

MEMORANDO

300

Bogotá D.C 11 diciembre de 2025

PARA: Secretaría Distrital de Planeación

DE: Lina Vanessa Lozada León
Subsecretaría para la gobernabilidad y garantía de Derechos Humanos.

ASUNTO: Solicitud de concepto de enfoques sobre documentos de formulación de Política Pública de Servicio de la Ciudadanía.

En atención a la solicitud elevada por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, por medio de la cual se solicita la emisión del concepto sobre los enfoques en el documento diagnóstico e identificación de factores estratégicos de la “Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía 2025-2035”. En el marco de las competencias de la Subsecretaría para la Gobernabilidad y Garantía de Derechos Humanos se emite concepto favorable relacionado con los enfoques de Derechos Humanos y de Poblaciones Étnicas, en los siguientes términos:

1. Concepto de enfoque basado en Derechos Humanos

De conformidad con el Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre un Enfoque Basado en Derechos Humanos (2003), se establecen tres elementos esenciales que orientan la planeación del desarrollo y la formulación de políticas públicas, que constituyen los criterios mínimos evaluados por la Secretaría Distrital de Gobierno. Estos elementos indican que las acciones y programas deben contribuir a la realización progresiva de los derechos humanos; que los estándares y principios reconocidos en los instrumentos internacionales deben guiar todo el proceso de planeación; y que las iniciativas deben fortalecer tanto las capacidades de las entidades garantes para cumplir sus obligaciones como las de los titulares de derechos para ejercerlos y exigir su cumplimiento. En conjunto, estos elementos buscan garantizar que las acciones y actividades institucionales incorporen de manera efectiva este enfoque, orientado a mejorar las condiciones de los grupos poblacionales que enfrentan mayores niveles de marginación, exclusión y discriminación. Con fundamento en lo anterior, se presentan las apreciaciones del documento CONPES de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía 2025-2035.

En primer lugar, el análisis permitió identificar avances importantes en la estructura del documento, particularmente en la claridad con la que se exponen los elementos centrales del proceso y la forma en que se presentan los antecedentes, la justificación y los aspectos técnicos. También se reconoce un manejo adecuado de las referencias normativas y una coherencia general entre los apartados, lo que facilita la comprensión del propósito y alcance del proceso. Esta solidez estructural se articula directamente con el elemento que señala que los programas, políticas y acciones deben contribuir a la realización de los derechos humanos. En este sentido, se evidencia que la política orienta sus esfuerzos hacia la materialización de derechos como: el derecho a ser escuchado antes de la adopción de decisiones que afecten a las personas; el derecho a recibir servicios públicos

claros, comprensibles y accesibles; el derecho a obtener respuestas en tiempos razonables; el derecho a participar en los asuntos públicos; el derecho a una buena administración; y el derecho a recibir información clara, así como participar en la formulación y evaluación de políticas, acceder a servicios de calidad y contar con mecanismos efectivos para la defensa de intereses legítimos.

De igual forma, se identifica la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, en el reconocimiento de desigualdades estructurales que se relacionan en el diagnóstico que expone barreras diferenciadas que afectan a mujeres, personas con discapacidad, comunidades étnicas, población LGBTIQ+, personas mayores, víctimas y población migrante, lo que permite identificar inequidades acumuladas y orientar respuestas diferenciales. Asimismo, la formulación señala expresamente el principio de igualdad al indicar que “las personas en situaciones análogas deben ser tratadas de forma igual sin desconocer que aquellas en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta en forma proporcional a dicha diferencia” (Secretaría Distrital de Gobierno, 2024).

Desde esta perspectiva, la política reconoce la diversidad y propone la adecuación de servicios y canales de atención conforme a características culturales, territoriales y poblacionales, destacándose la integración del principio de accesibilidad para cerrar brechas tecnológicas, físicas y comunicacionales. Complementariamente, se resalta que el tercer objetivo específico de la política orienta sus acciones hacia el trato digno y la humanización del servicio, al reconocer el rol estratégico del talento humano y la importancia de fortalecer la empatía, las habilidades blandas y los enfoques diferenciales, elementos que se articulan con el derecho a la buena administración y al trato digno.

No obstante, se identifican oportunidades de fortalecimiento que contribuirían a mejorar la precisión de la información y la articulación entre los componentes. En esta misma línea, se recomienda desarrollar de manera explícita un análisis que establezca la relación entre los derechos humanos identificados y el servicio a la ciudadanía, con el fin de garantizar una integración más consistente del enfoque basado en derechos humanos. En ese sentido, se sugiere ampliar el glosario incorporando aspectos clave relacionados con los principios de derechos humanos con palabras, tales como: dignidad humana, igualdad, transparencia, progresividad y no regresividad. Lo anterior, con el fin de fortalecer la comprensión conceptual de la política.

Asimismo, se recomienda profundizar en un análisis interseccional que permita priorizar intervenciones, reconociendo que las desigualdades no se presentan de manera aislada sino acumulada; por ejemplo, mujeres con discapacidad, personas mayores migrantes o jóvenes LGBTIQ+ enfrentan barreras múltiples que requieren respuestas coordinadas y diferenciadas. De igual forma, se considera pertinente identificar expresamente los derechos que pueden verse afectados por malas prácticas en la atención a la ciudadanía, con el propósito de orientar la prevención de vulneraciones.

Respecto del segundo elemento, según el cual los estándares y principios de derechos humanos deben guiar todo el proceso de planeación en todos los sectores y fases, se resalta que el marco normativo de la política pública incorpora diversas fuentes internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No obstante, se recomienda fortalecer dicho marco mediante la inclusión de instrumentos adicionales que resultan directamente aplicables a la prestación de servicios a la ciudadanía, entre ellos: i) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), particularmente sus artículos 5 y 9, que exigen garantizar la accesibilidad universal y la no exclusión en el diseño de la oferta distrital; ii) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que establece la obligación de incorporar el enfoque de género en todas las fases del servicio; y iii) la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación, que

prohíbe la imposición de barreras por motivos de origen étnico, edad, orientación sexual, identidad de género, situación migratoria u otras categorías, orientando la adopción de medidas diferenciales en la atención ciudadana.

No obstante, se recomienda fortalecer el mismo, incorporando instrumentos adicionales directamente aplicables a la prestación de servicios a la ciudadanía. En esa línea, se propone establecer de manera explícita la correspondencia entre los objetivos específicos de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía y los principios de derechos humanos: el Objetivo Específico 1 con el principio de igualdad y no discriminación; el Objetivo Específico 2 con el principio de accesibilidad universal; y el Objetivo Específico 3 con los principios de trato digno y buena administración. La incorporación de estos instrumentos contribuirá a un marco más sólido, coherente y alineado con los compromisos jurídicos del Distrito.

En relación con el tercer elemento, según el cual los programas deben contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de las capacidades de los titulares de derechos, el documento evidencia avances significativos. La política incorpora elementos transversales que fortalecen a las entidades garantes en el cumplimiento de sus obligaciones y, simultáneamente, habilitan condiciones para la exigibilidad de derechos por parte de la ciudadanía, promoviendo escenarios de transparencia y participación. En la misma línea, las consideraciones estratégicas para el seguimiento y la evaluación destacan el papel del control social y la rendición de cuentas, permitiendo que el Concejo de Bogotá, la Veeduría Distrital, el Ministerio Público y la ciudadanía ejerzan vigilancia sobre la implementación, particularmente en lo relacionado con el cumplimiento presupuestal y la calidad de la atención.

Este planteamiento se articula con el paradigma del “Nuevo Servicio Público”, que sitúa a la ciudadanía en el centro de la gestión pública y la reconoce como actor activo en la construcción de lo público. Desde esta perspectiva, la corresponsabilidad se constituye en un principio fundamental, en tanto la calidad del servicio depende tanto de la acción institucional como de la participación informada y activa de la ciudadanía. En consecuencia, la política fomenta prácticas de corresponsabilidad mediante la construcción conjunta de soluciones, el intercambio de saberes y el fortalecimiento de la vigilancia ciudadana como componentes esenciales del servicio a la ciudadanía. No obstante, se identifica la necesidad de precisar cuál será el escenario de decisión que permitirá a la entidad líder y a las entidades responsables adoptar medidas oportunas con base en la medición de los indicadores de resultado en las etapas previas a la evaluación.

En conclusión, la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía cumple con las características definidas en las Instrucciones para la emisión de concepto de los enfoques de derechos humanos y enfoque diferencial étnico (Código: DHH-FPD-IN017). El análisis realizado evidencia que la política integra de manera coherente y suficiente los componentes esenciales del Enfoque Basado en Derechos Humanos, tanto en su estructura conceptual como en sus mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación. En conjunto, estos elementos permiten afirmar que la política constituye un instrumento alineado con los estándares normativos vigentes y con los compromisos institucionales del Distrito en materia de garantía, protección y promoción de derechos.

2. Concepto de enfoque étnico diferencial

De acuerdo con la Guía para la Formulación y la Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, el enfoque poblacional-diferencial profundiza en el análisis de las prácticas de exclusión y discriminación que han vivido históricamente los grupos étnicos, sujetos de especial protección constitucional, con el fin de transformarlas en acciones de integración e inclusión social, para lograr el goce efectivo de sus derechos. En

este proceso se busca visibilizar las particularidades de la cosmovisión, la cultura, el origen y la identidad de los grupos étnicos, y orientar las actuaciones del Estado en función de su visibilización, su respeto y su preservación.

La aplicación del enfoque se materializa principalmente en la implementación de acciones de política pública que restablecen la garantía de derechos de los grupos indígenas, raizal, Rrom, negros, afrodescendientes, afrocolombianos y palenqueros, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación.” (SDP, 2024). Por lo tanto, la inclusión de este enfoque en los instrumentos de planeación del Distrito tiene como objetivo cerrar, mediante la provisión de bienes y servicios, las brechas de desigualdad en el acceso a derechos para estas comunidades y pueblos. Lo anterior se logra reconociendo las particularidades de los grupos étnicos, como sujetos especiales de protección constitucional. Derivado de lo anterior, se exponen las apreciaciones sobre el documento CONPES de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía 2025–2035.

En el documento técnico de soporte se presentan las razones por las cuales se está reformulando esta política, adoptada por primera vez en la vigencia 2019. Se indica que: “...*el servicio a la ciudadanía continúa enfrentando problemas de desarticulación institucional, desigual calidad en la experiencia del servicio público y limitada capacidad para responder a la diversidad poblacional y territorial de Bogotá. Estas limitaciones han reducido la eficiencia de la administración y la confianza de las personas en la gestión pública.*” Por lo tanto, la nueva Política Pública de Servicio a la Ciudadanía se proyecta como un instrumento estratégico que permitirá garantizar una oferta distrital de servicios digna, accesible y de calidad, sustentada en un modelo de servicio integrado y centrado en las personas, capaz de reconocer la diversidad, anticipar las necesidades ciudadanas y fortalecer vínculos de confianza entre la Administración y la ciudadanía.

De manera que, se identifica la necesidad de orientar el servicio a la ciudadanía reconociendo la diversidad de las personas que habitan y, para el caso de los pueblos y comunidades étnicas, perviven en la ciudad de Bogotá. En tal sentido, se posiciona a esta política como el instrumento de planeación a través del cual se solventará esa debilidad identificada en el ejercicio de atención al ciudadano. Posteriormente, cuando se relaciona la información de la estrategia de participación ciudadana se señala que se hicieron talleres poblacionales con enfoque diferencial. No obstante, solo se relaciona a los Pueblos Indígenas y cuando se detalla la Unidad (es) de observación se relacionan Consejo Distrital de Sabios y Sabias, Población LGBTIQ+, Personas con discapacidad y cuidadores y cuidadoras, Personas víctimas del conflicto, Mujeres, de manera que no es evidente cómo participaron los pueblos y comunidades étnicas en la construcción de esta política (que seguramente está detallado en el documento de diagnóstico).

Por lo tanto, con el fin de fortalecer este componente, se recomienda que se relacione de manera específica los talleres que se realizaron con Comunidades Negras, Afrocolombianas; Comunidad Raizal; Comunidad Palenquera; Pueblos Indígenas y Pueblo Rrom o Gitano, así como los resultados obtenidos en estos ejercicios. Esto con el fin de visibilizar la manera en la que se puede fortalecer el servicio a la ciudadanía dirigido a estos grupos étnicos, teniendo en cuenta que, precisamente el enfoque poblacional-diferencial reconoce múltiples categorías de análisis y en el documento no se desarrolla, ni se hace específico los resultados obtenidos por cada una de estas categorías, dentro de las que se encuentran los grupos y comunidades étnicas. Por ejemplo, una de las barreras que enfrentan los grupos étnicos al momento de ser atendidos en las entidades públicas, además de comportamientos que se pueden catalogar como racistas y discriminatorios, tiene que ver con la barrera idiomática pues no todos los pueblos y comunidades dominan el español.

Ahora bien, en la descripción del problema se reconoce como una variable que lo explica “la cultura del servicio y la insuficiente implementación de los enfoques poblacional-diferencial, género y territorial, revelan carencias

en la formación, las condiciones laborales y la empatía del talento humano, lo que dificulta ofrecer una atención inclusiva, cercana y coherente con la diversidad social y territorial de Bogotá.”. En este sentido, se plantea como alternativa de solución “... cualificar el talento humano con criterios diferenciales y enfoque de derechos, institucionalizar estándares de atención inclusiva, y mejorar la experiencia ciudadana a través de la comunicación clara y empática. Adicionalmente, la comunicación deberá posicionarse como herramienta de inclusión, garantizando que toda la ciudadanía comprenda y se relacione con la Administración de forma respetuosa, clara y accesible”.

La identificación de esa variable problemática, así como la alternativa de solución propuesta, constituye un elemento sustancial para lograr que los pueblos y comunidades étnicas que perviven en un contexto de ciudad puedan interactuar mejor con las entidades del Distrito, a partir del reconocimiento de sus particularidades. Por lo tanto, se puede esperar que esta política en su plan de acción incluya productos orientados al logro de estándares de atención inclusiva, reconociendo todas las categorías de análisis del enfoque poblacional-diferencial, dentro de las cuales se encuentra la de los grupos étnicos. Por último, en el análisis de etiquetas se presenta un ejercicio riguroso de los productos que componen las políticas públicas étnicas y su relación con la atención a la ciudadanía. No obstante, no se relaciona la política Rrom o Gitana (CONPES 40), por lo que se recomienda incluir en la tabla No. 7 “Análisis de etiquetas en el ecosistema distrital de políticas” esta política.

En conclusión, se emite concepto favorable, dado que el análisis realizado permite identificar que la reformulación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía avanza en la incorporación del enfoque poblacional-diferencial étnico. No obstante, se requieren precisiones adicionales para garantizar su adecuada materialización. Las recomendaciones presentadas buscan fortalecer la visibilidad, participación, reconocimiento y atención inclusiva de los pueblos y comunidades étnicas, en coherencia con el mandato institucional de promover la igualdad, la diversidad y la no discriminación en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Sin otro particular, quedo atenta para resolver las inquietudes que se presenten sobre el particular.

Cordialmente.

LINA VANESSA LOZADA LEON

Subsecretaría para la gobernabilidad y garantía de Derechos Humanos

Elaboró: Juan Felipe Rodríguez Maury – Contratista Dirección de Asuntos Étnicos
Sandra Milena Herrera – Profesional Universitario Derechos Humanos
Natalia Moreno Guzmán – Contratista Derechos Humanos
Jeidy Valentina Jiménez Rodríguez - Contratista Subsecretaria

Aprobó/Revisó: María del Pilar Velásquez Orjuela – Subsecretaria de Gobernabilidad y Garantía de Derechos Humanos.
Fabian Camilo Fonseca – Contratista Derechos Humanos
Karol Jhoana Ayala Forero– Contratista Derechos Humanos