

160200

Doctor
ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá
Carrera 8 No. 10-65
Código Postal: 111711
Ciudad

Asunto: Armonización del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA y los Planes de Desarrollo Distrital: *"Bogotá Humana"* y *"Bogotá Mejor para Todos"*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función Constitucional de vigilancia y control a la gestión de la administración, establecida en los artículos 267 y 272 superiores, Ley 42 de 1993 Artículo 12, Ley 489 de 1998 Artículos 3 y 4, se permite proferir el presente pronunciamiento, el cual tiene por objeto llamar la atención del señor Alcalde Mayor, sobre la incertidumbre en la que se encuentra la sostenibilidad ambiental de la ciudad.

No obstante, que en la ciudad se formuló, el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental Bogotá Mejor Para Todos – PACA BMPT, instrumento de planeación ambiental de corto plazo, el cual orientará el desarrollo de la ciudad en torno a avanzar su sostenibilidad en sus principales componentes ambientales y recursos naturales, en concordancia con el marco orientador del Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital - PGA¹, a la fecha el mismo se ejecuta sin haber sido adoptado.

Teniendo en cuenta los resultados de la evaluación que realizó este órgano de control sobre la armonización de los Planes de Desarrollo *"Bogotá Humana"* y *"Bogotá Mejor para Todos"* y los resultados de la evaluación y calificación de la gestión ambiental de los últimos cinco años en el marco de los elementos estructurales que identificó el PGA para avanzar en el manejo y solución de la problemática ambiental y los cuales se constituyen en herramienta guía de gestión para la toma de decisiones en el manejo del patrimonio natural de Bogotá.

¹ Decreto 456 de 2008 "Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".

1. Antecedentes Normativos.

El Artículo 10 del Decreto 456 de 2008, relacionado con la armonización del PGA con otros planes, el *"Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental. En el primer año de cada cuatrienio de la Administración Distrital, la Secretaría Distrital de Ambiente coordinará la formulación de los programas y proyectos ambientales del Plan de Desarrollo y el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital, que armoniza el Plan de Desarrollo Económico y Social con el Plan de Gestión Ambiental Distrital"*, y el parágrafo 4 del mismo artículo cita que *"La adopción del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, será realizada mediante Decreto Distrital y podrá realizarse en el año siguiente de su formulación"*.

Sin embargo, en el documento técnico de soporte del PGA², en cuanto a la formulación del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental (PACA), establece que *"Este proceso cuatrienal inicia cuando cada una de estas entidades, de acuerdo con sus funciones y competencias, formula su respectivo PACA en un período de tres meses a partir de la adopción del Plan de Desarrollo vigente. Cada PACA institucional debe contener las acciones ambientales priorizadas junto a su asignación presupuestal, hacia el cumplimiento de las metas programadas para el cuatrienio"*.

En concordancia con lo anterior, una vez adoptado el Plan de Desarrollo *"Bogotá, Mejor para todos"*, se formuló el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental –PACA, el cual se encuentra en ejecución, a pesar que aún no cuenta con la adopción formal, que de acuerdo a la norma ésta debe ser a través de decreto por parte del Alcalde Mayor.

En efecto, cada una de las entidades que deben ejecutar este instrumento de planeación, se encuentran ejecutando el PACA Distrital formulado, no obstante, su regulación normativa establece que *"Una vez adoptado, cada entidad inicia su ejecución. Para el seguimiento, cada entidad debe reportar semestralmente a la Secretaría Distrital de Ambiente, el avance de las acciones consignadas en su respectivo PACA, el cumplimiento de la ejecución física y presupuestal, en los formatos diseñados para tal fin"*³.

² Resolución 3514 de 2010. Por la cual se adopta el documento técnico de soporte del PGA. Secretaría Distrital de Ambiente.

³ Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA, Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá D.C., 2016.

Lo anterior, se evidenció en la Rendición de la Cuenta Anual Vigencia 2016⁴ reportada, por parte de las entidades cuyo instrumento de planeación corresponde al PACA, a través de SIVICOF de la Contraloría de Bogotá y el STORM de la Secretaría Distrital de Ambiente.

En ese orden de ideas, este ente de control identificó que las mencionadas entidades reportaron para la vigencia 2016, la información de la ejecución de los proyectos e inversiones, que integran los respectivos PACA, que fueron adelantados en cumplimiento tanto del Plan de Desarrollo "*Bogotá Humana*", como del Plan de Desarrollo "*Bogotá Mejor para todos*". Por lo anterior, asiste preocupación de la Contraloría de Bogotá, en tanto, desde el punto de vista administrativo, el horizonte de cuatro años del PACA no se cumple, pues la adopción de este documento como instrumento de planeación de la gestión ambiental, adquiere efectos vinculantes sólo a partir de su adopción, es decir -en caso extremo y considerando el último día del plazo normativo establecido-, éste será a los dos años de iniciada la administración del Actual Plan de Desarrollo Distrital.

Lo anterior significa que el PACA "*Bogotá Mejor Para Todos*", tan sólo contaría con dos años para la exigencia de su obligatorio cumplimiento, en tanto, amparados en los términos normativos que lo rigen.

En el entendido que el PACA se fundamenta en una planeación de 4 años, y que existe el desfase de dos años para su obligatorio cumplimiento, se establece que esta situación puede ser la causa principal del incumplimiento de los objetivos y principios del PGA, que conllevan a aumentar el rezago del avance y cubrimiento de la solución de los principales problemas ambientales de la ciudad, como ocurrió en las dos administraciones anteriores. Ello se ilustra con el promedio de incumplimiento estimado en 40%, de las 26 metas asociadas a los indicadores identificados para su monitoreo y seguimiento, que fue identificado por la Contraloría de Bogotá en la evaluación del PACA "*Bogotá Humana*".

Lo expresado, se ratifica con los resultados obtenidos en la evaluación y calificación de la gestión ambiental de los últimos tres PACA, que indican un desempeño ambiental ineficiente e ineficaz⁵, como consecuencia de la reiterada manifestación de las situaciones antes anotadas, las cuales están asociadas a una planeación que cuenta con un alto grado de incertidumbre, por cuanto los proyectos e inversiones

⁴ En cumplimiento de la Resolución Reglamentaria 011 de 2014, Contraloría de Bogotá

⁵ Informe Anual Sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C., Vigencia 2010 a 2015. Contraloría Bogotá D.C.

formulados, en este instrumento de planeación ambiental, pueden ser sujeto de modificaciones parciales y/o definitivas en el proceso de su adopción, aumentando el rezago del cumplimiento de los objetivos y estrategias del Plan de Gestión Ambiental de Distrito Capital y con ello, disminuyendo la posibilidad de obtener la sostenibilidad ambiental de la ciudad.

2. Armonización de los Planes de Desarrollo "Bogotá Humana" Y "Bogotá Mejor Para Todos" en el marco del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental

El Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA, es el instrumento que identifica, prioriza e incluye la dimensión ambiental del Plan de Desarrollo, y que dicho instrumento de planeación ambiental debe construirse en el marco de la sostenibilidad del territorio y de la región, como fue identificado prioritariamente en el horizonte de 30 años del Plan de Gestión Ambiental de Bogotá (PGA), es importante establecer por un lado, cuál ha sido el avance de lo realizado dentro de lo identificado en el instrumento de largo plazo, reflejado en el estado actual de los recursos naturales como resultado de la gestión ambiental distrital ejecutada en los últimos años, y por otro lado, cual es la expectativa de lo programado como aporte para avanzar en materia ambiental en el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos" 2016 – 2020, a la luz de los resultados de la armonización de los dos últimos PACA formulados para la ciudad.

En el contexto de los objetivos y estrategias del PGA, la administración distrital, como una estrategia de seguimiento y evaluación de la gestión ambiental en Bogotá, diseñó una batería de 26 indicadores a través de los cuales realizó el monitoreo y seguimiento anual de los resultados, que se derivaron de las acciones de gestión implementadas y ejecutadas por la misma, en torno a establecer el avance de la solución de los problemas ambientales de la ciudad, la calidad de vida y bienestar de la ciudadanía.

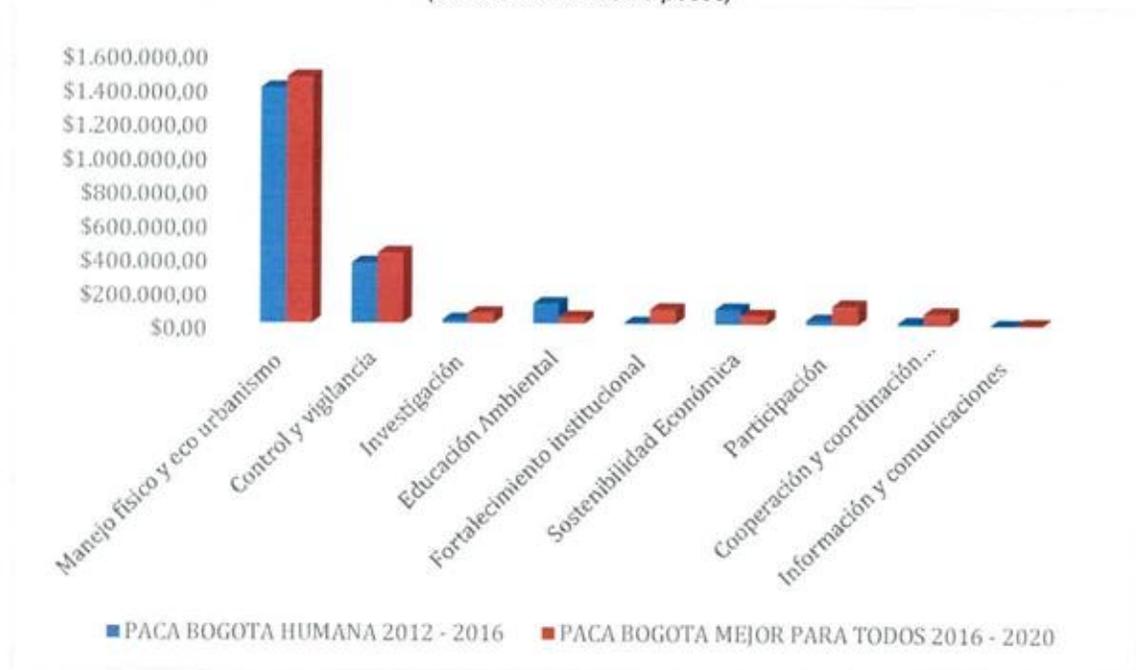
Dichos indicadores, que aglutinaron las principales acciones de gestión ambiental, reflejaron un cumplimiento del 60% dejando un rezago del 40% de lo programado. Situación que fue evidenciada con los resultados de la gestión ambiental, para el período comprendido entre 2012 y 2015, y que fue realizada por las entidades que conforman el Sistema Ambiental del Distrito Capital (con cobertura distrital y local), como se consignó en el Informe Anual del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá, D.C. elaborado por la Contraloría de Bogotá en el 2016. Lo anterior, conlleva a identificar que existe rezago no sólo en la recuperación de la calidad ambiental de los recursos naturales de la ciudad, agua, aire y suelo

principalmente, sino en el manejo integral de los factores contaminantes que conllevan a su deterioro.

Bajo la perspectiva mencionada, se realizó un análisis comparativo de los dos últimos PACA distritales formulados teniendo como fundamento los elementos estructurantes como son las estrategias del Plan de Gestión Ambiental – PGA, los sectores de la administración distrital que intervienen en la gestión ambiental, y los proyectos e inversiones de los Planes de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” 2012 – 2016 y “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020.

Lo dicho, como una forma de establecer cómo se llevó a cabo la armonización entre los dos planes de desarrollo al tenor del contenido del PGA Distrital 2008 – 2038, obteniéndose los siguientes resultados:

Gráfica 1.
Comparación del presupuesto cuatrienal programado por estrategia del Plan de Gestión Ambiental en los planes de desarrollo distrital “Bogotá humana 2012 -2016” y “Bogotá mejor para todos 2016 – 2020”
(Cifras en millones de pesos)



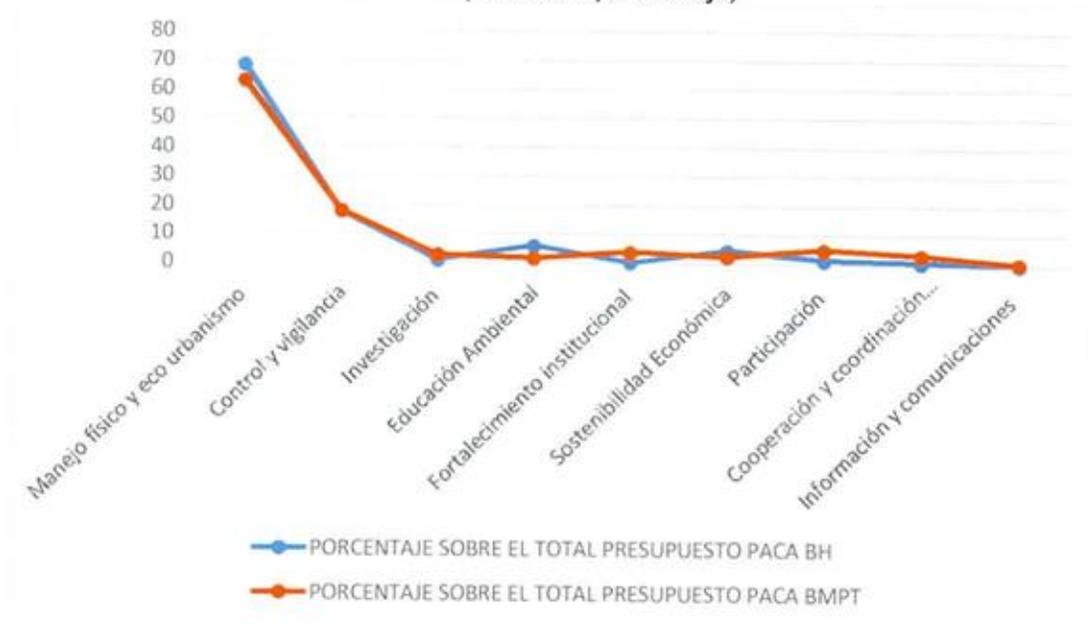
FUENTE: Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital - PACA Distrital 2012 – 2016. Bogotá 2012. Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital -PACA DISTRITAL 2016 – 2020. Bogotá 2012.

Como se observa en la Gráfica 1, el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos" 2016 – 2010, identificó sus mayores esfuerzos presupuestales en siete de las nueve estrategias del PGA, disminuyendo su inversión en las estrategias de Educación Ambiental y Sostenibilidad Económica.

Dicha situación es preocupante, si se tiene en cuenta que la participación sólo es posible y se potencializa con la educación ambiental.

De otra parte, el restarle importancia a los recursos de la sostenibilidad económica entra en abierta contradicción con la premisa que gobierna los principios del PGA "...el concepto de sostenibilidad en el desarrollo cotidiano de la ciudad, las acciones colectivas... y la inserción de la ciudad y la región en contextos y escalas superiores...".

Gráfica 2.
Comparación porcentual ponderado del presupuesto cuatrienal programado por estrategia del Plan Gestión Ambiental en los planes de desarrollo distrital "Bogotá Humana 2012 -2016" y "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020"
(Cifras en porcentaje)

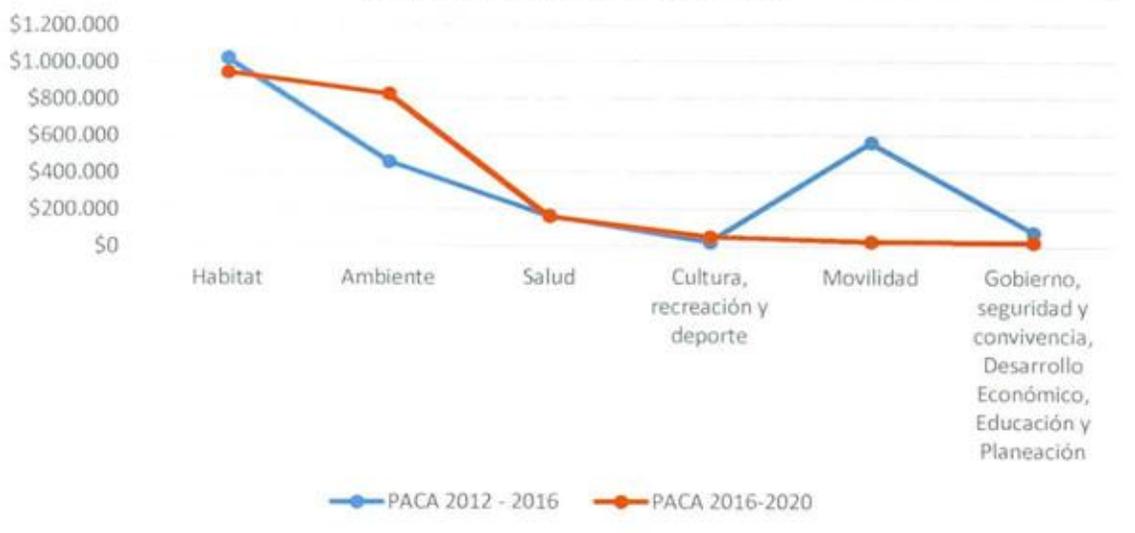


FUENTE: Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital - PACA Distrital 2012 – 2016. Bogotá 2012. Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital -PACA DISTRITAL 2016 – 2020. Bogotá 2012.

En la Gráfica 2, se evidencia que el peso ponderado del presupuesto cuatrienal programado para los proyectos que conforman cada una de las estrategias del PGA y que fueron incluidos en la formulación de los dos PACA de los dos últimos Planes de Desarrollo presenta el siguiente comportamiento:

Para el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020", recobra importancia presupuestal seis de las nueve estrategias del PGA, y disminuyen la misma las relacionadas con manejo físico y eco urbanismo; educación ambiental y sostenibilidad económica. Lo dicho confirma el resultado del comportamiento presupuestal antes mencionado.

Gráfica 3.
Comparación del presupuesto programado en el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental por sector en los planes de desarrollo distrital "Bogotá Humana 2012 -2016" y "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020"
(Cifras en millones de pesos)



FUENTE: Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA DISTRITAL 2012 – 2016. Bogotá 2012.
Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA – DISTRITAL 2016 – 2020. Bogotá 2012.

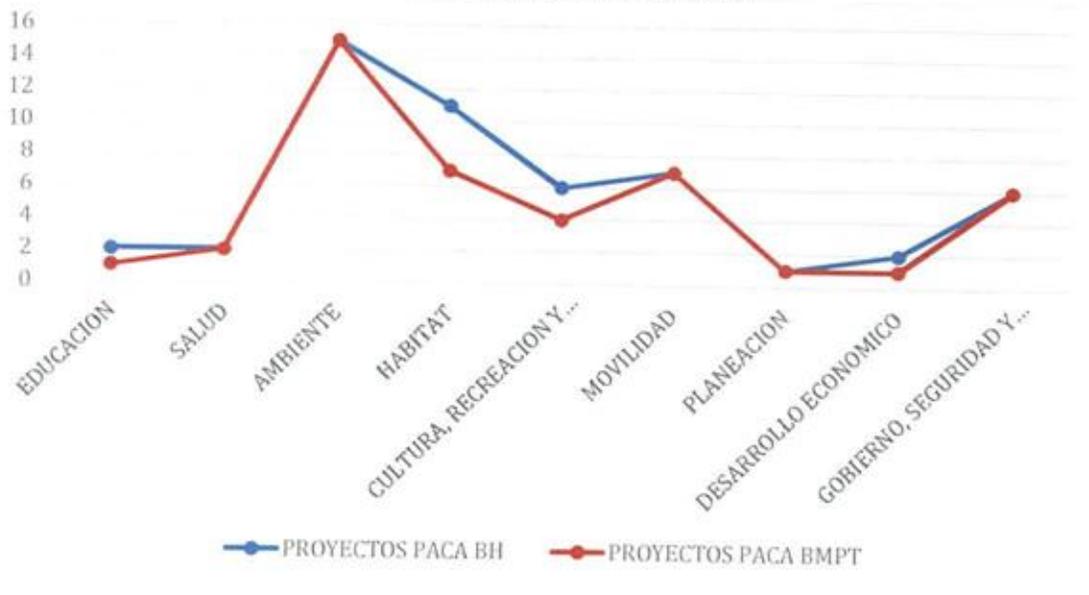
En la Gráfica 3, se evidencia que si bien el presupuesto de PACA se distribuyó en nueve sectores de la administración distrital, existe una disminución en la programación presupuestal en siete de ellos del Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020".

Se resalta el incremento presupuestal en el sector ambiente y la disminución en los de movilidad y hábitat.

Lo dicho, permite establecer que en la presente administración por un lado, se incrementó el presupuesto asociado a las actividades de seguimiento, control y vigilancia de los factores contaminantes y por otro lado, se disminuyó el presupuesto dirigido a las estrategias de intervención, manejo y recuperación de los factores contaminantes de la ciudad.

De igual forma, se disminuyó en un 96% la programación presupuestal del sector movilidad, no obstante ser este sector el que mayor contamina el aire de la ciudad.

Gráfica 4.
Comparación del número de proyectos programado por sector en los planes de desarrollo distrital "Bogotá humana 2012 -2016" y "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020"
(Cifras número de proyectos)

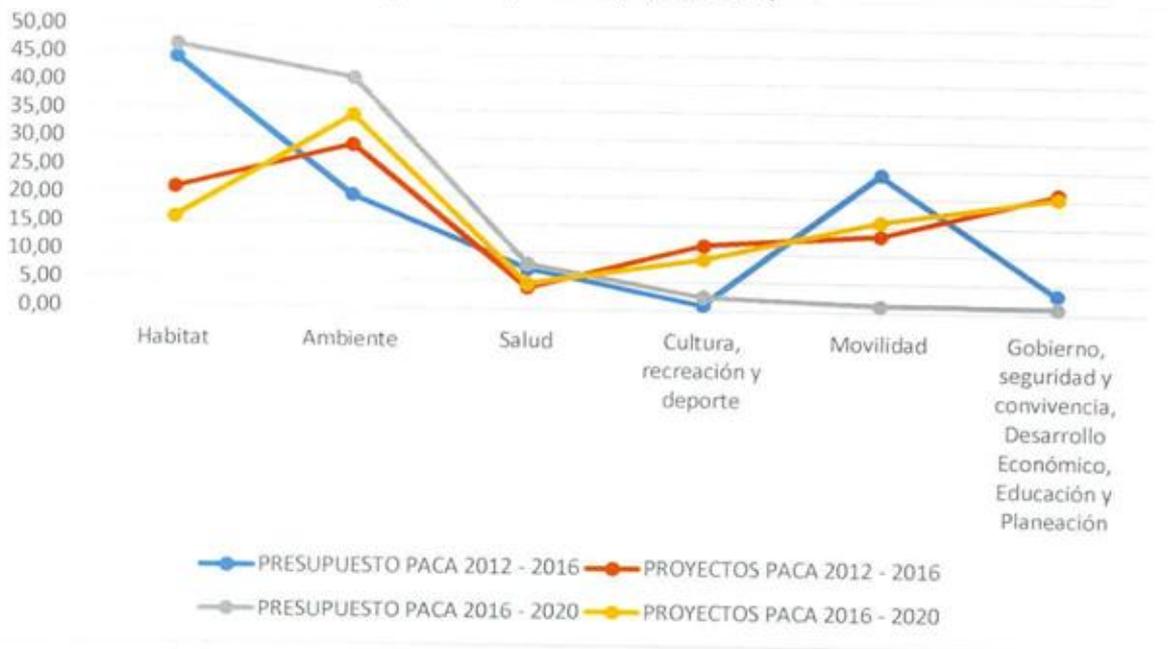


FUENTE: Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA Distrital 2012 – 2016, Bogotá 2012.
Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA – Distrital 2016 – 2020. Bogotá 2012.

Según la gráfica 4, el PACA "Bogotá Mejor Para Todos" presenta una disminución del 15% del número de proyectos que fueron identificados en el PACA "Bogotá Humana". Es decir, de 52 proyectos que tenía el primero se pasó a 44. Dicha disminución fue

visible en cuatro sectores, en tanto, los restantes quedaron con igual número de proyectos en ambos PACA.

Gráfica 5.
Comparación porcentual por sector entre el número de proyectos Plan de Acción Cuatrienal Ambiental y presupuesto PACA programados por sector en los planes de desarrollo distrital "Bogotá humana 2012 -2016" y "Bogotá mejor para todos 2016 - 2020"
(Cifras en porcentaje ponderado)



FUENTE: Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA Distrital 2012 – 2016. Bogotá 2012.
Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital PACA – Distrital 2016 – 2020. Bogotá 2012.

En la Gráfica 5 se evidencia lo siguiente en materia del comportamiento entre el peso porcentual de presupuesto y de proyectos como variables:

- En el PACA "Bogotá Humana" existe un comportamiento inversamente proporcional en su totalidad entre las dos variables. Dicho de otra forma, a mayor número de proyectos, menor fue la cuantía del presupuesto programado.

- En el PACA BMPT por otro lado, se identificó un comportamiento parcialmente proporcional entre las dos variables. Siendo inversamente proporcional, como se ilustra claramente en la gráfica, principalmente en el sector hábitat, donde a pesar de haberse dado un leve incremento en el presupuesto, comparado con el PACA BH, disminuyeron los proyectos formulados. Lo anterior puede indicar que o bien se depuraron los proyectos o bien se agruparon las actividades que incluyen los formulados por la presente administración.

Conclusiones:

Los resultados de las situaciones de desfase entre la formulación y la adopción del PACA *"Bogotá Mejor Para Todos"* expuestas en este pronunciamiento y del análisis de la armonización presupuestal de los proyectos de los PACA *"Bogotá Humana"* y *"Bogotá Mejor Para Todos"*, indica que existe la posibilidad de aumentar el rezago que hoy existe en la recuperación de los recursos de agua, suelo, aire, en tanto, en la actual administración se incrementó el presupuesto para las actividades de seguimiento, control, vigilancia y monitoreo del estado de su calidad ambiental, y se disminuyó el mismo, destinado a las actividades de intervención, manejo y recuperación de los factores contaminantes que propenden por mejorar su calidad. Lo anterior se torna preocupante si se tiene en cuenta que:

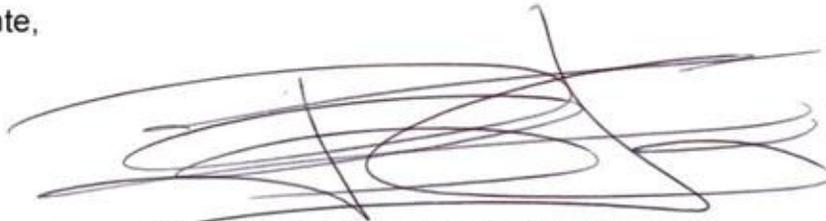
- Desde la adopción del PGA han transcurrido 9 años, equivalentes al 30% de su horizonte, y es evidente el rezago de los compromisos en torno a dar cumplimiento a la principal premisa del PGA la cuál es la sostenibilidad en el desarrollo cotidiano de la ciudad.
- El PACA inició su ejecución desde el 9 de junio de 2016, fecha en que fue adoptado el PDBMPT situación que se corrobora con la rendición de su cuenta anual 2016, a la Contraloría de Bogotá.
- Existe un desfase de dos años entre los procesos de adopción del PDDBMPT y su correspondiente PACA, circunstancia que contradice el adjetivo "Cuatrienal" que lleva implícito su nombre.

Conforme a lo expuesto, los resultados de la evaluación de la armonización de los Planes de Desarrollo Distrital permiten establecer que es incierto el avance de los objetivos de calidad ambiental, eco-eficiencia y armonía socio-ambiental del PGA.

En el momento no es posible realizarse porque la Administración no cuenta con su elemento principal que es el PACA correspondiente a la presente Administración.

Finalmente, la Contraloría de Bogotá, se pronuncia con el fin de evidenciar la necesidad prioritaria de que el Distrito Capital adopte las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, su conservación y protección, Así como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, inmersos en el PDD, en razón a que ésta se constituye como la única alternativa y garantía de respaldo para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos capitalinos.

Cordialmente,



JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró: Libia Esperanza Cuervo Páez - Profesional Especializado 222-07 
Revisó: Carmen Aldana Gaviria, Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales. 
Revisó y Aprobó: Carlos Gabriel Camacho Obregón – Director Estudios de Economía y Política Pública 