

DOCUMENTO CONPES DNP 3649 DE 2010

(Bogotá D.C., Marzo 15 de 2010)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO

Departamento Nacional de Planeación: Programa de Renovación de la

Administración Pública, Subdirección de Crédito

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Programa

Gobierno en Línea

Departamento Administrativo de la Función Pública

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Resumen

En consonancia con la Directiva Presidencial [10](#) de 2002, el Documento Conpes [3248](#) de 2003 y el Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, adoptado mediante la Ley [1151](#) de 2007, entre otras norm documentos de política pública, es de interés del Gobierno Nacional continuar impulsando las labores Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP, en especial las relacionadas co profundización de los avances alcanzados con las reformas verticales, mediante el complemento a é buscando el acercamiento al ciudadano de esa nueva estructura administrativa que se ha adoptado pa Administración Pública.

Este enfoque hacia el ciudadano hace parte del conjunto de reformas transversales en cabeza del PR pretende consolidarse a través de una Política Nacional de Servicio al Ciudadano cuyo objetivo centra contribuir a la generación de confianza y satisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados p Administración Pública Nacional y por los particulares autorizados para la prestación de los mismos. En sentido, la estrategia se centrará en actividades específicas de desarrollo institucional para el mejorami de la gestión y en el fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano, complementando los ava obtenidos en otros frentes (Vgr Programa Gobierno en Línea, Política de Racionalización de Trám implementación del MECI y Gestión de Calidad, entre otras).

En atención a lo señalado, a través de este documento se presentan a consideración del Consejo Nacion Política Económica y Social (Conpes) los lineamientos generales y el alcance de la Política Nacion Servicio al Ciudadano, con el fin de coordinar las acciones a cargo de la Nación encaminadas al apoyo d labores que se desarrollan para incrementar la confianza y la satisfacción de la ciudadanía con los serv prestados por la Administración Pública Nacional de manera directa o a través de particulares.

Clasificación: Z063

Palabras Claves: Administración Pública, servicio, ciudadanos, canales de atención, cualificación servidores, herramientas gerenciales.

TABLA DE CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN.....
- II. ANTECEDENTES.....
- III. MARCO CONCEPTUAL.....
- IV. DIAGNÓSTICO.....
 - A. Problema Central: Insatisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública, así como la mala percepción de los ciudadanos de la eficiencia y probidad de la misma.....
 - B Ejes Problemáticos.....
 - i. Eje Problemático No. 1: Inadecuado tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública.....
 - ii. Eje Problemático No. 2: Deficiencias en la cualificación específica de los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.....
 - iii. Eje Problemático No. 3: Persistencia de debilidades en el enfoque de gerencia de servicio al ciudadano de la Administración Pública.....
 - iv. Eje Problemático No. 4: Necesidad de consolidar iniciativas coordinadas de mejoramiento de los canales de atención de las entidades de la Administración Pública.....
- V. OBJETIVOS.....
 - A. Objetivo Central: Contribuir a la generación de confianza y al mejoramiento de los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios prestados por la Administración Pública del orden nacional.....
 - B Objetivos Específicos.....
 - i. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 1: Mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública.....
 - ii. Objetivo Especifico asociado al Eje Problemático No. 2: Cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.....
 - iii. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 3: Fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la Administración Pública Nacional.....
 - iv. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 4 Contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.....
- VI. Plan de Acción.....
 - I. FINANCIAMIENTO.....
 - II. RECOMENDACIONES.....

I. INTRODUCCIÓN

A través de este documento se presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) los lineamientos generales y el alcance de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, con el fin de coordinar las acciones a cargo del Estado requeridas para contribuir al fortalecimiento de la confianza y la satisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados por la Administración Pública Nacional de manera directa o a través de particulares.

Esta propuesta parte de la consideración de que, como complemento a los avances de la última década en torno al cumplimiento de los principios orientadores de las actuaciones públicas (celeridad, publicidad, imparcialidad, economía, igualdad, etc.), debe hacerse aún más énfasis en la nueva visión de la función estatal contenida en la Constitución de [1991](#) en la que, además de los bienes y servicios básicos (educación, salud, infraestructura, cultura, recreación, deporte, etc.), la Administración directamente o través de particulares⁽¹⁾ debe prestar un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas del Estado y para garantizar la adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos.

De tal modo, se propone una estrategia que, como complemento a las herramientas existentes, promueva un mayor nivel de concreción en el diseño y aplicación de lineamientos destinados a la Administración Pública Nacional para la prestación de un servicio óptimo a los ciudadanos, entendiendo por éste la atención y el trato que se brinda en las entidades públicas, así como la calidad de la información disponible. De esta manera, se pretende que el servicio al ciudadano sea determinado cada vez más por la aplicación coordinada de instrumentos técnicos por parte de las entidades públicas, con visión gerencial de la institución en el tema, disponiendo para dicha actividad de capacidad técnica y financiera y de la aptitud de los servidores que interactúan con los ciudadanos, superando el esquema actual, que depende en gran medida no sólo de la voluntad de la Alta Dirección de las entidades, sino de la destinación esporádica de recursos y de iniciativas descoordinadas, que en general no responden a criterios técnicos y que mantienen diversas responsabilidades sobre áreas y servidores encargados del servicio, pero sin instrumentos o herramientas para dar oportuna y adecuada respuesta a dichos compromisos.

Con el presente documento se busca generar mejores esquemas de articulación y coordinación de diversas estrategias que se adelantan por diferentes entidades del Gobierno Nacional, como cabezas o coordinadoras de temas relevantes para el mejoramiento de la gestión en servicio al ciudadano (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – Gobierno en Línea, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, etc.).

Igualmente, se plantean las condiciones para dotar a la Administración Pública Nacional de herramientas conceptuales, protocolos y metodologías específicas para el seguimiento y evaluación en materia de servicio al ciudadano, así como para adelantar una serie de acciones específicas para el mejoramiento y fortalecimiento de los canales de atención.

Con tal propósito, el presente documento se estructura mediante cuatro componentes. El primero de ellos corresponde a los antecedentes jurídicos de la política, así como a su justificación. El segundo establece unas precisiones conceptuales que son necesarias para el entendimiento de la política aquí propuesta. El tercero presenta el diagnóstico de la situación que dio origen a su formulación, para pasar, en el tercer componente, a una descripción de la política, sus objetivos, elementos y esquema institucional. Por último, el cuarto componente detalla el financiamiento y las recomendaciones al CONPES y a las entidades participantes en el Programa.

II. ANTECEDENTES

La relación de normas que pueden considerarse como marco de los lineamientos de política pública en materia de servicio al ciudadano contenidos en el presente documento es relativamente variada en atención a la relación que tradicionalmente ha tenido la misma con las iniciativas de modernización del Estado, las destinadas al mejoramiento de la gestión pública y, en algunos casos, con normas relativas a procesos de participación ciudadana. Un resumen de las normas más relevantes se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Relación de normas vigentes que determinan la política de servicio al ciudadano

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política (Arts. 1 , 2 , 13 , 23 , 29 , 74 , 83 , 84 , 209 , 333 y 365)	<ul style="list-style-type: none"> - El carácter social del Estado de Derecho y la prevalencia del interés general. - La finalidad del Estado y de la función pública es el servicio a la comunidad. Las autoridades administrativas están al servicio de los intereses generales y deben por lo tanto coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. - Principio de igualdad de trato ante la ley. - Derecho de petición. - Debido proceso. - Acceso a documentos públicos. - Principio de buena fe de los particulares y de las actuaciones de la Administración. - Prohibición de exigir permisos o requisitos previos no autorizados por la Ley para el ejercicio de la actividad económica y la actividad privada. - La prestación de servicios públicos como inherentes a la finalidad del Estado.

CCA (Dto. 01/84) y sus reformas	Señalamiento de los principios a los que debe ajustarse la actuación administrativa y establecimiento de los procedimientos y plazos generales de las actuaciones administrativas.
Ley 57/85	Publicidad de los actos y documentos oficiales.
Ley 87/93	Sistema de Control Interno.
Ley 190/95	Estatuto Anticorrupción.
Decreto-ley 2150/95	Supresión de Trámites.
Ley 324/96	Reconoce la lengua manual colombiana, como idioma propio de la comunidad sorda del país, establece el auspicio estatal para la investigación, la enseñanza y difusión de la lengua manual colombiana y señala otras disposiciones en favor de la población sorda.
Ley 361/97	Establece mecanismos de integración social de las personas con limitación y dictan otras disposiciones
Ley 489/98	Regula la gestión pública y reglamenta la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Crea sistemas de calidad, control interno, desarrollo administrativo y democratización y control social de la gestión pública.
Ley 527/99	Acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales.
Ley 594/00	Ley de Archivos. Establece como fin esencial de los archivos la facilitación de la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que afecten.
Decretos 2474/08 ; 2025/09 ; 127/09	Promoción de la utilización de medios electrónicos en la contratación pública con el propósito de hacer visibles a todos los ciudadanos los procesos de licitación, adjudicación y contratación de la Administración Pública. Recoge el aporte del Decreto 2170 de 2002 que impulsó la puesta en marcha del Portal Único de Contratación del Estado a través del cual se centraliza y difunde de manera permanente y actualizada la información sobre todos los procesos de contratación pública.
Ley 790/02	Sobre renovación de la Administración pública
Ley 762/02 .	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de novecientos noventa y nueve (1999).
Ley 872/03	Sistema de Gestión de Calidad.
Decreto 519/03	Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción bajo la supervisión del Vicepresidente de la República, funciones y participación y colaborar en la modernización, ética, eficiencia y transparencia de la gestión del Estado; colaborar en proyectos que mediante la utilización de tecnología permitan conectar las entidades y organismos del Estado y proveer a la comunidad información sobre la gestión pública y la realización de trámites en línea, entre otros.
Decreto 1660/03	Por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad del Ministerio de Transporte de la República de Colombia.
Ley 850 de 2003	Ley de Veedurías Ciudadanas. Establece el derecho de estas organizaciones sociales a obtener información para ejercer vigilancia en la gestión pública.
Decreto 1145/04	Sistema General de Información Administrativa de la Administración Pública.
Ley 962/05	Ley Antitrámites.
Decreto 1538/05	Reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 (establece condiciones básicas de accesibilidad al espacio público y la vivienda).
Decreto 4669/05	Reglamenta la creación del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites -GRAT y el procedimiento que debe seguirse para establecer y modificar trámites autorizados por la ley.
Ley 982/05	Establece normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones
Decreto 1151/08	Establece la estrategia Gobierno en Línea y reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005
Ley 1145/07	Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones

Ley 1171/07	Establece beneficios a las personas adultas mayores y señala requerimientos a entidades públicas para la prestación de servicios.
Decreto 3246/07	Modifica el Decreto 1145 de 2004 que desarrolla el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, SUIP
Ley 1251/08	Política de envejecimiento y adulto mayor.
Ley 1275/09	Establece lineamientos de política pública nacional para las personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones
Ley 1287/09	Adiciona la Ley 361 de 1997 (trata temas de movilidad en bahías, estacionamiento y accesibilidad en medio físico)
Decreto 2623/09	Crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006.
Ley 1381 de 2010	Sobre reconocimiento y fomento de lenguas de grupos étnicos.

Fuente: Normatividad vigente Colombia

De manera más específica, es necesario resaltar que desde el inicio del Programa de Renovación de la Administración Pública, desarrollado por la expedición de la Directiva Presidencial [10](#) de 2002, se ha hecho énfasis en la recuperación de la legitimidad del Estado mediante la lucha contra la corrupción y el clientelismo, a través de la creación y consolidación de un Estado gerencial cuyos principales presupuestos son una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano.

Con la expedición de la Ley [790](#) de 2002, se retomaron algunos de estos postulados, en especial la participación ciudadana y para tal fin se establece la promoción de tecnologías y procedimientos relacionados con gobierno en línea o electrónico. Sin embargo, es en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley [812](#) de 2003) y específicamente con el documento Conpes [3248](#) de 2003, que se da mayor contenido a través de la formulación de una serie de estrategias transversales para la Administración Pública⁽²⁾.

De este modo, con las estrategias de sistemas de información⁽³⁾, gobierno en línea⁽⁴⁾ y antitrámites⁽⁵⁾ promovieron una serie de acciones que contribuyeron al mejoramiento de la relación de la ciudadanía con la Administración Pública pero, debido al objeto central de cada una de ellas, fueron especializándose al punto de permitir diferenciarlas de una política de servicio al ciudadano en sentido estricto, a pesar de su contribución, su relación y el impacto positivo que tienen sobre esta temática.

Con la expedición de la Ley [1151](#) de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, "Estado comunitario: Desarrollo para todos"), se formulan de manera mucho más definida los elementos sobre los cuales deben generarse los lineamientos en materia de servicio al ciudadano. Así, en complemento del mandato de consolidar una política activa sobre el tema, se establecieron unas metas mínimas que deben ser tenidas en cuenta en la formulación de la misma, a saber:

- Creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, que servirá de instancia de coordinación y formulación de lineamientos, estándares e indicadores.
- Identificación de cuerpos funcionales de servicio y diseño de programas de profesionalización de servidores públicos en la materia.
- Articulación de los avances en materia de racionalización de trámites y Gobierno electrónico en una visión transversal encaminada a la satisfacción de la ciudadanía.
- Fortalecimiento del Servicio al Ciudadano en al menos 10 entidades de la Administración Pública de orden nacional, con amplia cobertura e impacto⁽⁶⁾.
- Mejora en los puntos de atención y canales de comunicación con la ciudadanía.

Para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 reseñadas anteriormente, por iniciativa del Programa de Renovación de la Administración Pública, en el año 2007 inició el diseño y puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC).

Igualmente, dentro de los lineamientos a ser tenidos en cuenta por el Programa se incluyeron las metas:

5 del documento Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Consolidar un Estado Eficiente y Transparente y un Modelo Óptimo de Intervención Económica, esto es, el incremento de la confianza de los ciudadanos en la Administración⁽⁷⁾ y el mejoramiento de las condiciones de relación cotidiana del ciudadano con la misma⁽⁸⁾.

De este modo, en atención a las competencias atribuidas a cada entidad u órgano en materias relacionadas con servicio al ciudadano, se dio inicio a las labores de coordinación con el actual Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones - Programa Gobierno en Línea, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para identificar los ejes problemáticos y las alternativas de solución de cada uno y, del mismo modo, articular una política que combine los avances de cada entidad en una estrategia transversal encaminada a la mejora en los servicios a la ciudadanía.

En este contexto, el 2 de mayo de 2007 las entidades mencionadas conformaron el Comité Directivo Programa con el aval de la Vicepresidencia de la República y en las sesiones realizadas de ese momento adelante se acordaron las líneas generales de trabajo de cada una de las entidades líderes de acuerdo con sus competencias y se establecieron dos tipos de intervención en materia de servicio al ciudadano, teniendo en cuenta lo señalado al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo: a) consolidación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC), que engloba aquellas actividades orientadas al cumplimiento de las metas del PND que resultan comunes a toda la Administración Pública; y b) impulso a entidades de alto impacto y cobertura en materia de servicio al ciudadano que han sido denominadas como "entidades prioritarias".

Por último, con el Decreto [2623](#) de 2009 se creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, el cual constituye en instancia de coordinación de la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano en la Administración Pública del Orden Nacional, que actuará en coordinación con los Sistemas de Control Interno y Desarrollo Administrativo, Gestión de Calidad y por supuesto, con la política de racionalización de trámites establecidos en las Leyes [87](#) de 1993, [489](#) de 1998, [872](#) de 2003 y [962](#) de 2005, así como el Decreto [2150](#) de 1995, respectivamente.

Con los objetivos de fomentar el fortalecimiento institucional de las entidades y dependencias encargadas del servicio al ciudadano y de fortalecer los canales de atención en las entidades públicas, al Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano se le asignan funciones de coordinación de la implementación de la política pública de servicio al ciudadano en la Administración Pública del Orden Nacional, así como la adopción e implementación de los marcos teóricos, conceptuales y metodológicos establecidos para una adecuada prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la Administración Pública del Orden Nacional, entre otras.

Dada la magnitud de los objetivos trazados en materia de servicio al ciudadano y por supuesto, la aspiración de que los resultados de las labores acometidas en este campo sean replicados en toda la Administración Pública del Orden Nacional, se hace necesaria una política pública completa que proporcione respaldo y articule en el mediano plazo, respetando las competencias asignadas por la normatividad vigente en las actividades del Gobierno Nacional en la materia.

III. MARCO CONCEPTUAL

El encuentro de iniciativas de mejoramiento de servicios estatales y de políticas de gestión de calidad generadas en varias entidades del orden nacional discusiones sobre el término a emplear con los destinatarios o beneficiarios directos e indirectos de sus actividades.

De este modo se han empleado conceptos tales como "usuario", "cliente" o "consumidor" de manera indistinta sin tener en cuenta la carga de cada término. En este sentido el término "usuario" tradicionalmente aplicado en nuestro país a la persona que es destinataria de algún servicio público o privado, empresarial o profesional, implica una perspectiva en la que el contratante o beneficiario del servicio es un mero receptor, siendo así necesario darle la amplitud derivada del espíritu constitucional del derecho comparado, fuentes que han animado las normas en materia de servicios públicos.

Por su parte, el término "cliente", entendido como el sujeto que accede a un producto o servicio por medio de una transacción financiera (dinero) u otro medio de pago, ha sido adoptado en diversos escenarios de la legislación colombiana, llegando incluso a ser equiparado con el de "consumidor" en la legislación financiera. Igualmente, en la implantación del Sistema de Gestión de Calidad el término "cliente" ha encontrado cabida a través de la NTCGCP 1000:2004, la cual fue adoptada en virtud del Decreto [4110](#) de 2004⁽⁹⁾ y actualizada por el Decreto [4485](#) de 2009, adoptando la versión 2009 de dicha Norma.

Sin embargo, es necesario entender este concepto de manera amplia y ajustarlo a la naturaleza, principios y fines del Estado Social en Colombia. Al respecto, es importante señalar que dicho término debe entenderse de manera amplia los procesos de participación de la ciudadanía, pues la misma, en especial cuando presenta la gestión indirecta del servicio, tiende en algunos casos a asemejarse más a un derecho de consulta dentro de una práctica de consumo que a una verdadera participación en la configuración o control del mismo⁽¹⁰⁾.

En efecto, la noción de cliente, debido a su enfoque en la relación específica entre el ciudadano y la entidad con ocasión del servicio o el trámite respectivo, requiere ir más allá, basándose en una visión holística del ciudadano⁽¹¹⁾.

Esta situación cobra relevancia cuando se tiene en cuenta que a pesar de los cambios que se han operado en los últimos años en materia de provisión de bienes y servicios públicos, el mercado no es el instrumento único para tal fin, sino que coexiste con las acciones del Gobierno que por perseguir objetivos de redistribución y la equidad requieren de un enfoque que sea más sensible a las condiciones de la ciudadanía y que considere con mayor amplitud postulados como la efectividad de los derechos fundamentales.

En relación con lo anterior también puede verse que varios servicios prestados por el Estado o particulares tienen, en razón a su sensibilidad (vgr. atención al desplazamiento forzado, atención a víctimas de la violencia, etc.), la carga adicional de ser implementados con un enfoque de derechos cuyo propósito como ha sido señalado por organismos internacionales es "analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo"⁽¹²⁾. De tal forma, dentro de las actividades estatales, tanto los servicios como los programas deben cumplir entre otros con un atributo especial que es el despliegue de actividades para fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para pedir el respeto y efectividad de los mismos (o incluso para ejecutar labores encaminadas a su efectiva restitución), así como facilitar la labor de los obligados a garantizarlos.

En este contexto, el concepto de cliente debe ser entendido con un alcance amplio de manera que aprehenda rasgos que son propios de la actividad estatal o la provisión de bienes públicos, toda vez que el énfasis en la calidad del producto y la eficacia en la respuesta, que obviamente es deseable en la Administración Pública, debe incluir el establecimiento de herramientas para la superación de desigualdades a través de los servicios y bienes ofrecidos.

Por lo expresado y con el fin de ampliar el alcance de los términos reseñados, sin desconocer su contribución y utilidad y, por supuesto, con el ánimo de hacer más compatible su uso con los principios y valores constitucionales, se propone, al menos para los objetivos que se trazan en el presente documento de lineamientos de política pública, el uso del término "Ciudadano" o "Cuidadano-cliente".

Ahora bien, el concepto de ciudadano está, en principio, limitado por los requerimientos de nacionalidad por nacimiento y por adopción (art. [96](#) C.N) al igual que el de mayoría de edad, a tal punto que la Corte Constitucional ha considerado que se trata de un concepto más limitado, circunscrito a los derechos de naturaleza política al señalar que:

"la ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, consorcios, partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas".

programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. [40](#), [99](#), [103](#), [107](#), [241](#)).⁽¹³⁾

Sin embargo, de manera simultánea la Carta Política ha establecido elementos como la primacía de los derechos de la persona, el servicio a la comunidad y la garantía de los derechos como fines estatales. Se ha resaltado el concepto de servidores públicos en reemplazo del de funcionarios, que, como su nombre indica, se refiere más a la ejecución de una tarea que a la búsqueda del cumplimiento de los fines del Estado en cabeza de quienes hacen parte de la organización administrativa del mismo. (Arts. [2](#), [5](#), [123](#) y [188](#)).

Por su parte la Corte Constitucional, consideró:

“por ello, en caso de conflicto irresoluble entre derechos constitucionales tan fundamentales, como la libertad o el debido proceso, y la persecución de objetivos estatales de interés general, como los que logran con una justicia más eficaz, en principio debe el juez constitucional dar prevalencia a los derechos de la persona, pues es la única forma de conferir un efecto interpretativo real a la carta de derechos.”⁽¹⁴⁾

De este modo, la Constitución de [1991](#) cambió la anterior relación gobernante - gobernado por la nueva relación persona humana - servidores públicos, de suerte que la estructura del Estado está al servicio de la persona para la realización de sus derechos.

En este contexto, tendría completa justificación constitucional utilizar el concepto de persona-ciudadano en tanto sujeto destinatario de políticas públicas-. Igualmente, ante la imposibilidad de agrupar de manera eficaz bajo un solo concepto a los colombianos residentes en nuestro territorio o en el exterior y quienes requieren de servicios brindados por el Estado, así como a todas las personas que permanecen en el territorio colombiano o tienen contacto con alguna autoridad pública y con el fin de conservar la protección especial que brinda la Constitución a la protección de los derechos de las personas sin importar el virreinato jurídico que puedan tener con la Administración, es viable recurrir a una interpretación amplia del término ciudadano, debido a su posibilidad de designar, cuando se emplea en sentido amplio, a cualquier miembro de una comunidad política sin importar su condición.

Adicionalmente a estas consideraciones, el Gobierno Nacional a través del DAFP ha venido impulsando de manera decidida la adopción de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” en la cual se establece una base conceptual para el ejercicio de la participación en la gestión y una serie de elementos para el diseño de políticas, a partir de la consideración de que el término ciudadano no se refiere a personas con derechos exclusivos de ciudadanía o nacionalidad, sino a todo habitante respecto a la gestión pública del país en donde reside.

Del mismo modo, con la adopción por parte de Colombia de la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, se hace el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad empoderando a los ciudadanos para que puedan exigir a la Administración Pública la mejora continua de la gestión pública en su beneficio, tema que, según dicho documento, es aplicable a cualquier persona natural o jurídica que requiera relacionarse con la Administración y se encuentre en el territorio del país correspondiente, o posea el derecho a hacerlo aunque se encuentre fuera de éste.

De tal forma, con un enfoque en el que el concepto de ciudadano cobra centralidad, se establecieron derroteros a la Administración Pública (y al Estado en general) tales como el fomento y facilitación de la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la destinación de recursos y la generación de condiciones favorables a la misma, la adopción de políticas públicas con enfoque y participación ciudadana, ajustes normativos para la facilitación de la interlocución, deliberación y comunicación entre ciudadanía y Administración, y el

fortalecimiento de sus capacidades internas mediante actividades de capacitación y reflexión para reconstruir la cultura organizacional, entre otras.

Un segundo concepto central para el presente documento de lineamientos de política pública es el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano SNSC, el cual se deriva del artículo [43](#) de la Ley 489 de 1998

faculta al Gobierno Nacional para crear sistemas para la coordinación de las actividades estatales así como de particulares.

Ahora bien, de manera más específica, en la norma respectiva, el SNSC se define como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, organismos, herramientas y entidades públicas y privadas encaminadas a la generación de estrategias tendientes a incrementar la confianza en el Estado y a mejorar la relación cotidiana entre el ciudadano y la Administración Pública⁽¹⁵⁾.

Por último, el concepto de entidad prioritaria hace referencia a un ejercicio realizado por el PNSC para establecer cuáles serían las 10 entidades seleccionadas, teniendo en cuenta lo establecido al respecto en el PND 2006 - 2010. De tal forma, se establecieron para su escogencia los siguientes criterios:

- a) Pertenencia a un sector o línea considerada como estratégica según el PND
- b) Presencia territorial (desconcentración de funciones).
- c) Calificación en el Índice de Transparencia Nacional, elaborado por la Corporación Transparencia Colombia, el cual se desprende de la valoración de una serie de condiciones institucionales que favorecen o previenen el surgimiento de riesgos de corrupción en las entidades públicas del orden nacional⁽¹⁶⁾.
- d) Calificación de la Encuesta de Desempeño Institucional, que aplica anualmente el DANE. Ésta tiene como objeto dar cuenta de la percepción frente al ambiente y desempeño institucional que tienen los servidores públicos de las entidades para las que trabajan: los aspectos que se tienen en cuenta por un lado son la credibilidad de las reglas y las políticas (ambiente institucional) y por el otro, la gestión por resultados, la rendición de cuentas y bienestar laboral (desempeño).
- e) Voluntad política de la entidad para buscar mejoras en servicio al ciudadano y hacer parte del Programa

La combinación de estos elementos permitió escoger un grupo de entidades del orden nacional que con el desarrollo del Programa ha venido creciendo y que en la actualidad alcanza un número de 20, a saber: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caja de Previsión Social de las Comunicaciones CAPRECOM, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Departamento Nacional de Planeación DNP, Policía Nacional, Ministerio de la Protección Social, Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y Registraduría Nacional del Estado Civil.

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema Central: Insatisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública, así como la mala percepción de los ciudadanos de la eficiencia y probidad de la misma.

El mejoramiento de la relación entre la ciudadanía y la Administración Pública ha sido una preocupación constante del Gobierno Nacional y en varias Administraciones ha sido la justificación para el diseño de diferentes programas que han intentado contribuir de alguna forma a mejorar el desempeño de la Administración Pública tal y como se detalla en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Relación de programas o políticas desarrolladas desde la década de los ochenta

PERIODO	POLÍTICAS/PROGRAMAS
1978-1982	- Comité Colombia Ágil - Comisión para la Racionalización de la Gestión Pública
1982-1986	- Comité para la Racionalización de la Gestión Pública - Código Contencioso Administrativo (actuaciones administrativas, principios procedimientos, etc.) - Publicidad de actos y documentos oficiales
1986-1990	- Programa Colombia Eficiente - Comisión Presidencial Reforma de la Administración Pública
1990-1994	- Consejería y Programa de Modernización - Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites - Programa de Cooperación Británica (Unidad de eficiencia)
1994-1998	- Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites - Estatuto Anticorrupción - Organización y funcionamiento, desarrollo administrativo, Escuela de Alto Gobierno, premios buena gerencia, etc.
1998-2002	- Unidad de Eficiencia - Agenda de Conectividad – Estrategia de Gobierno en Línea - Acceso y uso mensajes de datos, comercio electrónico y firmas digitales. - Propósito eliminar 350 trámites - Gestión documental y de archivos
2002 - 2010	- Estrategia de simplificación y racionalización de trámites - Sistema de Gestión de Calidad Pública y Modelo Estándar de Control Interno - Programa Gobierno en Línea - Acuerdos de Gestión de Gerentes Públicos - Programa de Renovación de la Administración Pública - Nueva Política de Formación y Capacitación de Empleados Públicos

Fuente: DNP-PRAP

Con la implementación de los anteriores programas se experimentó un mejoramiento de la valoración (actividad de la Administración Pública, pero aún es necesario aumentar y consolidar los niveles de confianza en la misma y mantener estos resultados en el tiempo. En efecto, el Índice de Transparencia de Entidades Públicas (que mide las condiciones institucionales que favorecen o previenen el surgimiento de riesgos de corrupción en las entidades públicas), ha presentado una tendencia positiva para los años 2003-2005 al aumentar el promedio de 62,57 puntos en 2003 a 75,91 en 2005. Igualmente, el 38% de las entidades calificadas en 2005 alcanzan calificaciones superiores a los 80 puntos y el 52,26% de las mismas se ubican en un nivel moderado de riesgo⁽¹⁸⁾.

Ahora bien, en la nueva versión del Índice, que abarca los resultados para el periodo 2007-2008, los puntajes experimentaron un descenso pues las entidades públicas presentan un promedio general de 65 puntos ubicándose en un riesgo medio de corrupción y tan solo el 44% de las entidades se encuentra en un nivel moderado de riesgo.

Por su parte, en noviembre de 2009, se llevó a cabo la Evaluación de satisfacción de servicio al ciudadano para las entidades prioritarias del PNSC, encuesta realizada a través de la firma Invamer Gallup, que contó con la participación de 2.000 personas entre 15 y 65 años, que acuden a las entidades directamente a realizar trámites o a solicitar servicios (canal presencial), en la ciudad de Bogotá, D.C.

De esta manera, el modelo propuesto con el fin de interpretar los resultados estadísticos de forma cuantitativa contempló una escala de 1 a 5 donde 5 significa "excelente" y 1 significa "pésimo".

Los resultados arrojan:

- El nivel de satisfacción general para las 20 entidades prioritarias del PNSC, entendido como la conformidad con los servicios prestados por las entidades del orden nacional, en promedio fue de 4.04.

Las calificaciones de "4", que bajo el esquema tradicional son apreciaciones positivas, para mediciones

servicio y opinión pública, de acuerdo con el expertis de la empresa Invamer Gallup al respecto, qui desarrollaron la encuesta, no generan un nivel óptimo de lealtad y satisfacción en el ciudadano, es decir servicios y trámites prestados por la entidad, aunque son llevados a término y cumpliendo con estándares del Sistema de Gestión de Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno MECI, entre otros; sí mismos no generan ningún tipo de impacto emocional en cuanto a novedad o excelencia en el servicio; este orden de ideas el ciudadano da una calificación estrictamente racional y no emocional.

Por lo anterior, la calificación de satisfacción general de 4,04, aunque muestra que el Estado ha avanzado se ha esforzado por cumplir la normatividad para servir mejor al ciudadano, genera reflexiones acerca de la necesidad de que la Administración se enfoque en un modelo de atención y servicios en el cual sus principales actividades, la misión y la visión de las entidades, se dirijan hacia el ciudadano como su razón de ser.

- En cuanto al nivel de recomendación, entendido como la posibilidad de que el

ciudadano hable de manera positiva a su círculo social sobre las entidades de la Administración Pública Nacional, puede verse que el promedio se sitúa en una puntuación de 3,93.

- Finalmente, frente al nivel de lealtad, entendido como la posibilidad hipotética de que el ciudadano por continuar recibiendo los servicios de la entidad pública a la que usualmente los presta o acuda a una entidad diferente que pueda prestárselos en mejores condiciones, puede verse que la situación no difiere mucho de las anteriores pues la calificación promedio se ubica en 3,96.

Con base en dichas calificaciones, es muy importante tener en cuenta que dichos resultados se constituyen en la línea base para continuar en la búsqueda de un modelo de servicio efectivo, novedoso y productivo visto desde la perspectiva ciudadana. Por tanto, el ciudadano realmente empieza a estar satisfecho al sentir que la Administración se centra en él, con la calificación de 4 hacia arriba, teniendo que emprender diversas acciones para lograr avanzar del 4 hacia el 5 en la calificación, las cuales hacen parte del modelo de gestión en servicio propuesto en el presente documento⁽²⁰⁾.

Por otro lado, en mediciones como la realizada por el Banco Mundial en el Doing Business, en la que se tiene en cuenta de la forma en que las regulaciones fomentan o restringen la actividad empresarial, se hace referencia al hecho de que Colombia ha experimentado un mejoramiento en su desempeño ya que pasó a ocupar en 2007 el puesto 79 entre 175 países, en el 2009 pasó a tener una calificación general de 49 entre 181. Ahora bien, de acuerdo con la información registrada, en la última medición realizada en 2009 y difundida este año en el informe 2010, Colombia pasó al puesto 37 entre 183 economías. La composición detallada de la calificación se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Composición de la clasificación Doing Business

Indicadores específicos	Calificación 2010	Clasificación 2009	Variación
Apertura de un negocio	74	82	8
Manejo de permisos de construcción	32	47	15
Contrato de trabajadores	63	59	-4
Registro de propiedades	51	78	27
Obtención de crédito	61	59	-2
Protección de los inversores	5	25	20
Pago de impuestos	115	143	28
Comercio transfronterizo	97	96	-1
Cumplimiento de contratos	152	149	-3
Cierre de una empresa	32	32	0
Clasificación general	37	49	12

Fuente: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=46>

Ahora bien, estos resultados deben ser mantenidos o mejorados en el tiempo, toda vez que se encuentran asociados a un mayor crecimiento, una mayor formalización de la economía y un aumento de la ocupación por la cual los avances logrados con la implementación de la Ley [962](#) de 2005 y el impulso a las iniciativas en el mismo sentido como la expansión y la implementación de puntos de acceso únicos en distintos canales, la implementación de herramientas electrónicas para trámites y pagos, la mejora del recurso humano así como la actualización de las bases de datos, entre otras acciones, son fundamentales para aumentar la satisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública.

B. Ejes Problemáticos

i. Eje Problemático No. 1: Inadecuado tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a servicios de la Administración Pública

A pesar de la existencia de claros mandatos constitucionales y legales que promueven la celeridad, imparcialidad, economía y publicidad de las actuaciones de la Administración, en muchas entidades del orden nacional persisten ciertos obstáculos que influyen en los niveles de satisfacción de la población que accede a los servicios.

Junto a dificultades de carácter cultural (Vgr. resistencia al cambio) y a la falta de aplicación de técnicas de planeación a largo plazo para la identificación y financiación de las necesidades de las áreas encargadas del servicio al ciudadano al interior de las diferentes entidades, se encuentra la falta de un conocimiento completo y sistemático de las características y requerimientos especiales de la población que accede a los servicios. Así, en muchos casos las entidades cuentan con una información básica acerca de la demanda de trámites y servicios y con una intuición de su población objetivo⁽²¹⁾, pero no existe una caracterización completa del ciudadano que sirva de insumo para el diseño de estrategias específicas para el mejoramiento del acceso o la definición del alcance y efectividad de algunos servicios.

No obstante esta dificultad, los esfuerzos realizados en materia de estandarización de atención y respuesta a las solicitudes de la ciudadanía a través de la implementación de Sistema de Gestión de Calidad, han abierto la posibilidad de hacer seguimiento a las mismas. Por lo cual, es necesario reforzar sus avances con el diseño e implementación de herramientas adicionales que, sin obstaculizar las labores que actualmente vienen siendo desarrolladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, permitan optimizar los recursos estatales para la atención de las solicitudes al tiempo que unifiquen completamente los parámetros de atención.

ii. Eje Problemático No. 2: Deficiencias en la cualificación específica de los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano

Teniendo en cuenta avances como: i) el levantamiento de procesos, identificación de riesgos y de herramientas gerenciales dentro de las labores de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y del Sistema de Gestión de Calidad; ii) la fijación de procedimientos para la atención de quejas y reclamos; y iii) la expedición de una normatividad sobre parámetros para la atención a personas con limitaciones físicas y en condiciones de vulnerabilidad, es necesario diseñar protocolos de atención al ciudadano específicos y detallados, que incluyan criterios técnicos adecuados para poblaciones especiales y grupos vulnerables, así como para la ciudadanía en general y que los mismos sean aplicados en toda la Administración Pública, unificando el proceso de atención de forma tal que el mismo sea percibido por la ciudadanía como un ejercicio planificado, predicable de un verdadero Estado Social de Derecho en el cual el ciudadano se constituye en el eje de las actuaciones administrativas.

Estos protocolos específicos y demás herramientas, como lo muestra la experiencia de modernización de la Procuraduría General de la Nación, organismo de control que ha acometido procesos de mejoramiento y modernización enfocados en el ciudadano, deben estar acompañados de una estrategia de gestión de conocimiento “en el desarrollo de las competencias y capacidades institucionales para generar un mayor valor al servicio que se presta al ciudadano”⁽²²⁾.

En términos generales, pueden destacarse avances en la materia, como el redimensionamiento de la política de capacitación, la cual tiene un enfoque de formación por competencias y cuenta dentro de sus ejes de desarrollo la Administración al Servicio del Ciudadano, el cual plantea como objetivo central “facilitar el acceso del ciudadano a cada uno de los bienes y servicios que genera el Estado y atender sus solicitudes de manera ágil, oportuna y transparente”; dicho objetivo se podrá alcanzar mediante el fortalecimiento de las siguientes dimensiones:

Ser, Saber y Hacer, mediante acciones de formación y capacitación previstas en los planes institucionales. Este será el punto de partida para cualquier esfuerzo encaminado específicamente al mejoramiento del servicio al ciudadano.

Igualmente, la ESAP ha venido trabajando desde 2008 en la elaboración de una Guía de Servicio al Ciudadano, en coordinación con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, lo que se ha complementado con el diseño curricular en el tema y la capacitación de gerentes públicos y servidores encargados de la atención al público en todo el territorio nacional. En este sentido, durante el primer semestre de 2009 se realizaron 23 talleres de 16 horas y un taller de intensidad de 40 horas en diferentes ciudades del país (contando con una asistencia total de 1.000 servidores públicos) y se avanzó en la preparación para impresión de 2.000 ejemplares de la Guía de Servicio para su distribución. Del mismo modo, durante el segundo semestre de 2009 se continúa avanzando en la realización de capacitaciones en el tema a nivel nacional, de modo complementario a los cursos y seminarios celebrados por el DNP relacionados con el servicio al ciudadano.

Para que estas actividades y los proyectos que se nutran de sus experiencias sigan contribuyendo al mejoramiento del servicio, pueden retomarse varios puntos clave de la experiencia de modernización de la Procuraduría General de la Nación tales como:

- Garantizar la orientación práctica de los contenidos de las capacitaciones.
- Promover la vinculación de los proyectos de formación con los sistemas de seguimiento y evaluación de desempeño.
- Fomentar el uso de metodologías innovadoras de enseñanza.

Por último, a partir de la base establecida por el “Marco Conceptual para la Elaboración de Cuadros Funcionales” y la “Metodología Para el Diseño de Cuadros Funcionales de Empleo en la Administración Pública” elaborados por el DAFP, y en cumplimiento de lo establecido al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo, es necesario gestionar, con la participación de dicho Departamento, un plan de trabajo conjunto orientado a la identificación, estandarización y normalización de competencias y al diseño de un cuadro funcional de servicio público que, en un principio, recoja a las entidades prioritarias del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano y que poco a poco, al avanzar en sus respectivas fases, sea aplicable a toda la Administración Pública Nacional de forma transversal.

iii. Eje Problemático No. 3: Persistencia de debilidades en el enfoque de gerencia de servicio al ciudadano en la Administración Pública

Las diversas instancias de coordinación (Cuadro 3) en asuntos relacionados con servicio al ciudadano generado, desde diversos enfoques, mejoras sustanciales en el servicio. Sin embargo, algunos esfuerzos que vienen realizándose en varios frentes tienen el potencial para generar nuevas dinámicas de cooperación que permitirían potenciar los esfuerzos para la coordinación de las actividades de mejoramiento del servicio al ciudadano.

Cuadro 3. Instancias de coordinación en materia de mejoramiento administrativo

INSTANCIA/PROGRAMA	FUNCIONES	COMPOSICIÓN	NORMA
Sistema de Desarrollo Administrativo	Formulación de políticas de desarrollo administrativo que tengan en cuenta la racionalización de	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Ministerios, Departamentos Administrativos, Asambleas Departamentales, Concejos	Ley 489/98 ; Dec. 3622/05

	trámites, organización interna de las entidades, programas de mejoramiento continuo, adopción de enfoques para el mejoramiento de la calidad de bienes y servicios, descentralización administrativa, fortalecimiento de los sistemas de información, fortalecimiento de la participación ciudadana.	Municipales.	
Sistema Nacional de Control Interno	Integra el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas.	Presidente, Consejo Asesor de Control Interno	Leyes 489/98 , 87/93 Decreto 1599 /05
Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública-COINFO	Define las estrategias y los programas para la producción de la información necesaria para lograr una óptima generación de bienes y servicios públicos por parte del Estado; genera los escenarios adecuados que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para arantizar la transparencia de la Administración Pública y para que puedan ejercer un efectivo control social; optimiza mediante el uso de medios tecnológicos, la calidad, la eficiencia y la agilidad en las relaciones de la Administración Pública con el ciudadano, con sus proveedores, y de las entidades de la Administración Pública entre sí; facilita el seguimiento y evaluación de la gestión pública mediante la producción, el manejo y el intercambio de información y uso de tecnologías de información y comunicaciones de la Administración Pública.	Vicepresidente de la República (quien la preside), Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Comunicaciones (hoy de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), Director del Departamento Nacional de Planeación, Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).	Dec. 3816 /03
Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites – GRAT	Actúa como instancia orientadora y brinda soporte y apoyo a la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública - COINFO- en materia de racionalización y	Dos delegados de alto nivel de cada una de las siguientes entidades: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través	Ley 962 /05; Dec. 4669 /05

	automatización de trámites	de Programa Gobierno en Línea, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública, designados por el nominador de la respectiva entidad	
Programa Gobierno en Línea	Coordina en la Administración Pública la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, estrategia del Gobierno Nacional liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).	Programa Gobierno en Línea – Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Directiva Presidencial 2/00 ; Dec. 1151/08
Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano	Instancia coordinadora para la Administración Pública del Orden nacional, de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública	Decreto 2623/09

Fuente: Normatividad vigente Colombia

En complemento a estos esquemas de coordinación, debe destacarse el papel de las herramientas gerenciales; específicamente la Ley [87](#) de 1993, el Decreto [1599](#) de 2005, la Ley [872](#) de 2003 y Decretos [4110](#) de 2004 y [4485](#) de 2009 establecen dos figuras de especial importancia:

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000: 2005) para entidades públicas, que establece estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, con propósito de orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de éstos los fines esenciales del Estado. Así, el MECI se enfoca en el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o que haga sus veces.

En materia de cumplimiento de la implementación del MECI, el Decreto [1599](#) de 2005 fijó el 8 de diciembre de 2008 como plazo para implementar el Modelo; dicho plazo fue prorrogado, inicialmente hasta el 3 de junio de 2009 por el Decreto 4445 de 2008 y posteriormente hasta el 30 de junio de 2010 mediante Decreto 3181 de 2009, para dar posibilidad a las entidades de los municipios de tercera a sexta categoría de avanzar en su implementación.

De esta forma, el DAFP a través de un aplicativo basado en esquema web, recopiló la información de la implementación del Modelo a nivel nacional observando, a 3 de marzo de 2009, un avance consolidado

del 94,29% en un total de 154 entidades y a nivel territorial un avance consolidado del 76,34% en un total de 221 entidades⁽²³⁾.

La segunda herramienta es el Sistema de Gestión de Calidad que busca facilitar la dirección y evaluación del desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, mediante la aplicación de la NTCGP 1000:2004 que promueve la adopción de un enfoque basado en los procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Dicha Norma fue actualizada mediante Decreto [448](#) de 2009 en su versión 2009.

En este contexto las entidades estatales podrán contar con un control continuo sobre los vínculos entre procesos individuales que hacen parte de un sistema interactuante conformado por otros procesos adicionales, así como sobre su combinación e interacción.

El avance en la implementación de esta herramienta a nivel nacional alcanzó, a 3 de marzo de 2009 un consolidado de 96,39% en un total de 149 entidades⁽²⁴⁾; a 31 de diciembre de 2009, 256 entidades de los niveles nacional y territorial se han certificado bajo la NCTGP 1000:2004. ⁽²⁵⁾

Ahora bien, estas herramientas pueden verse complementadas por el diseño y uso de metodologías específicas y unificadas de encuesta, análisis, evaluación, medición y estudio de calidad del servicio al ciudadano en la Administración Pública Nacional, así como por la creación de líneas base acerca del tratamiento de las solicitudes de los ciudadanos. En este contexto, se buscaría la implementación de parámetros y metodologías específicas en materia de servicio al ciudadano que, en concordancia con el MECI y el Sistema de Gestión de Calidad, permitan un mayor seguimiento a las actividades de los servicios públicos y se constituyan en herramientas de gestión de las entidades.

En términos de difusión en la población de los servicios en cabeza de la Administración Pública y de particulares, el Estado debe estar en capacidad de proveer información clara, útil y accesible sobre cuál entidad que efectivamente le puede dar una solución de fondo a una solicitud, así como los requisitos, lugares y horarios de atención que debe tener en cuenta para realizar un trámite o procedimiento.⁽²⁶⁾

De este modo, se requiere retomar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de las estrategias emprendidas por la Administración Pública en este sentido como el Sistema Único de Información y Trámites (SUIT)⁽²⁷⁾ y el Portal de Estado Colombiano (PEC) a través de los cuales se ha reunido y puesto a disposición de la población en general la información actualizada de los trámites y servicios ofrecidos por la Administración Pública⁽²⁸⁾ (de un total de 2.087 trámites existentes a nivel nacional se ha logrado publicar con corte a febrero de 2010, la información relativa a 1.821 de ellos)⁽²⁹⁾.

iv. Eje Problemático No. 4: Necesidad de consolidar iniciativas coordinadas de mejoramiento de los canales de atención de las entidades de la Administración Pública.

Con relación al canal virtual de atención a la ciudadanía y al esquema de portales y páginas Web de las entidades públicas, es necesario tener en cuenta que mediante la expedición del Decreto [1151](#) de 2008 y la adopción del “Manual para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia”, el Gobierno Nacional ha establecido una estrategia estructurada para el manejo de la información y la presentación de la misma en las páginas Web de las entidades públicas del nivel nacional y territorial. De tal forma, mediante el establecimiento de cinco fases (no lineales, ni dependientes entre sí)⁽³⁰⁾ y de una instancia coordinadora al interior de cada entidad para la implementación de la estrategia se establecen los requerimientos básicos de contenido así como el tipo de información a publicar acerca de cada entidad, normatividad aplicable, aspectos presupuestales, políticas, planes, programas y proyectos, trámites y servicios, contratación, control y rendición de cuentas y servicios de información. Igualmente se establecen estándares de navegación de obligatorio cumplimiento en temas de presentación, funcionalidad y requerimientos técnicos.

En cuanto al canal presencial de atención, se puede predicar de la Administración Pública en general, aunque con excepciones, que existe una inadecuada disposición de los espacios físicos destinados

atención al ciudadano. En general, las entidades públicas tienen dispuestos espacios que no respondieron a estudios o a análisis previos, basados en ejercicios de planificación soportados en oferta y demanda o en la normatividad nacional e internacional al respecto, lo que se resume en que “la actividad se adapta al espacio que destinan a la misma y no al revés, que los espacios se adapten a la tarea a desarrollar en los mismos”.

La inadecuada disposición física para la atención al ciudadano, desde la óptica de la demanda de servicio se caracteriza por filas constantes, problemas de comodidad, salubridad, inadecuada ventilación, ausencia de señalización, ausencia de áreas para discapacitados, mujeres embarazadas o adultos mayores, entre otros. Desde la óptica de la oferta, se encuentran sitios que no cumplen con las mínimas especificaciones legales y técnicas para los servidores en cuanto a seguridad industrial y riesgos profesionales, generando así un círculo vicioso entre ciudadanos mal atendidos y servidores en condiciones inapropiadas que impactan negativamente el servicio, la atención, los tiempos de respuesta y la calidad de la misma.

Existe además dispersión institucional en las principales ciudades del país, encontrando entidades ubicadas en diferentes puntos de las ciudades, alejadas unas de otras, generando para la ciudadanía dificultades de movilización, costos innecesarios de desplazamiento y sensación de tramitomanía derivada de esta situación, la cual se resume en la percepción en el ciudadano de haberse convertido en el “mensajero del Estado”.

A pesar de que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC tienen un gran potencial para acercar a la población los servicios gubernamentales, aun es necesario ampliar el acceso a las mismas como en el uso de canales no presenciales que permitan al ciudadano informarse, realizar trámites frente a la Administración y obtener servicios de la misma.

En el caso del acceso al servicio de Internet puede verse que el país se encuentra en el sexto lugar, respecto al resto de países de América Latina, en términos de penetración del servicio⁽³²⁾. Así, a junio de 2009 Colombia alcanzó un número total de 19.792.718 de usuarios de Internet fijo, lo cual implica una penetración de servicio equivalente al 44,1% de la población total⁽³³⁾.

Igualmente, en términos de cobertura puede señalarse que en el país la cantidad de conexiones fijas de Internet abarcan un 99.3% del territorio nacional, y los accesos a través de tecnología satelital representan el 63% del total de municipios⁽³⁴⁾.

A pesar de lo anterior, las cifras de usos y aprovechamiento en Colombia y su comparación con otros países de la región podrían ser mejores. De acuerdo con el DANE, en 2008 en Colombia sólo el 10,9% de los usuarios de Internet lo utilizaron para realizar banca

electrónica, el 5,9% para comprar bienes y servicios y el 3,2% para transacciones con el Gobierno, lo cual es relativamente bajo comparado con Brasil, líder actual de la región⁽³⁵⁾ (Cuadro 4).

Cuadro 4. Utilización de Internet 2008

Usos	% Usuarios Internet	
	Colombia	Brasil
Compra de productos o servicios	5,9	
Banca Electrónica	10,9	15,0
Transacciones con el Gobierno ⁽³⁷⁾	3,2	25,0
Fuente: DANE, CETIC.		

En el marco de la aplicación de la metodología de monitoreo y evaluación de Gobierno en Línea para el 2008, la cual fue conceptualizada, diseñada y aplicada a ciudadanos, empresas y entidades con el fin de obtener de manera periódica resultados respecto del avance, el panorama es un poco más halagador ya que el 31% de los ciudadanos manifiestan haberse relacionado con el Estado a través de un medio electrónico.

Igualmente, se señala que el 68% de los ciudadanos opina que el Estado es más eficiente gracias

Gobierno en Línea, destacándose dentro de los beneficios de la estrategia el ahorro de tiempo (87% reducción de costos (75%) y el aumento de la productividad (61%). Por su parte, el 66% de empresarios opina que el Estado es más eficiente gracias al Gobierno en línea, de los cuales el considera que ahorra tiempo, el 79% que ahorra dinero y un 62% que aumenta su productividad.

Por otro lado, a nivel internacional, Colombia es reconocida como líder de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe según el reporte mundial del Gobierno Electrónico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), avanzando del puesto 7 al 1 en la Región y del 52 al 31 en el mundo, mejorando en 21 posiciones frente a la medición anterior:

Cuadro No. 2 – Estadísticas ONU Gobierno Electrónico

País	Gobierno Electrónico 2010	Ranking 2010	Ranking 2008	Cambio en el Ranking
Colombia	0.6125	31	52	
Chile	0.6014	34	40	
Uruguay	0.5848	36	48	
Argentina	0.5467	48	39	
Brasil	0.5006	61	45	
Perú	0.4923	63	55	
Venezuela	0.4774	70	62	
Ecuador	0.4322	95	74	
Bolivia	0.4280	98	72	
Paraguay	0.4243	101	88	

Fuente: United Nations E-Government Development Knowledge Base ⁽³⁹⁾

Los resultados anteriores, dan cuenta de los grandes esfuerzos realizados por las entidades públicas y de los beneficios que ha traído la implementación de la estrategia de Gobierno en línea.

De esta manera, aunque el país está relativamente preparado en materia de infraestructura de comunicaciones y se registran avances en el aprovechamiento de la misma a nivel nacional con iniciativas tanto privadas como públicas, Colombia aún tiene un amplio potencial por aprovechar a nivel de comercio electrónico como instrumento de crecimiento en la industria y en la economía y a nivel del fortalecimiento de la relación con el ciudadano, a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones fortaleciendo el canal virtual de atención.

En cuanto al canal telefónico de atención, la situación muestra que existen decenas de líneas telefónicas de atención al ciudadano de las denominadas 01800, las cuales son de muy difícil identificación y aprendizaje para los ciudadanos, observándose además que en diversas entidades estas líneas son atendidas por personal poco calificado o que comparte dicha actividad con otras tareas. Del mismo modo, el porcentaje de abandono de llamadas por institución es supremamente alto por falta de personal suficiente para la atención de las mismas y por la poca prioridad que muchos servidores dan al tema, al ser éste uno más de sus responsabilidades.

El canal de atención telefónica en la actualidad se concentra en brindar información sobre trámites y servicios de las entidades, cuando su potencialidad es enorme si se tiene en cuenta que el acceso telefónico es predecible para prácticamente todos los ciudadanos sin importar su perfil social o económico y que, en general, cualquiera tiene acceso a un teléfono fijo o celular⁽⁴⁰⁾, situación que sitúa al canal telefónico como una inmensa oportunidad para lograr mejoras en la atención y sobre todo, en la prestación de servicios presenciales.

De manera transversal a todos los canales de atención, se evidencia la dificultad en el acceso a los servicios por parte de adultos mayores, niños, mujeres embarazadas, personas discapacitadas, personas

enanismo o talla baja y población vulnerable en general.

Para esta población, la existencia de barreras arquitectónicas como escalones, pasillos, puertas estrechas, ventanillas de atención sin altura adecuada, ascensores reducidos, atención general y no prioritaria, entre otras, constituyen obstáculos físicos que limitan la movilidad de las personas en los puntos de servicio al ciudadano. Por otra parte, existen barreras comunicativas, que se presentan en medios de comunicación: televisivos, telefónicos, informáticos y de señalización, donde se

puede observar la no utilización del closed caption (subtitulado oculto), ausencia de guías con audiodescripciones en páginas Web, falta de incorporación del servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordociegas entre otras.

Como se observa, los estándares y los canales con que actualmente se presta el servicio de información y orientación a los ciudadanos son insuficientes y se requieren medidas que promuevan la implementación y uso de mecanismos de información multicanal (virtuales, presenciales y telefónicos) interconectados entre sí, así como la creación de un entorno sin barreras o un entorno accesible para asegurar un impacto considerable en términos de cobertura, acceso y calidad del servicio para los ciudadanos.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo Central: Contribuir a la generación de confianza y al mejoramiento de los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios prestados por la Administración Pública del orden nacional.

El propósito general de los lineamientos de política pública consignados en este documento es contribuir a la coordinación con las políticas de racionalización de trámites y gobierno en línea entre otras, a la generación de confianza y mejoramiento de los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios prestados por la Administración Pública Nacional. En síntesis, se trata del fortalecimiento de las condiciones para que el servicio al ciudadano, al ser prestado bajo parámetros transversales de calidad y efectividad, contribuya a fines como la protección y respeto los derechos de las personas, así como al aumento de la legitimidad del Estado.

En este sentido, se espera igualmente que en el mediano y largo plazo las actividades en torno a la generación de condiciones de mejoramiento modifiquen la percepción de la ciudadanía en aspectos como la calidad y la eficiencia de la actividad de la Administración Pública del Orden Nacional, así como en la percepción sobre probidad que tienen los ciudadanos acerca de los servidores públicos que la componen, erradicando de paso conductas como el uso de tramitadores y demás mecanismos "alternativos" para acceder a los servicios estatales.

i. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 1: Mejorar el tratamiento de las solicitudes de servicio al ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública

Esta tarea debe acometerse con la ayuda de un conjunto de herramientas que se propone emplear de acuerdo con los presentes lineamientos de política pública. Así, la creación de metodologías unificadas para identificar y conocer las necesidades y características de los ciudadanos que acceden a las entidades de la Administración Pública del Orden Nacional será insumo fundamental para el diseño de estrategias de promoción de servicios, eliminación de barreras de acceso, diseño de espacios físicos de atención y criterios técnicos, implementación de nuevos canales de atención y, como complemento, diseño de estrategias específicas de atención para población en condiciones de vulnerabilidad, entre otros, así como de mecanismos ágiles de direccionamiento a la entidad competente.

Igualmente, es necesario generar instrumentos y competencias en las entidades públicas del orden nacional que permitan optimizar los recursos estatales para la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos. De este modo, es necesario articular los esfuerzos que viene adelantando el Gobierno Nacional en materia de mejoramiento de la gestión administrativa, la programación presupuestal (orientada a resultados) y la planeación de procesos a largo plazo, con las iniciativas propuestas por las entidades y dependencias encargadas del servicio al ciudadano. En este sentido, es fundamental que la información

acerca de las solicitudes, peticiones, quejas, reclamos y propuestas ciudadanas, así como la identificación de las necesidades para su atención, se constituyan en verdaderos insumos gerenciales para las entidades, permitan tomar decisiones más acertadas en materia de mejoramiento del servicio.

Finalmente, es necesario que los esfuerzos en esta materia se orienten con claridad al diseño e implementación de protocolos para la atención de las solicitudes de los ciudadanos y a la articulación de sistemas de gestión documental interoperables en la Administración Pública Nacional, que permita al ciudadano acceder a la Administración como una sola, hacer seguimiento en línea a sus solicitudes y tener información sobre los responsables de éstas.

ii. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 2: Cualificar los equipos de trabajo dispuestos a brindar el servicio al ciudadano

El énfasis de las intervenciones relacionadas con el presente objetivo específico buscará la creación de un perfil por competencias para los grupos de trabajo en servicio al ciudadano, la diversidad lingüística regulada en la Ley 1381 de 2010, la apropiación por parte del nivel directivo y demás servidores públicos de la misión, principios y valores de las entidades de las cuales hacen parte, la generación de una cultura de servicio al ciudadano en las entidades de la Administración Pública Nacional y el fomento de la apropiación y aplicación de la NTCGP 1000-2009 por parte de los servidores públicos.

Es claro que se requiere contar con una estrategia de capacitación, orientación y sensibilización al servidor público en materia de servicio al ciudadano; del mismo modo, se requiere avanzar en la aplicación de los principios consagrados en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los cuales requieren para su materialización procesos de preparación y capacitación debidamente coordinados y que superen los esquemas tradicionales de formación, los cuales por su concepción general y transversal para los servidores, no enfatizan los aspectos clave del servicio, con particularidades específicas para los servidores dedicados a dichas áreas.

En complemento del contenido plasmado en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos, resultado de un trabajo transversal liderado por la ESAP y el DAFP, relacionado con la cultura de servicio y la cultura organizacional en la Administración Pública, se requiere proveer, actualizar y ampliar conocimientos y desarrollar habilidades que cubran la totalidad de requerimientos para el buen servicio al ciudadano, así como contribuir a elevar y mantener un buen nivel de eficiencia y rendimiento, para lo cual es necesario contar con protocolos de atención, cartas de compromiso con la ciudadanía y enfatizar no solo en los aspectos teóricos de un modelo técnico de prestación de servicios, sino en un proceso profundo de gestión del cambio cultural que facilite la instrumentalización y materialización de los mismos.

iii. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 3: Fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la Administración Pública Nacional

Con el fin de generar una mayor articulación de las entidades e instancias encargadas de la implementación de estrategias o políticas generales de mejoramiento del servicio al ciudadano, en armonía y respeto con la competencia atribuida por el ordenamiento jurídico a cada una de las entidades que contribuyen a la ejecución de la presente política (DAFP, ESAP, DANE y Programa Gobierno en Línea) se proponen el aprovechamiento de mecanismos legales como los sistemas administrativos y las comisiones intersectoriales, al igual que la expedición de reglamentos vinculantes para la Administración Pública Nacional que establezcan directrices específicas en el manejo de las necesidades de la ciudadanía.

Igualmente, con el fin de dotar estas instancias con información específica en materia de servicio al ciudadano, se establecerán las herramientas para la obtención de información relevante –por ejemplo el tiempo de actuaciones, la frecuencia de las mismas, etc.–, y se buscará que con éstas se puedan controlar los tiempos en las etapas del servicio o en la atención de los trámites, con el objetivo de que las peticiones, quejas y reclamos respondan a principios gerenciales de administración más que a actividades rutinarias de control, ni seguimiento técnico al respecto.

Por último, la difusión de las características, avances y beneficios de las políticas de mejoramiento

servicio al ciudadano, al interior de la Administración y al público en general, se plantea como un elemento que brinda beneficios ligados al incremento de la confianza de la ciudadanía en la Administración Pública, la generación de economías de escala por el aprovechamiento colectivo de productos e iniciativas adelantadas en diferentes sectores, un acceso informado a los servicios y el intercambio y reproducción de experiencias exitosas nacionales e internacionales, así como de buenas prácticas, entre otros.

Del mismo modo y bajo el enfoque gerencial que se propone, se orientarán acciones hacia la creación y difusión en las entidades de la Administración Pública, de metodologías para el levantamiento y diseño de portafolios de servicios que respondan a criterios técnicos y de mercadeo enfocados al perfil y a las necesidades de los ciudadanos.

iv. Objetivo Específico asociado al Eje Problemático No. 4 Contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades

En este objetivo específico el punto central es la reducción de barreras de acceso a los servicios para el ciudadano, teniendo en cuenta que el mismo contacta al Estado por los medios telefónico, escrito, virtual y presencial.

Se fomentará el uso intensivo de canales no presenciales de atención. Con relación al canal virtual se apoyará al Programa Gobierno en Línea para lograr el cumplimiento de la estrategia homónima, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto [1151](#) de 2008 sobre páginas, portales y sitios web de las entidades de la Administración Pública.

Se espera, a futuro, contar con servicios en línea que permitan al ciudadano acceder a cadenas de trámite en línea, participando en la supervisión de la atención dada a sus requerimientos, pudiendo hacer seguimiento en línea a su petición.

Del mismo modo, se trabajará en la implementación de kioscos virtuales de atención, que permitan al ciudadano acceder, mediante terminales virtuales, ubicadas en diversos sitios de la ciudad, a información y trámites, quejas, solicitudes, etc. relacionadas con las entidades de la Administración Pública.

Con relación al canal presencial de atención, debe señalarse que en concordancia con lo dispuesto en el documento Conpes 3615 de 2009, mediante el cual se establece la "Iniciativa para la modernización de la gestión de activos fijos públicos", se buscará que mediante el acompañamiento técnico a las entidades de la Administración Pública Nacional se identifiquen y apliquen parámetros de calidad que permitan la prestación de los servicios en condiciones óptimas de capacidad, con equipamiento moderno y acorde con las necesidades de los usuarios, generando a la vez un nivel adecuado de bienestar para los servicios públicos, que permita crear un sentido de pertenencia de los mismos hacia las entidades públicas y desarrollar las actividades en condiciones técnicas adecuadas.

Para esto es indispensable la adopción de lineamientos estandarizados al respecto para la Administración Pública Nacional, con base en la normatividad existente y en las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre el tema, teniendo en cuenta el principio de accesibilidad universal para discapacitados, personas con enanismo o talla baja, mayores adultos, niñez, mujeres embarazadas, etc.

En el mismo sentido, se adelantarán acciones centradas en el acompañamiento, asesoría y establecimiento de líneas generales para la construcción de un Centro Integrado de Servicios al Ciudadano - CISC en la ciudad de Bucaramanga, basándose en la experiencia de los SuperCade implementados en Bogotá, D.C. en el modelo de Centros de Servicios y Asistencia Ciudadana - SAC's (por sus iniciales en portugués en Salvador de Bahía en Brasil. Dicho centro materializará el principio constitucional de la descentralización administrativa, llevando hacia lo territorial el nuevo modelo de gestión en servicios en desarrollo en las entidades prioritarias del Programa, articulando y coordinando la atención al ciudadano en un solo lugar con estándares técnicos adecuados por parte de éstas.

Debe anotarse que esta iniciativa permitirá materializar muchas de las acciones derivadas del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano en lo territorial, permitiendo generar lineamientos del modelo que

replicables en diversas ciudades del país, así como contar con acciones concretas en desarrollo de la propuesta hecha en el documento *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*, específicamente de la estrategia “Construir ciudades amables”, en la cual el crecimiento inteligente y el uso planificado del suelo pasa por la promoción del crecimiento de las ciudades basándose en una mayor densidad en lugar de expansión del suelo urbano. De este modo, la promoción de centros integrados de servicios al ciudadano coadyuvará a lograr cumplir objetivos tales como la recuperación de áreas deterioradas y antiguos centros de actividad o la consolidación y redensificación en áreas de asentamientos precarios⁽⁴¹⁾.

Para la selección de la ciudad en que se implementará el esquema inicial del CISC, se utilizó el método de Técnicas de Análisis Multicriterio⁽⁴²⁾, las cuales tienen como objetivo resolver problemas de decisión con diversas soluciones aparentes. De este modo, con esta técnica se ordenaron las dimensiones y variables a partir de unas ponderaciones o importancias relativas específicas consultadas a un grupo de personas consideradas como expertos o actores calificados en cuanto poseen un conocimiento adecuado de la temática particular, las cuales sirven de insumo para la construcción de un indicador sintético. Diferentes metodologías fueron discutidas y consensuadas con la contraparte nacional.

A partir de la metodología anterior se utilizaron 4 modelos diferentes para el ranking de las entidades: i) con base en promedio simple de las ponderaciones; ii) con base en la moda de las ponderaciones; iii) con el ordenamiento del valor original de las variables; y iv) por el modelo iii) pero incluyendo bancarización y tecnologías de la información y comunicación. Desagregando los resultados del indicador sintético en sus dimensiones, se observa que en el modelo I las características institucionales y sociodemográficas, en el modelo II los aspectos sociodemográficos, económicos e institucionales, en el modelo III los factores económicos e institucionales y en el modelo IV las particularidades económicas, discriminaron a favor de Bucaramanga. En general, sobresalen las variables relacionadas con el estado de la oferta de servicios al ciudadano en las entidades municipales, la situación fiscal de la ciudad y la relación entre el servicio al ciudadano y la política pública local, la competitividad, la tasa de desempleo, la importancia de los depósitos bancarios, la bancarización, la educación, la cobertura de servicios públicos domiciliarios, la presencia de población desplazada y los compromisos explícitos de la ciudad en el marco del proyecto CISC.

Con relación a estos compromisos de la ciudad se puede advertir que la creación del CISC es compatible con lo consignado en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, el cual contempla una actividad de fortalecimiento institucional, bajo el nombre de “Programa Centro Integral de Información Municipal” en este sentido, en el proceso de selección de la ciudad, la misma a través de una comunicación escrita con la Secretaría de Hacienda, manifestó que el municipio, además de su disposición de implementar los modelos de ejecución de obra y de gestión acordados con el DNP, estaría en capacidad de aportar hasta un 30% del valor total del proyecto, lo cual comprendería un predio que alojaría el CISC⁽⁴³⁾, así como los recursos serían utilizados para la construcción y mantenimiento del Centro.

En todo caso, el monto y destinación de recursos dependerá del modelo de implementación del CISC que se siga, teniendo en cuenta las opciones de construcción y operación con recursos públicos (Modelo Público), la construcción con recursos públicos pero la operación tercerizada en privados (Modelo Público Privado) ó, la construcción y operación hecha por el sector privado (Modelo Concesión a Privados).

El concepto es entonces un proyecto piloto de un supermercado de servicios que permita, bajo un mismo techo, la realización de diversos trámites y la obtención de servicios de entidades públicas del orden municipal, nacional (prioritarias) y privado.

En este contexto, en el proceso de preparación del CISC, además de contemplarse una propuesta para la estructuración general de la relación Nación – Municipio⁽⁴⁴⁾, se cuenta con unas especificaciones técnicas básicas como: i) la definición de los parámetros para la construcción o adaptación del inmueble; ii) directrices generales para la confección de layout o disposición patrón de cada unidad prestadora de servicio; iii) especificaciones del mobiliario; iv) especificación del equipo informático; v) especificaciones de sistemas de gestión de filas, de control de personal y patrimonial, entre otros; vi) definición de especificaciones para el reclutamiento, selección y capacitación del personal; vii) elaboración del manual dirigido a la uniformidad y a la identificación funcional del personal; viii) especificaciones técnicas para

servicios de apoyo como limpieza, vigilancia, transporte, y, ix) definición del modelo de comunicación de datos.⁽⁴⁵⁾

De forma adicional, buscando fortalecer el canal presencial de atención en las entidades públicas orientarán acciones hacia la creación de una imagen unificada de las áreas de atención al ciudadano en la Administración Pública Nacional, con observancia de la normatividad técnica y legal al respecto, ya que el ciudadano la Administración es una y así debe reflejarse en los puntos de contacto con el mismo.

Para complementar actividades derivadas de la atención presencial, con el fin de acercar la oferta de servicios a las entidades prioritarias y de llevar sus servicios directamente a la ciudadanía, se tiene proyectada la realización de una serie de actividades extramurales más conocidas como Ferias de Servicio al Ciudadano que se encargan de volcar por lapsos cortos y en sitios de alta concentración local, distrital o municipal a diversas entidades de la Administración Pública en espacios no convencionales, acercando la Administración Pública a los habitantes de los mismos.

Para fortalecer el canal telefónico de atención, se pretende habilitar, en coordinación con el Programa Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, un Centro de Contacto al Ciudadano que recoja experiencias como la de la Línea 195 del Distrito Capital y otras internacionales similares, mediante la adopción de una Línea 1xy (de 3 dígitos), que permita al ciudadano acceder de manera fácil, rápida y gratuita a información y trámites de las mismas, lo que además permitirá a las instituciones que hagan parte del mismo, contar con guiones y protocolos de atención, respuestas técnicas y estadísticas de seguimiento al servicio, como insumos para decisiones gerenciales al respecto.

VI. PLAN DE ACCIÓN

<NOTA: Cuadros no incluidos, consultar documento original>

I. FINANCIAMIENTO

Para el acometimiento de las actividades propuestas en el plan de acción se presenta un resumen de la financiación de las mismas como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Componentes principales, actividades y distribución de recursos (millones de pesos)

NOE	Objetivo Específico	Código BPN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Financiación (millones de pesos corrientes)			
				Recursos Programados			
				230 Inversión - Nación otros			
				2010	2011	2012	2013
1	Mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública	102706512-0000	RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3	0	0	0
2	Qualificar los equipos de trabajo (expuestos por el servicio al ciudadano)	102706512-0000	RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	691	906	538	537
3	Fortalecer el rol de gestión de servicio al ciudadano en la Administración Pública Nacional	102706512-0000	RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1238	1965	1919	1965
4	Contribuir a la coordinación e impulso de iniciativas integrales y coordinadas de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.	102706512-0000	RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	520	463	501	542
TOTAL				2369	2933	2999	3063

NOTAS AL PIE:

1. A lo largo de este documento se hace referencia Administración Pública pero debe entenderse que alusión cubija a los particulares que en ejercicio de las autorizaciones constitucionales y legales tam

despliegan actividades cuyo destinatario es el ciudadano.

2. Es necesario recordar que en dicho documento, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2006, se propusieron dos tipos de estrategias a saber: una "vertical", que se encamina a la reorganización de los sectores, compuestos por las entidades cabeza de sector y la red institucional respectiva y "transversal", dirigida a los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, comunes a todos los sectores. De este modo, en la estrategia vertical se incluyeron todas las labores para la reorganización de los sectores administrativos y la racionalización de las plantas de las entidades que los componían, mientras que en la transversal se trataron los temas de empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la Nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública y sistemas de información.

3. En el documento Conpes citado, la política en este campo hizo referencia a una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica, incluyendo el esquema institucional recomendable. Adicionalmente, propuso como meta garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la aplicabilidad de la información oficial básica relacionada con los aspectos sociodemográficos, el territorio y el medio ambiente mediante la estructuración del Sistema Nacional de Información Oficial.

4. En el Conpes [3248](#) de 2003 la finalidad de esta estrategia fue definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice plena transparencia de la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y mejores relaciones con el sector productivo.

5. En el documento se propuso establecer un marco de política que permitiera simplificar, integrar y racionalizar los trámites de la Administración Pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano. Esta línea se complementó tiempo después con lo dispuesto por el Conpes [3292](#) de 2004 en el que se estableció una estrategia antitrámites basada en la coordinación institucional, adecuación normativa, el análisis funcional para la racionalización y el fortalecimiento tecnológico.

6. Con el desarrollo de la política propuesta, el número de entidades ha venido creciendo llegando a 27, a saber:

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caja de Previsión Social de las Comunicaciones CAPRECOM, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Departamento Nacional de Estadística DANE, Departamento Nacional de Planeación DNP, Policía Nacional, Ministerio de la Protección Social, Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y Registraduría Nacional del Estado Civil.

7. En esta meta se propone la modificación de la mala percepción de la ciudadanía frente a la Administración Pública mediante procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas, el impulso de un sistema de control interno que opere nacionalmente de manera articulada, al tiempo que fortalezcan los mecanismos de participación mediante estrategias de formación ciudadana.

8. El punto principal en la meta propuesta es el mejoramiento de las condiciones de acceso de los ciudadanos a los servicios que ofrece el Estado mediante la consolidación de los sistemas de información, racionalización y automatización de trámites y la capacitación del recurso humano en servicio al ciudadano en el uso de TIC's.

9. Esta perspectiva basada en la noción de cliente se deriva del modelo o aproximación de Nueva Gerencia Pública (NGP), que persigue la creación de una Administración que realmente satisfaga las necesidades reales de la población al menor costo posible mediante la aplicación de una serie de herramientas gerenciales propias del sector privado. De tal forma, como lo señalan Aberbach y Rockman, se busca

"las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas sean sustituidas por entidades pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo funciones que le son necesarias de una forma eficaz y efectiva". Cfr, Joel Aberbach y Bert Rockr Reinventar el gobierno: Problemas y perspectivas. En: Gestión y análisis de políticas públicas, N° Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Madrid, Mayo-Agosto de 1999.

[10.](#) Andrea López, Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual, En: Ser Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires, N°68.

[11.](#) *Ibíd.*

[12.](#) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, OACNUDH, Nueva York, 2005, Pág. 15.

[13.](#) Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1999, MP: Antonio Barrera Carbonell.

[14.](#) Corte Constitucional, Sentencia T-784 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

[15.](#) Decreto [2623](#) de 2009

[16.](#) El índice se construyó para las mediciones realizadas hasta el año 2005, teniendo en cuenta los siguientes factores en temas centrales como contratación, selección del factor humano, rendición de cuentas, disponibilidad de información y cumplimiento de normas:

a) Visibilidad: Disposición al público de toda la información de la entidad. Se parte del supuesto de que mayor visibilidad existen mayores controles asociados desde distintos sectores, lo que reduce riesgo de corrupción.

b) Sanción: El número de sanciones por corrupción a los funcionarios indica que la entidad no está blindada o protegida contra los riesgos.

c) Institucionalidad: Cumplir las normas y procedimientos impide la acción discrecional de funcionarios, políticos y particulares y reduce el riesgo de corrupción.

d) Gobierno corporativo: Sólo para empresas estatales que participan en el mercado, prácticas, relaciones y mecanismos de autorregulación que garantizan a clientes, accionistas y aportantes de recursos transparencia, objetividad y competitividad de la gestión empresarial.

El resultado final de cada entidad en el Índice de Transparencia Nacional corresponde al promedio de los resultados obtenidos en los factores evaluados, ponderados por el número de indicadores válidos en cada factor. La calificación final se presenta en una escala de 0 a 100 en donde 100 equivale al puntaje máximo que determina poco o ningún riesgo de corrupción y 0 corresponde a la calificación mínima y equivale a riesgo muy alto.

[17.](#) Desafortunadamente esta medición no se realizó para el año 2006 y en el periodo 2007 – 2008 la metodología empleada por Transparencia por Colombia tuvo cambios significativos que impiden la comparación de resultados.

Por otro lado, estas mediciones de percepción no han sido realizadas por otras organizaciones independientes o directamente por el Gobierno Nacional para el periodo 2006-2008. Adicionalmente existen mediciones de percepción sistemáticas que respalden cualquier conclusión sobre el revertimiento de la desconfianza e insatisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados por la Administración Pública; en este contexto es necesario, como lo propone el presente documento, no sólo crear las herramientas de medición, sino continuar de manera articulada con los esfuerzos en materia de mejoramiento de dichos servicios.

[18.](#) La calificación de las entidades esta clasificada en cinco niveles de riesgo de corrupción. Así, en el bajo se encuadran las entidades cuyos resultados totales oscilan entre 89.5 a 100 puntos; en el nivel moderado las que oscilan entre 74.5 a 89.4 puntos; en nivel medio las que obtuvieron entre 59.5 a puntos; en nivel alto la ubicadas entre 44.5 a 59.4 puntos; y riesgo muy alto de 0 a 44.4 puntos. Corporación Transparencia por Colombia, Índice de transparencia nacional 2004 – 2005, Bogotá, 2006.

[19.](#) En la nueva versión del Índice las variables y dimensiones a ser tenidas en cuenta son las mismas el contenido o desagregación de las primeras es más detallada (en el caso de los relativos a Gobi Corporativo y Gestión del recurso Humano se cambiaron por completo) y las fuentes de información como los métodos de verificación son más confiables. Cfr, Corporación Transparencia por Colombia, Índice de transparencia nacional 2007 -2008, Bogotá, 2009.

[20.](#) Evaluación de Satisfacción de Servicio al Ciudadano. INVAMER S.A. para el Departamento Nacional Planeación. Bogotá, noviembre de 2009.

[21.](#) Con base en los diagnósticos realizados en las 20 entidades prioritarias del Programa, al cual se alusión más adelante, se encontró que cerca del 80% de las mismas no contaba con estándares: caracterización del ciudadano, mientras que un 20% tenía herramientas para sistematizar algunas de características de la población atendida.

Durante los años 2008 y 2009 se coordinó desde el Programa el piloto de un ejercicio de caracterización los ciudadanos, el cual se espera se replique en todas las entidades de la Administración Pública Nacional como elemento fundamental para generar servicios y lineamientos de atención acordes con las necesidades de dichos ciudadanos.

[22.](#) Procuraduría General de la Nación, Programa de modernización: Resultados y lecciones aprendidas. Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2008. Pág. 39.

[23.](#) Informe Ejecutivo Anual de Control Interno e Implementación de las Políticas de Desarrollo Administrativo, presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública al Gobierno Nacional.

[24.](#) *Ibíd.*

[25.](#) Información suministrada al Departamento Administrativo de la Función Pública periódicamente por las entidades acreditadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y por la Organización Nacional de Acreditación de Colombia.

[26.](#) Ley [962](#) de 2005.

[27.](#) El SUI es una herramienta de difusión y publicidad establecida en el artículo 3 del [Art.1](#) de la Ley 962 de 2005 a cargo del DAFP. Dentro de las características más destacadas de dicho Sistema está la de dotar al ciudadano de exigibilidad frente al administrado, sin perjuicio de las exigencias de los actos administrativos, los trámites que la Administración Pública pretenda implementar.

[28.](#) En complemento de estas iniciativas debe resaltarse la existencia de otras tales como el Portal Único de Contratación o Gobierno en Línea Territorial, entre otras que en aras de la brevedad no se reseñan.

[29.](#) Este dato es dinámico dado que el Sistema exige una revisión permanente de los trámites que se ofrecen y que se tienen publicados en el Portal del Estado Colombiano. De este modo, tanto el número de trámites a nivel nacional (que pasó de aproximadamente 2.676 en el 2005 a 2.012 en 2009) como la inscripción y aprobación de los mismos en el SUI es cambiante.

[30.](#) Las fases aludidas son: información, interacción, transacción, transformación y democracia en línea. La fase de información es aquella en la cual las entidades ponen a disposición de la ciudadanía los principios, datos y esquemas de búsqueda básica; en la de transacción se proveen herramientas para la obtención de productos mediante canales seguros y ofreciendo la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma.

diferente al español; en la de interacción se habilita en los sitios web la comunicación de dos vías ciudadanos y empresas y se ofrecen mecanismos para contactar a la Administración y hacer uso de la información ofrecida en la página; en la de transformación se implementan servicios mediante ventanillas virtuales o por múltiples canales; en la de democracia en línea el ciudadano participa activamente y toma decisiones en un Estado completamente integrado en línea.

[31.](#) Estos requerimientos o política editorial se enfocan a atributos como la facilidad de comprensión y de los contenidos, confiabilidad (vigencia, relevancia, verificabilidad e integralidad), preservación de la privacidad, observancia del derecho de autor y prohibición de contenidos ofensivos o discriminatorios.

[32.](#) Comisión de Regulación de Comunicaciones, Informe sectorial de telecomunicaciones, Bogotá D.C., de 2009, N°12.

[33.](#) De acuerdo con la Comisión de Regulación de Comunicaciones los cuatro últimos años han sido decisivos en el crecimiento de la población con acceso a Internet. De este modo, en los últimos 4 años se pasó del acceso de la población a internet de 13% en 2006 a un 44,1% a junio de 2009. Cfr, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Informe trimestral de conectividad, Bogotá D.C., noviembre de 2008, N° 13 y Comisión de Regulación de Comunicaciones, Informe trimestral de conectividad, Bogotá D.C., agosto de 2009, N° 14.

[34.](#) Comisión de Regulación de Comunicaciones, Informe trimestral de conectividad, Bogotá D.C., agosto de 2009, N° 16.

[35.](#) Indicadores Básicos de TIC, DANE, 2009.

[36.](#) Pesquisa de TIC Domicilios, CETIC, 2008.

[37.](#) No obstante, de acuerdo con el borrador de Resultados de Monitoreo del Gobierno en Línea en Colombia 2008, el 31% de los ciudadanos manifestó haberse relacionado con el Estado a través de canales electrónicos, el 28% que realizaron algún trámite o solicitaron servicios a través de estos canales con una efectividad del 95%.

[38.](#) Ibid, base: Población mayor a 16 años.

[39.](#) Global E-Government Survey 2010 - United Nations.

[40.](#) En relación con la evolución del número de líneas de telefonía fija durante los últimos cinco años el comportamiento ha sido estable con una leve tendencia al crecimiento alcanzando un total de 7.730.633 líneas cual es equivalente a un total de 17.19 líneas por cada 100 habitantes (el promedio de la región es de 17 líneas por 100 hab). Por su parte en materia de telefonía celular puede verse que en la actualidad existe un total de 40.276.901 abonados (prepago y postpago). Cfr, Comisión de Regulación de Comunicaciones Informe sectorial de telecomunicaciones, Bogotá D.C., Septiembre 2009 - No. 13.

[41.](#) Departamento Nacional de Planeación, Visión Colombia segundo centenario: 2019. Construir ciudades amables, Bogotá, 2006.

[42.](#) Carlos Caicedo Cuervo, Diagnóstico de los servicios ciudadanos en las entidades prioritarias del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano PNSC y en las ciudades de Bucaramanga, Cali, Cartagena y Pereira, BID, Febrero de 2009. Págs. 31 y ss.

[43.](#) El municipio ha propuesto que el sector del Edificio de la Antigua Plaza San Mateo sea el lugar para el CISC pues se trata de un área incluida en el Plan Estratégico Urbano, ubicada en el centro de la ciudad (cerca a la Alcaldía, Gobernación, Cámara de Comercio, DIAN, Bancos, Centro Cultural del Oriente Colombiano, Parque Centenario, Parque Santander, Zona comercial).

[44.](#) Con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y el apoyo y supervisión del DNP, se contrataron servicios de consultoría para realizar un diagnóstico de los servicios al ciudadano en entidades prioritarias del PNSC y en las ciudades de Bucaramanga, Cali, Cartagena y Pereira. Uno de los objetivos del estudio

ofrecer elementos al DNP para seleccionar, a partir de una serie de criterios, la ciudad en mejores condiciones para poner en marcha, el esquema de desconcentración de servicios de entidades de la articuladas en un Centro Integrado de Servicios al Ciudadano (CISC). Para la selección de la ciudad en se implementará el esquema inicial del CISC, se utilizó el método de Técnicas de Análisis Multicriterio este modo, con esta técnica se ordenaron las dimensiones y variables a partir de unas ponderación importancias relativas específicas consultadas a un grupo de personas consideradas como expertos actores calificados en cuanto poseen un conocimiento adecuado de una temática particular, las cuales sirven de insumo para la construcción de un indicador sintético. Dichas metodologías fueron discutidas y consensuadas con la contraparte nacional, dando como resultado la escogencia de la ciudad Bucaramanga como entidad territorial apta para la implementación del CISC.

[45.](#) Liliiani Maria Araujo E Souza, Modelo de gestión, operación y costeo de actividades para el mejoramiento de los servicios al ciudadano, BID, Mayo de 2009.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

