudadanas, policía o de sectores de la administración distrital, que los fundamentos de cada caso vienen estructurados por parte de los abogados y con soportes técnicos de instituciones del nivel central y que los inspectores y funcionarios responsables de los operativos tienen unos protocolos que inician con una comunicación amigable y persuasiva antes de la aplicación de medidas correctivas y sanciones.

Cuadro 3.2 - Distribución de roles y competencias en etapas del proceso

MOMENTO	ACTORES	RESPONSABILIDADES	COMPETENCIAS
INICIATIVA	Ciudadanía, entidades ejecutoras de proyectos, entidades administradoras, inspectores y fallos de acciones constitucionales	Presentación de denuncias ciudadana, oficios o requerimiento institucional con soportes sobre el espacio a recuperar	Según calidad de entidad administradora o funciones misionales respecto al tipo de espacio público o bien fiscal
PRIORIZACIÓN	DADEP SDG Alcaldías Locales	DADEP elabora propuestas consolidadas anuales, que se concertan con cada Alcaldía.	Definidas por marco legal para DADEP, Alcaldías Locales y Secretaría de Gobierno

MOMENTO	ACTORES	RESPONSABILIDADES	COMPETENCIAS
		SDG define lineamientos para priorización con sectores y Alcaldías	
CONFORMACIÓN DE SOPORTES	DADEP SDG Entidades Sectoriales	Estructurar expedientes con soportes documentales, cartografía, antecedentes, hechos notorios e información de identificación y probatoria	Según funciones definidas a cada entidad
COORDINACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN	SDG Alcaldías Locales Entidades Sectoriales Policía Entidades de apoyo y acompañamiento	Alcaldía local con equipos técnicos y jurídicos del nivel central definen cronograma, apoyos y logística	Según procedimientos por tipo de proceso y condiciones de la restitución
DEFINICIÓN DE MECANISMO DE SOSTENIMIENTO	SDG, DADEP, entidades sectoriales y Alcaldías Locales	Dependiendo del tipo de espacio y la entidad con competencia como administradora o gestora, se define el mecanismo de sostenimiento	Según marco regulatorio del espacio público

Fuente: Econometría Consultores con base en instrumentos cualitativos y marco normativo

En el sistema de roles y competencias, es de señalar que el actor que activa los procesos es la ciudadanía, tanto a nivel individual como comunitario. Representantes de las Alcaldías Locales expresan que las denuncias ciudadanas (mediante PQRS, derechos de petición y reuniones presenciales principalmente) están detrás de la mayoría de los procesos que deben atender, pero también en el DADEP, aumentan solicitudes de procedimientos para manejo y sostenibilidad de espacios públicos, como los PACEP (Planes de Administración y Cuidado del Espacio Público de Bogotá), creados por el Decreto Distrital 010 de 2023, que reglamenta la Ley 2079 de 2021 (Política Nacional de Hábitat) y que permiten habilitar elementos en el espacio público mediante proyectos de iniciativa comunitaria. Según describen funcionarios entrevistados, han aumentado las solicitudes de este tipo de instrumentos y testimonios de talleres con actores sociales, muestran que hay un conjunto de capacidades sociales para una participación activa en los procedimientos de gestión de los espacios públicos de la ciudad. El siguiente testimonio es diciente sobre este tipo de capacidad:

“He participado en la construcción de buertas, acompañado a las mingas de buertas, en donde son espacios completamente llenos de basura, hay detrás de Socorro, cerca de la humedad del Tingo Azul, en donde varias personas, varios jóvenes, tomaron el espacio para recuperar un espacio que estaba lleno de escombros, de basura, de diferentes lugares, se creó una huerta. También, he visto y conocido sobre los espacios como los humedales del burro o humedad de la vaca, más que todo la vaca azul, que fue un sitio que se ha restaurado más que todo por la comunidad, ya que dentro del espejo de agua estaban habitando personas, había ya

casas, había lugares, y tras años de constante trabajo, pues hoy en día se ha recuperado casi el 80% de este humedal. La mayoría de las veces he acompañado a las mingas, o como conociendo la historia, participando, para seguir relatándola a la gente que la visita. (Ciudadano, entrevista, 2024)

Este tipo de capacidades colectivas, que constituyen un potencial para direccionar procedimientos hacia la sostenibilidad social de los espacios públicos, se complementa con la relación de habilidades que según funcionarios de todos los niveles, deben ser desarrollados para una gestión con mayor integralidad e impacto, y que implican que además del conocimiento, técnico, jurídico y administrativo de los procedimientos; se están requiriendo competencias y habilidades en aspectos como los siguientes:

Cuadro 3.3 - Habilidades esenciales para responsables de procesos de recuperación de espacio público

	HABILIDADES ESENCIALES	NÚMERO DE RESPUESTAS
1	Comunicación clara y asertiva	14
2	Conocimientos técnicos, de la normatividad y del terreno	13
3	Empatía, habilidades sociales y manejo de conflictos	11
4	Conocimiento y actualización sobre normatividad, competencias y alcances	6
5	Calidad humana, disposición, compromiso de equipos y entidades	5
6	Planeación, convocatoria y coordinación	5
7	Lectura rápida de situaciones y del entorno, respuesta asertiva y eficiente	4

Fuente Econometría Consultores, con base en resultados cualitativos. 2024

3.2.4 Normatividad que se ha generado

El marco legal que fundamenta la recuperación tiene dos bloques: el referente a la recuperación del espacio público, que tiene origen en legislación nacional; y el referente a la sostenibilidad y configuración física del espacio público, que proviene de disposiciones de ordenamiento territorial y aprovechamiento económico, que son disposiciones distritales.

En materia de recuperación del espacio público, son pocos los desarrollos normativos propios del Distrito, particularmente el referente a hechos notorios y decretos que reglamentan la legislación nacional, como el Decreto Distrital 014 de 2023, que reglamenta el manejo de residuos en el espacio público y la disposición de bienes incautados en operativos de espacio público. En el proceso de sostenimiento, si se han desarrollado algunas normas, como parte de la reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial en temas como la expedición de la cartilla de mobiliario urbano mediante el Decreto Distrital 263 de 2023, el ajuste a las normas sobre aprovechamiento económico del espacio público, por el Decreto 493 de 2023 y el Decreto Distrital 379 de 2021 que traslada a entidades del nivel central competencias en materia de manejo de espacios como el aprovechamiento de zonas de parqueo,. Se resalta también la Resolución 034 de DADEP sobre hechos notorios, como herramienta valorada positivamente a nivel local, pues los funcionarios consideran que les ayuda a aumentar su efectividad en los procesos de recuperación.

3.3 ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

3.3.1 Relación entre actores

Hay una diferenciación por parte de los actores entre las actividades de planeación y de ejecución de los operativos. Los inspectores mencionan que no tienen injerencia en la planeación que decisiones les son comunicadas con poco tiempo de anticipación, por lo cual aunque la situación se atienda con diligencia, se realiza de forma solamente operativa, , pues no hay suficiente información previa respecto al tipo de espacio o de contravención para preparar acciones de facilitación o pedagogía.

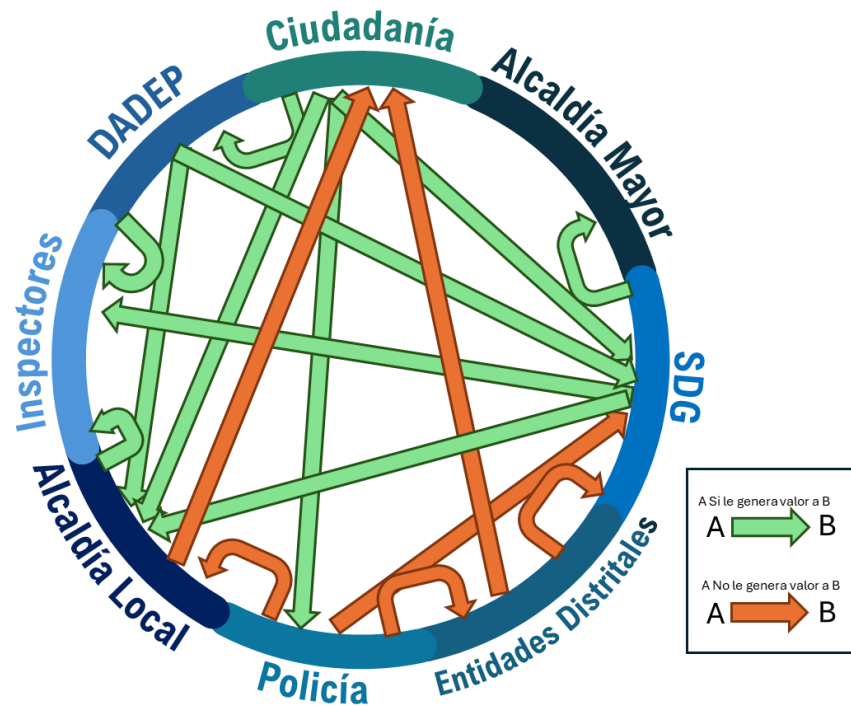
Desde la perspectiva de las localidades, la percepción de algunos funcionarios de las alcaldías locales es que aunque tienen a su cargo la competencia legal del proceso de recuperación y restitución, sus capacidades son limitadas para llevar a cabo acciones de control y vigilancia, que tienen estrecha relación con la recuperación y restitución..

El desarrollo de la recuperación tiene un peso central en las Alcaldías Locales, y si bien, los procedimientos tienen trámites administrativos genéricos, en su ejecución, por el tipo de espacio público y de la población involucrada y de la entidad administradora del espacio, cada caso puede requerir un esquema de articulación heterogéneos, lo que implica formas de relacionamiento y esquemas de cooperación complejos, como lo señala un participante de un taller en una localidad:

Sí, DADEP nos ha acompañado en varias mesas institucionales, como les mencionaba, el IPES, con la que ha sido un poco difícil, ha sido por ejemplo con Secretaría de Movilidad. Creo que es de las pocas que no atienden a veces los llamados, con integración social también hemos tenido contacto, incluso con entidades de orden nacionales, con el ICBF, con migración, incluso también nos ha acompañado en algunas ocasiones, pero como le digo, eso también depende mucho del referente que esté en cada entidad, como la disposición que tenga (Entrevista a integrante de un equipo de apoyo de una localidad, 2024).

En términos de articulación institucional, el sociograma de la figura siguiente muestra una débil relación entre la ciudadanía y las alcaldías locales (AL). La imagen de la gestión que adelantan las alcaldías locales frente a los ciudadanos no es buena, lo cual genera desconfianza e incluso enfrentamientos al momento de desarrollar operativos de recuperación del EP. Trabajar estos procesos de la mano de la ciudadanía es fundamental para lograr no solo el inicio de las actuaciones de los procesos de defensa preventiva y persuasiva, como la defensa administrativa y el procedimiento verbal. Incluso, sino también para mejorar la concientización ciudadana y su participación en esta gestión.

Figura 3.1 - Sociograma presente en los procesos de recuperación y sostenimiento del Espacio Público



Fuente: Econometría Consultores con base en normatividad y entrevistas.

En el sociograma las flechas verdes significan que un actor institucional genera valor dentro del proceso a otro actor. La generación de valor público en este caso puede entenderse como realizar acciones que facilitan, potencian o solucionan barreras para que las acciones de otro actor lleguen con mayor éxito a sus objetivos. Las flechas naranja significan relaciones en la que se esperaba que se generara ese valor y de acuerdo con las percepciones de los actores consultados, eso no está sucediendo. Por ejemplo, la ciudadanía percibe que la alcaldía local no le está solucionando sus solicitudes de una manera adecuada, las alcaldías, los funcionarios de la SDG y los de las entidades de apoyo, perciben que la policía no siempre tiene disponibilidad para realizar los acompañamientos a los operativos y estos deben reprogramarse. Los ciudadanos de poblaciones vulnerables en algunos casos encuentran que las entidades sectoriales no ofrecen alternativas que generen un incentivo suficiente para no reincidir en las ocupaciones o usos indebidos, mientras que en la SDG encuentran que en ocasiones los funcionarios delegados por esas entidades de apoyo no tiene capacidad de gestión o decisión para aportar en las soluciones y en otros casos no delegan personas con conocimiento de los procedimientos de recuperación.

Se aprecia que las denuncia y PQRS que realiza la ciudadanía desde diferentes canales y entidades son un importante insumo de información que alimenta y da soporte a la acción de dichas entidades; los procesos inician como respuesta a solicitudes que provienen de la ciudadanía, de inspectores de policía que piden apoyo logístico, de entidades que requieren el proceso y de actores políticos; aunque alcaldes locales consultados, mencionan que las solicitudes de ciudadanos son las más recurrentes.

DADEP genera insumos de información que son de utilidad tanto para la SDG como para el desarrollo de los procesos administrativos que se desarrollan en las inspecciones de policía y en las alcaldías locales y establece escenarios anuales de planeación de metas de recuperación, para concertar metas con las localidades.

La SDG da un apoyo permanente a las alcaldías locales en el desarrollo de los procedimientos, para ayudarlas a desarrollar sus funciones, así como un importante respaldo para la convocatoria de los actores necesarios en cada operativo. La SDG también apoya logísticamente a los inspectores para el desarrollo de su trabajo. En cuanto a las relaciones en donde se espera un apoyo o una generación de valor y esta no se da, está el caso de la Policía Metropolitana, que si bien cumple con la función de acompañar los operativos y ejecutar las decisiones de los procedimientos administrativos, son frecuentes las ocasiones en las cuales esos operativos no se pueden llevar a cabo por ausencia de acompañamiento policial.

En cuanto a las entidades distritales que acompañan los procedimientos, igualmente sucede que aunque en la generalidad de los casos cumplen su labor, y varios testimonios, como el que se describe a continuación, permiten visualizar la diversidad y complejidad de los distintos actores que se pueden requerir en un operativo.

Mira que hay unas entidades, el año pasado estuvimos hay unas entidades muy bonitas, hay unas fundaciones o sea a nivel distrital hay un organigrama de las entidades que participan, entonces quiénes participan en un operativo o en una sensibilización, porque la mayoría todos son operativos, participa al alcaldía que es la cabeza del operativo siempre porque son los que ejercen el rol policivo, la policía nacional por obvias razones, el DADEP, a veces van depende por ejemplo, cuando hay puntos y focos de puntos críticos de basuras y residuos va la UAESP, también va el IPES que es importantísimo porque son los que carnetizan y regulan al vendedor informal como tal, el IPES regula al individuo al vendedor informal, también a veces va la Secretaría de Gobierno que tiene un referentes, que cuando no va la alcaldía la Secretaría de Gobierno es la encargada completamente del operativo así vaya la alcaldía, si va la Secretaría de Gobierno pues es la cabeza visible del operativo, pero muchas veces se cuenta con fundaciones y con organización sociales que se adhieren también a la labor, por ejemplo, las Juntas de Acción, la Junta de Acción Local de Teusaquillo es muy siempre están pendientes del tema, el presidente de las juntas, la comunidad como tal, a veces ellos también prestan su presencia, se organizan, a veces ellos mismos en el caso de embellecimiento traen la pintura traen brochas y se meten en la organización de ese espacio público, por

ejemplo, un parque una calle un andén y sí funciona que se hagan invitaciones a diferentes tipos de organizaciones sociales, en Teusaquillo las mayoría de organizaciones son de mujeres, se ve mucho y también de comunidad LGBTI, hay de mujeres madres cabeza de hogar, hemos trabajado con ese tipo de población y ha sido muy bonito (Entrevista a funcionario Local, 2024).

No obstante el testimonio anterior, hay casos frecuentes en los cuáles es difícil su participación o no asisten los funcionarios idóneos para ofrecer adecuadas soluciones o información relevante. Por ejemplo, en el caso del IPES, aunque ofrece alternativas a los vendedores informales y estos las aceptan, esas soluciones no siempre resultan suficientes para estos vendedores y se presentan reincidencias.

También se detecta una desconexión entre las alcaldías locales y la ciudadanía, la cual en ocasiones obstruye los operativos en defensa de los infractores.

Finalmente, la ciudadanía manifiesta una valoración muy baja tanto de las capacidades articulación y la competencia del Distrito Capital para resolver problemas de invasión de espacio público, como se muestra en la sección anterior.

Como se señaló previamente, la coordinación y articulación se puede dividir en dos momentos: la coordinación institucional que se hace en el nivel central, y la coordinación operativa que se hace en una escala más local. En la primera, se toman decisiones para sustentar el expediente en términos normativos y técnicos. Mientras que el segundo momento, corresponde más al alistamiento y desarrollo del operativo. Esto puede explicar que se den valoraciones distintas sobre la coordinación, cuando la hacen representantes del nivel central y cuando lo hacen desde el nivel local. Las valoraciones que hacen los actores sobre la coordinación entre las entidades del nivel distrital y las AL son contradictorias, pues mientras que los actores en lo local consideran que hay buena coordinación (8,33 sobre 10), los actores a nivel distrital consideran que se encuentra en un nivel medio bajo, con una valoración de 4,50 sobre 10. Esto se presenta porque los funcionarios conocen la complejidad involucrada en la gestión de los procedimientos, mientras que la ciudadanía solo observa los resultados comparándolos con sus propias expectativas, pues no tiene suficiente información al respecto. De allí la importancia de tener una mayor cobertura en las acciones preventivas y persuasivas, en donde se realiza esta pedagogía

Por la complejidad de los procedimientos y la necesidad de integración entre actores dependiendo del tipo de procedimiento, tipo de espacio y condiciones de la intervención; es bastante común que se cuestione la coordinación entre actores e insumos; hay recurrentes declaraciones de actores locales en el sentido de tener cuellos de botella y dificultades por la dependencia de directrices, insumos y recursos para los procedimientos, como lo señala este testimonio:

“A veces también, cuello de botella. Está en lo que te decía yo a veces de esas actuaciones desarticuladas que algunas entidades inician, comienzan desarticulados y ya cuando tienen el problema encima es cuando

empiezan a llamar a las entidades para que, o citar CIEP o algo para poder tratar de arreglar el problema, pero pues en vez de empezar al revés que es coordinando las acciones, como lo que te contaba de cuando se hace con las alcaldías, esas acciones están muy bien coordinadas, pero cuando se trata de otras acciones, por ejemplo de una intervención en un espacio público de arreglar un andén, por decir algún ejemplo muy sencillo, y entonces empiezan a arreglar y no se dan cuenta que ahí hay un instrumento de aprovechamiento económico, que ahí hay una obra de otra entidad que ya está programada. Entonces ahí se nos complican, pues cuando ya se dan cuenta, el problema entonces es que citan rápidamente a una acción integral y pues ya el problema está generado y eso nos genera dificultades. Esas son como algunas debilidades (Entrevista a actor institucional en una localidad, 2024).

En conclusión, los procedimientos tienen diferentes sistemas de articulación que no dependen tanto del tipo de procedimiento de recuperación, sino que depende del tipo de espacio público y de las características logísticas, técnicas y posibles conflictos que se derivan por ejemplo, si es un caso de ventas informales, o una ronda de río, o un cerramiento. En esta diversidad de operativos se encuentran capacidades de innovación en la coordinación, pero también cuellos de botella porque los procedimientos son sensibles a la presencia o ausencia de distintos actores institucionales.

3.3.2 Nivel de articulación

La arquitectura institucional del Distrito Capital tiene un sistema de coordinación intersectorial para temas que requieren coordinación entre múltiples sectores. Para el tema del espacio público, se conformó la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP, creada por el Decreto Distrital 546 de 2007, modificado por el decreto Distrital 375 de 2019. Esta instancia tiene a su cargo la coordinación para implementación de la política de espacio público y está integrado por las secretarías de Gobierno, Planeación, Hacienda, Desarrollo Económico, Salud, Integración Social, Cultura, Hábitat, Seguridad, Movilidad y entidades que tienen funciones de gestoras o administradoras. Si bien, esta instancia es la instancia de mayor nivel de articulación, tiene un énfasis en la generación, sostenibilidad y aprovechamiento económico del espacio público, y en su reglamentación, no aparece el proceso de recuperación.

No obstante, para el proceso de recuperación, del espacio público, la CIEP tiene poca incidencia, y en general es poco conocida por los actores, exceptuando algunos directivos del nivel central.

Respecto a las fuentes que dan origen a procesos de recuperación, es llamativo que se reconoce a la ciudadanía como un actor con alta incidencia en el reporte y origen de los procesos, además de la Secretaría de Gobierno y luego otras dependencias del nivel central. Además, se menciona que los canales se han diversificado y no solamente se adelantan procedimientos por trámites formales, sino que se atienden solicitudes por redes sociales y plataformas tecnológicas.

Adicionalmente, se reconoce que el marco legal y normativo es explícito en la definición de las obligaciones y competencias en materia de defensa del espacio público; situación que genera una articulación implícita por las determinantes legales que obligan a la recuperación, pero también hace que la planeación, priorización y gestión de estrategias en el nivel local no sea posible, y que los actores institucionales en este ámbito, se vean solamente como operadores de directrices y decisiones que llaman “verticales”, como lo describe esta cita de una entrevista a un actor local:

“La responsabilidad y la relación directa con el ciudadano se da sobre todo entre Alcaldía y ciudadanía y es como tener que obedecer hacer unas directrices, unos lineamientos que vienen de lo normativo, de unos marcos grandes y generales para esa recuperación de espacio y esa garantía del derecho al espacio público, que a veces lo que se nos da es como una directriz vertical de “usted tiene que hacer cumplir la normatividad y cada sector desde su visión.” (Actor institucional, entrevista, 2024)

Con relación a la disponibilidad de efectivos de la Policía Metropolitana para acompañar los operativos el siguiente testimonio ilustra las tendencias de las opiniones consultadas.

“Hay factores exógenos en determinados momentos que no se cuenta con el apoyo oportuno de la Policía Nacional. Porque muchos de los operativos que se hacen se requiere el apoyo de la Policía Nacional para; uno, la seguridad y la garantía de las personas que van a intervenir en dichas actividades; y muchas veces también en aspectos logísticos, como por ejemplo que solicitamos volquetas, no llegaron volquetas, se solicitó una cama baja, no llegó la cama baja o justo se dañó en la alcaldía local o se dañó los vehículos de la alcaldía local para el transporte de las personas que iban a estar ahí en materia de la recuperación del espacio público, o se presentaron situaciones de fuerza mayor o caso fortuito para las personas que estaban liderando el tema, o el coordinador de espacio Público de Alcaldía local una semana antes se le terminó el contrato, o salieron otras situaciones prioritarias. Te pongo un caso muy particular lo que fue ya las elecciones del año pasado para alcaldes, gobernadores, ediles y todo eso. Esa semana no se programaron operativos porque toda la policía y toda la institucionalidad estaba orientada hacia el proceso electoral. Son situaciones muy puntuales que se pueden presentar, que son factores que ya son situaciones que se nos escapan de las manos ya en el momento de eso (funcionario entidad del nivel central, 2024).

3.3.3 3.3.2. Contribución de recursos del DADEP

El DADEP tiene una participación relevante en varios momentos del proceso y de los procedimientos. En primera instancia, por su función misional y su rol como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial, tiene competencia para conocer, coordinar y apoyar la implementación de la política de espacio público en sus diferentes componentes.

En segundo momento, el DADEP canaliza denuncias y solicitudes de beneficiarios y usuarios de la política (comunidades, ciudadanos, establecimientos) y construye escenarios de planeación integral anual, estableciendo propuestas de metas y concertando con localidades como estas metas se territorializan, además, reporta ante Secretaría Distrital de Planeación el seguimiento y cumplimiento de las metas.

En tercer lugar, el DADEP tiene unas actividades de soporte y respaldo técnico y jurídico a los procesos y que desde las Alcaldías Locales son valoradas porque les suministran insumos que van desde la identificación predial de los espacios a recuperar, hasta el señalamiento de las alternativas y mecanismos de sostenimiento una vez se efectúan los procedimientos de recuperación. En esta actividad, la capacidad técnica para construir los soportes y evidencias, y las capacidades de alineación con entidades de diferente naturaleza, constituyen un recurso valioso para la viabilidad de los procesos.

Finalmente, el DADEP dispone de canales y recursos tanto metodológicos como tecnológicos para apoyar el componente de gestión social, pedagogía y cultura ciudadana mediante plataformas como la escuela del espacio público²⁷ y padrinos del espacio público²⁸. El DADEP ha desarrollado un conjunto de recursos institucionales de distinta naturaleza, que se pueden organizar en:

- Recursos de información de predios, del Sistema de Registro Inmobiliario
- Canales de información para recibo de denuncias ciudadanas
- Escuela del espacio público, que es un espacio en el que se comparten programas de pedagogía, publicaciones y cultura ciudadana a comunidades y organizaciones
- Equipos técnicos que apoyan la elaboración de expedientes, soportes técnicos y coordinación con otras entidades
- Observatorio del espacio público, con información territorializada sobre indicadores

3.3.4 Incidencia de otros actores

La regulación y producción normativa es el tema en el que tienen mayor incidencia otros actores. En primer lugar, se reconoce al Congreso de la República la expedición de legislación de soporte a los procedimientos que son aplicados por las entidades del Distrito, siendo la más mencionada la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia seguida de la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana y la Ley 388 de 1997, sobre Desarrollo Territorial.

²⁷ estrategia pedagógica y servicio a la ciudadanía que busca enseñar, socializar y divulgar temáticas en materia de generación, recuperación y sostenibilidad del espacio público en Bogotá.

²⁸ estrategia que busca ser un modelo pedagógico que cambie la manera cómo la ciudadanía se relaciona con los espacios públicos de sus localidades.

Respecto al Concejo Distrital, su incidencia se da más en el control político y la intermediación frente a situaciones específicas que ameritan acciones de recuperación que son solicitadas por los concejales. Funcionarios con funciones directivas del nivel central, expresan expresan que se dan muchas citaciones a debates de control político, sobre temas basuras, parqueo y ventas ambulantes; en jornadas que demandan mucha dedicación de tiempo de los funcionarios del nivel central. También hay alguna incidencia del Concejo en la regulación, pero tiene menor jerarquía a la que tiene el Congreso de la República y trata aspectos como Bogotá a Cielo Abierto (Acuerdo Distrital para permitir el uso temporal de espacios públicos por establecimientos y restaurantes).

Otro aspecto en el que se reconoce la incidencia de actores del Concejo Distrital es en la participación activa sobre procesos y conflictos en territorios donde hay interés de algunos concejales, como lo señala esta entrevista:

“No, mira, nosotros desde la dirección lo que recepcionamos era mesas de trabajo, o sea los concejales que son quienes están directamente relacionados con la comunidad, o más cercanos a la comunidad, digamos manifestaban la necesidad que la administración recuperará espacios, para pues, para garantizar el derecho del peatón o recuperar espacios que estaban invadidos por vendedores ambulantes, o ese tipo de cosas, pero digamos, más o menos realizamos unas 400 mesas de trabajo y digamos que esas mesas, 400 mesas de trabajo que se realizaron, durante esos 3 años, unas, un 50% eran relacionadas con recuperación de espacio, de parques, luminarias, relacionadas con el espacio público. ¿Verdad? Entonces lo que quiero decir es que hay un reclamo latente del consejo sobre el tema”. (Actor institucional nivel central, entrevista, 2024)

3.4 ANÁLISIS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La evaluación de la capacidad institucional a partir de calificaciones en diferentes aspectos en entrevistas y talleres muestra diferencias importantes dependiendo del actor (central, local, ciudadanía) y del tipo de capacidad (de programación, de ejecución y de control)

La muestra de ciudadanos consultados hace la valoración más negativa respecto a la capacidad institucional. Se valoraron aspectos que evidencian la opinión ciudadana acerca de si el Distrito Capital (DC) ha logrado acumular capacidades en la gestión de la recuperación y sostenimiento del EP. La calificación de la ciudadanía respecto a estas capacidades se indica en 2,48 sobre 10. Ver Figura 3.2 a continuación.

Figura 3.2 - Valoración de la ciudadanía consultada sobre los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público



Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

En esta valoración que dieron los ciudadanos consultados, cuestiona el nivel de competencia que tiene el DC para resolver los problemas de invasión del EP (2,71 sobre 10). Se hace más crítica la situación al indagar por el grado de articulación entre entidades distritales para la gestión en la recuperación y sostenimiento del EP que se valora con 2,14 sobre 10. En cuanto a la percepción de capacidad, esta tendencia se mantiene en 2,57, poniendo en cuestión la capacidad del Distrito para ejecutar estas acciones de forma permanente.

Pues la verdad yo no he visto [buenas prácticas] sino presencia, pero no he visto que ejecuten o sea, ellos hacen presencia como por frenar el problema inmediato pero de ahí no pasa nada, pasa absolutamente nada más y si la policía va a ir a un sitio, como le digo, de tantos, de miles, de miles que hay “¿usted donde tiene el negocio?” “no acá” “déjeme ver” “no es cuarto únicamente para guardar herramientas” y el espacio público lo dicen las normas lo dice, creo que el artículo el artículo 76 el decreto artículo 76 de tránsito que no pueden dejar carros, no pueden coger el espacio público y todo el mundo lo hace libremente aquí. (Entrevista a ciudadano de una localidad)

En cuanto a prácticas que los ciudadanos piensan que deberían omitirse el siguiente testimonio ilustra la posición general

Las practicas violentas, digamos que donde se han tomado los espacios a la fuerza, eso sí yo he estado una vez, no hice parte ni de la denuncia, ni de la recuperación, pero estaba como espectador, en donde a muchos vendedores ambulantes a la fuerza le empezaron a tomar los carros y a subirlos a una camioneta a la policía. Y también pasó una vez con recicladores que lo que empezaron a hacer fue llevar las carretas y quemarlas. Entonces, como que no son formas. (Entrevista a ciudadano de una localidad)

La calificación de capacidades desde la perspectiva institucional (funcionarios de entidades del nivel central y local) muestran una valoración más positiva para el sistema institucional en su conjunto con una calificación del nivel de capacidad media alta, de 7,42 sobre 10. Para esta evaluación de capacidad institucional se midió el índice de Capacidad Institucional (ICI) a partir de factores fijados según el Sistema de Evaluación de Capacidades Institucionales (SECI) descritos en el Cuadro 3.4. y la Figura 3.3. Este indicador se calcula a través de promedios de las calificaciones otorgadas por los actores consultados mediante un formulario de calificaciones entre 1 y 10 sobre cada uno de los componentes de capacidad²⁹. La capacidad de programación obtiene la valoración más alta (7,89 sobre 10), mientras que la capacidad de control logra un nivel de 6,66 sobre 10.

Figura 3.3 - Índice de capacidad institucional presente en los procesos de recuperación y sostenimiento del Espacio Público



Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Esta evaluación comprende un conjunto de aspectos que se consultaron e actores locales, del nivel central, ciudadanía, en talleres y entrevistas, con los siguientes resultados equiponderados, con base en el SECI. Ver Cuadro 3.4..

²⁹ Aunque en el informe metodológico se planteó la posibilidad de incluir en el cálculo calificaciones derivadas del análisis de información secundaria, finalmente se utilizaron solo las calificaciones de los actores por no existir información secundaria suficiente para incorporarla en todos los componentes del indicador. De esta manera el indicador expresa la evaluación de la capacidad desde la perspectiva de los actores involucrados.

Cuadro 3.4 - Resultados de capacidad institucional aplicados a la gestión de la recuperación y sostenimiento del Espacio Público

DIMENSIÓN	ASPECTO	PROMEDIO GENERAL
Capacidad de control	Ajuste de las metas de gestión debido a la gestión efectuada	6,75
	Definición y uso de indicadores para mejorar continuamente el desempeño en procesos	5,43
	Retroalimentación de la gestión realizada para mejorar las acciones de priorización, recuperación y sostenimiento del EP	7,80
Capacidad de ejecución	Funcionalidad de los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querellas y solicitudes ciudadanas	7,23
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto al recurso humano	7,05
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos tecnológicos	7,34
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos físicos	7,45
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a la Información disponible	7,69
	Suficiencia de los recursos de información para atender los procesos de priorización de la recuperación del EP	7,79
	Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de recuperación del EP	7,65
	Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de recuperación del EP	6,86
	Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de recuperación del EP	8,63
	Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de recuperación del EP	8,63
	Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	6,71
	Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	7,67
	Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	7,75
	Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	7,88
	Conocimiento y aplicación suficientes de los procedimientos definidos para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP	8,78
Idoneidad de los sistemas de información para la captura de datos para medir gestión	8,44	
DIMENSIÓN	ASPECTO	PROMEDIO GENERAL
Capacidad de programación	Desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación del EP	8,78
	Desempeño del equipo en el desarrollo de los procesos correctivos/preventivos para la recuperación del EP	8,25
	Suficiencia de recursos financieros de otras fuentes	9,80
	Definición clara de los lineamientos internos para ejecutar procesos de recuperación del EP	8,20
	Definición clara de los criterios para priorizar las zonas de espacio público a recuperar	8,07
	Formulación adecuada de planes específicos orientados a recuperar el EP	6,51
	Planeación adecuada del sostenimiento de los espacios públicos recuperados	7,50

DIMENSIÓN	ASPECTO	PROMEDIO GENERAL
	Claridad y ajuste a los objetivos de las responsabilidades asignadas al equipo	7,44
	Capacidad de ajuste de las responsabilidades según necesidades	7,44
	Capacidad de gobernanza y coordinación para direccionar y hacer seguimiento a los procesos de recuperación del EP	6,89

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

La dimensión referente a capacidad de programación se valora como altamente eficiente (se le asigna 8,75 puntos a aspectos como el desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación y 8,25 puntos al desempeño en procesos preventivos y correctivos). Aspectos como con adecuada disponibilidad de recursos financieros se califica con 8,20 en promedio, la definición de lineamientos internos para ejecutar el proceso, con 8,07 la definición de criterios para priorizar las zonas de espacio público a recuperar y con 7,50 la planeación adecuada del sostenimiento de los espacios públicos recuperados, y es notable la calificación de 9,80 del aspecto referente a suficiencia de recursos de otras fuentes). Los factores en los que menor valor se les asigna son en la planeación de los operativos, la capacidad de control, con una calificación de 5,43 en la definición y uso de indicadores para mejorar continuamente el desempeño de los procesos, y en la gobernanza y sostenimiento posterior de las intervenciones, con una calificación de 6,89.

En términos de capacidades institucionales, hay valoraciones diferentes según los diferentes criterios. La capacidad de control es la dimensión con menos valoración, particularmente por la definición de indicadores y de metas para el mejoramiento de procesos y acciones

Las capacidades de ejecución reportan un correcto desempeño en términos de gestión y desarrollo de los operativos y sustento de los procesos, el reconocimiento de los procesos, los soportes normativos y capacidades de organización y aprestamiento de los operativos. Los responsables de la ejecución local hacen una mayor valoración de la articulación, capacidades y respaldo recibido por las entidades de diferentes sectores, algunas como Secretaría de Movilidad se consideran altamente eficientes.

Hay apreciaciones diferenciadas respecto a las capacidades de ejecución cuando el proceso es de recuperación o cuando es de sostenimiento. En general se otorga una alta capacidad al proceso de recuperación en aspectos como capacidades técnicas y normativas, respuesta a solicitudes. Se considera algo menor, la capacidad en el aspecto referente a disponibilidad de recurso humano.

La capacidad de control es el tipo de capacidad que menor calidad reporta mientras que la capacidad de programación se califica como la de mayor calidad (7.89 sobre 10)

Al DADEP, se le asigna una calificación media alta en aspectos como capacidades para la planeación y ejecución de procedimientos internos, en menor medida se evalúan sus capacidades para el seguimiento y muy bajos para la coordinación para el seguimiento y la articulación

institucional para ejecutar los procedimientos (3,90 y 4,35). Los resultados se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.3 - Resultados de capacidades del DADEP para la gestión de la recuperación y sostenimiento del Espacio Público

ACTOR	ASPECTO	PROMEDIO GENERAL
Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la capacidad de seguimiento del DADEP para ajustar las acciones	6,83
	Califiquen por favor de 0 a 10 la coordinación para el seguimiento a las acciones de recuperación	3,90
	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación al interior del DADEP para ejecutar los procedimientos	7,75
	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación interinstitucional para ejecutar los procedimientos	4,35
	Capacidad del DADEP para ejecutar los procedimientos de recuperación del EP	7,33
	calificar de 0 a 10 la capacidad del DADEP para planear los procedimientos de recuperación del EP, siendo 0 pésima y 10 excelente.	7,00
	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación al interior del DADEP para planear los procedimientos de recuperación del EP siendo 0 pésima y 10 excelente.	7,67
	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación interinstitucional para planear los procedimientos de recuperación del EP siendo 0 pésima y 10 excelente	4,10

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

En la evaluación propia de capacidades, las instituciones del nivel central tienen una apreciación alta, principalmente de la calidad de la información, recursos físicos y tecnológicos; y en menor medida del recurso humano, aunque en todos estos aspectos se asigna una calificación alta. En las alcaldías locales por el contrario se encuentra una menor capacidad.

Básicamente las alcaldías locales son muy pequeñas frente al problema de la informalidad, son muy pequeñas. Y por el otro lado, las entidades o la capacidad también institucional para interactuar con las comunidades, para darles alternativas a eso que ellos hacen de manera formal, darles unas posibilidades para entrar a la formalidad. También tienen una capacidad muy limitada. (funcionario entidad del nivel central, 2024).

Cuadro 3.4 - Resultados de capacidades de entidades del nivel central para la gestión de la recuperación y sostenimiento del Espacio Público

ACTOR	aspecto	Promedio General	Moda	
Actores Centrales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recurso humano	8,12	6,00	8,50

ACTOR	aspecto	Promedio General	Moda	
	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recursos tecnológicos	8,28	10,00	8,85
	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Recursos físicos	8,45	10,00	8,85
	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Información	9,12	10,00	9,35

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

En términos de capacidad de programación, el aspecto con capacidades más fuertes es:

- Lineamientos internos para ejecutar procesos de recuperación (9,25)

Y el más bajo es:

- El sostenimiento de los espacios públicos recuperados se planea adecuadamente (7,75)

En términos de capacidad para la ejecución, el aspecto con mayores capacidades es:

- Se cuenta con recursos humanos suficientes para atender los procesos de recuperación del EP (8,75)

Y las menores capacidades de ejecución son:

- Se cuenta con los recursos presupuestales suficientes para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado (6,71)

En términos de capacidad de control, el aspecto más fuerte es:

- Las metas de gestión se ajustan debido a la gestión efectuada (6,70)

Y la capacidad de control más débil es:

- Se han definido y se usan indicadores para mejorar continuamente el desempeño de procesos (6,20)

Capítulo 4

RESULTADOS DEL COMPONENTE DE OPERACIONES

Se presentan, a continuación, los resultados del análisis aplicado a los procesos con los cuales se implementan las acciones de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en Bogotá. Complementa el análisis, la identificación de aspectos presentes en la operación que favorecen o no el cumplimiento de los objetivos. Estos resultados se ordenan partiendo del análisis de generación de valor público aplicado a los procesos objeto de evaluación para posteriormente, dar respuesta a las preguntas orientadoras.

4.1 GENERACIÓN DE VALOR PRESENTE EN LA OPERACIÓN

A continuación, se analizan las gestiones de priorización, recuperación y sostenimiento del EP, como eje de la evaluación de operaciones, los cuales hacen parte de la cadena de valor. Estas gestiones se analizan a partir de los procedimientos que fueron descritos previamente, de *Defensa Preventiva y Persuasiva* y *Defensa Administrativa*, a cargo del DADEP y de *Restitución del Espacio Público*, la *Inspección, Vigilancia y Control en el Espacio Público*, la *Inspección, Vigilancia y Control en Actividad Económica* y el *procedimiento Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016*, a cargo de la SDG.

4.1.1 Procedimiento de defensa preventiva/persuasiva

El procedimiento de *Defensa Preventiva y Persuasiva* es diseñado y ejecutado por el DADEP y está documentado bajo el documento codificado 127-PRCDP-01. Su última actualización se realizó el 3 de junio de 2019 lo que de forma inicial muestra la necesidad de su actualización con ocasión de lo definido en el Decreto Distrital 072 de 2023 que reglamenta las disposiciones sobre espacio público del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, lo definido en el Decreto Distrital 493 de 2023 que reglamenta la administración y el aprovechamiento económico del espacio público y lo definido en particular en el Decreto Distrital 555 de 2021 que establece el Sistema Distrital de Espacio Público Peatonal.

En su objetivo, se señala “*Realizar acciones tendientes a evitar la ocupación, cambio de uso y/o aprovechamiento indebido del Patrimonio Inmobiliario Distrital mediante actuaciones administrativas, preventivas y/o persuasivas*”, lo que para el análisis de la eficacia requiere alinear la acción de “evitar”, con acciones y/o capacidades que *anticipen o prevengan* la materialización de riesgos con el fin de garantizar los derechos.

Tal y como lo indica el alcance del procedimiento, la gestión inicia con la identificación de una amenaza a la ocupación, cambio de uso y/o aprovechamiento indebido del EP y se termina con su protección y restablecimiento. En adición, se señala como productos de la ejecución del procedimiento a las actuaciones preventivas y/o persuasivas ejecutadas. Si se aplica el criterio de cadena de resultados a este planteamiento, se observa que el logro del alcance del procedimiento no conduce a la misma métrica de la meta con la cual se debería medir el objetivo, pues esta se define en términos de “*acciones para evitar la ocupación, cambio de uso y/o aprovechamiento indebido del EP*” y la materialización del alcance del procedimiento se ha definido en función del EP protegido y restablecido. En primera instancia, la falta de concordancia entre lo que se define como alcance y el objetivo, afecta la fijación de metas, lo cual es necesario para la evaluación del desempeño de los servidores públicos involucrados en la ejecución de este procedimiento y su aporte al desempeño institucional. Para esta cadena de productos y resultados, la suscripción de los compromisos de restitución voluntaria y/o adecuación de mobiliario, es un elemento clave para la medición de la eficacia frente al resultado final de EP protegido y restablecido.

En complemento, y teniendo en cuenta los principios de la calidad en la gestión, la cual busca mejorar la trazabilidad con el fin de lograr un óptimo desempeño y cumplir lo estipulado en materia de “*calidad con la que se desarrollan los procesos de gestión y la generación de resultados*” que fijó el decreto distrital 221 de 2023 que reglamenta el Sistema de Gestión en el Distrito Capital, el alcance del procedimiento es fundamental para verificar la aplicación del enfoque de procesos interrelacionados y de la generación de valor. Esto permite identificar las gestiones usuarias de las actividades mediante su concatenación orientadas a lograr productos y resultados. En este procedimiento, la actividad de inicio es definida como “*Recibir los requerimientos del proceso de atención al cliente y/o usuario y determinar el tipo de actuación que corresponda y el responsable*” no coincide con lo fijado en el alcance que indica iniciar con el “*conocimiento e identificación de una posible amenaza o una situación que amerita ejercer la defensa y preservación del Patrimonio Inmobiliario Distrital*”. Esto repercute también en el control del procedimiento frente a su contribución a las metas y por lo tanto de la eficacia, pues se presenta esta disparidad en el insumo con el cual se inicia el procedimiento:

- En el caso de medir el desempeño frente a la actividad de inicio, el insumo a gestionar se refiere a las salidas o productos de la atención al cliente y/o usuario en sus diferentes formas que deben ser interpretadas por el gestor del procedimiento. Pueden ser PQRS que no necesariamente estén relacionadas con EP.
- En caso de medir el desempeño frente a lo que define el alcance, el insumo se refiere a la forma material (informe, consulta en sistema de información, notificación u otra prevista) en que se tiene conocimiento e identificación de una posible amenaza al EP.

En el primer caso, se identifica un proceso previo de recibo y clasificación de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) que se espera se traduzca en información y conocimiento de casos específicos de potencial amenaza. Así, cada caso a atender debería pasar por el estudio del

requerimiento de atención bajo criterios establecidos previamente y que derivan en la materialización de aspectos para la priorización. Sin embargo, la descripción de las actividades del procedimiento no define criterios para priorizar acciones de defensa preventiva o de persuasión. Solo se indica que se debe “*Determinar el tipo de actuación que corresponda y asignar el profesional a cargo de la defensa*”, lo cual es realizado por la Subdirección de la Administración Inmobiliaria y del Espacio Público quien, a través de un profesional delegado, consulta la información técnica y jurídica del bien, que cita el procedimiento debe “*hacer parte del Patrimonio Inmobiliario Distrital identificado*” y aludiendo a una etapa o insumo de diagnóstico que no se precisa en la documentación del procedimiento. Este profesional delegado es quien debe identificar el tipo de defensa a realizar, lo cual hace parte de sus responsabilidades y ser consistente con el alcance descrito, aún si se requiere que se adelante un tipo diferente de defensa preventiva y de persuasión, lo cual depende de la determinación clara de la devolución del EP, aspecto que no es explícito en el procedimiento y podría ser producto de una gestión previa de caracterización de requerimientos que realiza el área.

En línea con lo anterior, es de citar que el procedimiento refiere a acciones para la defensa preventivas y persuasivas frente a amenazas al Patrimonio Inmobiliario Distrital, lo cual puede confundir frente al concepto de EP que hace referencia a bienes de uso público. En adición, hay actividades que refieren al control en la adecuación del mobiliario (actividades 6 y 7), lo cual estaría por fuera del alcance del concepto de patrimonio inmobiliario, pues se trata de bienes muebles. Se suma a lo anterior que el procedimiento indica la aplicación de la Resolución 087 de 2011 que refiere a especificaciones técnicas, jurídicas y procedimentales pertinentes al mobiliario de parques de escala vecinal y de bolsillo, lo cual es específico al tema de parques, excluyendo o no abordando con la misma intencionalidad otros espacios públicos que están en condición de vulnerabilidad.

La defensa preventiva y persuasiva ha establecido que pueden ejecutarse dos grupos de acciones, una vez se ha identificado que proceden acciones de este tipo. En el grupo orientado a ejecutar acciones de defensa persuasiva, se debe “*establecer la estrategia de las acciones preventivas y ejecutar estas*”, lo cual se cita debe atenderse aplicando criterios jurídicos, técnicos y sociales que están indicados al inicio del procedimiento. Ante la importancia que tiene la medición y evaluación de la gestión en el marco de la generación de valor público que exige una orientación al resultado, los tipos de acciones persuasivas contenidas en la sección Definiciones y siglas del procedimiento no refieren a evidencias de las acciones ejecutadas o registro de cumplimiento del procedimiento. Es de citar que en el documento no se precisan los criterios para considerar que un caso debe ser atendido con acciones persuasivas.

En el grupo de acciones que corresponden a un hecho notorio como aquel que, según la Resolución 034 de 2014 del DADEP³⁰, puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo, es también el profesional quien determina este caso, para lo cual se requiere coordinar actividades con la autoridad administrativa – policiva para ejecutar el operativo de restablecimiento. En relación con esta resolución, la misma no hace referencia a la aplicación de medidas específicas de prevención o persuasión, lo cual constituye un vacío del procedimiento o falta de actualización con la normativa generada

Posteriormente, el procedimiento exige capacidades institucionales para hacer seguimiento y verificación a los compromisos y medidas adoptadas y acordadas en el acta de recuperación del EP. En este sentido, al analizar la capacidad de respuesta de los actores frente a la recuperación del EP, se argumentaron problemáticas como la poca capacidad de respuesta, con un énfasis en la Policía, recursos humanos y financieros limitados, baja oferta institucional, necesidad de mejora en la articulación entre inspecciones de policía, instituciones distritales y policía y necesidad de contar con un equipo de monitoreo constante. Esto es consistente con la suficiencia en los recursos presupuestales y humanos disponibles para atender los procesos de recuperación del EP, que obtuvieron una valoración de 6,71 / 10 y 6,86 sobre 10 puntos posibles, siendo las valoraciones más bajas de los atributos evaluados de capacidad de ejecución.

Frente a lo anterior, en las observaciones in situ se identificó la carencia de elementos básicos para operar en los procesos de recuperación, así como fallas de los procesos contractuales con los cuales se contratan servicios de personal, lo que afecta la calidad de estos:

“los funcionarios solo cuentan con una chaqueta que los identifica como funcionarios de la alcaldía, y como son contratistas; no se les ha dado el respectivo carné (...) no cuentan con los equipos para realizar la captura de evidencias fotográficas, esta labor la realizan con los celulares de uso personal (...) se señaló que no se contaba con apoyo de abogado porque la abogada que lidera el grupo de espacio público es contratista y se encontraba sin contrato por lo cual no pudo acompañarlos”.(observación in situ, Ciudad Bolívar, 2024)

Otros argumentos expuestos por los actores indagados refieren a la dificultad en la capacidad de respuesta frente a alertas tempranas por el volumen de casos y la necesidad de mejorar las capacidades de las entidades y sus funcionarios al participar en los operativos de recuperación y al realizar los procedimientos, tal y como se evidenció en los resultados de la evaluación institucional. En efecto, los actores señalan que se presenta un fenómeno de congestión en el espacio público que pone a prueba las capacidades de respuesta efectiva por parte de las autoridades, pero que induce unas problemáticas sociales y económicas que no se han identificado previamente para priorizar o focalizar procesos de recuperación. Así lo señala un actor:

³⁰ Por la cual se reconocen los hechos notorios de ocupación indebida del espacio público en el distrito capital de Bogotá

“Hay demasiada ocupación del espacio público (...) tiene que ver con la estructura socioeconómica de la misma localidad (...) [la localidad] tiene bastante población estrato 1 y 2., tiene mucha población flotante, pero adicionalmente tiene un elemento socio espacial que es bastante fuerte, es una de las localidades más densas de Bogotá”, (actor local, entrevista, 2024.

El procedimiento finaliza con la restitución del EP, lo que es consistente con el fin último de protección y restablecimiento.

4.1.2 Procedimiento administrativo

El procedimiento de Defensa Administrativa tiene como objeto velar por el cumplimiento y materialización de la orden de restitución. Fue publicado por el DADEP en agosto de 2019. Está controlado con el código 127-PRCDP-02. De acuerdo con su alcance, se inicia a partir del conocimiento e identificación de la necesidad de ejercer la defensa y preservación del Patrimonio Inmobiliario Distrital y finaliza con el cumplimiento y materialización de la orden de restitución. En una visión comparada entre el proceso de defensa preventiva / persuasiva, en ambos aplica el mismo alcance. En complemento, y al igual que en lo analizado en materia de defensa preventiva/persuasiva, no hay coincidencia entre la meta que se conseguiría al ejecutar el procedimiento, el hito de finalización señalado en su alcance y la actividad con que finaliza la cual se refiere a que el DADEP se encuentre de acuerdo con la decisión final del Consejo de Justicia. Estos tres aspectos deben coincidir para efectos de métricas de desempeño³¹.

Al igual que el procedimiento para la Defensa Preventiva/persuasiva, este procedimiento también inicia con el recibo de información sobre la amenaza por cualquier medio posible. Luego de asignado el caso al profesional líder del proceso de Defensa del PID, que no necesariamente es un trámite³² según se describe en la actividad 2, la cual se refiere a si *¿Es un trámite que ya se adelanta ante Alcaldías Locales o ante las Inspecciones de Policía?* (DADEP, 2019), se consulta información técnica y jurídica en el Sistema de Información geográfica del DADEP (SIGDEP) con el fin de dictaminar si se trata de un predio considerado EP. Lo anterior depende de la calidad de la información con que se alimenta el SIGDEP y del procesamiento mismo que ofrece.

En el marco de la evaluación, los actores manifestaron fallas en la conectividad, lo cual les impide cumplir con las actividades de registro y consulta señaladas en los procesos de recolección y reporte de información, demandando así mejoras en la conectividad a internet particularmente en las alcaldías locales o considerar variaciones en lo estipulado en el procedimiento frente al registro.

³¹ En la documentación de procedimientos, se definen los parámetros para construir las evidencias de la ejecución y constituyen la fuente de los datos sobre la gestión realizada. Para medir la eficacia del objetivo se requiere de la definición de la meta, que para el caso se entiende como el cumplimiento del alcance y ser consistente con la evidencia de cumplimiento de la actividad con la cual finaliza el procedimiento.

³² Conjunto de requisitos, pasos o acciones, regulados por el Estado dentro de un procedimiento administrativo misional que deben efectuar los ciudadanos ante una institución de la administración pública, o particular que ejerce funciones administrativas, para hacer efectivo un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley, cuyo resultado es un producto o servicio. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2023)

Así se manifestaron los usuarios del SIGDEP frente a fallas en el reporte de datos y consecuente disponibilidad de éstos, lo cual se requiere para caracterizar el EP gestionado a través de la gestión de defensa preventiva/persuasiva, así como también adelantar el registro de los casos que llegan por el Sistema de Gestión Documental y de Procesos (ORFEO), gestor documental del DADEP:

“Muchas veces cuando estamos en terrenos en los que no hay internet... la información es muy concreta, de pronto, tal vez hacer un ajuste en que una sola persona pueda hacer el registro ... y tener un buen internet en las alcaldías locales” (actor distrital, entrevista, 2024).

Los actores también llaman la atención de la institucionalidad sobre la importancia de mantener la calidad de la información y de incorporar mecanismos que faciliten el manejo de los sistemas de información que se requieren para acceder a información y registrar actuaciones de defensa preventiva y persuasiva. En complemento, los actores que participan en la ejecución de estas gestiones expresan que si bien se cuenta con buena capacidad de los sistemas de información, se debe manejar lo relacionado con la producción de reportes. Sobre este aspecto, así se manifestó un actor del DC:

“Nuestro sistema yo creo que es robusto, tiene información amplia de todo lo que hacemos y tenemos. Lo que sí falta, digamos, fortalecer, es un poco mejor la producción de reportes. Deberían ser más fáciles, deben ser más completos, más dinámicos, sería bueno poder armar las consultas y que el sistema las arroje. Es una deficiencia que aún se está superando: facilitar la interacción entre el usuario y la plataforma” (Actor distrital, entrevista, 2024).

Es de notar que uno de los criterios definidos para adelantar la defensa administrativa se refiere a la caracterización del caso en *un predio*, lo que de igual forma a lo señalado en el procedimiento de defensa preventiva/persuasiva, puede llevar a inconsistencias para la medición del desempeño en materia de recuperación del EP, debido a que pueden referirse a aquellas de tipo inmobiliario o mobiliario. No se refiere otro tipo de criterios para caracterizar las actuaciones de defensa administrativa ni para su priorización.

En particular, este procedimiento no solo se activa por un requerimiento del DADEP sino también por el canal de las alcaldías locales o las inspecciones de policía, y el procedimiento refleja una buena práctica de articulación interinstitucional, al fijar responsabilidades para estos dos actores. En el caso de la gestión adelantada por las inspecciones de policía, el DADEP ejerce la segunda instancia y en el caso de los procesos adelantados por la alcaldía local, se surte a través del Consejo de Justicia.

Tal y como quedó reseñado en la cadena de valor, este procedimiento exige una alta coordinación operativa, flujo documental y comunicación entre el DADEP, las alcaldías locales y las inspecciones de policía. En esta línea, los actores distritales encuentran en la coordinación

operativa una fortaleza, reconociendo el liderazgo de varias instituciones participantes en la gestión:

“se logra realizar un trabajo adecuado, es interinstitucional, hay comunicación fluida. Generalmente el DADEP apoya todo tipo de acciones y decisiones que se determinan, bien sea desde la alcaldía local o desde los juzgados, se participa en audiencias, se da respuestas a solicitudes, hay una comunicación fluida respecto al desarrollo de los operativos de recuperación” (actor distrital en lo local, entrevista, 2024).

“La principal fortaleza es la coordinación de entidades. Es fundamental que la fuerza pública acompaña en estos procesos. Las entidades convocadas, asisten para llevar a cabo con éxito la recuperación” (actor distrital en lo local, entrevista, 2024).

No obstante, hay visiones desde las alcaldías locales que indican potenciales fallas en capacidades que pueden afectar la coordinación como fortaleza. Particularmente, y tal y como se señaló en materia institucional, hay bajas capacidades en las inspecciones de policía para atender los operativos de restitución y recuperación:

“Hay cuellos de botella por la ausencia de alguna entidad relacionada con el procedimiento, la baja capacidad de resolución de las inspecciones de policía, y la poca respuesta rápida de policía para prevenir ocupaciones de espacio público” (actor local, entrevista, 2024).

Esta narrativa sobre la baja capacidad de la Fuerza Pública para acompañar los operativos de recuperación del EP contrasta con lo documentado en la observación in situ y que se presente en los estudios de caso, donde, por ejemplo, en Ciudad Bolívar se reseñó que la participación de la Policía en los operativos contó con la participación de la Policía y se logra ejecutar el operativo: *“El procedimiento comenzó a las 2:00 con la movilización de los funcionarios desde la alcaldía local de Ciudad Bolívar en una ruta y con el acompañamiento de 4 policías motorizados”* (observación in situ, Ciudad Bolívar, 2024).

Es de citar que la mejora de la coordinación interinstitucional es un objetivo estratégico del DADEP y que, como tal, se previó lograr esta mejora “con todas las entidades que tienen competencia en materia de espacio público” (DADEP, 2022), a lo que se agregó la mejora de la comunicación con los grupos de interés en los procesos de recuperación y sostenimiento del EP. Para este fin, en 2022 se logró mejorar la coordinación con la Policía, en razón a la expedición del Decreto Distrital 010 de 2022 que reglamentó en el Distrito Capital, el artículo 51 de la Ley 2079 de 2021 sobre la implementación de planes de administración, cuidado y protección del EP, con efectos positivos en las condiciones de seguridad de la ciudad. También hicieron parte en la vigencia 2023, acciones emprendidas por el DADEP en el marco de las estrategias de Cultura Ciudadana y Gestión del conocimiento, a través de actividades para “Generar productos de nuevo conocimiento mediante el observatorio de Espacio Público”, “Realizar la divulgación y

apropiación social de los productos de nuevo conocimiento realizados por el Observatorio del Espacio Público” y “Coordinar la implementación de la política Distrital de Espacio Público” (DADEP, 2022).

No obstante, se requiere seguir mejorando esta coordinación, sobre todo frente a operativos en campo, donde al ver las conclusiones derivadas del análisis del sociograma presente en la evaluación institucional, las capacidades de la policía están afectando los operativos de recuperación del EP y la vigilancia de las medidas tomadas para efectos de sostenimiento. En particular, la capacidad de la Fuerza Pública como agentes del orden y la seguridad para la convivencia son claves en los procesos de restitución y de cumplimiento de los compromisos por parte de los infractores.

4.1.3 Procedimiento Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016

De forma alineada con la defensa preventiva/ persuasiva liderada por el DADEP, se ejecuta el procedimiento *Verbal Abreviado en caso de comportamientos contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016* liderado por la SDG por la Dirección para la Gestión Políciva y las inspecciones de policía. Ambos procedimientos tienen en común que se activan, tanto por la priorización que hagan las respectivas entidades, como por la gestión sobre las peticiones, quejas y solicitudes ciudadanas.

Con el objetivo de “Regular el trámite del proceso *Verbal Abreviado para comportamientos contrarios a la convivencia, mediante la aplicación de lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y las modificaciones y adiciones de la Ley 2197 de 2022, para propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y así lograr el restablecimiento de las condiciones jurídicas al momento en el que se encontraban antes de la ocurrencia del comportamiento contrario a la convivencia*”, la eficacia del mismo se debe medir en función de la regulación del trámite más no en el cumplimiento de los deberes y obligaciones ciudadanas en desarrollo de la seguridad y convivencia ciudadana. Lo anterior por su contribución a la restitución y sostenimiento del EP, desde la perspectiva del uso dado al mismo, mas no tiene responsabilidad directa y única en este fin.

Al igual que el procedimiento de defensa preventiva/persuasiva, este inicia con una solicitud ciudadana. También puede iniciar con el informe de policía que se deriva del recibo y trámite de las peticiones y solicitudes ciudadanas que denuncian comportamientos que afectan la convivencia en el espacio público a través de las inspecciones de policía y que son registradas en el Aplicativo para el Registro del Código Nacional de Policía y Convivencia (ARCO). De acuerdo con su alcance, este procedimiento termina con la emisión de constancia ejecutoria de la decisión de primera o segunda instancia lo que está alineado con el restablecimiento de las condiciones jurídicas del EP.

El procedimiento es ejecutado por un profesional especializado del área de gestión policiva del factor local o del factor distrital, las cuales corresponden a la forma de asignación territorial de las inspecciones de policía. Luego al recibo de la solicitud o del informe de policía, se asigna a un inspector de policía a través del Acta de Reparto que genera ARCO, para lo cual se aplican los criterios que define la resolución 277 de 2022³³. Posteriormente, el inspector emite auto que avoca conocimiento del caso y con el cual se inicia la Actuación Policiva. Se programa y ejecuta la audiencia pública, se analizan las pruebas de los hechos que originan la amenaza, se profiere la decisión de fondo, se notifica en estrados y se responden los recursos de reposición o de apelación que hayan sido interpuestos o enviándolo a la segunda instancia que está en cabeza de la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía para la resolución del fallo de segunda instancia. Luego se verifica el cumplimiento de la medida o ejecutando su cumplimiento. En la revisión al procedimiento y a la Resolución 277 citada, no se identifican criterios fijados para el análisis de las pruebas y para proferir la decisión, lo cual es potestativo del inspector de policía. Esto requiere alto conocimiento y alineación técnica y jurídica.

En este procedimiento, se fija el pago de la multa por la contravención, cuyo pago o cumplimiento debe quedar registrado en la plataforma de Liquidación de la Medida Correctiva de Multa (LICO) que opera bajo la gestión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ). Es de citar que de acuerdo con el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) 2020-2024 de esta Secretaría, se identificó que el Sistema LICO adolece de un mecanismo que permita consultar y descargar el estado de cuenta y certificaciones de pago de las multas fijadas, así como también se señala la falta de un servicio de consulta ciudadana que facilite el acceso a información.

También se identificó para este periodo que es necesaria la integración entre LICO y los sistemas de información de justicia (SIDIJUS) con el cual se caracteriza información que facilita los procesos de resolución de conflictos (SDSCJ, 2020). En complemento, en el Informe de Empalme de esta Secretaría a septiembre de 2023 (SDSCJ, 2023), se evidencia que es necesario adelantar la conciliación de cifras derivadas de la aplicación del Código de Policía y registradas en el RNMC de la Policía Nacional con el LICO para dar solución a temas de sincronización. Para todas estas acciones, no se identificaron avances a 2023. Es de tener presente que de la calidad de la información que se disponga en estos aplicativos, depende la eficacia del recaudo y consecuente acción de cobro persuasivo o coactivo según sea el caso.

Además, este funcionamiento de la información es la base de la garantía de los derechos de los ciudadanos que fueron infractores y que de la claridad de las medidas imputadas dependerán la credibilidad institucional para efectos del sostenimiento del EP recuperado.

³³ Deroga la Resolución No. 157 de 2021 y establece los lineamientos para la asignación de actuaciones por comportamientos contrarios a la convivencia y contravenciones a las Inspecciones de Policía del Distrito Capital.

La consulta realizada a la información institucional no permite identificar mecanismos de seguimiento a la eficacia del recaudo, al desempeño de los sistemas de información y al seguimiento a fallas o medidas de revocatoria de fallos por medidas correctivas conmutadas o pagadas por los infractores.

4.1.4 Procedimiento Restitución del Espacio público – Decreto 01 de 1984

Este procedimiento tiene como objetivo *“adelantar el procedimiento sancionatorio contra el infractor que se encuentre ocupando ilegalmente el espacio público, mediante la definición de las etapas para la inspección, vigilancia y control adelantadas, con el fin de recuperar el espacio público indebidamente ocupado y garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa”* (SDG, 2018). Es de citar que el decreto 01 de 1984 fue derogado por la ley 1437 de 2011 que expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo lo cual muestra desactualización del procedimiento. Como lo relata su alcance, se aplica a las actuaciones que adelanta la AL, quien es directa responsable de la ejecución, en materia de control del EP iniciadas antes del 2 de julio de 2012. Se infiere que esta restricción se tiene en cuenta, sin que sea explícito en el procedimiento, que se gestionan con el procedimiento quejas que estén relacionadas con casos de control del EP registrados antes de la fecha citada. Esta verificación se infiere también, dado que no se describe en el procedimiento, la realiza el profesional especializado del área de Gestión Políciva, quien también determina si compete a otra entidad competente para efectos de direccionamiento o compete a la AL, lo cual queda registrado y asignado al abogado al que se asigna el caso.

El abogado comunica el inicio de la diligencia, hace la visita de verificación y práctica de pruebas conformando equipo con un ingeniero y arquitecto y solicita al DADEP el concepto sobre el caso asignado y a otras entidades involucradas. El procedimiento tampoco detalla los criterios de verificación ni para la aplicación de pruebas, cuyos estándares no están definidos, como tampoco los criterios para el análisis técnico. De esta información depende la decisión de formular cargos si es del caso. Luego, el procedimiento indica que se informa al presunto infractor de la apertura de una actuación administrativa, sobre lo cual no se indican espacios ni mecanismos formales para su ejecución. Con esta información y la derivada de la visita de verificación, se proyecta un acto administrativo para firma del AL y consecuente notificación de la decisión. Sobre estas actividades, no se explicita criterios para la decisión tomada. Luego, si es la decisión, se hace la restitución del EP y se comunica a DADEP, Procuraduría General de la Nación (PGN) en su rol de Ministerio Público y como ejecutor de los procesos de intervención para la defensa de los derechos, a la estación de policía de la localidad y a otras entidades no especificadas. Esta es la fuente de la información de EP restituido o recuperado. El procedimiento deja trazabilidad de documentos que son diligenciados y constituyen la evidencia de las decisiones tomadas.

El procedimiento tiene como salida *“las actuaciones administrativas que establece la decisión administrativa”* lo cual está alineado con la información de los EP restituidos o recuperados.

En este procedimiento, al igual que en los procedimientos para la defensa preventiva/persuasiva, defensa administrativa y procedimiento verbal, no se identifican criterios que prioricen determinada actuación. En este en particular, dada la importancia de la visita de verificación, es relevante definir los aspectos que serán observados y valorados, dejando trazabilidad sobre los mismos. En complemento, en este procedimiento no se observan puntos de control que garanticen un ejercicio de verificación de la calidad de la actuación mediante criterios objetivos requeridos para el fallo de restitución y/o recuperación si así fuere. Estos aspectos en general condicionan el logro de los objetivos de los tres procesos analizados: de priorización, de recuperación y de sostenimiento del EP.

Desde la perspectiva de los actores que participan en el proceso de restitución, el ejercicio cualitativo hizo referencia predominantemente a la participación de inspectores de policía en localidades y Policía, Cuerpo de Bomberos, con un rol de acompañamiento a la ejecución de la actuación de restitución, de la SDG y sus gestores de convivencia y DADEP para procesos de diálogo social y, de las alcaldías locales en un rol de coordinación. Al indagar sobre el funcionamiento de los procesos, se denota claridad de las actividades que se realizan de acuerdo con el rol establecido y coordinación operativa previa en la cual se identifica la necesidad de otros actores para ejecutar el proceso, como se cita en los testimonios que a continuación se señalan:

“Convocan los líderes de cada entidad, SDG y alcaldía necesitan a la UAESP, al operador de aseo, defensores, gestores, policía, fuerza disponible, ya ellos hablan cada líder y cada líder dice qué apoyo humano puede poner” (actor distrital, entrevista, 2024)

También se muestra que en la planeación de los operativos se va determinando la disponibilidad de insumos necesarios para la ejecución de la recuperación y la procedencia institucional del mismo:

“llevamos herramientas (...) puedo poner unos alicates puedo poner tantos defensores, en tantos turnos, el coordinador de nosotros hace digamos lo necesario para mirar qué necesitamos (...) si se necesita llevar una barra, entonces se necesita pedir un vehículo al apoyo de la alcaldía” (actor distrital, entrevista, 2024)

Una buena práctica identificada es la referida a la elaboración de un cronograma para realizar el proceso de recuperación, registro que, en la actualidad, no hace parte de la documentación del proceso y puede facilitar la identificación de actividades ejecutadas, tiempos de ejecución, actores involucrados, además de facilitar la revisión de si se logró con lo planificado. Sobre esta herramienta, así se manifestaron los actores:

“el coordinador realiza el envío del cronograma, entonces el cronograma nos lo envía a nosotros y nos dicen, bueno, tienen que llegar a tal punto” (actor distrital, entrevista, 2024)

También se considera una buena práctica que la planificación detallada de los operativos se haga en el Puesto de Mando Unificado como espacio en el cual se coordina una función de mando y en consecuencia, concentra e implementa actores y recursos necesarios para coordinar asuntos operacionales de un determinado incidente o evento. Es un espacio mediante el cual se están precisando acciones y se realizan las sincronizaciones operativas requeridas para la operación de una recuperación:

“nos citan en la estación de policía o alcaldía local, llegamos allá hacemos un PMU (...) nos reunimos los líderes de entidad (...) defensores para el operativo(...) ahí se hace el preoperativo, (...)primero entra otra policía, rodea el perímetro, después entra la SDG, alcaldía, gestores, hablar con la gente, si hay gente, cuando no hay gente, pues entramos de una con los gestores (...) participa Secretaría de Salud (...) si queda mucho residuo voluminoso entra la UAESP (...) otro grupo de compañeros llega a apoyar la sostenibilidad de ese operativo de recuperación” (Actor distrital, entrevista, 2024)

Como se detalló en el componente institucional, se ratifica que la operación de la recuperación es interinstitucional y requiere de varios actores para el éxito de la recuperación en sí misma como del sostenimiento.

4.1.5 Procedimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Espacio Público o en Actividad Económica

El procedimiento de IVC del EP tiene como objetivo *“Desarrollar acciones de carácter preventivo de inspección, vigilancia y control para verificar cumplimiento de requisitos legales y de los deberes y comportamientos en convivencia ciudadana a nivel local, para contrarrestar las conductas contravencionales e infractoras con miras a garantizar el mantenimiento del orden público en el territorio”* (SDG, 2022). En adición, el procedimiento de IVC en actividad económica tiene como objetivo *“Desarrollar acciones de carácter preventivo para verificar cumplimiento de requisitos legales, actualización y divulgación sobre los deberes y comportamientos en convivencia ciudadana, en todas las localidades, con el fin de mitigar las conductas contravencionales”* (SDG, 2022). Es de notar que el planteamiento del objetivo de este último no difiere sustancialmente en cuanto al objetivo del IVC en EP ni detalla actuaciones de IVC en relación específica con actividades económicas que se realicen en el territorio. En ambos casos, su alcance define que inician con la identificación de la necesidad por parte de la AL y si bien en el primer caso se finaliza con la recuperación del EP, en el segundo caso se finaliza con las acciones para garantizar la convivencia y la seguridad en el territorio, sin hacer alusión alguna a que sean causadas por actividades económicas. En ambos procedimientos, la salida es la misma: *“operativos de carácter preventivo y/o sancionatorio”*. Llama la atención que el concepto de *“salida”* sea sinónimo de *“resultado”*, lo cual no es cierto, pues la *“salida”* en gestión de procesos se refiere a un *“producto”*. Además, esto indica una duplicidad en cuanto a la medición del desempeño requerida para la eficacia. Un dato que llama la atención es que, en ambos procedimientos, el destinatario de la

salida es el propietario o representante legal del establecimiento de comercio, ratificando la potencial duplicidad de la gestión.

Los responsables de la IVC son tanto el AL como la autoridad de policía en la SDG, salvo en el caso de IVC en actividad económica en el cual es responsable también la Dirección para la Gestión Políciva.

En ambos procedimientos, la coordinación interinstitucional entre la AL, la SDG y la policía es fundamental para el desarrollo de cada actividad en territorio. Sobre este aspecto, la evaluación identificó que la eficacia de los operativos se afecta por la capacidad de respuesta de estos organismos y por recursos de personal y técnicos que deben estar disponibles para adelantar estos operativos.

Desde la perspectiva de los responsables, se indica que los equipos buscan movilizarse de forma conjunta entre el DC y las alcaldías locales para adelantar los operativos y las visitas de seguimiento a los acuerdos de restitución del EP, antes de la etapa de fallo, sin embargo, no es un hecho permanente:

*“Con los referentes locales de cada una de las alcaldías hacemos el trabajo de ir a visitar antes de que se llegue a fallar para la restitución del espacio público ... a veces estamos ahí antes”
(actor distrital, entrevista, 2024)*

Además, tal y como se citó, la capacidad de respuesta está directamente relacionada con la capacidad de articulación. Se manifestaron problemáticas en el seguimiento a medidas y consecuente restitución efectiva del EP por la poca capacidad de respuesta de la alcaldía local para atender oportuna y eficazmente un caso, porque *“requerimos llegar con policía y si policía no nos atiende y no se hace todo antes de las 48 horas... perdemos”* (actor local, entrevista, 2024)

También, se identifica que en estos procedimientos no se distingue una diferenciación entre el alcance de la inspección, de la vigilancia y del control. No se identifican criterios específicos para adelantar cada uno de ellos, y se concentra la importancia del operativo en la verificación in situ de la actividad de potencial ocupación del EP, de forma similar a la gestión que realiza el DADEP al recibir las peticiones, quejas y solicitudes ciudadanas o por hechos notorios, o a través de la restitución misma del EP que adelanta la SDG.

En adición, no se identifican acciones específicas para el sostenimiento del EP en ninguna de las gestiones analizadas. Luego del análisis a la documentación de los procedimientos, particularmente a objetivos y alcances de cada uno de ellos, se infiere que su ejecución aporta al sostenimiento de las medidas de recuperación del EP.

A manera de conclusión sobre la implementación en la práctica de la generación de valor público en los procesos de priorización, recuperación y sostenimiento del EP, al revisar la forma como

se ejecutan los procedimientos, los cuales la estar formalizados y comunicados desde la SDG como del DADEP constituye una buena práctica, los actores consideran que se actúa de acuerdo con lo que está estipulado en lo que denominan manuales normativos.

Se agrega que los actores manifiestan que los procedimientos se realizan de acuerdo con las denuncias, solicitudes y querellas que reciben de usos indebidos del EP.

En la generación de valor público, la operación ejecutada en cada eslabón de la cadena de valor debe cumplir con requerimientos de los grupos de interés, los cuales con insumo para el diseño de las operaciones mismas. Este el objeto de la cadena de valor. Para el caso, los actores manifestaron que se siente satisfacción con la gestión que se realiza pues se contribuye al bienestar de la comunidad, lo cual es un aspecto que incide positivamente en la recuperación y sostenimiento del EP. Sobre este aspecto, así de manifiestan los actores sobre la satisfacción del trabajo realizado, lo cual señalan como fortaleza de la operación ejecutada:

“fortaleza es la sensación de que la comunidad pueda disfrutar de los espacios. Ve uno casos en que hay un parque con un cerramiento ocupado 10 años, ya que está abierto al público, ya pueden ir a hacer ejercicio, llevar a los niños, a las mascotas (...) hay una sensación de bienestar, se hizo algo altruista y es pues posibilitar que la ciudadanía, los bogotanos, los subanos puedan disfrutar de ese espacio que les corresponde” (actor distrital, entrevista, 2024)

Sin embargo, hay aspectos que afectan negativamente los procesos y por ende la sostenibilidad de las medidas emprendidas. En orden de criticidad, la ciudadanía no está facilitando la ejecución de los operativos, tal y como se señala a continuación al indagar por factores exógenos que afectaron la operación de recuperación:

“Esas confrontaciones con la comunidad. Ha sucedido que se despliega todo el operativo súper bien formulado y programada, pero a veces la comunidad no lo permite, entonces tampoco podemos llegar a transgredir, digamos, esa participación de la comunidad y las decisiones de la misma porque justamente son quienes residen en los diferentes sectores. Y lo mismo, la policía muchas veces no permite que los operativos se desarrollen” (actor local, entrevista, 2024).

Se observan en el anterior testimonio dos aspectos presentes que llaman al diálogo en los operativos de recuperación y así lograr mayor eficacia de la recuperación. Por un lado, se reconoce que hay límites en las acciones de recuperación donde puede intervenir la Policía, labor que sin embargo afecta la eficacia misma. Sin embargo, la ciudadanía frente a esta labor no colabora, sino que, al contrario, afecta negativamente con sus comportamientos. Es el caso de provocar comportamientos e incitar al confrontamiento, lo cual afecta la posición conciliadora con la cual se ha diseñado el operativo de recuperación:

“Cuando estamos haciendo un operativo la gente pasa y comienza a tratarlos mal, a veces a meterse, echan a confrontar con la policía o la fuerza disponible, sin saber por qué se está haciendo un operativo de recuperación una diligencia” (actor local, entrevista, 2024).

En adición a este fenómeno, hay desconocimiento de la normativa sobre uso del EP que afecta la recuperación y el sostenimiento. Así lo manifestaron los actores al indagar por aspectos que están afectando esta gestión:

“Principalmente la idea errada de los ciudadanos de que el espacio público no es de nadie y es algo que se ha tratado de cambiar desde mucho tiempo, pero la dinámica económica siempre tiende a aprovecharse de las debilidades del Estado y en el caso del espacio público [se aprovecha] cualquier oportunidad económica de derivar utilidades a costa del espacio público (...) se obedece a una lógica económica capitalista de la mayor utilidad siempre que haya una oportunidad” (actor local, entrevista, 2024).

En adición a lo anterior, se suma la falta de apropiación ciudadana sobre el uso adecuado del EP, que se relaciona con una problemática propia del fenómeno migratorio y que requiere ser tenida en cuenta en la regularización de esta población, debido a la exigencia que impone a los procesos de sostenimiento del EP:

“El tema de migrantes, porque pues no hay sentido de pertenencia hacia la ciudad de Bogotá, entonces cada normatividad, cada control que hacemos, incautamos y al otro día están otra vez haciendo lo mismo, no hay como una sanción o algo, una barrera, algo que les haga detener este comportamiento” (actor local, entrevista, 2024).

En adición al tema de la responsabilidad de los migrantes en el uso del EP y en el respeto de la aplicación de la norma, se pone de manifiesto que es necesario articular otras políticas en el DC para atenuar esta causa que afecta la sostenibilidad del EP recuperado. Un ejemplo se manifiesta al involucrar políticas sociales nacionales: *“La gestión de las unidades de víctimas y otros temas asociados con vivienda para evitar la ocupación” (actor local, entrevista, 2024).*

Suma a lo anterior, la articulación a nivel de políticas públicas distritales, particularmente de aquellas relacionadas con el reciclaje y el manejo de basuras, actividad que hace uso del EP. Se expone en el siguiente testimonio, a manera de ejemplo, la problemática de los carreteros que participan de esta actividad económica que incluso ha llevado a ejecutar acciones en contra del EP con el fin de evitar su uso para estos fines:

“El tema de carreteros, se apropian de un barrio donde antes era seguro dejar las bicicletas o un espacio para compartir. Se llena de roedores, del material para clasificar y para recuperarlo se deben usar factores externos como materas, cosas que reducen el espacio que era para uso y

disfrute de la ciudadanía. Nos toca como encerrarlo para para reducir. Es como contener esa problemática concreta” (actor local, entrevista, 2024).

En un llamado a la estabilidad de las políticas públicas para garantizar mayor generación de valor público, se observa también que la operación de recuperación se afecta por políticas que se van formulando, lo cual cambia enfoques y tiene efectos negativos en el control del EP recuperado. Así se manifiestan los actores:

“Influyen factores políticos porque hay personas que consideran que son más importantes los intereses de las personas que rehabitan el espacio público, que los intereses del resto de los ciudadanos (...) eso también influye en que nos pueda dar un control más estricto del espacio público” (actor local, entrevista, 2024)

4.1.6 Criterios de priorización

En análisis a los criterios de priorización se realiza para responder a la pregunta orientadora sobre los criterios que determinan el tipo de intervención, ya sea recuperación judicial, administrativa, policiva y de naturaleza voluntaria, con el fin de garantizar la recuperación y sostenimiento del EP. Su pertinencia se analizará en función de su capacidad para lograr eficacia y así evidenciar que se cumplen los objetivos de la recuperación.

Inicialmente, debe reseñarse que en la etapa de planeación de la intervención, ya sea de recuperación o de sostenimiento, es un deber ser, la definición de criterios con los cuales se determine la actuación prevista. Frente a este aspecto, los actores institucionales locales – alcaldías y policía- exponen la importancia de las denuncias, solicitudes o querellas sobre el potencial uso indebido del espacio público, como aquellas con las cuales se inicia una intervención de recuperación. Esto concuerda con la importancia del expediente que se abre a partir de estas denuncias, solicitudes, querellas o de oficio, lo cual determina y organiza el tipo de actuación y permite trazabilidad:

“Normalmente es el expediente y los abogados, se manda una orden de materialización, ..., se lleva el expediente [que muestra que] se han hecho todos los procedimientos, se han hecho las visitas necesarias”. (Actor institucional, entrevista, 2024)

En un segundo orden, se considera que se inician estas actuaciones debido a la caracterización previa de puntos críticos en la ciudad reconocidos por el uso indebido del espacio público.

“Tenemos los criterios jurídicos de acciones jurídicas, seguimiento acciones populares, troncales especiales o lugares de alta afluencia y lugares de focos de problemáticas de inseguridad o lugares estratégicos de movilidad” (Actor institucional, entrevista, 2024).

“El criterio mayor es lo que soliciten los ciudadanos y dependiendo del tipo de ocupación, el tipo de invasión se prioriza. También dependiendo, si lo solicitan antes de control o juzgados” (Actor institucional, entrevista, 2024).

En todo caso, es un argumento central el hecho de que los actores que intervienen en la operación reconocen la importancia de contar con procedimientos para realizar las actuaciones de recuperación y sostenimiento conforme han sido determinados en los manuales de operación, reconociendo que primero se realizan acciones preventivas y luego correctivas. También indican que en las actuaciones se refleja lo que establece la normativa, aunque se expresa más como rigidez:

“[se aplica] el procedimiento correctivo o preventivo, preventivo es cuando el grupo de pedagogía hace socialización y trata de hacer una restitución voluntaria sin que haya ningún tipo de imposición, es de manera consensual. Si esto ya no funciona, no prospera, pues ya viene la parte correctiva, porque no prosperó la parte preventiva en la que está implicada la pedagogía” (actor institucional, entrevista, 2024).

“[se actúa] inicialmente respetando el debido proceso. Se realiza primero una sensibilización y se le explica al ciudadano, que está en contra de la norma y si ya es un comportamiento cotidiano y si el ciudadano está reacio ahí si uno procede aplicar la medida correctiva, pero inicialmente se le da el primer aviso”

“Somos servidores públicos, estamos sometidos al imperio de la ley, no nos podemos salir de lo que determina la ley. Hay procedimientos internos que se ajustan, o sea, es un diagrama de flujo de lo que está en la ley” (actor institucional, entrevista, 2024)

No obstante, hay actores que expresan no tener conocimiento de criterios específicos, salvo en el caso de seguridad que se refiere a zonas específicas:

“¿Si conozco los criterios?, no. Pues sé que hay unos espacios que son por temas de seguridad, que se llaman así, zonas especiales de seguridad, entonces son espacios que se han recibido pues denuncias de microtráfico, de robos, de problemas de seguridad. Entonces, sé que ese es uno, pero de resto no lo sé más” (actor institucional, entrevista, 2024).

En complemento se indica que, para proceder con el tipo de procedimiento correspondiente, se identifica el uso indebido y la magnitud de la infracción como criterios.

“en un operativo ... si es un vendedor informal se les indica, usted está ocupando el espacio público no se les está violando el derecho al trabajo, usted tiene todo el derecho a trabajar, pero aquí tiene que estar circulando no se puede quedar en esta esquina... si el ciudadano no coopera ahí sí, venga hay que aplicar una medida correctiva, porque usted como ciudadano no está entendiendo y está violando la norma, está ocupando ilegalmente el espacio público,

entonces ahí el agente de policía procede aplicar el correspondiente comparendo y a lo que haya lugar realmente” (actor institucional, entrevista, 2024)

A su vez, en la ejecución de los procesos de recuperación y sostenimiento está presente el criterio de garantía de derechos ciudadanos, lo cual se facilita por la articulación institucional:

“Encontramos que un predio que está determinado para parque lo volvieron parqueadero, entonces los niños ya no tienen donde jugar, entonces no puedo permitir que los carros estén encima de un parque, entonces esos son como los criterios de priorización...corríamos con eso ... le metemos toda una estrategia jurídica junto con la Secretaría Jurídica y si nos toca tutela, tutela y si nos toca medidas cautelares, medidas cautelares y si nos toca meterle policía o policía, o sea, si nos toca meter penal, pues le metemos penal, si toca Fiscalía, Fiscalía, o sea todo lo que toque” (Actor institucional, entrevista, 2024)

“El criterio y lo que nos mueve a nosotros es la recuperación del espacio público para uso, goce y disfrute colectivo de la comunidad en general”. (Actor institucional, entrevista, 2024)

En adición, se reconoce el rol de la alcaldía local y de la policía, así como de su capacidad resolutive:

“yo tengo esta problemática, necesito que me haga el levantamiento de cambuches, porque me está prestando inseguridad, inmediatamente la alcaldía me colabora” (Actor institucional, entrevista, 2024)

“Incluye a las alcaldías y también en parte incluye también a la policía porque muchas veces sin la presencia de la policía no podemos iniciar el operativo” (Actor institucional, entrevista, 2024)

Otros aspectos señalados por los actores indican la existencia de criterios ambientales para los procesos de recuperación y sostenimiento, se indicó:

“La Secretaría de Ambiente nos da unos criterios que se deben tener en cuenta en el momento de evaluar la viabilidad del proyecto, que si se cuenta con los recursos, dónde se va a hacer, cómo se va a hacer, que si hace parte de la estructura, que si tal cosa, entonces ellos nos dan todos unos puntos que se deben de tener en cuenta en el momento de calificación” (Actor institucional, entrevista, 2024).

También se expresa, aunque en menor grado, que los diferentes procedimientos de recuperación se planean de forma conjunta entre las alcaldías, la policía y las demás entidades involucradas.

Ahora bien, es necesario revisar que además de lo expuesto en cuanto a la focalización y criterios de recuperación a partir de la categorización y ordenamiento de las PQRS, de la ubicación de puntos críticos de invasión y uso indebido del EP en la ciudad, tipos de uso indebido, magnitud

de la infracción, esto cuando ya se ha efectuado un proceso de defensa administrativa y judicial, se demanda tener en cuenta que más allá de la recuperación en sí misma, debe haber una lógica de protección y garantía de derechos ciudadanos. Sobre este aspecto, así se manifiestan los actores:

“El respeto al derecho al trabajo por ejemplo en el caso de la séptima. Recuperar ese espacio público implica tener en cuenta factores como el respeto al derecho al trabajo, el respeto a los derechos humanos, como también los peatones tienen derecho también al espacio. Entonces, todos esos factores que superan lo tecnológico, lo humano, pues se atraviesan” (Actor distrital, entrevista, 2024).

Como se observó, se exponen criterios, como la gestión de las PQRS que obedece a capacidades y procesos que se encuentran operando y que son fundamentales para la sustanciación de cada caso, además de constituir un canal efectivo de participación y control ciudadano. En adición, otros criterios que determinan el tipo de actuación y la planificación de las acciones se relacionan con temas geográficos, tipos de uso indebido, magnitud del EP a recuperar, o recuperado para efectos de control y sostenimiento, lo cual puede inferir como necesario el dimensionamiento espacial del EP como del dimensionamiento humano afectado. Suman a estos criterios la magnitud de la infracción que está en relación con esto dimensionamientos y aquellos ya más específicamente demandados y que están relacionados con los anteriores como lo es la seguridad, los temas ambientales y, como se expuso en secciones anteriores a la luz de aspectos que afectan la eficacia de la recuperación y el sostenimiento como lo son los temas poblacionales (migrantes, población en condición vulnerable).

Estos criterios son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos de recuperación, pues contribuyen a focalizar esfuerzos para lograr apropiación y corresponsabilidad ciudadana y a combatir causas estructurales de la pobreza, pues se interviene con el accionar SDG-DADEP – Alcaldías Locales y demás entidades distritales de forma coordinada en una recuperación que no solo “desocupa” el EP, sino que interviene en las causas de esta ocupación indebida y así lograr mayor sostenimiento. Es el caso de la intervención que tienen estos procesos, por ejemplo, frente a población migrante en condición de vulnerabilidad, habitante de calle y carreteros en puntos álgidos de la ciudad.

Los criterios señalados contribuyen directamente al sostenimiento, pues tienen efecto en la coordinación institucional y en la consecuente legitimidad institucional y confianza ciudadana que, a su vez, requiere la efectividad no solo de este sostenimiento sino del control. Estos criterios pueden focalizar acciones y estrategias de convivencia a cargo de AL, de seguridad a cargo de la Policía, así como de la oferta institucional en temas sociales y económicos focalizados en las personas y en las comunidades.

4.1.7 Los sistemas de información presentes en la operación

En la operación de los procesos de recuperación y sostenimiento que se ejecutan a partir de la defensa administrativa, judicial, policiva y de la recuperación voluntaria, se desarrollan acciones de recolección, reporte e integración de datos e información a partir de la operación de sistemas de información por parte de los actores que intervienen en la recuperación del EP. A continuación, se identifican aspectos presentes en los sistemas de información presentes en la ejecución de los procesos y que deben ser consolidados o mejorados para fortalecer la generación de valor de la recuperación y el sostenimiento del EP.

Inicialmente, se identifica con la evaluación, tal y como se señaló en la operación, que los actores hacen referencia al uso del SIGDEP³⁴ como visor de datos e información sobre EP y del Sistema de Gestión Documental y de Procesos (ORFEO), gestor documental del DADEP con el cual se reciben y gestionan las PQRS, insumo de los procesos de defensa y por ende de recuperación y sostenimiento. En temas de gestión policiva se referencia el uso de dos aplicativos: el aplicativo *Si Actúa*, bajo uso de las alcaldías locales y liderado por la Dirección de Tecnologías de Información y Sistemas de la SDG y la Dirección para la Gestión Policiva con el cual se registran las actuaciones administrativas que llevan las alcaldías locales y los inspectores de Policía antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 del 2016 en materia de espacio público o de urbanismo, la Ley 232 de 1995 frente a presuntas infracciones y querellas por ocupaciones o por perturbación. Un segundo aplicativo es el sistema de información ARCO que comienza a operar con la entrada en vigor de la Ley 1801 del 2016 y el cual migró la información del aplicativo Si Actúa. Este aplicativo ARCO facilita el registro de lo relacionado con comparendos derivados de la aplicación del Código de Policía y lo lidera la Dirección para la Gestión Policiva con apoyo de la Dirección de Tecnologías de Información.

Como se indicó, la operación de estos sistemas y aplicativos se afecta por fallas en conectividad que tienen efectos en los procesos de reporte de datos y disponibilidad. En particular, los equipos funcionales del Espacio Público y Ocupaciones ilegales de la Subsecretaría de Gestión Local SGD y del DADEP demandan decisiones para mantener la calidad de la información y facilitar el acceso y uso de estos sistemas de información con el fin de conseguir información para las respectivas gestiones, para registrar actuaciones de defensa preventiva y persuasiva y para elaborar reportes y hacer seguimiento.

En relación con los sistemas de información, se evaluaron los procesos de intercambio y así como aquellos relacionados con el análisis y procesamiento. En materia de intercambio de información, el DADEP cuenta con un procedimiento específico para la divulgación e intercambio de

³⁴ <https://geo.dadep.gov.co/>

información³⁵ que se ejecuta en el marco del proceso de *Administración y gestión del Observatorio y la Política de Espacio Público*. Este procedimiento busca “divulgar a nivel local, nacional e internacional la información relacionada con espacio público que ha sido generada y recopilada por el Observatorio de Espacio Público” (DADEP, 2021). Como se observa en el procedimiento, se hace referencia a el uso de espacios para activación y comunicación (publicaciones, eventos, comunicaciones) con diferentes audiencias a través de las redes que tiene el Observatorio cuyos resultados e impactos se medirán a través de número de contactos, resultados de contactos o actividades. No se hace referencia alguna a los estándares de transferencia e intercambio de bases de datos e información, en cumplimiento de las directrices que define el Decreto 575 de 2023 que define los componentes de la infraestructura de datos aplicable al Distrito Capital. Incluso, en consulta al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) del DADEP, se hace la misma referencia a lo reseñado desde el Observatorio. Sucede igual en la SDG, pues no se dispone de información específica sobre intercambios de información, lo que en efecto se comprende como el flujo de información en doble sentido entre quien la origina y su destino.

Sobre esta materia, debe referirse a la capacidad de lograr que los sistemas de información sean interoperables mediante la constitución de una infraestructura de datos que facilite el acceso, intercambio, reutilización y explotación de datos con el fin de mejorar la toma de decisiones. en esta línea, este decreto define como lineamiento que las entidades del DC como lo son el DADEP, la SDG, AL y demás entidades que conforman el mapa institucional distrital para el EP, que deben “definir los componentes de la Infraestructura de Datos del Distrito y establecer el modelo de gobernanza correspondiente, que permita a la Administración Distrital articular, orientar, definir, monitorear y priorizar acciones para la generación, almacenamiento, intercambio, uso estratégico, aprovechamiento y medición de los datos producidos por las instituciones distritales y locales y con otros actores particulares o privados”, tal y como lo establece el artículo 1 del citado decreto.

Con base en lo anterior, el PETI del DADEP indica que el sistema ORFEO finalizó la migración a ORFEO 7 en 2023, incorporando actualizaciones y mejoras en su funcionalidad, particularmente en capacidad de reportes e interoperabilidad, mediante el uso del motor de base de datos PostgreSQL como base de datos principal (DADEP, 2023). En cuanto a fortalezas, se señala que “los sistemas de información de la entidad tienen interoperabilidad con otros sistemas” (DADEP, 2023), sin detallar sistemas específicos. Así mismo, en sus recomendaciones para 2024, se señala “Se recomienda hacer un buen uso de los sistemas de información manteniendo la información actualizada permanentemente con datos confiables, así como avanzar en la interoperabilidad de los sistemas”, donde tampoco se señalan aspectos específicos. Frente a los procesos bajo evaluación, no se hace referencia específica. En complemento, en la SDG, que también cumple con el lineamiento de formular el PETI para la vigencia 2024 (SDG, 2021), el

³⁵ 127-PRCEE-02

lineamiento de interoperabilidad hace parte de la gestión de la información. En este aspecto, se ha identificado como debilidad que pocos trámites y servicios interoperan con otras entidades o sistemas externos, por lo cual surge como proyecto para el periodo implementar el marco de interoperabilidad a partir del estudio de requisitos X-ROAD³⁶ en el estado actual de los datos. Esto con el fin de identificar necesidades y servicios de intercambio de la información. Para temas de EP, no se hace referencia específica.

Independientemente del avance en materia de análisis, procesamiento e intercambio que deben garantizar estos sistemas de información, la evaluación identificó aspectos que facilitan o dificultan el flujo de información y su intercambio. Por un lado, se manifiesta que hay acciones definidas para generar y entregar información en el marco de los operativos, así como la existencia de formatos que facilitan el registro de actuaciones para futuras sistematizaciones. Sobre este aspecto así se expone:

“Después de que hacemos el operativo, llevamos la información al coordinador o el coordinador a veces está en el operativo y de ahí vamos informando al supervisor. Igualmente se llena un formato de acta cuando se finaliza el operativo, que es donde se evidencia toda la información de lo que se realizó, qué entidades estuvo, qué cantidad de apoyo, qué localidad, qué punto, cuántos metros recuperados, o si se pudo recuperar o no, cuántos metros voluminosos” (actor distrital, entrevista, 2024).

En cuanto al análisis y procesamiento, se sugieren ajustes de diseño en el registro de datos en los sistemas de información para contrarrestar la falta de conectividad que ya se reseñó, afecta el flujo de información que requieren los procesos. Sobre este aspecto, así lo manifiestan quienes coordinan y ejecutan los procesos de recuperación de EP, donde observan que además de las afectaciones en conectividad, los canales se afectan en capacidad:

“Muchas veces no se cuenta con un buen canal de internet, que ya por las lluvias, por situaciones ajenas muchas veces se cae o por el mismo operador de internet se cae, pero ya son más que todo como situaciones técnicas para mejorar y no operativas por parte de las personas que están a cargo de registrar la información (...) voy a registrar un operativo que acabo de llegar de la calle y hay 25, 30 personas conectados en la alcaldía local y la información no va a fluir” (Actor distrital, entrevista, 2023)

En relación con el seguimiento, se evaluaron la generación de reportes y la capacidad de generar alertas. Sobre los reportes, la operación reseñó que si bien se cuenta con sistemas robustos haciendo referencia a la cantidad de datos que se incluyen, se debe mejorar la calidad de los reportes que son la base del seguimiento y la evaluación. Se indicó al respecto:

³⁶ Provisto por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC); es un software de capa de intercambio de datos de código abierto disponible para las entidades.

“Hay información amplia de todo lo que hacemos y tenemos. Lo que sí falta, digamos, fortalecer, es un poco mejor la producción de reportes. Deberían ser más fáciles, deben ser más completos, más dinámicos, sería bueno tratar de hacer las consultas que uno pudiera armar las consultas y el sistema las arrojará. Eso es una deficiencia que todavía está en curso de ser superada. Facilitar, facilitar la interacción entre el usuario y la plataforma es algo que puede ser mucho mejor” (Actor distrital, entrevista, 2024).

Al indagar por el mecanismo de alertas tempranas para garantizar el sostenimiento del proceso de recuperación del espacio público, se identificó que se puede mejorar la capacidad de respuesta teniendo a disposición más recursos humanos y financieros, mejorar la articulación con inspecciones de policía, instituciones distritales y policía y mejorar la oportunidad en la atención a las denuncias de la comunidad.

En términos de la generación de alertas para esta sostenibilidad del EP, se demandan recursos tanto humanos como financieros para mejorar la lectura del territorio y así realizar operativos, reconociendo la importancia que tienen las PQRS en esta configuración:

“Las lecturas se hacen de forma territorial [identificando] dinámicas en el territorio. El equipo de inversión local, en conjunto con policía jurídico, [analizan] las conflictividades en los espacios públicos de la localidad, en distintas dimensiones (...) un elemento importante en la información y son los PQRS (...) porque la ciudadanía es un termómetro importante tener en cuenta a la hora de establecer esas conflictividades [para generar] indicadores para policivo y para formular proyectos” (Actor local, entrevista, 2024)

Otro potencial sistema de alertas se genera con los equipos de monitoreo activo que están haciendo verificación in situ y cuentan con mecanismos de comunicación inmediata con la AL y con demás actores, lo cual facilita la oportunidad en la programación y ejecución de operativos. Así lo manifiestan los actores.

“Una estrategia que nos ha dado resultados es tener un equipo que hace monitoreo constante con capacidad de movilidad (...) tener ese equipo de monitoreo activo con un vehículo nos permitió llegar casi en un periodo de tiempo muy corto a hacer la verificación y hacer la articulación con policía y demás” (Actor local, entrevista, 2024).

Como se observa en estos testimonios, las actividades que se desarrollan en el marco de los procesos de recuperación a través de los diferentes tipo de defensa y de vigilancia e inspección y control, van facilitando la trazabilidad de las acciones. A esto se suma la gestión y el sistema de captura y seguimiento a las PQRS, los instrumentos de planeación y cronogramas que se reseñaron anteriormente y la gestión que realizan estos equipos de monitoreo activo. Este conjunto puede generar información relevante para el monitoreo y evaluación de la operación,

que, hasta el momento de esta evaluación, no es objeto de seguimiento para toma de decisiones de mejora.

4.1.8 Análisis de relevancia y pertinencia

Con el análisis de relevancia, se identifica si el diseño de las intervenciones para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP es capaz de resolver problemáticas que se identificaron en su etapa de planeación, y si esta planeación ha sido coherente con los objetivos de desarrollo de la ciudad que plasma en su PDD y con la misionalidad tanto del DADEP como de la SDG y las AL como actores principales que intervienen en esta gestión. Para contribuir al análisis de relevancia, y de acuerdo con el enfoque metodológico de la ER y la teoría de cambio, se analizó si el diseño de los procesos de la recuperación, su priorización y sostenimiento, responde a las causas de los problemas identificados desde un conocimiento situado en los ciudadanos³⁷, si se desarrollan para el contexto de ciudad que circunda esta problemática –y que se refleja en los instrumentos de planificación definidos por el DC– y si a su vez, estos procesos dialogan con el enfoque normativo y de política pública del DC definido en el Plan Distrital de Desarrollo. Con este análisis se responde a la pregunta orientadora sobre *¿Cuáles son los criterios que determinan el tipo de intervención (recuperación judicial, administrativa, policiva y de naturaleza voluntaria) para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público? ¿Estos son pertinentes a la luz de los objetivos del proceso de recuperación de las alcaldías locales, el DADEP y la SDG? ¿Dicha priorización contribuye al sostenimiento de la recuperación del espacio público?*

El análisis parte de la problemática identificada en la teoría de cambio construida para esta evaluación y que es consistente con el diagnóstico a la problemática elaborado para la formulación de la Política Distrital de Espacio Público adoptada con el documento CONPES Distrital No. 06 de 2019: *“El problema asociado al déficit cuantitativo de espacio público efectivo ha sido progresivamente complementado con el criterio de espacio público de calidad, aspecto que aún no se desarrolla plenamente y que comprende aspectos como accesibilidad, estado físico y confort, como lo expresan políticas recientes contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado recientemente mediante el Decreto Distrital 555 de 2021 y la cartilla de espacio público de agosto de 2023. No obstante, para el escenario de evaluación, el déficit cuantitativo sintetiza el problema central que da fundamento al proceso de recuperación y sostenimiento”* (Econometría Consultores, 2024).

En adición a la anterior problemática, el diagnóstico de la Política señaló *“la baja eficacia y eficiencia para crear nuevo espacio público, para restituir el existente y para hacer sostenible su aprovechamiento para el goce, uso y disfrute de la ciudadanía”* (DADEP, 2019). Múltiples causas y efectos se documentaron con ocasión del ejercicio de formulación de la Política relacionados con la operación inherente a los procesos de recuperación y sostenimiento del EP. Se citaron brechas normativas, fallas en la identificación de la oferta de EP que genera problemas en cobertura y distribución, a lo que se

³⁷ Se aporta así a la respuesta a la pregunta orientadora sobre *¿Cuál es la percepción de la ciudadanía en relación con los procesos de recuperación del espacio público? ¿Los procesos están cumpliendo con las expectativas de la comunidad?*

suman problemas de calidad del EP no solo en cuanto a su uso esperado sino en relación con la calidad ambiental, dejando en evidencia la necesaria planeación del EP y de los necesarios mecanismos de gestión. Se adicionan problemas en seguimiento y monitoreo, como de calidad de los datos, resultados esperados de forma articulada a la dinámica ciudadana y la demanda de apropiación para su cuidado.

Para analizar la relevancia del diseño de las intervenciones en materia de priorización, recuperación y sostenimiento, se toma como base el modelo de gestión tanto del DADEP (DADEP, 2024) como de la SDG (SDG, 2024). Para el caso del DADEP, la gestión de priorización, recuperación y sostenimiento del EP se analiza desde la perspectiva del proceso misional de *Defensa del PID*. Para el caso de la SDG, se basa en el proceso de IVC.

Se reconoce como buena práctica el grado de detalle en la documentación de los procesos, que denotan exhaustividad en el propósito de lograr una gestión ordenada que permita lograr objetivos de Política. En términos de objetivos, en ambas gestiones se contribuye a metas de recuperación del EP, mas no de sostenimiento de forma explícita, además, en particular en el caso del DADEP, se refiere al PID, lo cual, tal y como lo señalan sus respectivos procedimientos, excluye el patrimonio mobiliario y creando condiciones que pueden afectar las mediciones de eficacia. En el proceso de defensa del PID (DADEP, 2022), su alcance parte de identificar factores de riesgo y finaliza con la preservación del patrimonio, lo cual ratifica el grado de relevancia entre la gestión diseñada y las necesidades identificadas en la problemática. En el caso del proceso de IVC adelantado por la SDG, actualizado en noviembre de 2023, se busca gestionar acciones a cargo de las autoridades administrativas y policivas para “garantizar la gobernabilidad y el ejercicio de derechos y libertades” (SDG, 2023). Cabe citar que el objetivo del proceso no fue motivo de esta última actualización. El alcance definido no permite analizar su contribución al cumplimiento de metas específicas en relación con el objetivo del proceso.

Específicamente en la ejecución del ciclo PHVA o Planear, Hacer, Verificar y Actuar, ambos procesos acogen esta estructura lo cual es buena práctica, pues permite cumplir con un proceso de mejora continua y evidencia un sentido de calidad. No obstante, en el caso del DADEP, la agregación de las actividades y concentración en una sola actividad del *Hacer* relacionada con “Establecer y realizar las acciones de defensa preventiva o correctiva” no refieren a los procedimientos analizados de defensa preventiva/persuasiva ni, particularmente, de defensa administrativa, que no puede asociarse a una defensa correctiva. En el caso del SDG, la situación es más compleja, pues en el proceso se hace referencia al EP como parte de la *programación anual de actividades de IVC* de forma conjunta con las AL, sin detallar actividades de ejecución ni hacer referencia a los procedimientos analizados. Se infiere que la ejecución puede estar relacionada con las actividades que hacen parte de la etapa de *Control* del IVC, al especificar que ejecuta como actividades, estudiar, sustanciar y fallar las Actuaciones Administrativas o Policivas, lo cual está relacionado con los procedimientos de recuperación administrativa.

En resumen, y para efectos de conclusión, se presentan a continuación los resultados del análisis de relevancia que permiten identificar si los procedimientos de priorización, recuperación y sostenimiento contribuyen a una mayor calidad, a resolver problemas ciudadanos y a cumplir objetivos de política pública, lo cual se realiza a partir de una rúbrica definida para esta evaluación. Una vez aplicados los criterios para cada pregunta con la cual se analiza la relevancia de la operación, se obtiene un total de 42,44 puntos sobre 100, la cual se logra desde las valoraciones de los actores y del experto con base en los resultados del análisis a la ejecución de los procedimientos. Ver Cuadro 4.1:

Cuadro 4.1 - Indicadores de relevancia

PREGUNTA	CRITERIO	PONDERACIÓN	OBJETIVO DE MEDICIÓN	VALORACIÓN DEL INDICADOR	RESULTADO
¿Plantea el objetivo del proceso una respuesta adecuada a la situación de partida?	Indicador de coherencia de los objetivos a la realidad del DC en materia de espacio público	0,83	Mejoramiento de la calidad en la atención de las denuncias en materia de espacio público	7,75	6,5
		0,83	Capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público	7,32	6,1
		0,83	Percepción de la ciudadanía en cuanto a la capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público	3,71	3,1
¿los procesos se integran a los objetivos distritales de ciudad plasmados en el PDD?	indicador de coherencia de la estrategia a la situación institucional del DC	1,25	Los productos y resultados de los procesos estuvieron articulados a planes y programas distritales (DADEP) (valoración de experto)	10	12,5
		1,25	Los productos y resultados de los procesos estuvieron articulados a planes y programas distritales (SDG) (valoración de experto)	5	6,25
¿Responde los procesos a las necesidades de los ciudadanos?	Indicador de coherencia con el diseño	1,25	Percepción ciudadana de la consistencia en las medidas de recuperación y sostenimiento del espacio público con el contexto	2,57	3,21
		1,25	Percepción de la ciudadanía respecto a la armonización del diseño e implementación de procesos de recuperación y sostenimiento con la población, sus necesidades y prioridades	1,86	2,32
¿Siguen siendo válidos los procesos diseñados para la recuperación y sostenimiento, así como los criterios de	Indicador de adaptabilidad de la intervención	2,5	Valoración de experto sobre la existencia de puntos de control en los procedimientos	1	2,5

PREGUNTA	CRITERIO	PONDERACIÓN	OBJETIVO DE MEDICIÓN	VALORACIÓN DEL INDICADOR	RESULTADO
priorización?					
				Relevancia total	42,44

Fuente Econometría Consultores, 2023

En conclusión, luego de la revisión de la información documental que sustenta la gestión que realiza en DADEP y la SDG en materia de planeación y ejecución de los procesos de recuperación y sostenimiento del EP, se identifica cohesión y coherencia con la misión, visión y los objetivos frente al cumplimiento de las metas trazadas en el caso del DADEP de forma directa, y en el caso de la SDG de forma indirecta, pues la data de planeación y de seguimiento y evaluación refiere a logros y acciones en materia de convivencia y de IVC mas no detalla contribuciones específicas frente a actuaciones sobre el EP.

4.2 ANÁLISIS DE EFICIENCIA

En el tema de eficiencia, se analiza la disponibilidad de los recursos que se requieren para operar y si estos tienen la capacidad de convertirse en resultados. De acuerdo con lo diseñado metodológicamente, el cálculo de la eficiencia hace uso de dos indicadores, uno de oportunidad que se mide en función del tiempo que toma ejecutar las acciones de recuperación del espacio público y otro en función de los recursos financieros asignados por parte de SDG, DADEP y alcaldías locales a esta gestión.

El indicador de oportunidad se calcula al revisar la duración de las actividades de recuperación de espacio público, que para el caso se refiere a las actuaciones analizadas en los estudios de caso de forma comparada con la duración de las actividades definida en los procedimientos.

Cuadro 4.2 – Tiempo de acciones de recuperación documentadas en estudios de caso

LOCALIDAD	FECHA	PROCEDIMIENTO	HORA INICIO	HORA TERMINACIÓN	DURACIÓN	INDICADOR DE OPORTUNIDAD
Chapinero	7/04/2022	Hechos notorios	2:30 p. m.	6:30 p. m.	4:00	100%
Teusaquillo	17/07/2020	Jornada de limpieza y retiro de cambuches	8:00 a. m.	2:00 p. m.	6:00	100%
Ciudad Bolívar	1/09/2021	Hechos notorios	2:00 p. m.	5:30 p. m.	3:30	100%
Suba	4/10/2022	Acción Popular 2014-0357	4:00 a. m.	5:00 p. m.	13:00	N.D.
Kennedy	8/11/2022	Restitución Voluntaria	3:30 p. m.	3:50 p. m.	0:20	N.D.
Los Mártires	21/11/2022	Restitución Voluntaria	9:00 a. m.	11:35 a. m.	2:35	N.D.

Fuente Econometría Consultores, 2024

Los casos analizados relacionados con las recuperaciones de EP por hecho notorio, o jornadas de limpieza y retiro de cambuches reflejan un cumplimiento del indicador de oportunidad del 100%, que denota un cumplimiento menor al tiempo total estimado, que para todos los casos se fija en días, En los casos relacionados con Acción Popular y restitución voluntaria, no se dispone de tiempos fijados para atender estas diligencias. Puede observarse que las actuaciones son eficientes, reflejando una atención oportuna y un trámite rápido. El tiempo más alto lo toma la acción popular en la localidad de Suba, cuyo operativo inicia a las 7 am in situ, pues desde las 4:00 am inician las gestiones para este fin. Se realiza entre el DADEP, la Alcaldía Local de Suba, la Terminal de Transportes de Bogotá, la UAESP y la Policía Nacional. Como resultados se recuperó el espacio público que venía siendo utilizado sin autorización por ventas informales. Se registra que el operativo termina sin ninguna novedad.

Desde la perspectiva de los actores indagados sobre los tiempos que toman los procesos de restitución, muestran que en todas las fases de una restitución, puede tomarse hasta 6 meses, y deja entrever el testimonio un estándar de 15 días. Sin embargo, se manifiesta inquietud sobre este corto tiempo que parece estar en contravía con la preparación que le toma a una persona prepararse para el proceso:

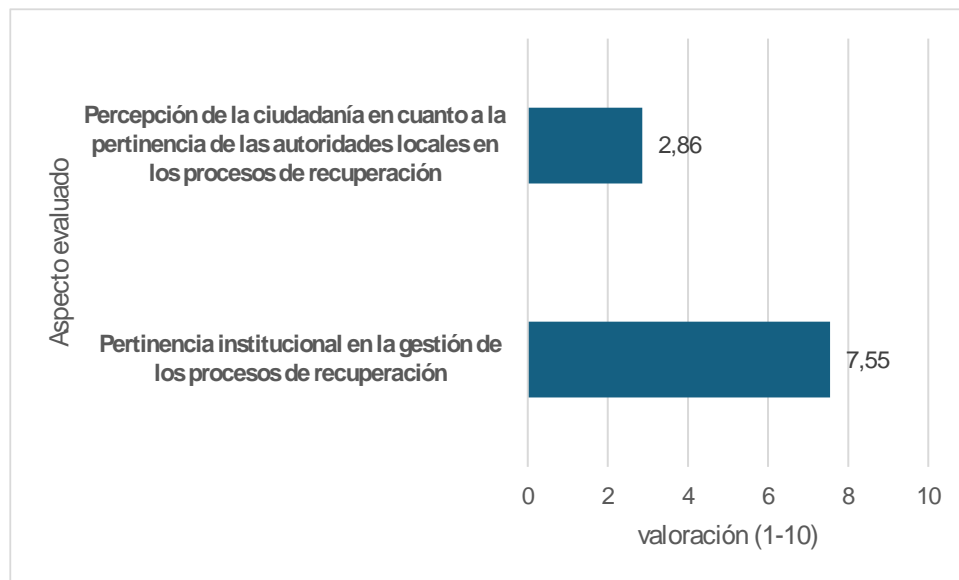
“Vamos entre un mes y seis meses (...) se podría hacer en 15 días, pero hacerlo tan corto me parece que vulnera el derecho de defensa a las personas” (actor local, entrevista, 2025)

De otro lado, se manifiesta que la oportunidad per se no es un incentivo de calidad del proceso, mientras que si lo es el derecho al debido proceso, lo cual está relacionado con la extensión que puede hacerse al periodo que toma una restitución en etapas procesales.

“Me dices algo muy importante y es que el tiempo no tiene que ver con la eficiencia sino más bien con el derecho al debido proceso. Los tiempos de los procedimientos no deben apresurarse, porque también pueden afectar la capacidad de las contrapartes para replicar (...) cómo le garantiza usted el debido proceso, pasando un expediente de 700 páginas para que lo leyera en 10 minutos” (actor local, entrevista, 2025).

En la evaluación se valoró la oportunidad de los procesos de recuperación por parte de los actores, como atributo que hace parte de la pertinencia de la gestión de recuperación. Para esto se diseñó una valoración bajo niveles alto, medio o bajo, en la cual un nivel alto se refiere a valoraciones mayores a 6,5 y hasta 10, un nivel medio se refiere a valoraciones entre 3 y 6,4 y un nivel bajo corresponde a valoraciones inferiores a 3. Ver Figura 4.1 a continuación.

Figura 4.1 - Valoración sobre la eficiencia de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público



Fuente Econometría Consultores, 2023

Como se observa en la Figura 4.1, los actores distritales y locales consideran que la gestión de los procesos de recuperación ha sido oportuna (7,55 sobre 10), sin embargo, contrasta con la valoración que hace la ciudadanía sobre esta oportunidad, al valorarla con 2,86 sobre 10.

De forma específica, y en adición a aspectos sobre oportunidad como evidencia de manejo del recurso tiempo, en el proceso de defensa preventiva y persuasiva, los actores indicaron falta de recursos de personal más allá de otros recursos para lograr la recuperación del EP, que para el caso se refieren al seguimiento a los acuerdos suscritos de restitución:

“Tenemos una capacidad de respuesta... pues no es aceptable la verdad... hace falta personal. Ni siquiera instalando vallas informativas en el predio, ... están en alto riesgo y se pone la valla, pero la gente vuelve y los ocupan, quita la valla, quita el cerramiento y vuelve y los ocupa. Entonces es un tema más de recurso humano, como que estén vigilando” (actor local, entrevista, 2024)

Para el indicador de eficiencia en el uso de recurso, se previó realizarla en función de los recursos presupuestales ejecutado por SDG, DADEP y alcaldías locales en relación con el presupuesto asignado.

Para este indicador, se considera recurso ejecutado aquel que se mide en función de giro efectuado frente a cada certificado de disponibilidad presupuestal tramitado para acciones sobre recuperación y sostenimiento de espacio público y con las cuales se logran los productos de los procedimientos analizados en la eficacia. Se compara frente al presupuesto de funcionamiento estipulado para cumplir los procedimientos analizados en la eficacia y frente a los recursos

provenientes de proyectos de inversión (si así se ha efectuado) para acciones en materia de recuperación y sostenimiento de espacio público.

En consulta al Componente de gestión e inversión por entidad con corte al 31 de marzo de 2024³⁸ (Secretaría Distrital de Planeación, 2024), a cargo de la SDG se dispuso como indicadores:

- Porcentaje de recursos asignados a FDL DL para desarrollar acciones enfocadas al proceso de reactivación y adaptación económica de la ciudad, en el marco del objetivo que busca “mejorar el estado del espacio público local, zonas verdes y parques vecinales”. Este indicador tiene un grado de eficiencia de 100% logrado en 2020. No se especifican recursos.
- Número de actuaciones administrativas terminadas y/o archivadas y/o inactivas que se deben desarrollar en el marco del objetivo de “Incorporar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”. Para este objetivo, se previeron recursos por \$21.012 millones de pesos corrientes, que a la fecha reportada tienen una ejecución de \$20.184 millones de pesos corrientes, representando un logro de eficiencia de 96,06%.

Para el DADEP, se reportan los siguientes indicadores:

- Realizar el 100% del diseño, formulación, estructuración e implementación de la Escuela de espacio público en el marco del objetivo de “Fortalecimiento de la sostenibilidad y defensa del patrimonio inmobiliario distrital y el espacio público a cargo del DADEP en Bogotá”. Se asignaron en el cuatrienio recursos por \$2.445 millones de pesos corrientes y se ejecutaron \$2.105 millones de pesos corrientes, representando un nivel de eficiencia de 86,09%.
- Para lograr el número de metros cuadrados de espacio público incorporados como meta del cuatrienio, en el marco del objetivo de “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”, se asignaron recursos por \$68.010 millones de pesos corrientes, alcanzado una ejecución a marzo de 2024 de \$56.455 millones de pesos corrientes, logrando una eficiencia de 83,01%.

No se dispone de datos de inversión ni de funcionamiento asignados en alcaldías locales para gestionar específicamente los procesos de recuperación del espacio público. Las fuentes previstas relacionadas con la ejecución presupuestal de las AL presentan datos agregados de ejecución para toda la gestión a cargo de cada Alcaldía³⁹. Tampoco detalla proyectos de inversión para financiar acciones de recuperación o sostenimiento del EP.

³⁹ Se considera inversión Directa a aquella en la cual “se incurre para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquellos proyectos que contribuyen a mejorar el bienestar de los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades al igual que al cumplimiento del Plan de Desarrollo” (Centro de Gobierno Local, 2024). Esta misma fuente indica que el Funcionamiento se refiere a “los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento de los F.D.L., así como para el pago de impuestos, tasas, contribuciones, derechos y multas y otros gastos. Rubros (pago de servicios públicos, vigilancia, pago a ediles, aseo y cafetería, suministro de útiles de papelería y útiles de oficina, suministro de combustible, pagos de seguros ediles)”.

En esta materia, los actores se refieren al tema de recursos económicos como un cuello de botella, a los que se suman otros que se describen en la sección que aborda esta temática. Sobre este aspecto, se indica insuficiencia de recursos por desconocimiento del uso esperado del recurso:

“lo segundo, pues falta plata, pues no entienden qué hacemos a veces, entonces pues creen que no necesitamos esa plata” (actor distrital, entrevista, 2024)

También se exponen aspectos que se requieren para adelantar los operativos de recuperación y no se disponen, lo que dificulta conseguir los resultados esperados. Es el caso de la maquinaria cuando se deben remover materiales de los EP a recuperar:

“El tema de la maquinaria y los recursos técnicos pues es un cuello de botella sin lugar a dudas, porque muchos procesos, no se han materializado, no se han podido llevar a cabo esas restituciones físicas en territorio, porque no se tiene con qué. O sea, el Distrito no tiene como demoler una construcción de dos pisos, por ejemplo” (actor local, entrevista, 2024)

Como se verá en la siguiente sección sobre eficacia, en el diseño de los procedimientos se ha previsto contar con una serie de capacidades y recursos con los que debe contar cada entidad participante en los procesos de recuperación y sostenimiento analizados desde lo preventivo y lo sancionatorio. Esta brecha en términos de capacidades afecta la relevancia/pertinencia de la operación de recuperación y sostenimiento y se pronuncia sobre la necesidad de contar con procedimientos ajustados a sus necesidades, las cuales van a incidir en la credibilidad ciudadana y su compromiso con los objetivos de recuperación del EP de forma sostenible. El testimonio citado sobre la falta de disponibilidad de maquinaria durante un proceso de recuperación es un ejemplo que puede afectar la credibilidad en las instituciones.

Cuáles de las intervenciones aplicadas son más eficientes, en términos de tiempo y recursos, para garantizar la recuperación y sostenimiento del espacio público?

4.3 ANÁLISIS DE EFICACIA

Para la medición de eficacia, se toma como base lo definido en el Consolidado de Metas para las vigencias 2020, 2021, 2022 y correspondiente a octubre de 2023. Ver Cuadro 4.3. Como se observa, esta información no permite la medición de la eficacia desde el concepto de logro de objetivos, pues la información que registra el consolidado de las metas de recuperación no incluye datos de acciones programadas para las medidas que están definidas en los procedimientos, tal y como estaba diseñado en la metodología de la evaluación. En el Cuadro 4.3., se suman en las actuaciones administrativas ejecutadas, las registradas en cada vigencia, independientemente del actor responsable, pues no se identifica esta responsabilidad en el registro. Para el cálculo del indicador de eficacia de medidas correctivas, se considera que este se ejecuta por orden emitida por un fallo.

Cuadro 4.3 – Eficacia de actuaciones para la recuperación 2020 - 2023

		2020		2021		2022		2023 (a octubre)		Comparativo 2021 vs. 2020		Comparativo 2022 vs. 2021		Comp 2023 octul 2
		#	m2	#	m2	#	m2	#	m2	#	m2	#	m2	#
DADEP	Actuaciones persuasivas/ preventivas realizadas	286	45646,21	119	115.792,13	117	218.991,43	58	137.416,33	-58%	154%	-2%	89%	-50%
	Actuaciones persuasivas/ preventivas solicitadas o planeadas	ND		ND		ND		ND						
	Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-					
	Acciones administrativas y/o policivas realizadas	ND		ND		ND		ND						
	Acciones administrativas y/o policivas planificadas	ND		ND		ND		ND						
SDG	Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-					
	Actuaciones administrativas ejecutadas	86	54398,1	190	371.279,65	169	270.341,03	40	79.112,31	121%	583%	-11%	-27%	-76%
	Actuaciones administrativas requeridas	ND		ND		ND		ND						
	Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-					
	Operativos de IVC en EP preventivos ejecutados	ND		ND		ND		ND						
	Operativos de IVC en EP preventivos requeridos	ND		ND		ND		ND						
	Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-					
	Operativos de IVC en EP sancionatorios ejecutados	ND		ND		ND		ND						
Operativos de IVC en EP sancionatorios requeridos	ND		ND		ND		ND							

Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Operativos de IVC en actividad económica preventivos ejecutados	ND		ND		ND		ND							
Operativos de IVC en actividad económica preventivos requeridos	ND		ND		ND		ND							
Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Operativos de IVC en actividad económica sancionatorios ejecutados	ND		ND		ND		ND							
Operativos de IVC en actividad económica sancionatorios requeridos	ND		ND		ND		ND							
Eficacia	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Medidas correctivas con seguimiento	0		1	1.278,60	1	36.304,44	1	375,15	100%	100%	0%	2739%	0%	
Actas de audiencia	0		1	N/A	1	N/A	1	N/A						
Eficacia	-	-	100%	-	100%	-	100%	-						

Fuente Econometría Consultores, 2024 con base en datos consolidados de recuperación del EP DADEP-SDG hasta 2023.

No obstante, de acuerdo con el Cuadro 4.3 en términos de eficacia frente a las actuaciones persuasivas, los datos muestran que entre 2020 y 2021 se disminuyeron para 2021 tanto las acciones de recuperación como los metros cuadrados recuperados, en un 58% y 154% respectivamente. Lo anterior debe observar que en 2020 estaba aplicando el confinamiento y por ende no era posible atender acciones de prevención o persuasivas de forma presencial, como en efecto si podía suceder en 2021 y siguientes vigencias,

Para la vigencia 2022, se mejora esta gestión, al presentar solo un 2% de disminución frente al periodo anterior, pero con un incremento en metros cuadrados recuperados del 89%. Para octubre de 2023, y aun faltando dos meses para finalizar la vigencia, el desempeño cae en un 50% en términos de acciones de persuasión/ prevención para la recuperación y en 37% en términos de metros cuadrados. Para 2023, si se hubiese mantenido el comportamiento del año, se habrían logrado ejecutar 69,8 acciones de recuperación con un resultado proyectado de 164,899,6 metros cuadrados recuperados.

En materia de actuaciones administrativas, comparando las vigencias 2020 y 2021, en 2021 se logra un incremento de acciones ejecutadas del 121% y de 583% en metros cuadrados recuperados. En la vigencia 2022, se disminuye el desempeño, pues las acciones de recuperación disminuyen en 11% frente a lo logrado en 2021 y los metros cuadrados recuperados también disminuyen en 27% frente a esta misma vigencia. Para lo transcurrido de 2023, las acciones emprendidas bajan en un 76% frente al nivel de 2022, al igual que la recuperación en metros cuadrados que pasa de 270.341,03, a 79.112,31, significando esto una menor recuperación correspondiente al 71%.

En materia de acciones judiciales, comparando las vigencia 2021 y 2022, en ésta última se logra un incremento del 2739% de recuperación de metros cuadrados frente a lo logrado en 2021, que para 2023 cae en un 99%, correspondiendo a 375,15 metros cuadrados recuperados. Salvo para 2020, que no se registran acciones de este tipo, en las demás vigencias solo se registra una acción judicial.

En total, a octubre de 2023 se cuentan 1.330.935,38 metros cuadrados recuperados en el cuatrienio y 1068 acciones de recuperación, a razón de 1.246,19 metros cuadrados recuperados por acción de recuperación en promedio. Esto contrasta con las cifras de recuperación reportada en el cuatrienio de 4.130.657,19 (Cuadro 4.4), representando una diferencia de 2.799.721,81 metros cuadrados.

En términos de los indicadores dispuestos por el DADEP en el *Cuadro de mando de Indicadores 2024* (DADEP, 2024), la gestión se mide con dos indicadores, ambos de carácter creciente:

- Porcentaje de diagnósticos elaborados del Patrimonio Inmobiliario Distrital administrado a cargo del DADEP, sin meta registrada.
- Porcentaje de metros cuadrados de espacio público recuperado, con una meta de 1,000,000 de metros cuadrados en el cuatrienio.

De acuerdo con lo reportado en el informe de empalme del DADEP (DADEP, 2023), se logra una eficacia de 413,07%. Ver Cuadro 4.4, a continuación.

Cuadro 4.4 Indicadores de eficacia

	INDICADOR	LOGRO	META	EFICACIA EN EL CUATRIENIO
	Porcentaje de diagnósticos elaborados del Patrimonio Inmobiliario Distrital administrado a cargo del DADEP, sin meta registrada.	N.D.	N.D.	N.D.
DADEP	Porcentaje de metros cuadrados de espacio público recuperado, con una meta de 1,000,000 de metros cuadrados en el cuatrienio	4.130.657,19	1.000.000,00	413,07%
SDG	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

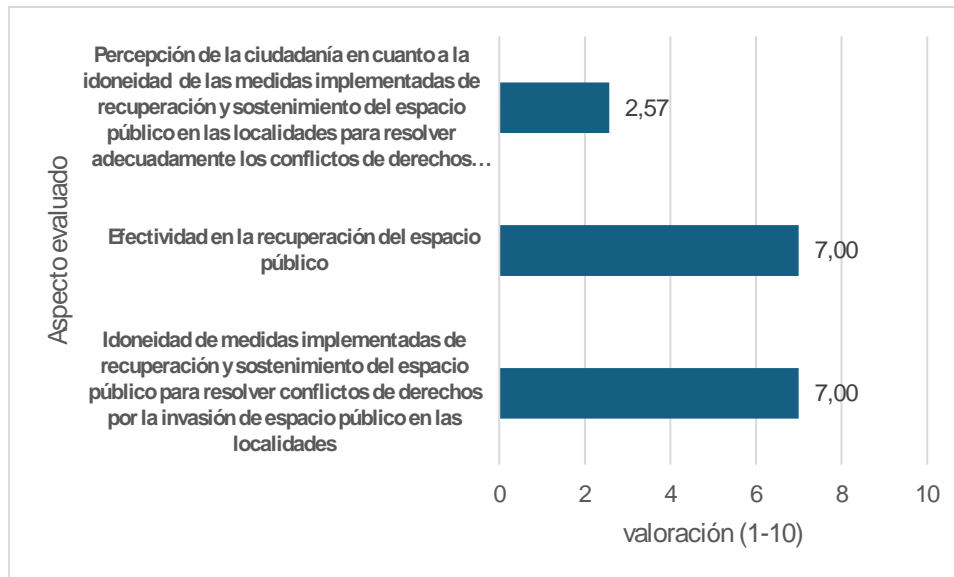
Fuente Econometría Consultores, 2023

Se observa en el cuadro anterior que para la SDG no se logra medir eficacia de la gestión que lidera la SDG y las AL. Esto porque se fijaron como indicadores de gestión del cuatrienio (SDG, 2024), en el marco de la gestión para generar *Conciencia y cultura ciudadana para la seguridad, la convivencia y la construcción de confianza*, la *descongestión del 60% de actuaciones de policía que se encuentran pendientes de fallo en primera instancia* a través del *número de actuaciones de policía falladas en primera instancia*, que no define meta. Se suma la ejecución del proyecto de inversión *Fortalecimiento de la convivencia y el ejercicio policivo a cargo de la SDG en el Distrito Capital Bogotá*. Este no detalla en la gestión, cumplimiento de metas específicas frente a la recuperación del EP, proceso en el cual participan directamente.

Se complementa este análisis con la valoración por parte de los actores de aspectos que calificaron sobre efectividad. La gestión de la defensa preventiva y de persuasión fue calificada por los actores presentes en la operación, con una efectividad de 7,71 sobre 10, indicando un buen desempeño, susceptible de ser mejorado. En complemento, se valoró también la efectividad de los procedimientos administrativos, que alcanza un valor de 7,93 sobre 10 y la de los procedimientos judiciales se valora con 9,20 sobre 10.

Desde la perspectiva de las narrativas de los actores, y en línea con el enfoque de derechos propuesto para esta evaluación, se indagó sobre aspectos relacionados con la eficacia. Ver Figura 4.2. a continuación.

Figura 4.2. - Valoración sobre aspectos relacionados con la eficacia y la efectividad de los procesos de recuperación y sostenimiento del espacio público



Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Se observa en la Figura 4.2 que, si bien se valora positivamente (7/10) que con las medidas de recuperación del EP en las localidades se están resolviendo conflictos y se está logrando efectividad (7/10), contrasta con la baja valoración dada en relación con la idoneidad de las medidas implementadas, lo que pone en cuestión si con estas medidas se logró resolver finalmente estos conflictos de derechos entre ciudadanos (2,57/10). Esto indica que el propósito de recuperación para resolver conflictos que afectan la convivencia no se está logrando, y por tanto se afecta el sostenimiento de los procesos de recuperación, lo cual también carece de mecanismos de medición, así como de aquellos relacionados con el control a la recuperación del EP previamente recuperado. De otro lado, los actores distritales manifiestan que se está logrando efectividad en la recuperación del EP.

Las narrativas de los actores se manifiestan sobre estos aspectos, indicando mayormente rechazo a situaciones que se presentan en el EP u ocupaciones que lo afectan, que tolerancia en fenómenos similares que hacen uso de este. Se manifestó rechazo en el 71% de los testimonios analizados frente a un 29% de tolerancia. (base de análisis 69 testimonios). Se expresa mayormente rechazo en casos relacionados con el uso del EP para actividades comerciales más por la afectación frente a la libre circulación que por el fenómeno de la informalidad y el cumplimiento de las normas frente al uso. Así se expresan los actores:

“La gente rechaza los carreteros (...) en las carretas que están obstruyendo los flujos vehiculares. Entonces la gente rechaza ese tipo de conducta” (actor local, entrevista, 2024)

En relación con la actividad del comercio informal, otras actividades relacionadas están afectando la convivencia, como es el caso del perifoneo que también causa rechazo por el ruido causado o la venta de productos alimenticios que se presentan en condiciones de deterioro.

También genera rechazo el uso del EP para disponer basuras o para el ejercicio del reciclaje, o por ocupaciones ilegales para vivienda o en relación con el uso del mismo por los habitantes de calle, para su uso para necesidades fisiológicas y para el consumo de sustancias psicoactivas. Estos motivos incrementan la sensación de inseguridad. Sobre estos

“Se rechazan la inadecuada disposición de residuos sólidos en el espacio público, basura, llantas y residuos de construcción sobre separadores, sobre esquinas, sobre los mismos contenedores de basura que están en la vía pública (...)”. (actor local, entrevista, 2024)

A excepción de las actividades relacionadas con la invasión por actividades comerciales u obstrucciones por cerramientos o parqueos, las demás estas actividades generan rechazo por la afectación al sentido de seguridad o ven estos factores como precursor de actividades delincuenciales: *“Los cambuche de los recicladores, eso genera inseguridad, o sea se ve mal”* (actor local, entrevista, 2024)

En contraste, y aunque se expresa en menor intensidad, hay actividades que generan tolerancia. Un ejemplo que contrasta con el rechazo se refiere justamente a las actividades comerciales. Se tolera la actividad por efectos de garantizar el acceso al trabajo, lo cual puede ser intervenido para determinados casos que no impliquen una infracción a una norma. Así se expresa este argumento:

“Es mucho más grave en una zona de tránsito constante como Kennedy Central que en un parque (...) la cultura de la venta informal, por ejemplo, en espacios de uso cotidiano colectivos bien importante, por ejemplo, imagínese ir a una ciclovía sin comprarse un raspado, por ejemplo, o sin comprarse la fruta (...) de hecho tienen una aceptación”. (actor local, entrevista, 2024)

En el testimonio anterior, se expresa una variable en relación con las condiciones cambiantes y no estandarizadas del espacio público: *“Es más grave en una zona de tránsito constante como Kennedy Central que en un parque”*. Esto implica que las medidas de recuperación y restitución no están reconociendo las diferentes calidades y características del espacio público que se está afectando.

En continuación al tema de la ocupación del espacio público para actividades comerciales, llamó la atención un testimonio que indicó el uso del EP por parte de un propietario de un local para evitar su uso por vendedores ilegales, ejerciendo una medida coercitiva y de desplazamiento por mano propia: *“hay comerciantes formales que hacen ocupación ilegal del espacio público para evitar que los vendedores ambulantes o informales ocupen el espacio público y se les vuelvan competencia”*. (actor local, entrevista, 2024)

Se expresa también tolerancia para propósitos de extensión comercial que contrasta con el rechazo que tiene el uso del EP por parte de los vendedores ambulantes:

“Cuando el restaurante sale invade... No, es un restaurante, claro el vendedor ambulante siempre termina siendo el eslabón más débil de la cadena. yo creo que se tolera el tema de los locales comerciales. La gente tolera más un local que extiende su local al espacio público, que a un vendedor que está en el espacio público”. (Actor distrital, entrevista, 2024).

Otros casos de menor recurrencia se refieren a la tolerancia en el uso del EP para la realización de eventos u otras actividades como eventos culturales, deportivos, para ubicar mercados campesinos o ferias. Estas actividades generan cohesión social y bienestar, lo cual es valorado por las personas. En todo caso se reconoce que esto afecta el EP:

“Las ferias temporales, como las ferias de comercio, pero las organizadas, de todos modos, invaden el espacio público, pero son organizadas, los conciertos, las actividades deportivas, ya ese tipo de invasión tiene más tolerancia” (Actor distrital, entrevista, 2024).

Llama la atención que haya tolerancia frente al manejo de las basuras en relación con el rechazo a la actividad de reciclaje:

“Otra situación que pasa es el hecho de las basuras, todo tipo de basuras, escombros, todo lo que vaya a generar las basuras y los escombros afectan el espacio público, porque si yo saco un sillón, un colchón viejo y lo dejo ahí botado, afecta el hecho de que el peatón pueda caminar con tranquilidad, sin causarle alguna lesión y algo importante” (Actor distrital, entrevista, 2024)

Las actividades que gozan de la tolerancia social frente al uso del EP se expresa el uso de las vías para parqueo de vehículos, en particular en conjuntos residenciales que así lo permiten, pues mantienen sus vehículos seguros.

Un ejemplo en esta línea que ha realizado el DC se refiere al uso que se considera adecuado de la vía pública para el estacionamiento de vehículos bajo la modalidad de zonas de parqueo pago. No obstante, se sigue observando falta de compromiso en el uso responsable de la vía y en muchos casos se sigue invadiendo incluso los andenes. Sobre este comportamiento, el argumento es clave: *“pensamos en mi propio beneficio y no en el beneficio de todos, de la comunidad (...) yo estoy parqueado mal, estoy sobre el andén, entonces el peatón debe por irse por la calle (...) no tenemos esa conciencia”.* (Actor local, entrevista, 2024),

A manera de conclusión, y en relación con otros aspectos evaluados, la eficacia, en su medición como en su uso como indicador para mejorar el desempeño, presenta necesidades de mejora. Frente al modelo de medición se debe tener en cuenta que el diseño metodológico para el cálculo de este indicador en esta evaluación, parte de la premisa de contar con datos que tanto DADEP

como SDG o el Observatorio del Espacio Público tengan en materia de acciones de recuperación acordes con lo definido en los respectivos sistemas de gestión de cada entidad, los cuales, como se describió, deben cumplir con una lógica de mejoramiento continuo presente en sus procesos y procedimientos. Así, para la eficacia, debe ser observable en los procedimientos el objetivo de cada actuación y las actividades de planeación, ejecución, monitoreo/seguimiento y evaluación, conocido como ciclo PHVA. Como se detalló previamente, la declaración de los objetivos requiere mejorarse y, en relación con los cálculos realizados en eficacia en esta sección, no se alinea la forma como se han registrado los datos consolidados de recuperación con lo que presentan los objetivos de los procedimientos, particularmente en aquellos liderados por la SDG. Esto se observa en la restitución de EP – procedimiento sancionatorio, o de IVC en el EP o en Actividad Económica o verbal abreviado.

Como consecuencia de lo anterior, las variables para medir los indicadores, tales y como se requirieron para esta evaluación, no están disponibles, limitando un cálculo de eficacia en cada actuación, así como el análisis de congruencia entre estos valores de eficacia y los resultados agregados de eficacia reportados en el informe de gestión del cuatrienio en materia de recuperación del EP. Sobre este aspecto, no se identifica en la documentación la causa de esta diferencia.

A lo anterior, suma que los datos con los cuales se hace seguimiento a la gestión no presentan actuaciones planificadas o determinación de metas. En estos solo se indican datos de actuaciones ocurridas. Esto no permite analizar si se obtiene un buen o mal desempeño.

En complemento al análisis numérico, las narrativas de los actores y las valoraciones sobre el cumplimiento de objetivos muestra una valoración positiva sobre lo logrado con la recuperación del EP, que contrasta con la baja valoración de la idoneidad de las medidas implementadas de recuperación, incidiendo esto directamente en la eficacia del sostenimiento. También se indica que hay conductas relacionadas con la ocupación del EP que están generando más rechazo que tolerancia.

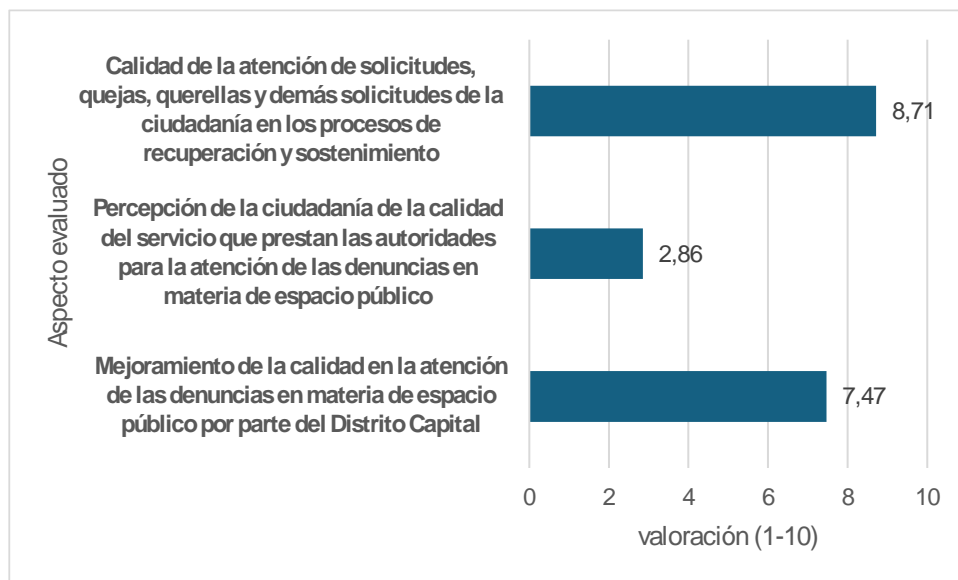
Se plantean así, retos para medir y analizar eficacia bajo criterios definidos de seguimiento y evaluación, los cuales tampoco se desagregan por actuación y solo se refiere a una meta agregada de recuperación de EP medida en metros cuadrados.

4.4 CONCIENTIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se describió, para todos los procedimientos es fundamental la incidencia que tiene la ciudadanía, la cual ejerce su participación y vigilancia principalmente a través de las denuncias interpuestas ya sea como peticiones, quejas, querrelas o solicitudes que presenta a través de los mecanismos institucionales que gestiona el DADEP y la SDG o a través de las inspecciones de policía o a través de las AL. En esta evaluación, se identificó que los mecanismos de atención de

denuncias están directamente relacionados con los procedimientos. En efecto, la ciudadanía se constituye como cliente/usuario para la Subdirección de Gestión Inmobiliaria y del Espacio Público, tal y como se describe el procedimiento en su actividad de inicio: “*Recibir los requerimientos del proceso de atención al cliente y/o usuario y determinar el tipo de actuación que corresponda y el responsable*”. Este aspecto fue objeto de evaluación, al indagar sobre la calidad en el recibo y atención de las denuncias. Ver Figura 4.3.

Figura 4.3 - Valoración sobre la calidad de los mecanismos relacionados con la denuncia de uso indebido del Espacio Público



Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Como se observa contrastan las percepciones sobre la calidad en la atención de las denuncias. Si bien se valora positivamente este aspecto en aquellas solicitudes, quejas y querellas presentadas por la ciudadanía (8,71 sobre 10), así como la gestión que adelanta el DC en la mejora de la calidad en la atención de las denuncias de EP (7,47 sobre 10), las localidades calificaron con 2,86 sobre 10 el desempeño de las autoridades en el buen servicio en la atención que deben dar cuando se reciba una denuncia. En esta materia, las autoridades distritales perciben un mejor desempeño del DC en esta materia (8,40 sobre 10), que lo valorado desde las alcaldías locales (7 sobre 10).

Al indagar sobre este aspecto a actores presentes en las localidades y de las entidades responsables de los procesos de recuperación del EP, se identifica que la participación ciudadana desde la denuncia ha mejorado y se reconoce el valor que se genera desde la ciudadanía para favorecer estas medidas persuasivas:

“Ahora la participación es activa... fundamentalmente ellos [la comunidad] son los que nos alertan de las situaciones en particular”. (Actor distrital, entrevista, 2024)

Sobre si hay localidades que generen mayor o menor grado de participación ciudadana como activadores de denuncias, los actores distritales indican que “*se atienden todas en general, pero no podría decir que hay unas que sean más activas que otras*” (Actor distrital, entrevista, 2024). Esto deja entrever que no se identifican criterios de intervención geográfica a través de modelos territoriales que caractericen aquellas partes de la ciudad que deban priorizarse para la protección del EP. En adición, y si bien se ha mejorado en la participación ciudadana, al indagar sobre factores o intervenciones diseñadas que logren una mayor participación se expresó “*No, no realmente*” (Actor distrital, entrevista, 2024).

También se identificó que los actores en lo local indican que la queja predomina sobre las peticiones y otras modalidades que los procedimientos tanto del DADEP como de la SDG incluye. Al indagar sobre la forma de participación ciudadana, las inspecciones de Policía indicaron que “*de ellos recibimos es quejas*” (Actor local, entrevista, 2024). Esto incide en la calidad del servicio público que como canal que facilita la participación ciudadana y el control social, busca resolver más peticiones o derechos de petición, que responden a una intención de interés general o particular, que atender y resolver quejas o reclamos en tanto las mismas refieren a un proceso de insatisfacción sentido frente a conductas o acciones que incluso pueden referirse a declaraciones formales de posibles incumplimientos de derechos, o de situaciones en que ellos han sido perjudicados o amenazados

En relación con la efectividad de la denuncia y la forma como esta incide en el logro de objetivos en materia de persuasión, las autoridades locales manifiestan que si bien se recibe la denuncia y se tramita conforme el procedimiento establecido, persiste la falta de cultura ciudadana que afecta la eficacia del proceso de persuasión, pues en la medida que la misma comunidad “patrocine” o “adquiera productos” de aquellos que están haciendo uso indebido del espacio público, se favorece la cultura de la ilegalidad:

“Hay que empezar por la legalidad de comprar en el espacio público... si los vecinos le compran, él se va a hacer en la esquina (...) es un tema de cultura ciudadana... si la gente lo usa la gente lo utiliza, entonces tenemos una cultura de la ilegalidad” (actor local, entrevista, 2024).

Para finalizar, en materia de calidad de las respuestas que dan tanto DADEP como SDG a las peticiones ciudadanas, de acuerdo con el informe consolidado sobre la calidad de las respuestas emitidas por el DADEP en el periodo 2023 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023), se dieron 24 respuestas a razón de dos mensuales. Al revisar el índice de cumplimiento de la calidad en estas respuestas en el año, el DADEP tiene un promedio de cumplimiento del 84% identificando un potencial campo de mejora en esta gestión. En cuanto a la SDG, el informe con corte a diciembre de 2023 muestra que un nivel de cumplimiento promedio de 54% con un

dato adicional de 1074 peticiones ciudadanas vencidas a esta fecha de corte. Esto constituye un espacio de mejora en la gestión de la petición. El DADEP no presenta peticiones vencidas.

A manera de conclusión, se expresa una mayor calidad del proceso de denuncia a través solicitudes, quejas y querellas y de la atención brindada a la ciudadanía para facilitar este ejercicio. Sin embargo, las localidades consideran que el servicio de atención para recibir denuncias por parte de las autoridades debe mejorarse. Esto se relacionó con las eficacia de medidas persuasivas que pueden comprometer a la ciudadanía requerida en el proceso de sostenimiento.

También se identificó que en términos de modelos territoriales para orientar y mejorar los servicios relacionados con la ciudadanía, la gestión derivada de las denuncias no hace diferencia frente a las particularidades presentes en las localidades. Este es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el proceso de priorización. Tampoco es evidente la definición de factores o intervenciones diseñadas orientadas a lograr una mayor participación ciudadana. En adición, predomina el uso de la queja como mecanismo de denuncia, lo que pone de manifiesto una orientación de la gestión de recuperación más reactiva que preventiva. A esto se debe sumar la necesidad de mejorar el compromiso ciudadano para sostener el EP, pues persiste una falta de cultura ciudadana que favorece la cultura de la ilegalidad.

4.5 IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE FACTORES DE ÉXITO Y CUELLOS DE BOTELLA

La operación presenta fortalezas en el ámbito del talento humano, como lo son el grado de compromiso y conocimiento que se ha logrado acumular, su disposición, compromiso y voluntad de trabajo en equipo que requieren tanto la ejecución de los operativos de recuperación, pese a la resistencia que esto genera:

“Cuando nosotros participamos las entidades quedan muy agradecidas, porque el rigor en un operativo de recuperación es duro... quitarle a la gente algo en que están trabajando...hemos encontrado roedores debajo de la comida, se ve la comida limpia por debajo de las camas de los ratones. La fortaleza es eso, la satisfacción de cuando hacemos un operativo, saber que se colaboró y se hizo la recuperación de un espacio público”. (actor local, entrevista, 2024)

La sincronía con la cual se definen lineamientos para la ejecución entre el nivel central y el territorio y el flujo documental que requieren las diferentes acciones de defensa administrativa y los procesos policivos, es otra muestra de fortaleza. En particular, el talento humano del DADEP manifestó satisfacción por la gestión que realiza, lo cual facilita la apropiación y la excelencia:

“Más allá del recurso humano, es la formación técnica que tiene ese recurso humano, o sea, la capacidad técnica que tiene la Defensoría del Espacio Público. Yo creo que es muy difícil

que se encuentre en otra entidad. En el nivel de conocimiento que se requiere para trabajar en esta entidad en temas de urbanismo y de ciudad y de norma y de espacio público”. (actor local, entrevista, 2024)

También se presentan fortalezas propias del ejercicio de gestión, reconocidas desde la planeación y direccionamiento, la ejecución misma de los procedimientos asociados a la recuperación y el sostenimiento y, aunque en menor grado, en control seguimiento y evaluación de resultados. Aspectos ya señalados en lo institucional como la coordinación y articulación interinstitucional facilita la planeación y la organización de los procesos para la defensa del EP:

“Tener buena planificación, poder identificar cuáles son los aspectos fundamentales que verdaderamente contribuyen para una sostenibilidad del espacio público”. (actor local, entrevista, 2024)

Una fortaleza en particular que apalanca esta gestión se refiere a la calidad de las herramientas normativas que, junto con las fortalezas acumuladas en el talento humano y la gestión, se fortalece la gestión de conocimiento que facilitará procesos de mejora continua y la efectividad:

“El conocimiento de la norma, si tú sabes cuáles son las normas cómo funciona y de qué manera tienes que proceder y como blindas tú los procesos, todo sale, si tú conoces cómo funcionan no hay manera de que salga mal, entonces eso es obligatorio tú tienes que conocer la legislación la jurisprudencia y la norma que está vigente para que te cubra la misma restitución del operativo”. (actor local, entrevista, 2024)

Si bien es menor la tendencia de los actores a reconocerla como fortaleza, la tecnología está logrando aportar a la eficiencia de los procesos.

Los cuellos de botella se identifican fundamentalmente en materia de capacidades institucionales que están afectando la operación y el cumplimiento de los procesos de IVC y, por ende, objetivos de recuperación y sostenimiento del EP. Si bien se ha identificado la disponibilidad de los actores para participar en los operativos de recuperación del EP, se está afectando la gestión institucional y la coordinación interinstitucional para adelantar las acciones de recuperación:

“La policía hay veces no ayuda, no garantiza, la policía es la que debe actuar cuando hay una recuperación de espacio público, ni siquiera los inspectores de la secretaría, nosotros simplemente ordenamos a la policía, mire, hay esta acción judicial o esta querrela que ordena la restitución del bien, judicial o está o esta querrela que ordena la restitución del bien usted por favor programe un lanzamiento, un desalojo, la policía lo hace, ...hay veces la policía dice que no, que no se meten en eso, porque no quieren, su jefe comandante en jefe, les dice que no”. (actor local, entrevista, 2024)

También se presenta un cuello de botella materializado en la falta de personal o por la modalidad de vinculación que también genera ineficiencias:

“En las alcaldías locales cuando hay cambio de gestores de espacio público o cambio de los gestores que acompañan las labores de inspección, vigilancia y control... son gestores por contrato de prestación de servicios. Cuando se les termina el contrato, ..., hay operativos que están programados y no se pueden hacer porque no hay gestores... No quiero decir que no se estén haciendo operativos, sino se están haciendo operativos con el poco o muy escaso personal que tienen las alcaldías locales”. (actor local, entrevista, 2024)

Las inspecciones de policía indicaron una carencia de talento humano suficiente, lo cual está generando congestión, lo cual se contrarresta con perfiles que adoptan varios roles y responsabilidades, pese a lo que se define en el Manual de Funciones y Competencias:

“A cada uno de los inspectores, somos como 100 inspectores de descongestión, tenemos en nuestro reparto más o menos 1.200 expedientes, y hay un abogado que es el mismo inspector y un auxiliar, y el auxiliar es cualquier otra cosa menos abogado administrador de empresas, economista, psicólogos lo que sea, y finalmente quién tiene que hacer las audiencias...el abogado” (actor local, entrevista, 2024)

En relación con este cuello de botella, se identifican también insuficiencias en el tiempo dedicado a una audiencia. Se manifestó que se fijó en 10 minutos el tiempo estándar de dedicación a ésta, el cual, por razones de diversa índole, puede no cumplirse. El tiempo de ejecución, por fuera de estándar fijado tiene origen en que se utiliza esta audiencia para instruir sobre deberes y derechos frente al EP:

“A diferencia de los procesos que se llevan en localidades importantes, aquí no llegan... si cito para mañana 50 audiencias, sé que de las 50 audiencias solo me va a llegar 1 persona o ninguna, entonces tengo que hacer reanudación a los 3 días...el día que me llegue un ciudadano, le toca a uno atenderlo para cumplir con la meta que tenemos de 10 minutos. Ese día se me va 1 hora en una audiencia, porque el ciudadano como no tiene normalmente la educación necesaria para entender que es lo que nosotros estamos haciendo pues toca explicarle, que sepa cuáles son las consecuencias de su conducta y cómo lo amparan las reglas de derecho” (actor local, taller participativo, 2024)

Llama la atención en el anterior testimonio el término “localidades importantes”, haciendo referencia a la heterogeneidad en materia de EP entre localidades. En complemento al tema de duración estándar de una audiencia, se presenta también problemática frente al tema de metas para su ejecución lo cual, junto con el tiempo estimado de una audiencia, está evidenciando carencias en materia de suficiencia de personal:

“Como mínimo tenemos que sacar 120 [audiencias] de meta, ... cuando no se presentan [los ciudadanos] toca entre los 3 días volverlo a citar, entonces uno tiene que tener casi 6, 7 días para ese proceso... yo soy feliz cuando mi jefe me dice, necesitamos información de su inspección cuántos fallos ha sacado...me toca hacer fallos a mí, ... necesitamos personal, [nosotros] tenemos que sustanciar todo el proceso y aparte asistir a la audiencia” (actor local, taller participativo, 2024)

Si bien hay cuellos de botella que se derivan de inflexibilidades propias de la disponibilidad de recursos y que se han expuesto en eficiencia en materia presupuestal, hay otros cuellos de botella que pueden ser más flexibles de resolver que, como se expone en las recomendaciones, se refieren al desconocimiento de las competencias que tienen las entidades frente a procesos de recuperación del EP a lo cual se suma la falta de apoyo de otras entidades del nivel distrital cuya demanda surge en los operativos de recuperación para temas específicos.

Particularmente frente al tema de recursos, se presenta un cuello de botella en la disponibilidad de los recursos logísticos requeridos y en la articulación institucional para adelantar los operativos, lo que puede afectar la eficacia frente al uso, lo que incide también en la credibilidad en las instituciones. Así lo señalan los actores:

“Toca cancelar el operativo, porque no tenemos transporte, un ejemplo, o toca cancelarlo porque la policía definitivamente no viene, o toca cancelarlo porque el operador de aseo o la volqueta que nos iba a prestar el apoyo, no nos la prestaron... hay falencias muy importantes, tenemos que suspender porque los residuos voluminosos que son los que nosotros ayudamos a recoger, no los podemos dejar en la vía, porque las mismas personas van y recogen lo que les sirve y vuelven y construyen” (Actor institucional, entrevista, 2024)

También se identifica un cuello de botella en la disponibilidad de recursos presupuestales requeridos para atender problemas de invasión de espacio público por daños e imprevistos, debido a la racionalidad presente en el presupuesto público y la contratación consecuente que limita atender este tipo de emergencias. Así lo manifiestan los actores:

“En la calle 53 con NQS, se rompieron los puentes y los ciudadanos se están metiendo en los puentes, ..., no hay dinero porque las instituciones no podemos sacar, yo voy a sacar tantos bultos de cemento, mano de obra, porque es que la administración pública no se maneja así, hay un procedimiento y para sacar así sea 200 pesos debe haber el procedimiento, la aceptación, la firma... para el tema de transparencia todo debe tener claridad absolutamente de que se estén invirtiendo los recursos del Estado y el Estado no tiene el presupuesto para atender inmediatamente la necesidad” (Actor institucional, entrevista, 2024)

Un aspecto que está afectando la operación, y que imperativamente se debe priorizar en un plan de mejora, se refiere a la incidencia de la comunidad en la defensa del EP. Se ha identificado que la comunidad está obstaculizando la ejecución de los procedimientos de restitución, que se suma al hecho que se buscan capacidades en las JAC para el sostenimiento del EP y esto presenta problemas:

“El cuello de botella puede ser que la comunidad se niegue a entregar el espacio o que haya conflicto entre la misma comunidad... Por ejemplo, los parqueaderos se le entregan en convenio a la Junta de Acción Comunal o a una organización sin ánimo de lucro. A veces es difícil encontrar quién, entonces, ese parqueadero es el que no se encuentra a quién se le podía entregar, que existe un tercero, que es como una terminal de transportes, que fuera más fácil como el acceso con ellos para que ellos pudieran manejarlo mientras la comunidad se organiza, porque eso se demora un par de años”. (Actor institucional, entrevista, 2024)

Otro cuello de botella se identifica en la reiterada ocupación del EP, sobre todo en localidades de alta densidad poblacional, lo cual constituye una alerta en materia de efectividad de la recuperación y el sostenimiento del EP, más aún frente a la meta con la cual se mide la eficacia que en la actualidad se ha definido en metros cuadrados.

“El gran cuello de botella es que hay demasiada ocupación del espacio público y ahí pues también viene un problema que tiene que ver con la estructura socioeconómica de la misma localidad... tiene mucha población flotante, pero adicionalmente tiene un elemento socio espacial que es bastante fuerte., nuestra localidad tiene unos niveles de ocupación de habitantes por hectárea, que es similar a las grandes ciudades indias. Entonces pues obviamente eso generaba, pues digamos una congestión muy fuerte y obviamente una gran cantidad de procesos que se realizan. (Actor institucional, entrevista, 2024)

Esto además está relacionado con la regulación de la población migrante que está ocupando el EP que requiere esfuerzos en coordinación interinstitucional con la que está diseñada la operación de recuperación y sostenimiento:

“La regulación de migrantes es algo que no se le está prestando mucha atención en el tema informal... Pienso que es como esa principal dificultad. Pues porque ya había mencionado el tema de las entidades que deben sí o sí estar ahí para dar los resultados requeridos”. (Actor institucional, entrevista, 2024)

Como factor de éxito se manifiesta la calidad del recurso humano del DADEP para atender los problemas de invasión del espacio público y consecuente recuperación. Así se ha manifestado:

“Si algo ha caracterizado a la entidad es el cumplimiento en los horarios, nunca se ha tenido un informe de que el recurso humano del DADEP no ha estado, que se cancela porque el DADEP no ha estado, eso no ha pasado”. (Actor institucional, entrevista, 2024)

4.6 ANÁLISIS A LA SOSTENIBILIDAD

Esta evaluación tiene en su alcance analizar y evaluar la sostenibilidad de las intervenciones en materia de EP, así como identificar prácticas que están incidiendo positivamente en la eficacia y efectividad de los procesos de recuperación y sostenimiento. Esta sostenibilidad se define como la “continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo” (OCDE, 2019).

En consecuencia, a continuación, se exponen los resultados del análisis sobre aspectos operacionales que están facilitando o dificultando la sostenibilidad deseada, con el fin de mantener un nivel óptimo de efectividad.

Inicialmente, los actores entrevistados valoraron la sostenibilidad de las operaciones en materia de recuperación y sostenimiento del EP. Ver Figura 4.4

Figura 4.4. - Valoración sobre la sostenibilidad de los procesos para la recuperación y sostenimiento del Espacio Público



Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

La Figura muestra que, en promedio, la sostenibilidad desde los factores evaluados logra un nivel de 6,40 que se considera medio⁴⁰. Se valora que hay alta sostenibilidad de los procesos judiciales (8,4 sobre 10), lo cual puede deberse a que los fallos son vinculantes y obligantes, así como el pago de las multas y el seguimiento en el RNMC y en el LICO. Se encuentra que los procedimientos de defensa preventiva/persuasiva son los menos sostenibles (6 sobre 10), lo cual puede explicarse por el esfuerzo permanente que tiene la realización de actividades pedagógicas y de convencimiento y apropiación, que según señalan los actores, presentan fallas.

Llama la atención el bajo nivel de reconocimiento que tienen los procesos de recuperación y sostenimiento en el equilibrio entre los derechos y los deberes de los comerciantes informales. Sin embargo, se otorga una mayor calificación a la resolución de los conflictos de derechos en la invasión del espacio público. Esto puede indicar que aunque se logra un cierto grado de eficacia en la recuperación del EP en casos relacionados con estas actividades, se genera un rechazo por parte de los actores por considerar que no se hace un adecuado balance entre los derechos en conflicto y los deberes de estos actores.

En relación con la sostenibilidad, es importante revisar las visiones de quienes intervienen en la operación particularmente en materia de aspectos que pueden afectar la sostenibilidad. Lograr la consolidación de alianzas multiactor se expresa como un factor que incide positivamente en la sostenibilidad de los resultados de recuperación del EP e incluso, pueden ser efectivas para las acciones diseñadas de sostenimiento. Sobre esto se indicó:

“Tener aliados, el comercio, los propietarios de los predios, las mismas instituciones del Distrito son aliados” (actor institucional, entrevista, 2024)

Sin embargo se debe tener en cuenta para su fortalecimiento, que los actores institucionales expresan la resistencia frente a su conformación, debido a intereses particulares:

“Los vendedores ambulantes se resisten, los dueños de los predios que invaden el espacio público se resisten, la misma corrupción muchas veces también genera resistencia” (actor institucional, entrevista, 2024)

Otro factor que incide en la sostenibilidad de la recuperación se genera en la demanda de acompañamiento que requiere la comunidad para participar activa y positivamente en las acciones de recuperación, ente lo cual se expresó *“La comunidad es la que insistentemente requiere el acompañamiento de las entidades... algunas comunidades están de acuerdo con los fenómenos de ocupación”* (actor institucional, entrevista, 2024).

⁴⁰ Se considera un nivel alto para valores entre 6,7 y 100, medio para valores menores a 6,7 y mayores 3,3 y bajo para valores menores e iguales a 3.3.

Las alianzas también se expresan como un factor relevante, en este caso a nivel interinstitucional, pues facilitan la eficiencia de los operativos: *“las entidades del Distrito se complementan... llega una entidad solicitando algún otro dato, nosotros informamos la parte técnica y lo que hacemos es correr el traslado a otra entidad, por ejemplo, al IDU o al IDU, a la Secretaría de Movilidad”* (actor institucional, entrevista, 2024)

Particularmente, el DADEP expresa que estas alianzas, resaltando la labor de la AL y la Policía, son un factor clave para el sostenimiento del EP. También se resalta la alianza con el IPES e IDEARTES:

“Somos conscientes de que, si bien recuperamos el espacio público, el día más importante es mañana, ¿por qué hablo de mañana?, porque es cuando comenzamos a hacer una sostenibilidad para garantizar que lo que hicimos hoy lo podemos mantener (...) el principal aliado es la Alcaldía local, donde se hace la recuperación del espacio público a través de sus gestores. Contamos también con un buen apoyo, la Policía, que en ocasiones por situaciones que se presentan en la ciudad se ve disminuido o por situaciones administrativas del personal” (actor institucional, entrevista, 2024)

Otro factor que afecta la sostenibilidad, aunque de forma negativa, se observa en los roles que se ejecutan por las entidades distritales que por sus competencias, no les permite actuar de forma más decidida en los operativos de recuperación e implican para el DADEP, SDG y AL como responsables de los operativos, ejercer acciones sobre lo cual no tienen los conocimientos. No obstante, esto ha sido superado por la articulación interinstitucional, pero afecta la operación específicamente en cuanto al decomiso de mercancías. Así se identifica en los testimonios, específicamente en la venta de alimentos en espacios públicos:

“La Secretaría Distrital de Salud con alimentos en calle están acostumbrados [a su manejo] y tienen un equipo que hacen el control de los alimentos en los establecimientos de comercio constituidos. Ellos prestan su apoyo y dan concepto técnico frente a un alimento que se está preparando en calle que no cumple con los requisitos de sanidad (...)ellos no tienen esa función de dar un concepto técnico o de hacer un operativo para incautar o desnaturalizar los alimentos en calle” (actor institucional, entrevista, 2024)

Estas alianzas interinstitucionales pueden resolver retos en materia de personal para el control de los espacios públicos, formalizar el apoyo de otras entidades del nivel distrital, mayor claridad y sinergias para definir y aplicar lineamientos de política pública y evitar que el proceso en sus diferentes actuaciones no se permee por intereses particulares. Así se identificó en el trabajo de campo, al indagar sobre temas que afectan la sostenibilidad de los resultados: *“son más importantes los intereses de las personas que reabilitan del espacio público, que los intereses del resto de los ciudadanos”* (actor institucional, entrevista, 2024) A manera de conclusión, es necesario definir acciones de sostenibilidad más concreta, pues las medidas expresadas y las valoraciones sobre aspectos de sostenibilidad no

se identifican formalizadas. De hecho, se valoró como media la sostenibilidad de los procesos, siendo aquellos para la defensa preventiva/persuasiva los de menor valoración. Esto, en relación con la necesidad expresa de la ciudadanía y la de mejorar el conocimiento que tiene sobre los procesos y las normas, es necesario reforzar para lograr la mejora de la confianza de estas comunidades en la autoridad y en el proceso de recuperación. Como se indicó, se demandan esfuerzos para incrementar actividades pedagógicas y de apropiación ciudadana sobre el EP.

Para complementar este análisis, se realiza el cálculo de un indicador de sostenibilidad que se logra de acuerdo con los siguientes parámetros previstos para su diseño:

Cuadro 4.5- Criterios para el cálculo del indicador de sostenibilidad

INDICADOR A MEDIR	RESULTADO	VARIABLE	RESULTADO	FUENTE	VALOR	
Indicador de eficacia sostenible	7,1	Dimensión técnica	7,0	Sostenibilidad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público	8	
				Sostenibilidad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público	8	
				Sostenibilidad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	5	
		Dimensión institucional	2,3	Percepción de la ciudadanía respecto a la articulación de la recuperación y el sostenimiento adelantado por el distrito capital en su localidad con propuestas de otros actores que convergen en el espacio público	1	
					Percepción de la ciudadanía respecto a las capacidades del distrito capital para ejecutar acciones de recuperación y de sostenimiento del ep de forma permanente	2
					Percepción de la ciudadanía respecto a la competencia del distrito capital para resolver problemas de invasión del espacio público	4
		Dimensión económica	8,9	Suficiencia de recursos financieros de otras fuentes	10	
					Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de sostenimiento del ep recuperado	8
		Dimensión social	7,4	Capacidad de las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público para resolver conflictos de derechos en la invasión	8	
					Reconocimiento en la recuperación y sostenimiento del espacio público del equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias	7
		Dimensión ambiental	10,0	Implementación de los ODS en los instrumentos de planeación - DADEP	10	
					Implementación de los ODS en los instrumentos de planeación - SDG	10
		Indicador de sostenibilidad	10,0	DADEP	10,0	Recursos en plan estratégico 2024
Proyectos de inversión para 2024	10					

económica institucional		SDG	10,0	Recursos en plan estratégico 2024	10
				Proyectos de inversión para 2024	10
Indicador de pertinencia estratégica	5,2	Estrategia	1,5	Percepción de la ciudadanía respecto a la armonización del diseño e implementación de procesos de recuperación y sostenimiento con la población, sus necesidades y prioridades	0
				Percepción ciudadana de la consistencia en las medidas de recuperación y sostenimiento del espacio público con el contexto	3
	Resultados	8,9	Capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público	8	
			Efectividad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público	9	
			Efectividad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público	9	
			Efectividad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	10	

Fuente: Elaboración propia Econometría Consultores, 2024

Las valoraciones de los indicadores se expresaron en una escala de 0-10, tal y como se indicó en el análisis cuantitativo. Se toman como fuente los valores de las medianas de cada una de las categorías evaluadas. Como resultado del cálculo, se obtiene un indicador de sostenibilidad de 7,4 sobre 10, nivel alto⁴¹. Esto implica que la gestión que se ha adelantado en materia de recuperación y sostenimiento cuenta con capacidades para lograr que los resultados y capacidades alcanzadas se mantengan en el tiempo.

Analizando cada una de las categorías, en materia de eficacia sostenible se obtuvo un resultado de 7,1 sobre 10, considerado alto. Para este cálculo, se seleccionaron para cada dimensión, las variables alineadas en concepto, toda vez que indican una contribución directa a la sostenibilidad de los resultados. Se describen, a continuación, sus dimensiones:

- En la dimensión técnica, se escogen las valoraciones sobre sostenibilidad de los tipos de procedimientos, alcanzando un resultado de 7 sobre 10, nivel alto. Se identifica que hay una mayor percepción de sostenibilidad de procedimiento administrativos y judiciales, cada uno valorado en 8. El reto lo tiene el procedimiento persuasivo, que se valoró su sostenibilidad en 5.
- En la dimensión institucional, se escogen variables sobre articulación, capacidades de las entidades distritales para mantener las acciones y para resolver problemas de EP, lo cual se valoró en 2,3 sobre 10, lo que se ubica en un nivel bajo. El menor valor se obtiene en materia de articulación.

⁴¹ Para la interpretación del indicador, valores entre 0 y 3,25 corresponden a un nivel bajo; valores superiores a 3,25 y hasta 6,75 corresponden a un nivel medio y superiores a 6,75 corresponden a un nivel alto.

- En la dimensión económica se escogen variables de suficiencia de recursos propios y de otras fuentes. Se obtiene un resultado de 8,9 sobre 10, considerado alto. Los actores consideran que se cuenta con recursos financieros suficientes para gestionar las acciones de recuperación y sostenimiento.
- En la dimensión social, se escogen variables relacionadas con la capacidad que se ha logrado para mejorar temas de convivencia y en relación con el equilibrio entre deberes y derechos ciudadanos en el uso del EP. Se logra un resultado de 7,4, considerado alto.
- En la dimensión ambiental, se valora, desde lo documental, si tanto DADEP como SDG aportan al cumplimiento de los ODS. En consulta a los planes de acción para la vigencia 2023 y 2024 de ambas entidades, se observa esta contribución. Se obtiene una valoración de 10.

En complemento, el indicador de sostenibilidad económica institucional tiene un resultado de 10 sobre 10. Se considera, a juicio del evaluador, que tener recursos y proyectos de inversión para 2024 en DADEP como SDG para fortalecer las medidas de recuperación y sostenimiento del EP, contribuye directamente a la sostenibilidad de los resultados.

Finalmente, se calcula el indicador de pertinencia estratégica, el cual se logra a partir de dos variables indagadas a la ciudadanía relacionadas con la estrategia y los resultados. La estrategia se analiza desde la armonización entre el diseño e implementación de acciones y la consistencia entre ellas. Esto se valoró en 1,5 sobre 10, que en la escala corresponde a un nivel bajo. La percepción sobre armonización entre el diseño y la implementación de procesos para la recuperación se consideró nula por parte de la ciudadanía. La segunda variable es la de resultados, que se mide con la valoración sobre la capacidad resolutoria frente a problemas de invasión del EP y la efectividad de los procedimientos. En total, este indicador logra un resultado de 5,2 sobre 10, que se afecta por la baja percepción ciudadana sobre la operación.

A manera de conclusión, es necesario definir acciones de sostenibilidad más concreta, pues las medidas expresadas y las valoraciones sobre aspectos de sostenibilidad no se identifican formalizadas. De hecho, se valoró como media la sostenibilidad de los procesos, siendo aquellos para la defensa preventiva/persuasiva los de menor valoración. Esto, en relación con la necesidad expresada de la ciudadanía y la necesidad de mejorar el conocimiento que tiene sobre los procesos y las normas, es necesario reforzar para lograr la mejora de la confianza de estas comunidades en la autoridad y en el proceso de recuperación. Como se indicó, se demandan esfuerzos para incrementar actividades pedagógicas y de apropiación ciudadana sobre el EP.

Capítulo 5

CONCLUSIONES

5.1 EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

5.1.1 Contexto normativo, roles y competencias

En general se encuentra que la normatividad es amplia y suficiente, para algunos excesiva, pero aún hace falta establecer normas y políticas efectivas para fortalecer la pedagogía ciudadana y formar una cultura de respeto y cuidado del espacio público. El proceso de recuperación tiene un fundamento legal robusto, de orden nacional, que comprende desde definiciones constitucionales y leyes estatutarias como el Estatuto Orgánico de Bogotá Ley 1421 de 1993, modificada por la Ley 2116 de 2021, Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) y Ley de Desarrollo territorial (Ley 388 de 1997. En lo referente al componente de sostenimiento y de coordinación institucional, las normas son más de carácter distrital y local, particularmente las referentes al aprovechamiento económico del espacio público (Decretos 552 de 2018 y 493 de 2023)) y coordinación para políticas de espacio público (Decreto 149 de 2019)

En cuanto a la percepción de importancia de las normas, el artículo 140 del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana es mencionado como la principal norma que da respaldo a las acciones de recuperación de EP, y se ve complementada de forma importante por el DD 555/ 2021 que adoptó la revisión del POT. Otros decretos sobre temas específicos expedidos por la Alcaldía Mayor también son valorados como de gran utilidad, por ejemplo, los DD 552 de 2018 y DD 493/2023, entre otros, en temas de aprovechamiento económico del EP como herramienta preventiva de la ocupación indebida; el DD 014/2023 sobre disposición inadecuada de residuos sólidos además de los que asignan competencias como el DD 411/2016. También son importantes los Acuerdos del Consejo Distrital, por ejemplo, sobre ventas informales el AD 812/2021 y el AD 896/2023; o que asignan competencias al DADEP como el AD18/1999 y el 735/2019.

Si bien, el desarrollo de las competencias funciona de acuerdo con las normas, el sistema es complejo porque interactúan responsabilidades de diversos actores que deben coordinarse de acuerdo no solo con las normas, sino que también deben tenerse en cuenta las sentencias de las altas cortes que en casos específicos han modulado los derechos en conflicto, en especial para el caso de los vendedores informales. Adicionalmente algo que aumenta la complejidad del sistema

para las entidades responsables es el objetivo de los procesos de recuperación se centra en la ciudadanía a través del balance de derechos y deberes que entran en conflicto en el uso del espacio público. La ciudadanía participa las denuncia y solicitudes a las autoridades, pero también como parte infractora y debería ser un actor fundamental en los compromisos de recuperación y en el desarrollo del sostenimiento.

Las funciones y responsabilidades se encuentran dispersas y descentralizadas, lo cual exige un nivel muy alto de coordinación e intercambio de información. Los alcaldes locales deben dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público (Estatuto Orgánico de Bogotá) y adelantar las actuaciones administrativas, el inicio de las actuaciones puede originarse en las prioridades de la localidad, o la información puede llegar directamente de la ciudadanía, canalizarse a través del DADEP o de la SG; los inspectores de policía de acuerdo con el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana llevan los procesos sancionatorios, que pueden ser solicitados por el DADEP o por la SDG, u originarse en un desacato a las decisiones administrativas de los alcaldes locales. al tiempo que el IPES debe ofrecer alternativas económicas, caracterizar y reubicar a vendedores informales (DD 098/2004) con la información recibida desde la alcaldía, y en comunicación con DADEP y/o SDG, pero frecuentemente el incentivo económico es inferior a la ganancia de ocupar indebidamente y se presentan reincidencias.

En la práctica existen en algunos casos, diferencias de interpretación sobre el alcance de las diferentes competencias, como por ejemplo en el caso de las Ventas informales en el sistema Transmilenio, no es claro qué entidad debe encargarse de ese tema: El IPES, La Secretaría de Desarrollo Económico, Transmilenio o Secretaría de Movilidad. En otros casos hay situaciones en donde se presentan confusiones en la ciudadanía y en algunos funcionarios sobre el alcance de las competencias del DADEP, pues si bien su nombre implica la defensa del Espacio público sus funciones son más inmobiliarias y no tiene la función directa de recuperarlo, aun así, es activo en las acciones preventivas y persuasivas. Dentro de las competencias del DADEP está actuar cuando se corre peligro de ocupación, o cuando hay ocupación y corre peligro la tenencia de los bienes públicos, incluidos el espacio público y los otros bienes fiscales del Distrito. También los profesionales de la Subdirección de Gestión Inmobiliaria y de Espacio Público levantan información técnica y jurídica para alimentar los procesos que se desarrollan en las inspecciones de policía y en las alcaldías locales incluso participando en las audiencias y presentando recursos de apelación que deben ser resueltos en segunda instancia por el mismo DADEP, lo cual hace que la entidad termine actuando con un doble rol en esos procesos. La SDG, como cabeza del sector Gobierno, al cual pertenecen el DADEP y las alcaldías locales, está encargada de liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas para la defensa del espacio público (DD411/2016). En esa tarea de coordinación establece vínculos de comunicación y coordinación con diferentes entidades distritales de acuerdo con la naturaleza del conflicto de uso que dan origen a cada acción de recuperación y por lo tanto es una pieza clave de la

arquitectura institucional convirtiéndose en el punto focal central de todos los procesos. Esto es una fortaleza en la medida que la SDG cuenta con la jerarquía y la capacidad de convocatoria requerida para componer los equipos interinstitucionales que deben acompañar cada intervención y esto debería facilitar la planificación de las posteriores acciones de sostenibilidad, basándose en el análisis de los comportamientos de uso inadecuado del EP que dan origen a las acciones de recuperación. Sin embargo, también puede convertirse en un factor de riesgo de cuellos de botella, ante un incremento de los procesos que pueda superar la actual capacidad del SDG para llevar a cabo esa coordinación.

En términos de la normatividad, existe una sólida legislación nacional para temas asociados a la recuperación del espacio público, un marco regulatorio y normas urbanísticas para temas de diseño, manejo, financiación y sostenibilidad de los diferentes espacios públicos, que tienden a asignar la responsabilidad de la sostenibilidad en entidades del nivel central. En términos generales los actores institucionales públicos califican las normas como suficientes y no plantean necesidades de ajustes o cambios urgentes a ellas, Sin embargo se evidencia la necesidad de desarrollar pedagogía social para normas recientes (como la adopción del nuevo POT) de manera que se facilite una adecuada aclaración a temas del Código Nacional de Policía (en aspectos como consumo de licor en zonas públicas) y para facilitar la interpretación en las instancias y procesos locales, especialmente las referentes a mecanismos de sostenimiento.

5.1.2 Capacidad y recursos institucionales

La capacidad institucional medida a través del índice de capacidad institucional (ICI) en tres dimensiones: capacidad de programación, capacidad de ejecución y capacidad de control. Los resultados muestran que, en promedio, para el conjunto de actores institucionales de entidades distritales involucradas, existe un nivel adecuado y suficiente de capacidad, con fortalezas en la capacidad de programación y ejecución, así como algunas debilidades en capacidad de control.

Las mayores fortalezas en la capacidad de programación se presentan en el desempeño e idoneidad de los equipos de trabajo, la suficiencia de los recursos financieros de diferentes fuentes y la definición adecuada de lineamientos internos. Si embargo hay un espacio de mejora en cuanto a la formulación de planes estratégicos orientados a la sostenibilidad de la recuperación y a la capacidad de gobernanza y coordinación para el seguimiento de los procesos. En cuanto a capacidad de ejecución es importante destacar el conocimiento y aplicación de los procedimientos y la existencia de recursos normativos, técnicos y de información suficientes. Los principales déficits que se encuentran en la capacidad de control se relacionan con la ausencia de indicadores que permitan mejorar de manera continua los procesos.

Un mecanismo que potencia las capacidades institucionales de programación y ejecución son los espacios de interacción interinstitucional. La capacidad de planeación de intervenciones preventivas está centrada en el DADEP y de acuerdo con los actores consultados existe una

capacidad suficiente, lo cual resulta importante en la medida que esta entidad desarrolla la investigación previa que debe facilitar la toma de decisiones de intervención. La planeación se hace mediante reuniones del área de defensa, lo que permite un mayor conocimiento del trabajo que realiza cada equipo. La planeación de otro tipo de actuaciones, basadas en denuncias la información puede llegar a la correspondiente alcaldía, DADEP o a la SDG, y es esta última entidad la encargada de planear qué actores deben participar, y cómo se debe intervenir. También en este caso se convoca a una reunión con un representante de la correspondiente alcaldía local y las entidades involucradas.

En cuanto al recurso humano, en el DADEP se percibe que, aunque el desempeño y la calidad del trabajo de los funcionarios existentes es muy buena, existe un déficit importante en términos de la cantidad de personas que se requiere. Para esta entidad el principal problema de capacidad es la insuficiencia de recursos financieros, pues las responsabilidades son grandes y el presupuesto es bajo. En términos de recursos tecnológicos, en DADEP se considera que existe una alta capacidad, pues incluso los desarrollos de software se llevan a cabo internamente y se cuenta con información confiable y oportuna cuando se requiere. En otros recursos como materiales, dotaciones, herramientas, maquinaria y similares existe una percepción generalizada de escasez.

En el caso de la SDG, se considera que el tamaño del equipo actual es suficiente, en la medida que se complementa con el trabajo de las alcaldías locales. Sin embargo, en el equipo de inspectores se evidencia un consenso en cuanto a la necesidad de mayor cantidad de recurso humano para descongestionar y evacuar los procesos. En ambas entidades distritales hay una proporción alta de funcionarios que se contratan por prestación de servicios y los tiempos de los procesos contractuales a comienzos de año, hace que se genere un déficit transitorio en la capacidad de estos equipos.

En las alcaldías locales se percibe una muy baja capacidad institucional tanto desde la disponibilidad de recursos humanos, equipos, maquinaria y recursos tecnológicos. La carga de responsabilidades es muy alta y la capacidad operativa es muy baja. Tanto desde el nivel central, como desde las localidades, se admite que las capacidades de las alcaldías locales son bajas para atender las cargas en aspectos como la gestión jurídica y apoyo logístico.

Hay que fortalecer las alcaldías locales, hay que darles más ponderación de importancia. Un alcalde local no tiene las herramientas y el poder para poder digamos decidir que si autónomamente se inicia una acción judicial para recuperar el espacio público, porque se puede meter en un problema, lo denuncian en la personería y después de que lo denuncian en la personería y dicen que violó los derechos humanos y bla bla y le meten una sanción disciplinaria, no puede volver a ejercer un cargo público, las alcaldías están muy desprotegidas como para para iniciar este tipo de acciones, y en general cualquier servidor público le tiene miedo a eso

por las consecuencias que eso pueda tener en el futuro. (Entrevista funcionario nivel central, 2024)

5.1.3 Mecanismos de articulación y cooperación

El nivel de articulación o cooperación financiera, administrativa, técnica, tecnológica y organizacional, de las instituciones distritales encargadas del proceso de recuperación y sostenimiento del espacio público, ha sido adecuada, pero tiene muchos aspectos en los que puede mejorar. La SDG es el punto central de la arquitectura institucional, por ser la encargada de la coordinación, y a nivel distrital se han establecido los canales de información formales que funcionan adecuadamente. En principio la SDG debe tener una comunicación fluida y permanente con las alcaldías locales no solamente por los temas relacionados con recuperación del EP, sino para múltiples aspectos de la administración, sin embargo, resulta necesario establecer mecanismos oportunos para la actualización de las bases de datos de contactos, que soporten tanto la rotación normal de personal como la que se presenta en los cambios de administración⁴². Estas deben mantener actualizados no sólo los datos de contacto del alcalde local sino los de todos sus colaboradores relacionados con los procesos de recuperación.

En el caso de las alcaldías se percibe principalmente una falta de articulación efectiva con la Policía Metropolitana y con la ciudadanía. En operativos en donde la comunidad está en actitud de enfrentamiento algunas veces los funcionarios locales y distritales no han contado con el apoyo solicitado a la policía. Muy posiblemente esto se debe a que este tipo de acciones pueden no ser las prioritarias en algunos momentos frente a otras situaciones de seguridad y los efectivos de policía no siempre son suficientes para atender todos los frentes. En cuanto a la coordinación entre las alcaldías locales y las entidades del nivel central se presentan puntos de vista divergentes. Mientras que los actores en lo local consideran que hay buena coordinación, los actores a nivel distrital consideran que se encuentra en un nivel medio bajo.

La articulación se puede analizar en dos aspectos: la articulación entre los actores que intervienen en el proceso, la articulación entre los niveles central, local y de apoyo, y la articulación entre los procedimientos de priorización, recuperación y sostenimiento.

Respecto a la articulación entre actores, hay unas prácticas y arreglos institucionales consolidados y que muestran que desde una claridad normativa y coordinación institucional, hay relaciones funcionales eficientes en los procedimientos, específicamente en el de recuperación. Respecto al procedimiento de priorización, no hay una articulación tan fuerte ya que las iniciativas que

⁴² Esto se evidenció en la gestión para concertar las entrevistas de la evaluación

generan los operativos vienen de actores exógenos como ciudadanos, entidades externas o fallos judiciales y por tanto, la acción es más reactiva.

En cuanto al proceso de sostenimiento, si se pone en evidencia que hay una articulación débil entre la restitución y la sostenibilidad. Situación que hace que la relación entre Alcaldía Local y entidad administradoras del espacio público no tenga mecanismos estructurados de articulación, situación que además es mencionada como una de las mayores dificultades del proceso, que es la sostenibilidad del espacio público y de sus acciones de recuperación, que conduce a que muchos procedimientos se pierdan por la recurrente reocupación de los mismos por personas que ejercen una ocupación y aprovechamiento indebido, como lo señala un actor institucional directivo del nivel central:

“Una pregunta difícil, porque, por ejemplo, yo te diría, en manera de sostenimiento y lo de la sostenibilidad es el lunar más negro que tenemos como administración, no solo como secretaria, sino como administración. Porque, por ponerte un ejemplo, el Parque Santander que está en el centro, al lado del edificio de Avianca y al lado del Museo del Oro. Yo, (Nombre propio), recuperé ese espacio y lo pinté y lo adecué por lo menos seis veces. Por lo menos seis veces en un lapso de tres meses, una cosa así, y te lo digo, que a la última vez pusimos una cámara a grabar y en menos de dos horas ya está otra vez grafitado el parque. Como para que nosotros también veamos, viéramos qué era lo que pasaba. Y la sostenibilidad del espacio es, yo sí creo que, pues no voy a decir cero, pero la sostenibilidad de lo que hacemos en temas del espacio público es muy baja. (Actor institucional central, entrevista, 2024)

La articulación entre recuperación y sostenimiento, es, además del control del estado del espacio público, que está dividido en numerosas entidades sin mayor injerencia de las Alcaldías Locales, los puntos críticos de la cadena de valor.

5.2 EVALUACIÓN DE OPERACIONES

La formulación de las conclusiones se desarrolla con base en la aplicación de la Evaluación Basada en Resultados y Evaluación Realista, las cuales en el planteamiento de los CMO hacen uso del enfoque de la generación de valor público, a través de la cadena de valor.

5.2.1 Contexto

En materia de contexto, y teniendo en cuenta con lo analizado desde la perspectiva institucional, las operaciones se desarrollan centradas en la ciudadanía, más desde el rol de denunciante que por ser aliado en el desarrollo de la gestión de recuperación. A su vez, esta recuperación que es la base para el sostenimiento exige articulación entre el DADEP, la SDG, las AL y las inspecciones de policía, donde cada uno cumple roles específicos pero que se articulan en los

operativos. La revisión de los procedimientos no permite identificar los roles que se requieren de otros actores que pueden estar presentes en estos, ya sea porque la ciudadanía lo demanda o porque solo se señala que se articularán otros actores de ser necesarios sin identificar responsabilidades específicas.

5.2.2 Mecanismos

En materia de mecanismos, el análisis de la operación también muestra que criterios de priorización diferenciados para los procesos de recuperación no son explícitos en los procedimientos y para los de sostenimiento no hay documentación. De antemano, es de citar que no se especifican gestiones específicas para el sostenimiento, constituyendo así una conclusión en materia de posicionamiento solo de la recuperación. La medición de eficacia y la documentación de los procedimientos son argumento de ello.

Es clave en los mecanismos, en relación con el contexto que marca la importancia de los operativos, el óptimo funcionamiento de los sistemas de información. Lo anterior no solo por el registro de las actuaciones que vale la pena citar, se identifica exhaustividad de registros como evidencia del cumplimiento de diversas actuaciones tanto en el DADEP como en la SDG, sino por constituir el eje del diálogo con los ciudadanos, ya sean infractores o no. Estos sistemas están adoptando mecanismos de interoperabilidad para garantizar que reflejan información real sobre los procesos que avanzan de recuperación y del estado de los procesos de defensa, pero aún no se ven los resultados.. Esto aspectos contribuye a la descongestión administrativa.

5.2.3 Resultados

En relación con los resultados, se identificaron brechas en los procesos y procedimientos y posibilidades de mejora en la fijación de metas e indicadores que se alimenten de la ejecución de las actividades, a la articulación entre las gestiones persuasivas/preventivas con la gestión de defensa administrativa (no correctiva), la mejora en la integración de los sistemas de información para garantizar la calidad de los datos registrados y disponibles para la ciudadanía, en particular del LICO, el RNMC y el SIDEPA. Se requiere también incluir puntos de control que garanticen trazabilidad en la operación con el fin de garantizar que las medidas implementadas han sido sostenibles.

5.2.4 Buenas prácticas, factores de éxito, y fortalezas de la operación

Del análisis del funcionamiento de los procesos y el diálogo con diferentes actores tanto a nivel distrital como a nivel de los estudios de caso se identifican importantes fortalezas y factores de éxito que se enumeran a continuación:

- **F1. La normatividad es muy completa y los actores institucionales cuentan con roles y competencias bien definidos y delimitados.** Esta normatividad combina leyes y decretos del ámbito nacional, con decretos y acuerdos distritales, resoluciones de las

entidades y la jurisprudencia de las altas cortes. Tanto DADEP como SDG y con el apoyo de la SJD cuentan con equipos jurídicos calificados que emiten conceptos sobre la normatividad. Una buena práctica en este aspecto es la publicación y registro histórico en las páginas web de las entidades, las cuales son de acceso público.

- **F2. Equipo idóneo de trabajo, comprometido y con conocimiento acumulado.** A nivel de las entidades distritales se reconocen factores de éxito como la calidad del talento humano, no solo por sus perfiles profesionales, experiencia acumulada y los conocimientos técnicos y normativos sino por su compromiso con la misionalidad de las entidades y voluntad de trabajo. El contar con equipos especializados y exclusivos para los temas de recuperación del EP ha sido una buena práctica que ha favorecido la acumulación de capital humano.
- **F3. Existe un alta capacidad de programación y planeación.** La definición clara de los lineamientos y criterios de priorización, han sido factores de éxito para consolidar estas capacidades. La convocatoria a reuniones de coordinación durante la programación de los operativos y actividades ha sido una buena práctica que ha facilitado la coordinación durante la planeación operativa.
- **F4. Hay un alta capacidad de ejecución, organización y respuesta.** La suficiencia de los recursos técnicos, normativos, financieros y de información a nivel de las entidades del orden distrital, han sido factores de éxito claves en la ejecución de los procedimientos con una acción oportuna en la mayoría de los casos. Las reuniones interinstitucionales de coordinación y el adecuado funcionamiento y uso de los sistemas de información han sido prácticas que han ayudado a formar esta capacidad
- **F5. Adecuada coordinación y articulación desde las entidades distritales.** El contar con una entidad de alto nivel como la SDG en las labores de coordinación ha sido un factor de éxito por su capacidad de convocatoria y la relación de actualidad que tiene con las alcaldías como cabeza del sector gobierno. Una buena práctica en este sentido es el apoyo permanente en temas jurídicos que la SDG presta a las alcaldías locales y el apoyo logístico a los inspectores de policía
- **F6. Adecuado funcionamiento y uso de las herramientas tecnológicas.** En general se cuenta con la información necesaria para el desarrollo de los operativos y para el establecimientos de pruebas en los procesos administrativos. Un factor de éxito en este tema ha sido la adecuada disponibilidad de información y la facilidad de manejo de los sistemas. Una buena práctica es el suministro de información de los sistemas del DADEP para alimentar los procesos administrativos adelantados tanto por las alcaldías como por los inspectores de policía, lo cual ayuda al levantamiento de pruebas y hace más expedito el proceso verbal abreviado

5.2.5 Cuellos de botella, problemas y debilidades de la operación

Las debilidades y problemas de la operación que pueden constituirse en cuellos de botella de los procesos se identifican a continuación

- **D1. Complejidad de la normatividad y desconocimiento** de los procedimientos por parte de algunas entidades de apoyo. La arquitectura institucional para el sostenimiento del espacio público es compleja porque comprende diversos actores, múltiples normas, jurisprudencia y muchas funciones que cumplir. Los funcionarios nuevos y especialmente los de las entidades sectoriales que apoyan los operativos, no siempre logran dominar el conocimiento de todos los detalles normativos necesarios. Esto puede generar cuellos de botella en algunas ocasiones por diferencias en interpretaciones sobre a quién corresponde cada función y cuál es el papel de esas entidades en los grupos que acompañan los operativos.
- **D2. Falta de apoyo de algunas entidades sectoriales del distrito.** Existen 19 entidades de la Administración Distrital que tienen la función de administrar bienes inmuebles del espacio público y no todas ellas delegan a funcionario idóneos o con capacidad de decisión o conocimiento para establecer la oferta programática y aportar información sectorial en los grupos que realizan los operativos.
- **D3. Insuficiencia de personal, alta rotación, e informalidad en la contratación** en algunas entidades. En cuanto a la suficiencia del recurso humano en SDG el tamaño del equipo se considera suficiente, mientras que en DADEP se percibe como insuficiente. En las alcaldías locales se percibe una muy baja capacidad institucional tanto desde la disponibilidad de recursos humanos, equipos, maquinaria y recursos tecnológicos. La carga de responsabilidades es muy alta y la capacidad operativa es muy baja. Entre los inspectores de policía se evidencia la necesidad de mayor cantidad de recurso humano para descongestionar y evacuar los procesos
- **D4. Documentación desactualizada de los procedimientos y aislada entre entidades.** Cada entidad tiene documentados sus procedimientos de manera independiente pues así lo exigen los sistemas de aseguramiento de la calidad, sin embargo, al no incluir interacciones con los procesos de otras entidades se dificulta el entendimiento de los roles y responsabilidades. La última actualización del procedimiento de defensa preventiva/persuasiva es de 2019 y por lo tanto no incluye disposiciones legales y normativas posteriores a esa fecha como los DD 072 y 493 de 2023 y el DD 555 de 2021.
- **D5. Los procesos de recuperación y sostenimiento son independientes y en muchos casos procesos desarticulados.** La documentación de los procesos de recuperación de espacio público es completa tanto en DADEP como en la SDG. Los procesos de sostenimiento corresponden a las entidades administradoras y en la medida que cualquier nueva ocupación de un espacio público recuperado se puede solucionar con actuaciones policivas, es posible que no todas estas entidades tengan un procedimiento definido para esto.
- **D6. Reducida capacidad de seguimiento y control.** En general no se han definido indicadores para mejorar continuamente del desempeño en proceso y las metas de gestión se ajustan debido a la gestión efectuada.

- **D7. Baja capacidad de las alcaldías locales en la planificación y ejecución.** En las alcaldías locales se percibe una muy baja capacidad institucional tanto desde la disponibilidad de recursos humanos, equipos, maquinaria y recursos tecnológicos. Tanto en la planificación como en la ejecución requieren del acompañamiento de la SDG
- **D8. Disponibilidad de recursos afectada por la inflexibilidad presupuestal.** La disponibilidad de recursos es un cuello de botella que se observa en la poca disponibilidad de personal (formalización del empleo) para gestionar recuperaciones y para el control de los espacios públicos recuperados, desplazamientos requeridos para los procedimientos, equipos para operativos y falta de espacios físicos para guardar las mercancías incautadas. Particularmente frente al tema de recursos, se presenta un cuello de botella en la disponibilidad de los recursos logísticos requeridos y en la articulación institucional para adelantar los operativos, lo que puede afectar la eficacia frente al uso, lo que incide también en la credibilidad en las instituciones. Aun así los funcionarios califican la disponibilidad de recursos financiera como suficiente con un valor medio alto.

5.2.6 Oportunidades

Las siguientes son las oportunidades

- **O1. Implementación del nuevo PDD y meta ambiciosa de recuperación.** Al momento de finalizar esta evaluación, el documento de las bases para el Plan Distrital de Desarrollo se encuentra finalizado y no es factible formular recomendaciones de la evaluación que requieran ser formuladas como parte del PDD. Sin embargo, el documento en discusión para la aprobación del PDD incluye diferentes programas y acciones que se relacionan directa o indirectamente con la generación y manejo del espacio público. En su implementación aún es posible incorporar medidas preventivas o complementarias para los procesos de recuperación. En particular el Plan incorpora la meta de “Recuperar 30 mil metros cuadrados de espacio público para la movilidad” a cargo de la Secretaría de Movilidad, pero no existen metas cuantitativas para el DADEP o la SDG en términos de recuperación del EP dentro del Programa 6. Espacio público seguro e inclusivo.
- **O2. Expedición de la Política distrital de Ventas Informales (PDVI),** la cual busca la inclusión social y productiva en condiciones dignas a los vendedores y vendedoras informales. Si bien la desorganización del comercio informal no es la única causa de ocupación indebida del espacio público, la generación de soluciones para este tipo de población vulnerable ayuda a contar con una mayor cantidad, calidad y variedad de alternativas, que facilitarían el alcanzar soluciones concertadas y voluntarias para la restitución de espacios ocupados
- **O3. Creciente interés de la sociedad civil por la defensa del espacio público.** Se han venido consolidando organizaciones comunitarias, cívicas y ciudadanas interesadas en aportar sus esfuerzos en el trabajo por la defensa y aprovechamiento ordenado del espacio público. también se evidencia la consolidación de fuertes liderazgos comunitarios que pueden jugar a

favor o en contra de la restitución de acuerdo con como se gestionen las relaciones público-privadas La ciudadanía tiene la potencialidad de jugar un papel muy importante no solo en la denuncia sino en la gestión de la sostenibilidad de las recuperaciones.

- **O4. Implementación de las UPL en el marco del POT.** El Plan de Ordenamiento Territorial - Bogotá Verdece 2022-2035, buscando un enfoque de urbanismo de proximidad en la que en el que la ciudadanía disponga de los servicios básicos y esenciales a una distancia no demasiado amplia (el límite se ha establecido en 15 minutos) ha permitido implementar Unidades de Planeamiento Local que permitirán una acción más descentralizada y una solución más focalizada y pertinente de diferentes conflictos y en especial los que tienen que ver con la ocupación y uso del espacio público.

5.2.7 Amenazas

Las siguientes son las amenazas que se identifican

- **A1. Dinámicas heterogéneas locales en la ocupación indebida del EP.** En algunas localidades y zonas específicas de la ciudad se presentan mayores crecimientos de la ocupación indebida del espacio público lo cual podría exigir esfuerzos diferenciales. Uno de estos casos es la Localidad de Kennedy, la cual alberga 1.2 millones de habitantes y en donde los actores consultados identifican un rápido crecimiento de las ocupaciones indebidas.
- **A2. Imagen desfavorable de la ciudadanía sobre la capacidad y articulación del distrito** y resistencia al uso de métodos coercitivos. La ciudadanía consultada calificó con valores inferiores a 3 en una escala de 0 a 10, tanto la capacidad como la articulación en el distrito para solucionar los problemas de ocupación del espacio público. Esta imagen de descoordinación e ineficacia puede afectar la manera en la que las comunidades deciden participar y colaborar en los procedimientos de recuperación y sostenimiento especialmente si se requieren acciones policivas.
- **A3. Riesgo de incremento en la ocupación indebida del EP,** impulsada por el crecimiento de población migrante y de actividades de solución logística de última milla. Además del crecimiento, que se ha presentado en todas las ciudades colombianas, de población venezolana migrante también se han incrementado los servicios de mensajería y otras de las actividades económicas para soluciones logísticas y de última milla, después de la situación de confinamiento derivada de la pandemia de Covid-19. Esto se ha visto agravado con la reciente desaceleración económica que ha influido en mayor cantidad de población vulnerable buscando desarrollar actividades económicas en el espacio público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Política Distrital de Espacio Público Construyamos juntos la nueva Bogotá Documento Diagnóstico*. Obtenido de https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/10.06.2019_diagnostico_ppdep_compressed_compressed.pdf
- Alvarez, J., & Preinfalk, M. (2018). “Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo. *ABRA*, 38(56), 2215-2997.
- Centro de Gobierno Local . (2024). *Gestión Pública Local - Ejecución Presupuestal 2023 - 2024*. Obtenido de <https://centrogobiernolocal.gobiernobogota.gov.co/datos-locales/gestion-publica-local/ejecucion-presupuestal-2023-2024>
- Comunidad Europea. (2014). *Capacity4dev*. Obtenido de [capacity4dev.europa.eu: https://capacity4dev.europa.eu/groups/evaluation_guidelines/info/preparar-una-pregunta-de-evaluacion_en](https://capacity4dev.europa.eu/groups/evaluation_guidelines/info/preparar-una-pregunta-de-evaluacion_en)
- Concejo de Bogotá D.C. (junio de 2020). *Acuerdo No. 761 DE 2020*. Obtenido de [bogota.gov.co: https://bogota.gov.co/sites/default/files/acuerdo-761-de-2020-pdd.pdf](https://bogota.gov.co/sites/default/files/acuerdo-761-de-2020-pdd.pdf)
- Conpes. (2012). *Documento Conpes 3718: Política Nacional de Espacio Público*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP.
- ConpesDC. (2019). *Documento Conpes DC 06: Política Pública Distrital de Espacio Público 2019-2038*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- DADEP. (2016). *Plan Estratégico 2016 - 2020 DADEP V1*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>
- DADEP. (2019). *Documento CONPES Distrital No. 06 de 2019 Anexo Árbol de problemas*. Obtenido de <https://observatorio.dadep.gov.co/politica-de-espacio-publico>
- DADEP. (2019). *Documento Diagnóstico. Caracterización e Identificación de Factores Estratégicos de la Política Distrital de Espacio Público*. Bogotá: Departamento Administrativo del Espacio Público.
- DADEP. (2019). *Informe de empalme DADEP 2019*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/informes-de-empalme>
- DADEP. (2019). *PLAN ESTRATÉGICO 2016 - 2020*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>

DADEP. (23 de agosto de 2019). *Procedimiento Defensa Administrativa*. Bogotá.

DADEP. (2019). *Procedimiento Defensa preventiva y persuasiva: Código 127 PRCDP 01*. Bogotá: Departamento Administrativo de a Defensa del Espacio Público.

DADEP. (2021). *PLAN DE ACCIÓN INSTITUCIONAL 2021*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>

DADEP. (30 de 12 de 2021). *Procedimiento DIVULGACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN V2*. Obtenido de <https://sgc.dadep.gov.co/2/2/127-PRCEE-02.pdf>

DADEP. (2022). *Caracterización del proceso Defensa del Patrimonio Inmobiliario Distrital*. Bogotá . Obtenido de <file:///C:/Users/Lenovo/OneDrive%20-%20Universidad%20de%20los%20Andes/Casos%20DMBF/Econometria/Espacio%20P%3%BAblico/Bibliograf%C3%ADa/127-PRODP-01%20defensa%20del%20EP.pdf>

DADEP. (2022). *Guía Sistemas de Información* . Obtenido de <https://sgc.dadep.gov.co/6/4/127-GUIGI-02.pdf>

DADEP. (2022). *Informe de gestión y resultados 2022 DADEP* . Bogotá.

DADEP. (2022). *Plan de Acción Institucional 2023*. Bogotá.

DADEP. (2022). *PLAN ESTRATÉGICO DADEP 2022*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>

DADEP. (2023). *Acta 006 del 30 de Octubre de 2023*. Bogotá.

DADEP. (2023). *FORMATO ÚNICO ACTA DE INFORME DE GESTIÓN*. Bogotá .

DADEP. (2023). *Informe de Balance estratégico de la Administración Distrita*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/informes-de-empalme>

DADEP. (2023). *PLAN ESTRATÉGICO -DADEP 2023*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>

DADEP. (31 de enero de 2023). *Plan Estratégico de Tecnologías de la Información 2020-2024* . Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/2023-08/peti-actualizado-20230614.pdf>

DADEP. (2023). *Presentacion 6º Comité Institucional de Gestión y Desempeño*. Bogotá.

DADEP. (2023). *Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público*. Bogotá.

DADEP. (2024). *Auditorías especiales Control Interno*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/control/auditorias-especiales>

DADEP. (2024). *Cuadro de mando de indicadores 2024*. Bogotá .

DADEP. (2024). *Ejecución presupuestal*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/informacion-presupuestal/ejecucion-presupuestal>

DADEP. (2024). *Informes de gestión* . Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/informes-de-gestion>

DADEP. (2024). *Normativa que regula la entidad*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/marco-legal/normatividad-dadep>

DADEP. (2024). *Plan Estratégico DADEP 2024*. Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/planeacion/planes>

DADEP. (2024). *Proyectos normativos para comentarios* . Obtenido de <https://www.dadep.gov.co/marco-legal/proyectos-normativos>

DADEP. (2024). *Visor del Sistema de Gestión*. Obtenido de <https://sgc.dadep.gov.co/>

DADEP. (2024). *Visor del Sistema de Gestión*. Obtenido de <https://sgc.dadep.gov.co/>

DADEP. (2024a). *Procesos y procedimientos para la toma de decisiones*. Obtenido de [dadep.gov.co: https://www.dadep.gov.co/que-es-el-dadep/procesos-y-procedimientos-para-la-toma-de-decisiones](https://www.dadep.gov.co/que-es-el-dadep/procesos-y-procedimientos-para-la-toma-de-decisiones)

DADEP. (2024b). *Sistemas de información DADEP* . Obtenido de [sgc.dadep.gov.co: https://sgc.dadep.gov.co/6/127-MANGI-02.php](https://sgc.dadep.gov.co/6/127-MANGI-02.php)

DADEP. (2024c). *Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de [dadep.gov.co: https://www.dadep.gov.co/transparencia](https://www.dadep.gov.co/transparencia)

DADEP. (2024d). *Normogramas*. Obtenido de [dadep.gov.co: https://www.dadep.gov.co/marco-legal/normogramas](https://www.dadep.gov.co/marco-legal/normogramas)

Econometría Consultores. (2024). *EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES AL PROCESO DE PRIORIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL Producto 1 - Informe Metodológico*. Bogotá.

Fitz-Gibbon, C., & Morris, L. (1975). *Theory-Based Evaluation. Evaluation Comment*.

- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Observatorio del Espacio Público. (2023). *Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público*. Bogotá D.C.: DADEP.
- OCDE. (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación*. Obtenido de <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- Perez-Luco, R., Lagos, L., Mardones, R., & Saez, F. (2017). Diseños de investigación y muestreo cualitativo. Lo complejo de someter la flexibilidad del método emergente a una taxonomía apriorística. *Investigación Cualitativa en Salud - Actas CLAIQ 2017*, (págs. 1111-1120).
- SDG. (31 de octubre de 2018). Procedimiento Restitución del Espacio Público -Decreto 01 de 1984 Versión 2. Bogotá .
- SDG. (3 de junio de 2021). *Plan Estratégico de Tecnologías de la Información - PETI 2021 - 2024* . Obtenido de <https://historico.gobiernobogota.gov.co/transparencia/planeacion/planes/plan-estrategico-tecnologias-la-informacion-peti-2021-2024>
- SDG. (12 de octubre de 2021). Procedimiento para la Inspección Vigilancia y Control en el Espacio Público. Bogotá.
- SDG. (3 de agosto de 2022). Inspección, Vigilancia y Control en Actividad Económica. Bogotá .
- SDG. (2023). *GESTIÓN TERRITORIAL INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL Caracterización del Proceso*. Obtenido de file:///C:/Users/Lenovo/OneDrive%20-%20Universidad%20de%20los%20Andes/Casos%20DMBF/Econometria/Espacio%20P%C3%ABlico/Bibliograf%C3%ADa/get-ivc-c_v3%20proceso%20IVC%20SDG.pdf
- SDG. (2024). *Plan de acción 2020 - 2024*. Bogotá .
- SDG. (2024). *Sistema Integrado de Gestión* . Obtenido de <https://gaia.gobiernobogota.gov.co/content/sistema-integrado-de-gestion-sdg>

- SDG. (2024a). *Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado el 2024, de gobiernobogota.gov.co: <https://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/>
- SDG. (2024b). *Procesos y procedimientos*. Obtenido de gobiernobogota.gov.co: <https://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/procesos-y-procedimientos>
- SDG. (2024c). *Sistemas de información*. Obtenido de sdg.gov.co: <https://www.gobiernobogota.gov.co/contenidos/sistemas-informacion>
- SDG. (2024d). *Normograma Secretaría de Gobierno*. Obtenido de sdg.gov.co: <https://app.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/?q=normas>
- SDP. (2017). *Guía para la formulación de políticas públicas del distrito capital*. Recuperado el septiembre de 2023, de sdp.gov.co: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_para_la_formulacion_de_politicas_publicas_del_distrito_capital.pdf
- SDP. (2018). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Recuperado el septiembre de 2023, de sdp.gov.co: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_seguimiento_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf
- SDP. (2023). *Términos de Referencia - Anexo Técnico Evaluación institucional y de operaciones al proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- SDSCJ. (2020). *PLAN ESTRATÉGICO TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PETI 2020 - 2024*. Obtenido de https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/PL-GT-2_V5_.pdf
- SDSCJ. (noviembre de 2023). *Informe de Rendición de Cuentas Enero a Septiembre de 2023*. Obtenido de <https://scj.gov.co/es/transparencia/planeacion-presupuesto-ingresos/informegestion>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2024). *Sistema Integrado de Gestión de SDG*. Obtenido de <https://gaia.gobiernobogota.gov.co/content/sistema-integrado-de-gestion-sdg>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2024). *Plan de acción 2020 - 2024 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31 de marzo de 2024*. Bogotá.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá . (2023). *INFORME CONSOLIDADO SOBRE LA CALIDAD DE LAS RESPUESTAS EMITIDAS EN EL SISTEMA DISTRITAL PARA LA GESTIÓN DE PETICIONES CIUDADANAS BOGOTÁ TE ESCUCHA, CORRESPONDIENTE AL MES DE DICIEMBRE DEL 2023*. Obtenido de <https://secretariageneral.gov.co/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/informes-sobre-la-calidad/secretaria-distrital-de-gobierno-sdg>

ANEXO 1 – ANÁLISIS CUALITATIVO

[Se incluye en archivo aparte]

ANEXO 2 – ANEXO CUANTITATIVO: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES AL PROCESO DE PRIORIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

Gracias a la consulta que se hizo por parte del equipo consultor se pudieron identificar algunos indicadores que dan cuenta de la situación del espacio público en el Distrito Capital en la cual se enmarca la presente evaluación. Estos indicadores trazarán un esbozo general de la recuperación y sostenimiento del espacio público en el distrito y, además, la percepción que la ciudadanía tiene respecto a este tema.

Para el desarrollo de este apartado, se consultaron las siguientes fuentes de información:

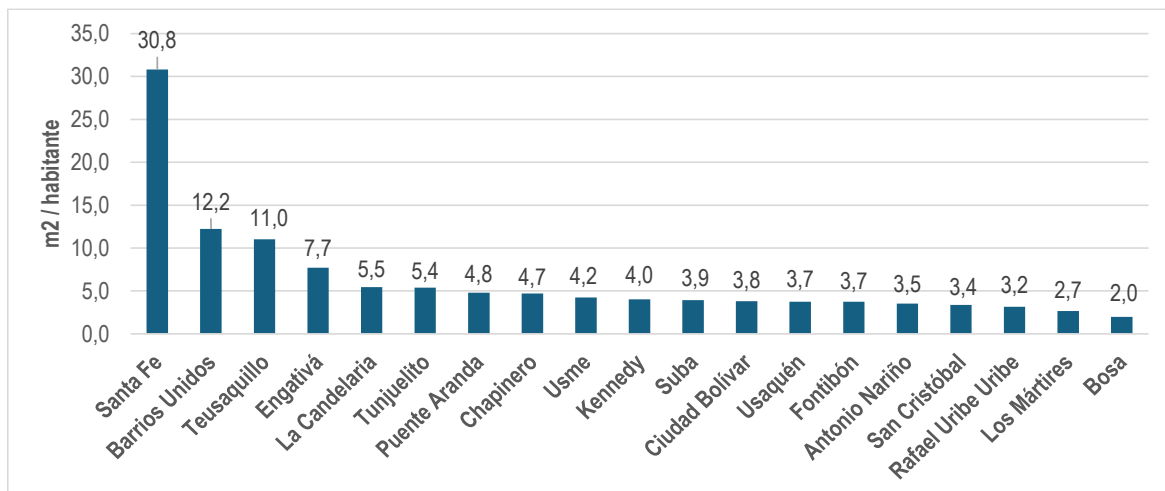
- Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), llevada a cabo por el DANE
- Observatorio del Espacio Público del DADEP
- Encuesta Multipropósito (EM) de Bogotá, desarrollada por el DANE
- Sitio web Bogotá Cómo Vamos, el cual recopila información de diversas fuentes, incluyendo el Observatorio del Espacio Público y la Encuesta de Percepción Ciudadana llevada a cabo por la empresa Cifras y Conceptos.

Consultando estas fuentes se identificaron los indicadores que resultaron más relevantes para dar un contexto general pertinente que enmarca la presente evaluación.

➤ El espacio público en el Distrito Capital en cifras

Según el (Observatorio del Espacio Público, 2023), el indicador de espacio público para la ciudad de Bogotá D.C. es de 4,7 m²/habitante, siendo la localidad de Santa Fe la que mayor valor presentó en este indicador con 30,8 m²/habitante; y el menor valor fue calculado en la localidad de Bosa en donde este indicador fue de 2 m²/habitante. Es llamativo el valor que este indicador toma en la localidad de Santa Fe, pues supera en 18 m²/habitante a la localidad de Barrios Unidos que fue la que presentó el segundo mayor valor. Tal como se observa en la siguiente figura.

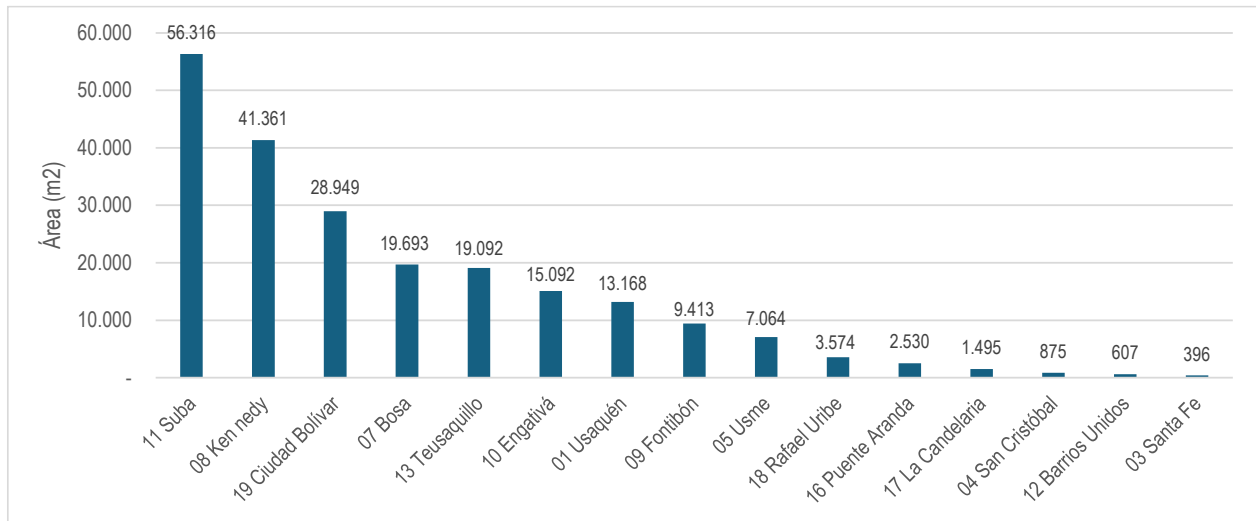
Figura A2.1 - Espacio público efectivo en Bogotá D.C. por localidades



Fuente: Observatorio del Espacio Público (2023)

Así mismo, el espacio público recuperado a 30 de noviembre de 2023 fue de 219.624,5 m2, siendo la localidad de suba en donde más espacio público se ha recuperado, con 56.315,5 metros cuadraros recuperados; a continuación, se relacionan las localidades en donde se han llevado a cabo procesos de recuperación del espacio público junto con el área que se ha logrado recuperar.

Figura A2.2 - Espacio público recuperado en Bogotá D.C. por localidades en 2023

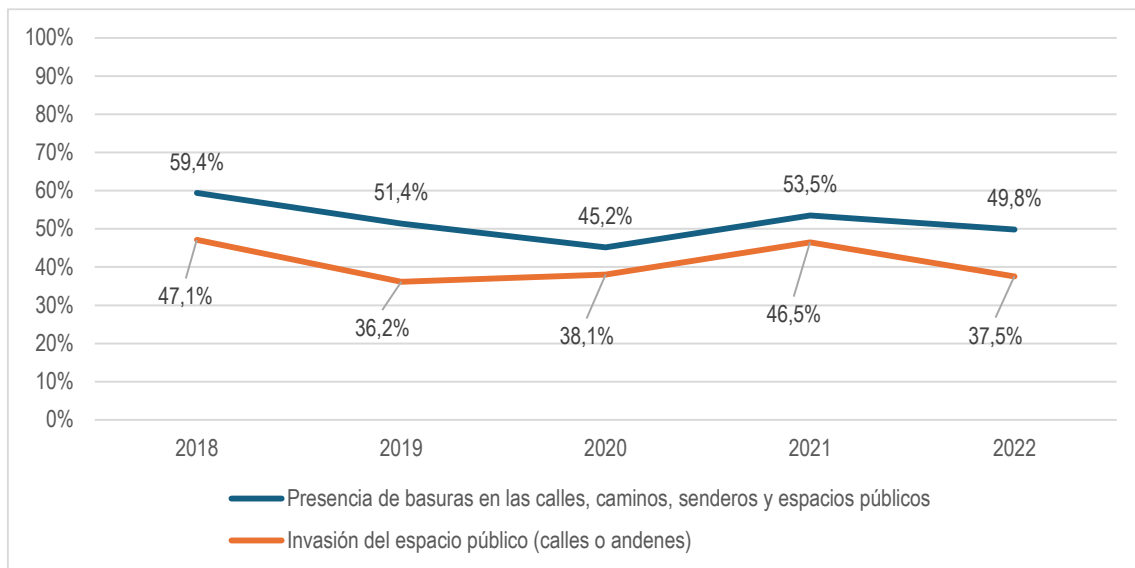


Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio del Espacio Público (2023)

➤ **Percepción de la ciudadanía frente al espacio público en el Distrito Capital**

Es importante describir la percepción de la ciudadanía frente a la disposición y calidad del espacio público, ya que son ellos quienes hace unos de estos espacios y parte de su vida se desarrolla ahí. Así pues, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, frente a la pregunta ¿En los últimos 12 meses, con qué frecuencia se han presentado los siguientes problemas en el sector donde está ubicada su vivienda? i) Presencia de basuras en las calles, caminos, senderos y espacios públicos y ii) Invasión del espacio público (calles o andenes), se tuvo que para el año 2022 el 49,8% de bogotanos reportaron que algunas veces, muchas veces o siempre habían identificado la primera problemática, mientras el 37,5% observó la segunda problemática indagada. Sin embargo, como se puede apreciar en la siguiente ilustración, la percepción de estas problemáticas ha disminuido en aproximadamente 10 puntos porcentuales para el periodo 2018-2022.

Figura A2.3 - Percepción de problemáticas asociadas al espacio público por parte de la ciudadanía en el Distrito Capital

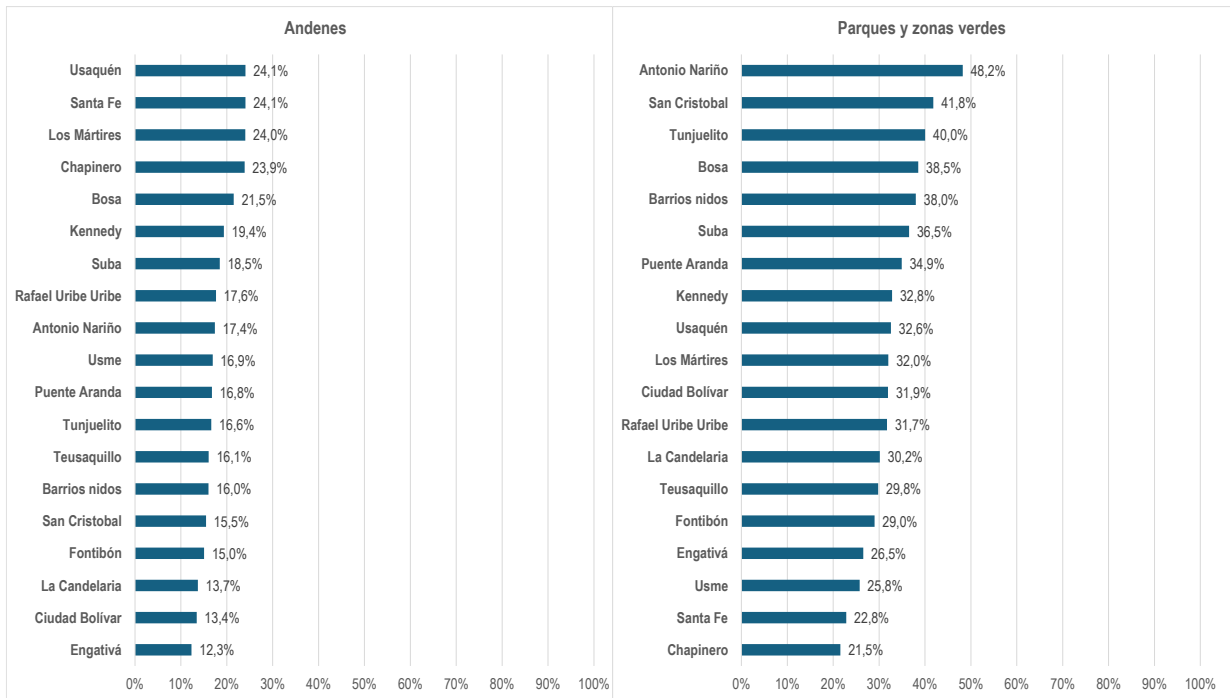


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, DANE (2018-2022)⁴³

Por otro lado, al preguntarle a los Bogotanos: entre el año 2017 y el momento actual ¿cree que la ciudad ha mejorado, empeorado o se mantiene igual, en cada uno de los siguientes equipamientos?: i) Andenes; y ii) parques y zonas verdes, se evidenciaron los porcentajes de personas que creyeron que se había mejorado por cada localidad que se muestran en la siguiente ilustración, allí se puede ver que las localidades en donde más se percibió que se había mejorado en andenes fueron Usaquén, con el 24,1% de sus habitantes y Santa Fe con ese mismo porcentaje. En cuanto al mejoramiento de parques y zonas verdes, se evidencia que este mejoramiento es mayormente percibido en Antonio Nariño y San Cristóbal en donde el 48% y el 41% de personas, respectivamente, percibieron un mejoramiento relacionado con estos equipamientos.

⁴³ Resultados expandidos

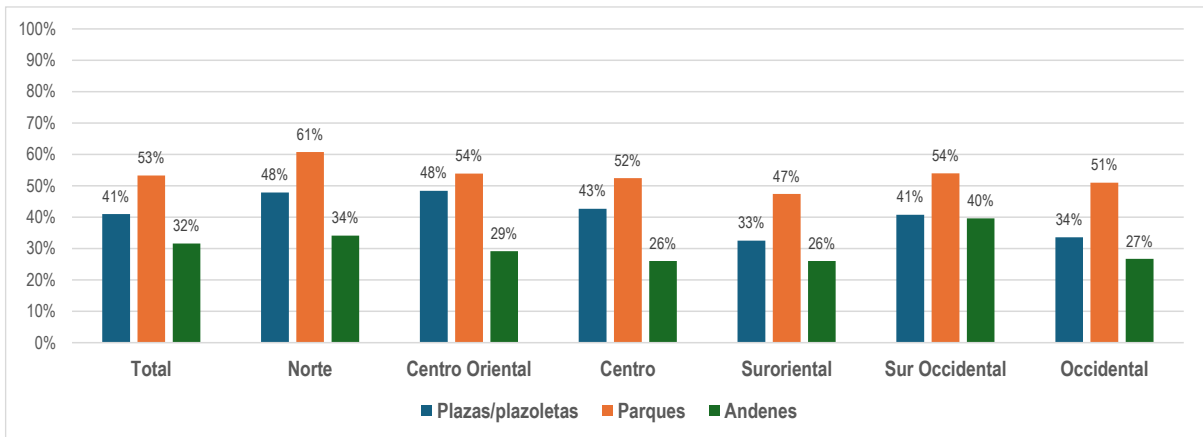
Figura A2.4 - Percepción de mejoramiento de equipamientos asociados al espacio público por parte de la ciudadanía en el Distrito Capital



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Multipropósito, DANE (2021)

Por último, de la Encuesta de Percepción Ciudadana del 2023 indagó a los ciudadanos su nivel de satisfacción frente a diversos temas; en lo relacionado con el espacio público se identificaron los siguientes ítems: i) nivel de satisfacción con plazas o plazoletas, ii) nivel de satisfacción con parques y iii) nivel de satisfacción con andenes. Como se ve en la siguiente ilustración, la satisfacción de la ciudadanía es mayor en lo que se refiere a los parques, ya que el 53% de los Bogotanos se encuentra satisfecho o muy satisfecho con los parques; así como el 41% se encuentra satisfecho o muy satisfecho con las plazas y plazoletas, y el 32% con los andenes. Es de destacar, también, que los mayores valores de satisfacción se encuentran en la zona norte.

Figura A2.5 - Satisfacción con algunos equipamientos del espacio público por zona del Distrito Capital



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Ciudadana, Cifras y Conceptos (2023)

Este es un esbozo general del contexto en el cual se desarrolla la evaluación institucional y de operaciones al proceso de priorización, recuperación y sostenimiento del espacio público en el Distrito Capital. Este apartado de ningún modo es una evaluación de los resultados de este proceso y, por lo tanto, los datos expuestos aquí solamente responden a un análisis descriptivo muy general de lo que se entiende como espacio público y la percepción de la ciudadanía frente al tema.

ANEXO 3 - BASES CUANTITATIVAS

[Se incluye en archivo aparte]

ANEXO 4 - ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD (ESTUDIOS DE CASO)

[Se incluye en archivo aparte]

ANEXO 5 – PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN LOS COMPONENTES INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES

A continuación, se relacionan las dimensiones, los aspectos, los actores y las preguntas del instrumento que se tuvieron en cuenta para desarrollar el análisis cuantitativo de la evaluación.

Cuadro A5.1: PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN EL COMPONENTE INSTITUCIONAL

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
Capacidad institucional	Percepción de la ciudadanía respecto a la competencia del Distrito Capital para resolver problemas de invasión del espacio público	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [El Distrito Capital es competente para resolver problemas de invasión del EP]	7
	Percepción de la ciudadanía respecto a las capacidades del Distrito Capital para ejecutar acciones de recuperación y de sostenimiento del EP de forma permanente	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [En su localidad hay capacidades para ejecutar acciones de recuperación y de sostenimiento del EP de forma permanente]	7
	Percepción de la ciudadanía respecto a la articulación de la recuperación y el sostenimiento adelantado por el Distrito Capital en su localidad con propuestas de otros actores que convergen en el espacio público	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [En su localidad la recuperación y el sostenimiento adelantado por el Distrito Capital se articula con propuestas de otros actores que convergen en el espacio público]	7
Capacidad de control	Ajuste de las metas de gestión debido a la gestión efectuada	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	3. CAPACIDAD DE CONTROL (CC): Sobre control interno: [Las metas de gestión se ajustan debido a la gestión efectuada]	10
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la capacidad de	6

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	Definición y uso de indicadores para mejorar continuamente el desempeño en procesos		seguimiento del DADEP para ajustar las acciones	
		Cuantitativa - Centrales y alcaldes	3. CAPACIDAD DE CONTROL (CC): Sobre control interno: [Se han definido y se usan indicadores para mejorar continuamente del desempeño en procesos]	10
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la coordinación para el seguimiento a las acciones de recuperación	5
	Retroalimentación de la gestión realizada para mejorar las acciones de priorización, recuperación y sostenimiento del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre control externo: [Se retroalimenta la gestión realizada para mejorar las acciones de priorización, recuperación y sostenimiento del EP]	10
Capacidad de ejecución	Funcionalidad de los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querellas y solicitudes ciudadanas	Cualitativa - alcalde local	Califique por favor de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, ¿Qué tanto han funcionado los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querellas y solicitudes ciudadanas?	5
		Cualitativa - Actores centrales	Califique por favor de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, ¿Qué tanto han funcionado los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querellas y solicitudes ciudadanas?	5
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Califique por favor de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, ¿Qué tanto han funcionado los procedimientos para la recepción y trámite de denuncias, querellas y solicitudes ciudadanas?	10
	Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con	7

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
			los recursos presupuestales suficientes para atender los procesos de recuperación del EP]	
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación al interior del DADEP para ejecutar los procedimientos	6
	Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos humanos suficientes para atender los procesos de recuperación del EP]	8
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación interinstitucional para ejecutar los procedimientos	6
	Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos normativos suficientes para atender los procesos de recuperación del EP]	8
	Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos técnicos suficientes para atender los procesos de recuperación del EP]	8
	Suficiencia de los recursos presupuestales para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos presupuestales suficientes para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado]	7

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	Suficiencia de los recursos humanos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos humanos suficientes para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado]	9
	Suficiencia de los recursos normativos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos normativos suficientes para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado]	8
	Suficiencia de los recursos técnicos para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con los recursos técnicos suficientes para atender los procesos de sostenimiento del EP recuperado]	8
	Conocimiento y aplicación suficientes de los procedimientos definidos para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre gestión: [Los procesos y procedimientos definidos para la priorización, recuperación y sostenimiento del EP se conocen y aplican suficientemente]	9
	Idoneidad de los sistemas de información para la captura de datos para medir gestión	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre gestión: [Los sistemas de información permiten la captura de datos para medir gestión]	9
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto al recurso humano	Cualitativa - Actores centrales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recurso humano	6
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad	9

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
			de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recurso humano	
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos tecnológicos	Cualitativa - Actores centrales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recursos tecnológicos	6
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a - Recursos tecnológicos	8
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a los recursos físicos	Cualitativa - Actores centrales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Recursos físicos	6
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Recursos físicos	9
	Valoración de la capacidad institucional en cuanto a la Información disponible	Cualitativa - Actores centrales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Información	6
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésima y 10 excelente, la capacidad de su entidad/dirección/equipo en cuanto a:- Información	8
	Suficiencia de los recursos de información para atender los procesos de	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN (CE): Sobre administración de recursos: [Se cuenta con	8

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	priorización de la recuperación del EP		los recursos de información suficientes para atender los procesos de priorización de la recuperación del EP]	
		Cualitativa - Talleres participativos	Capacidad del DADEP para ejecutar los procedimientos de recuperación del EP	6
Capacidad de programación	Desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación del EP	Cualitativa - alcalde local	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación del EP	4
		Cualitativa - Actores centrales	Califique de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el desempeño de su equipo de trabajo en el desarrollo de los procesos de recuperación/sostenimiento del EP	4
		Cualitativa - Entrevistas locales	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el desempeño del equipo en el desarrollo del proceso de recuperación del EP	2
		Cualitativa - Entidades relacionadas	Califique de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el desempeño de su equipo de trabajo en el desarrollo de los procesos de recuperación/sostenimiento del EP	8
	Capacidad de gobernanza y coordinación para direccionar y hacer seguimiento a los procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre organización administrativa: [Se tiene capacidad de gobernanza y coordinación para direccionar y hacer seguimiento a los procesos de recuperación del EP]	9
	Desempeño del equipo en el desarrollo de los procesos	Cualitativa - alcalde local	Ayúdenos a calificar de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el	3

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	correctivos/preventivos para la recuperación del EP		desempeño del equipo en el desarrollo de los procesos correctivos/preventivos para la recuperación del EP	
		Cualitativa - Entrevistas locales	Califique de 0 a 10, siendo 0 pésimo y 10 excelente, el desempeño de su equipo de trabajo en el desarrollo de los procesos de recuperación/sostenimiento del EP	13
	Suficiencia de recursos financieros de otras fuentes	Cualitativa - Actores centrales	Califique de 0 a 10 la suficiencia de estos recursos financieros siendo 0 insuficientes y 10 suficientes.	1
	Definición clara de los lineamientos internos para ejecutar procesos de recuperación del EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	1. CAPACIDAD DE PLANEACIÓN (CPO): Sobre programación de acciones: [Se definen lineamientos internos para ejecutar procesos de recuperación del EP]	8
		Cualitativa - Talleres participativos	calificar de 0 a 10 la capacidad del DADEP para planear los procedimientos de recuperación del EP, siendo 0 pésimo y 10 excelente.	7
	Definición clara de los criterios para priorizar las zonas de espacio público a recuperar	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	1. CAPACIDAD DE PLANEACIÓN (CPO): Sobre programación de acciones: [Se han definido criterios para priorizar las zonas de espacio público a recuperar]	9
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación al interior del DADEP para planear los procedimientos de recuperación del EP siendo 0 pésimo y 10 excelente.	6

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	Formulación adecuada de planes específicos orientados a recuperar el EP	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	1. CAPACIDAD DE PLANEACIÓN (CPO): Sobre programación de acciones: [Se han formulado planes específicos en la entidad para la vigencia orientados a recuperar el EP]	9
		Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen por favor de 0 a 10 la articulación interinstitucional para planear los procedimientos de recuperación del EP siendo 0 pésima y 10 excelente	6
	Planeación adecuada del sostenimiento de los espacios públicos recuperados	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	1. CAPACIDAD DE PLANEACIÓN (CPO): Sobre programación de acciones: [El sostenimiento de los espacios públicos recuperados se planea adecuadamente]	8
		Cualitativa - Talleres participativos	Calificar ¿qué tan oportuna es la planeación del procedimiento para la recuperación de un espacio público	7
	Claridad y ajuste a los objetivos de las responsabilidades asignadas al equipo	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre organización administrativa: [Las responsabilidades asignadas al equipo son claras y permiten actuar de acuerdo con los objetivos]	9
	Capacidad de ajuste de las responsabilidades según necesidades	Cuantitativa - Centrales y alcaldes	Sobre organización administrativa: [Las responsabilidades se pueden ajustar según necesidades]	9

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

Cuadro A5.2: PREGUNTAS RELACIONADAS CON CADA ASPECTO A EVALUAR EN EL COMPONENTE DE OPERACIONES

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
Eficacia	Idoneidad de medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público para resolver conflictos de derechos por la invasión de espacio público en las localidades	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: Con las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del EP, en esta localidad se están resolviendo conflictos de derechos por la invasión de espacio público	4
	Efectividad en la recuperación del espacio público	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: Se han logrado altos niveles de efectividad en la recuperación del espacio público	4
		Cualitativa - Actores centrales	Se han logrado altos niveles de efectividad en la recuperación del espacio público	7
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 5. Se han logrado altos niveles de efectividad en la recuperación del espacio público	9
	Mejoramiento de la calidad en la atención de las denuncias en materia de espacio público por parte del Distrito Capital	Cualitativa - Actores centrales	EL DC ha mejorado la calidad en la atención de las denuncias en materia de EP	7
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 3. La alcaldía local ha mejorado la calidad en la atención de las denuncias en materia de EP	8
	Percepción de la ciudadanía en cuanto a la idoneidad de las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del	Cuantitativa - Ciudadanía	ENTREVISTA A CIUDADANIA: Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [Con las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del EP en la localidad se han resuelto	7

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	espacio público en las localidades para resolver adecuadamente los conflictos de derechos cuando se ha presentado invasión de espacios públicos.		adecuadamente los conflictos de derechos cuando se ha presentado invasión de espacios públicos]	
	Percepción de la ciudadanía de la calidad del servicio que prestan las autoridades para la atención de las denuncias en materia de espacio público	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [Las autoridades prestan un buen servicio para la atención de las denuncias en materia de EP]	7
	Calidad de la atención de solicitudes, quejas, querellas y demás solicitudes de la ciudadanía en los procesos de recuperación y sostenimiento	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la calidad de la atención de solicitudes, quejas, querellas y demás solicitudes de la ciudadanía en los procesos de recuperación y sostenimiento	7
	Efectividad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la efectividad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	7
	Efectividad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la efectividad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público	7
	Efectividad de los procedimientos judiciales para la recuperación de	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la efectividad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público	5

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	un espacio público			
Eficiencia	Pertinencia institucional en la gestión de los procesos de recuperación	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: La alcaldía local ha sido oportuna en la gestión de los procesos de recuperación	4
		Cualitativa - Actores centrales	EL DC ha mejorado la oportunidad con la cual gestiona los procesos de recuperación	7
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 4. La alcaldía local ha sido oportuna en la gestión de los procesos de recuperación	9
	Percepción de la ciudadanía en cuanto a la pertinencia de las autoridades locales en los procesos de recuperación	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [Las autoridades locales han sido oportunas en los procesos de recuperación]	7
Relevancia	Mejoramiento de la calidad en la atención de las denuncias en materia de espacio público	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: La alcaldía local ha mejorado la calidad en la atención de las denuncias en materia de EP	4
	Capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: En esta localidad se están logrando resolver problemas de invasión de espacio público	4
		Cualitativa - Actores centrales	El DC está logrando resolver problemas de invasión de espacio público	7
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 1. En esta localidad se están logrando resolver	8

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
			problemas de invasión de espacio público	
	Percepción de la ciudadanía en cuanto a la capacidad resolutoria de la localidad en lo relacionado a problemas de invasión de espacio público	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [En la zona en la que Ud. Vive, se han resuelto problemáticas de ocupación del espacio público]	7
	Percepción ciudadana de la consistencia en las medidas de recuperación y sostenimiento del espacio público con el contexto	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [Las medidas de recuperación y sostenimiento del EP han sido consistentes con el contexto en el que vive]	7
	Percepción de la ciudadanía respecto a la armonización del diseño e implementación de procesos de recuperación y sostenimiento con la población, sus necesidades y prioridades	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [El diseño e implementación de procesos de recuperación y sostenimiento tuvo en cuenta a la población, sus necesidades y prioridades]	7
Sostenibilidad	Reconocimiento en la recuperación y sostenimiento del espacio público del equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias	Cualitativa - alcalde local	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: En la recuperación y sostenimiento del EP se reconoce el equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias	3
		Cualitativa - Actores centrales	En la recuperación y sostenimiento del EP se reconoce el equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias	7

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 6. En la recuperación y sostenimiento del EP se reconoce el equilibrio entre derechos y deberes de quienes lo utilizan para actividades propias	9
	Capacidad de las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del espacio público para resolver conflictos de derechos en la invasión	Cualitativa - Actores centrales	Con las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del EP se están resolviendo conflictos de derechos en la invasión de espacio público	7
		Cualitativa - Entidades relacionadas	En una escala de 0 a 10 donde 0 indica que está en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo, califique estas afirmaciones: 2. Con las medidas implementadas de recuperación y sostenimiento del EP, en esta localidad se están resolviendo conflictos de derechos por la invasión de espacio público	10
	Percepción de la ciudadanía del reconocimiento en la recuperación y sostenimiento del espacio público del equilibrio entre derechos y deberes de los comerciantes informales	Cuantitativa - Ciudadanía	Califique de 0 a 10 las siguientes afirmaciones, siendo 0 está totalmente en desacuerdo y 10, está totalmente de acuerdo: [En la recuperación y sostenimiento del EP se reconoce el equilibrio entre derechos y deberes de los comerciantes informales]	7
	Sostenibilidad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la sostenibilidad de los procedimientos persuasivos para la recuperación de un espacio público	7
	Sostenibilidad de los procedimientos administrativos para la recuperación de	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la sostenibilidad de los procedimientos administrativos para la recuperación de un espacio público	7

DIMENSIÓN	ASPECTO	METODOLOGÍA - ACTOR	PREGUNTA INSTRUMENTO	NÚMERO DE INFORMANTES
	un espacio público			
	Sostenibilidad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público	Cualitativa - Talleres participativos	Califiquen de 0 a 10 la sostenibilidad de los procedimientos judiciales para la recuperación de un espacio público	5

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024

ANEXO 6 – CONTRASTACIÓN ENTRE HIPÓTESIS Y HALLAZGOS

Cuadro 5.3. Contrastación entre hipótesis y hallazgos

Hipótesis reformulada (a partir de CMO para los instrumentos)	Contrastación con categorías cualitativas	Contrastación con hallazgos (tendencias o códigos de segundo nivel)
Si la articulación interinstitucional es efectiva, se logra una operación que comparte visiones para mejorar el espacio público, con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar.	Roles y competencias	E.3.3. La coordinación es necesaria, existe una buena oportunidad de respuesta de las entidades E.3.6. Falta apoyo de la policía E.3.8. Mala o débil articulación
	Articulación y cooperación	E.4.11 No deben participar actores diferentes a los de la institucionalidad E.4.6 La comunidad debería participar más en los procesos de recuperación como apoyo E.3.4. Comunicación difícil y compleja - responsabilidades que no son asumidas
Si se mira la política desde el habitante, puede lograrse un aumento y calidad del espacio público per cápita en la medida que se evidencia un ejercicio de garantía de derechos humanos.	Percepción sobre resultados y aprendizajes	J.1.5 Tanto tolerancia como rechazo, opiniones divididas J.1.3 Rechazo - Comercio informal J.1.13 Tolerancia - Comercio informal J.1.2 Rechazo - Basuras y recicladores J.1.4 Rechazo - Vehículos parqueados en EP y andenes J.1.6 Rechazo – Ocupaciones J.1.18 Tolerancia - Vehículos parqueados en EP y andenes J.1.10 Rechazo - Consumo de sustancias J.1.8 Rechazo - Habitantes de calle

	<p>Procesos (entrevista ciudadanía)</p>	
<p>Los componentes de la función social del EP son un factor clave para la definición de los criterios para la priorización de procesos de recuperación y para la definición de condiciones de sostenimiento. Esto se observa en la definición de recursos financieros, humanos, normativos, técnicos y de información que se necesitan para ejecutar los procesos a cargo de cada entidad responsable, de forma eficiente y eficaz.</p>	<p>Capacidad institucional</p> <p>Criterios que determinan el tipo de intervención</p> <p>Sistemas de información</p>	<p>B.3.4. Falta de recurso humano B.3.7. Falta de equipos y maquinaria B.3.12. Recursos deficientes- inspectores SDG B.4.1. No cuentan con otras fuentes de recursos H.1.5 Información proveniente de DADEP, Secretaría de Gobierno y Gestión Políciva H.2.8 Se puede mejorar la capacidad de respuesta teniendo a disposición más recursos humanos y financieros H.2.4 Mejor articulación con inspecciones de policía, instituciones distritales y policía.</p>
<p>La sostenibilidad de los resultados en calidad y cobertura en materia de espacio público se están logrando por la incorporación de tecnologías diseñadas para facilitar el diálogo con los actores y la comprensión de sus necesidades, expresiones y aportes de uso respetuoso del EP.</p>	<p>Criterios que determinan el tipo de intervención</p>	<p>F.2.2 Procedimiento trámite PQRS (manejo administrativo, equipos especializados, escalamiento a entidades competentes, audiencias, etc.) F.1.8 Se hacen los procedimientos de acuerdo con lo que está estipulado en los manuales normativos F.3.4 Conflictos por aprovechamiento económico del EP F.1.7 Se realizan los procedimientos de acuerdo con las denuncias, solicitudes y querellas que reciben de usos indebidos del espacio público F.1.11 Por puntos críticos caracterizados F.1.4 De acuerdo con el expediente se determina el tipo de procedimiento a realizar B.13.2 Falta de sostenimiento de EP recuperado por falta de articulación e incapacidad de entidades C.1.4 Señalan la dificultad para el sostenimiento de los EP recuperados</p>

Fuente: Elaboración propia. Econometría Consultores, 2024