



Doctor
CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Presidente del Concejo de Bogotá D.C.
Calle 36 N° 28 A-36
Código postal 111311
Bogotá, D.C.

ASUNTO. Pronunciamiento relacionado con el proyecto de acuerdo N° 123 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

Apreciado señor Presidente:

La Contraloría de Bogotá D.C, en ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal, fundamentada en la Constitución Política de Colombia y en la ley 42 de 1993, presenta el concepto en apoyo técnico al Concejo de Bogotá y a la ciudadanía en general, mediante las conclusiones del análisis y evaluación del proyecto de Acuerdo 123 de 2020 *“Por medio de cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*, presentado por la Administración Distrital con relación a su estructura, efectos fiscales, ambientales y presupuestales, el cual cursa el trámite, su evaluación, análisis y aprobación en el Concejo de la ciudad.

INTRODUCCIÓN

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024, es la principal herramienta de política pública, a través de la cual se guiará el accionar del gobierno distrital en los próximos cuatro años y donde se definirán las principales líneas de inversión y de gasto público, además, como factor exógeno deberá atender la actual emergencia sanitaria en Bogotá por causa del COVID-2019¹, pero también desde este Plan de Desarrollo deberá dejar acciones para darle manejo a los efectos socioeconómicos post pandemia².

¹ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. “Por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID2019 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. La COVID-19 se considera una pandemia, 11 marzo 2020



Una Contraloría aliada con Bogotá

Este organismo de control fiscal se dio a la tarea de revisar el programa de gobierno³, CONPES 3918 de 2018⁴, concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital al PDD⁵, el contenido de las bases del plan, articulado del proyecto con su respectivo anexo, entre otros documentos, para poder conceptuar sobre la consistencia, coherencia y correspondencia entre los mismos, y frente al cumplimiento de la normatividad establecida para tal fin, en seis aspectos del plan que se desarrollan en este documento: Componente estratégico y estructural del plan el cual se analizó por propósito; transversalidad del componente ambiental; observaciones al programa de ejecución relacionadas con el POT y el futuro POT; ajustes dados para atender y mitigar la emergencia sanitaria COVID-19; su estrategia de financiación, y observaciones al articulado.

1. GENERALIDADES

1.1 Participación ciudadana

La participación ciudadana para la construcción del Plan de Desarrollo Distrital -PDD-, se acogió a lo estipulado en la Ley 152 de 1994⁶ y el Acuerdo Distrital 12 de 1994⁷, con base en lo cual la Alcaldesa Mayor de Bogotá, presentó el 28 de febrero del 2020, proyecto de Plan de Desarrollo Distrital, al Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD, esta instancia de participación y planeación luego de realizar audiencias territoriales, con organizaciones, sectores y poblaciones, el 31 de marzo rindió concepto donde presentó consideraciones, aportes y las recomendaciones generales sobre el proyecto de Plan Distrital de Desarrollo.

El proceso de participación se vio interrumpido por la pandemia del COVID-19 y las medidas de aislamiento, lo que llevó al CTPD, a la administración y a la ciudadanía en general, a reforzar y desarrollar estrategias virtuales. La administración para garantizar la participación y difusión del PDD, utilizó además de los espacios de consulta sectoriales y temáticos, espacios de comunicación de manera virtual, a través de la transmisión por señal abierta y streaming de Canal Capital, correo electrónico, Facebook live para eventos sectoriales, encuestas en portal Bogotá, entre otros, que buscaban que la ciudadanía presentara sus aportes en la formulación del plan⁸.

³ CLAUDIA NAYIBE LOPEZ HERNANDEZ y Equipo programático. Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa. 202-2023. Inscripción candidatura 25 de julio 2019. Publicación documento agosto 26 de 2019. Bogotá.

⁴ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Departamento Nacional De Planeación. Estrategia para la implementación de los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá. 2018

⁵ CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DISTRICTAL. Concepto al proyecto de Plan de Desarrollo Distrital “Plan De Desarrollo Distrital 2020-2024: Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para da Bogotá del Siglo XXI”

⁶ Ley 152 de 1994. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

⁷ Acuerdo Distrital 12 de 1994. Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.

⁸ SECRETARÍA DE PLANEACIÓN. Informe de participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024: “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá Del Siglo XXI”. Bogotá abril 2020.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



1.2 Estructura del Proyecto del Plan de Desarrollo.

En el Plan están descritos los caminos a manera de propósitos y metas de ciudad al 2030, y programas y metas de gobierno que pretende evidenciar el avance en el cumplimiento de las metas de ciudad, así como los instrumentos financieros para lograrlo. También señala, la forma en que el gobierno de Bogotá concibe el nuevo contrato social, la convivencia, la innovación, el emprendimiento, el cuidado del medio ambiente, la cultura ciudadana, la reconciliación, los cambios en los hábitos de vida para hacer de Bogotá una ciudad, más cuidadora, incluyente, sostenible y consciente.

Este Plan de Desarrollo Distrital -PDD-, se organiza en torno a una visión, unos enfoques y atributos, con un objetivo general y unos estratégicos articulados para hacer de Bogotá un ejemplo nacional y global de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- y la Agenda 2030, estableciendo los programas, recursos y mecanismos de coordinación intersectorial en cadena de valor que la administración distrital debe lograr al 2024.

Para transformar a Bogotá, el PDD propone un nuevo contrato social, un acuerdo entre el Estado, el mercado y la ciudadanía para cuidar a quienes están en mayor grado de desprotección, especialmente las mujeres, las niñas, los niños, los jóvenes, los adultos mayores y las personas en condición de discapacidad, discriminación o exclusión. Se trata de un pacto entre las instituciones, el sector privado y las comunidades, para saldar la deuda histórica con quienes han estado siempre en situación de desventaja y vulnerabilidad.

La estructura del Plan de Desarrollo Distrital -PDD-, de acuerdo con el proyecto se estructuró en 74 artículos, en cinco propósitos que se cumplen a través de 30 logros de ciudad, que se materializan en 58 programas generales, 17 programas estratégicos y 513 metas, (ver cuadro 1), el proyecto también relaciona dentro de la estructura 28 proyectos estratégicos⁹ y 49 metas trazadoras¹⁰ que están relacionadas por propósito.

Cuadro 1. Estructura Plan Distrital de Desarrollo

*Cifras en millones de pesos

	PROPÓSITO	Logros ciudad	Programa Estratégicos	Programa Generales	Metas	Valor	%
1	Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política	12	5	26	186	\$52.738.664	48,6

⁹ Artículo 48. Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020

¹⁰ Artículo 12. Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020



Una Contraloría aliada con Bogotá

2	Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática.	8	3	12	92	\$9.469.119	8,66
3	Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación	5	4	10	72	\$2.777.079	2,54
4	Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible	1	7	7	17	\$34.886.159	31,92
5	Construir Bogotá - Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.	4	3	8	142	\$4.929.721	4.51
	Transferencias FDL, CAR, Empresas y otras	0	0	0	0	\$4.482.822	4.1
	TOTAL	30	17	58	513	\$109.283.564	

Fuentes: Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020 "Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI".

El Proyecto prevé una inversión consolidada de \$109.3 billones, suma que se encuentra integrada por la inversión en la Administración Central, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local y el sector privado través de la figura de las Asociaciones Público-Privadas APP. (\$3.18 billones).

1.3 Coherencia e inclusión de los compromisos de la propuesta programática vs proyecto de acuerdo.

Atendiendo la Ley 152 de 1994, en el artículo 39 "El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato". El análisis de la correspondencia del programa de gobierno y el proyecto de Plan de Desarrollo en términos generales, para ver si se incluyeron las propuestas presentadas a la ciudadanía en el proyecto de acuerdo de PDD, se evidenció que algunos de los planteamientos no son incorporados y otros cambiaron radicalmente su intención inicial, a saber:

- Algunas propuestas del programa de gobierno no se ven materializadas en metas sino en acciones, es el caso del "observatorio de gasto público" el cual es incluido como proyecto estratégico y adicionalmente como tarea de la Secretaría Distrital de Hacienda¹¹. De igual forma la propuesta de "Servidores públicos seleccionados por mérito y no por recomendación política", se establece como una acción de la política de trabajo decente.

No son incluidos o no están asociados a meta, programa, o a proyecto estratégico:

¹¹ Artículo 38. Calidad del Gasto. Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020



Una Contraloría aliada con Bogotá

- No se incluye “Invertiremos en ampliar la oferta de los Centros Día y los Centros Noche en las localidades estratégicas para las personas mayores más vulnerables.
- No se incluye “En los lugares de trabajo, o cerca de ellos, se adecuarán salas de lactancia y espacios adecuados para que los padres y madres puedan estar más pendientes y compartir con sus hijos.”
- No se encuentra en el proyecto metas relacionadas con:” Prevención y manejo de sustancias psicoactivas y alcohol”.
- No está presente el proyecto la propuesta: “Aumentaremos la masa crítica de emprendedores mediante la exposición de estudiantes de los colegios públicos de Bogotá a experiencias de emprendimiento y CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas)” tampoco los programas de “educación para inventores”
- No se evidencia en el articulado ni en las metas la propuesta: “Se impulsarán centros de trabajo intergeneracional en donde personas mayores transmiten saberes prácticos a jóvenes y éstos por su parte actualizan los conocimientos del adulto mayor”.
- No se evidencia en el articulado ni en las metas la propuesta: “Promoveremos que la población con discapacidad tenga autonomía económica. Incentivaremos la generación de empleo para personas con discapacidad a partir del reconocimiento social y público de las empresas que realicen este tipo de contratación”.
- No se encuentra en el proyecto metas relacionadas a la propuesta: “Convocaré al conjunto de jueces, fiscales, defensores y personeros para que, junto con comisarios, inspectores y demás operadores de justicia a cargo de la alcaldía, trabajemos en equipo, comprometidos con darle respuestas efectivas a las necesidades de justicia ciudadana”.
- No se identifica concretamente que acciones se van a ejecutar o en que metas estratégicas se llevan a cabo temas como: “Contaremos con cinco Centros de Seguridad y Justicia en las zonas de mayor ocurrencia de delitos”; “Se crearán 7 centros de Prevención y Protección a las Mujeres, niñas y niños”.
- No se encuentra en el proyecto meta relacionada a la propuesta “Bogotá contará con una base de datos única de los subsidios que financia el Distrito de manera que logremos racionalidad, efectividad y eficacia en el gasto social”, no contar con esta herramienta de información y planeación no permitirá realizar el seguimiento, control y evaluación de los programas y metas que se relacionan con subsidios y de sus beneficiados.

Se cambió la intención y están parcialmente incluidas las propuestas:

- En el proyecto de Acuerdo se dice “Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible”, se desliga de su intención inicial de “Hacer de Bogotá-región un modelo de movilidad, creatividad y productividad incluyente y sostenible”, un traslado de los logros relacionados con promover aglomeraciones productivas y sectores de alto impacto e incrementar la oferta de actividades y la infraestructura para el uso y disfrute del tiempo libre del propósito 4 al 1, implica un

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

cambio de pensamiento, donde la referencia al desplazamiento de las personas, sin sus consecuencias sociales, culturales, económicas, que descontextualiza el mensaje inicial.

Movilidad, es un elemento predeterminante e integrante del desarrollo de la ciudad y del ordenamiento urbano, como medio para lograr actividades de sus habitantes, con una demanda derivada por sus servicios- En Bogotá la mayoría de los viajes se realizan para ir al trabajo, estudiar y la atención en salud, equivalente al 55,4% de los viajes⁸, así se desconoce el diagnóstico de la Administración y como fuente de competitividad y desarrollo.

Por estas razones, el objetivo de mejorar la creatividad y productividad de la ciudad, ahora se manifiesta como una mera necesidad, en aras de que las medidas económicas tratadas en el propósito 1, se entienden en el sentido para la recuperación económica que exige, la actual coyuntura; pero no respecto a la propuesta presentada por la alcaldesa en su programa de gobierno¹².

- En el programa de gobierno se propuso construir el cable de San Cristóbal, idealmente, desde el Portal del 20 de julio hasta la zona de Juan Rey y La Flora en San Cristóbal y Usme, en este sentido, en el proyecto de acuerdo se prioriza como estratégico el “Cable de San Cristóbal construido y cable en Usaquén estructurado”; no obstante, se programa como meta estratégica “Iniciar la construcción de un (1) cable aéreo y la estructuración de otro”, el primero corresponde al cable de San Cristóbal, que inicia con la construcción de un primer tramo, que parte del Portal de 20 de Julio hasta Altamira y tendrá un segundo tramo que va desde Altamira hasta Juan Rey y la flora del que se realizaran los estudios y diseños y se estructurará el cable en Usaquén.

1.4 Inclusión de políticas públicas sectoriales y poblacionales en el proyecto del PDD.

El proyecto incluye políticas públicas poblacionales y sectoriales, las cuales se encuentran en diferentes fases principalmente en implementación (se están ejecutando), también plantea la reformulación y creación de otras:

Fase de implementación: Mujeres y Equidad de Género, de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la corrupción; Gestión Integral del Talento Humano; De atención y servicio a la ciudadanía; de Víctimas; Infancia y Adolescencia en Bogotá; para la Adulthood en Bogotá;

¹² "Una mejor movilidad es una apuesta por una ciudad más dinámica económicamente, donde las condiciones que brinda la ciudad en infraestructura, servicios, y desarrollo, sean las oportunidades para disminuir la desigualdad, generando mejores condiciones para que nuestros empresarios puedan crecer generando empleo digno para los bogotanos" Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2023. Pág. 39.



Una Contraloría aliada con Bogotá

para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas -LGBT-; De libertades fundamentales de religión, culto y conciencia; De productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá. En el inventario de políticas de la SDP no aparece la Política pública Distrital de atención y servicio a la ciudadanía, es posible que se esté refiriendo “Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C” la cual si existe.

Fase de formulación iniciada desde la administración anterior: Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital; Política Pública de Cultura Ciudadana; Política Pública Integral de Derechos Humanos.

Fase de reformulación (en proceso de ajuste o por terminación del ciclo de vida de la política): Participación Incidente; para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá; para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital; Para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes; Para los pueblos indígenas en Bogotá; De Discapacidad.

Fase preparatoria o de creación: Política pública de ruralidad desde la administración pasada. Una vez revisado el inventario de políticas públicas de SDP, este organismo de control fiscal observa que en el proyecto de PDD se propone la creación de tres Políticas Públicas nuevas para Bogotá a saber: Bogotá territorio inteligente, Política Pública Distrital de atención al pensionado, Política Distrital de Paz y Reconciliación.

Frente a la creación de la Política Pública Distrital de atención al pensionado, las acciones que fortalezcan a esta población se ven también atendidas dentro de la “Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el D.C. 2010-2025” la cual se enfoca hacia el mismo grupo etario de objeto de la nueva política.

También en el proyecto plantea la Política de trabajo decente, consiste en una serie de acciones adicionales a la “Política Pública de gestión integral de talento humano “.

De forma explícita no se cita la “Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que culmina en la actual vigencia, pero presentan acciones que van encaminadas a su desarrollo en el proyecto de PDD, sin embargo, en atención al Decreto 399 de 2011, establece que, en cada departamento, distrito o municipio, el Gobernador o Alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En el artículo 20 “Proyectos vinculados a la Estructura Ecológica Principal”, no se determina la importancia de relacionarlos conforme a la ejecución de la Política de Humedales como tampoco a la implementación de los Planes de Manejo Ambiental aprobados por las autoridades ambientales. Dado lo anterior, no se establece una sinergia coherente en su ejecución con el cumplimiento e implementación de las 9 políticas ambientales aprobadas:

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Protección y bienestar animal; Gestión de conservación de la biodiversidad; Manejo de suelo de protección; Educación ambiental; Humedales; Producción sostenible; Ecurbanismo y construcción sostenible y Salud ambiental-.

Se destaca la relevancia que la actual administración le da en todo el proyecto del PDD a la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.

1.5 Articulación entre el proyecto del Plan de Desarrollo Distrital con el Plan Nacional de Desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS y el concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD-

Se observó coherencia y armonización del proyecto del PDD con los pactos, programas, retos y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” Ley 1955 de 2019, sin embargo, en temas ambientales, de salud y de movilidad se observó que:

- El proyecto no contempló las metas de carga contaminante individual y global para cada uno de los tramos de los afluentes hídricos, ríos Torca, Salitre, Fucha y Tunjueloi; tampoco se establecen metas cuantificables y medibles que propendan por determinar si las estrategias a implementar son óptimas, eficientes y eficaces en virtud de obtener una mejor calificación en la calidad del agua de los afluentes hídricos Torca, Salitre, Fucha, Tunjuelito y Rio Bogotá, en concordancia con lo dispuesto en el PND.
- El PND en sus objetivos establece “Modernizar los servicios de agua y aseo para hacer un correcto uso y mejor aprovechamiento de agua y residuos” y “Avanzar en el cierre de botaderos de basura inadecuados”, situación que no es evidente para el caso del relleno de Doña Juana que se encuentra a punto de terminar su vida útil; y donde no se establecen otras alternativas para el tratamiento y disposición de residuos sólidos de la ciudad, contemplados en el Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).
- Debido al proceso de actualización y aprobación del nuevo POT en el Distrito, no se ha formulado el plan de movilidad sostenible y segura contemplado en el PND, en el cual se da prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones.
- El PND¹⁴, contempla mecanismos para la sostenibilidad y en qué condiciones se da para los sistemas Integrado de Transporte Público -SITP-¹⁵., en este sentido la Administración Distrital incluye en el artículo 85 “Deberá ser sostenible en los aspectos técnicos y fiscales” basado en la calidad en la prestación del servicio, sin embargo no presenta acciones para el alto costo del componente zonal, sino, con en el artículo 88, pretende asumir directamente su operación sin presentar las bases de su viabilidad, de cuanto le puede costar al distrito, en un escenario con disminución significativa de la demanda,

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

que reduce los ingresos del sistema, aumenta el déficit del sistema y genera pérdidas a Transmilenio S.A., sin contar con fuentes ciertas de recursos necesarios para financiarla.

- El PND establece una estrategia que prioriza la prevención de enfermedades cardiovasculares, tumores y cáncer, consumo de tabaco y sustancias psicoactivas, malaria, tuberculosis y VIH, no se incluye la prevención de enfermedades transmisibles como las mencionadas en el proyecto y tampoco programas que prevengan el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas.
- El PND, ostenta en una de sus metas “Aumentar la capacidad de generación energética con energía” y la estrategia “Apoyamos el desarrollo de proyectos de eficiencia energética que beneficie a los usuarios de bajos recursos”; entre los que se encuentra el biocombustibles, biogás entre otros planteamientos que no se articula en el Plan de Desarrollo Distrital, aun conociendo que el biogás también proviene del proceso anaeróbico de residuos sólidos para producir finalmente energía⁶, hechos que bajo los principios de eficiencia y eficacia contribuyen en la protección y preservación del medio ambiente y en el aumento de la calidad de vida de la sociedad capitalina.

Frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y el proyecto del Plan Desarrollo Distrital existe una asociación que permiten evaluar el cumplimiento de los compromisos de la ciudad con relación a estos, no obstante para el objetivo 9 “Industria, innovación e infraestructura” no se encuentra estrategia que permita el desarrollo del indicador “proporción de la población rural que vive a menos de 2 Km de una carretera transitada todo el año”, en cuanto al objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” el indicador establece información desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad, para Bogotá solo se extrae información por género.

Independiente de las falencias citadas, la Contraloría de Bogotá D.C. reconoce el esfuerzo realizado por esta administración al incorporar dentro de la estructura del PDD, una articulación detallada que apunta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y también valora que, a pesar de la emergencia sanitaria esta administración continua en su tarea de coadyuvar en el cumplimiento de éstos.

Con relación al concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD, que contiene un análisis detallado de todos los apartes del proyecto de PDD¹⁷ junto con una serie de propuestas de modificación, incorporación o aclaración, los cuales fueron evaluados por la administración y algunos de ellos incluidos al proyecto de acuerdo, entre los que se destacan los avances en participación ciudadana, donde se diferenció de “cultura ciudadana” se incluye como nuevo enfoque la participación ciudadana y el reconocimiento a los diferentes grupos étnicos, entre otros.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

El CTPD también se pronunció sobre las faltas de interrelación, Inter-afectación e interdependencia entre los propósitos, los logros, los programas, metas e indicadores, así como la falta de claridad en la transversalidad y la intersectorialidad en los componentes de la estructura. Situación que persiste en el proyecto y evidenció duplicidad de metas, falta de precisión al enumerar los proyectos estratégicos, interrelación entre las metas trazadoras con los programas estratégicos, entre otros que en el análisis por propósito se detallarán.

1.6 Enfoques del Plan de Desarrollo Distrital.

En la estructura programática del proyecto PDD, se identifica una relación directa con los enfoques expuestos (enfoque de género, diferencial, territorial, cultura ciudadana, participación ciudadana) con los documentos bases y proyecto de articulado, donde se hace énfasis a los enfoques de forma general; sin embargo, al realizar el análisis del documento este organismo de control fiscal encontró que a pesar de no ser parte de los enfoques establecidos en el artículo 6 del proyecto de Acuerdo se hace mención reiteradamente al enfoque poblacional.

Por otra parte, en el propósito 4 en el enfoque territorial no aplica a las realidades de la población habitante en sectores marginales de Bogotá, ya que se evidencia el problema de la falta de acceso al transporte de la población pobre, vulnerable y en condiciones diferenciales, ocasionando exclusión social por la calidad de su movilización, con viajes más largos al trabajo y estudio, con tiempos de caminata y espera mayores, con menos opciones y alternativas de transporte.

Si lo esperado es aplicar de manera general del enfoque territorial en el Distrito, se espera que se aborden soluciones frente a las condiciones diferenciales donde el desarrollo se expanda por todo el territorio. No es solo con grandes inversiones en sistemas masivos que se acerca a la gente al desarrollo, sino acercando la inversión en desarrollo a donde no lo hay.

2. EVALUACIÓN POR PROPÓSITO

2.1 Propósito 1. Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.

Contiene la mayoría de los programas y metas que corresponden a la política social, enfocados en la atención de necesidades en salud, educación, bienestar social, vivienda, cultura, recreación, deporte, desarrollo económico, turismo y mujer.

Su cumplimiento se enfoca en ejecutar estrategias referidas a generar condiciones de posibilidad, en los espacios de educación, desarrollo humano, inclusión laboral y el mercado, subsidios y contribuciones, reducción de la pobreza y feminización de la misma, la salud, el

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

hábitat y la vivienda, el capital social y cultural, la participación cívica, y el desarrollo y movilidad social. Se enfoca principalmente en las mujeres, la población Infantil, y los jóvenes entre 14 y 28 años.

A este propósito se le asigna la mayor cantidad de recursos presupuestales de \$52.738.664 millones de inversión, debido al ajuste de recursos para la atención de la emergencia sanitaria COVID19, este propósito también abarca la mayoría de las acciones para la atención en salud y enfrentar los efectos socio económicos generados post pandemia.

Al comparar el ante proyecto presentado al CTPD frente al proyecto PDD, se observó que es el propósito con mayor cantidad de ajustes: eliminación de programas y metas, disminución de magnitudes de la población a atender en las metas relacionadas con el sector Desarrollo Económico y metas que son esenciales para la prevención y promoción en salud, entre las que se destacan:

- Quedaron excluidas metas para la prevención, manejo y tratamiento de enfermedades como el VIH, Cáncer de cuello uterino y mama, tuberculosis y el programa ampliado de inmunizaciones definido para la ciudad. Así mismo la meta de Detección precoz y atención de niños y niñas con defectos congénitos, mantener la tasa de mortalidad por neumonía por debajo de 6.5 casos x 100.000 y reducir en un 10% la tasa de mortalidad perinatal x 1.000 nacidos vivos.
- Eliminó metas que corresponden a la territorialización de los programas de prevención y promoción en salud, certificar las Subredes y las 7 IPS privadas en instituciones amigas de la mujer y la infancia, atención en salud a la población migrante y los servicios nutricionales para las mujeres gestantes, lactantes y niños menores de 2 años.
- También eliminó metas fundamentales para la sostenibilidad financiera de los Hospitales que conforman las Subredes, la investigación, la atención frente al riesgo y atención de desastres y el seguimiento a las Rutas Integrales de Atención en salud RIAS en el marco del Modelo de Salud fueron excluidas.
- Se disminuyó la meta de “Otorgar 12.500 subsidios funerarios a población vulnerable que cumplan los requisitos”, inicialmente eran 16.000, lo que es extraño teniendo en cuenta la situación de salud actual.
- Preocupa como metas dirigidas a reactivar la economía presentan reducción en magnitud de 31.5% del proyecto presentado al CTPD frente al proyecto de acuerdo de PDD: así la meta “Crear vehículos de financiación para 72.900 negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y emprendimientos por subsistencia, que permitan su liquidez por medio de acompañamiento para la reinversión y el crecimiento empresarial que permitan la reactivación económica de la ciudad”, y “Desarrollar habilidades financieras y digitales a 72.900 emprendedores de subsistencia o pequeños

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

empresarios, con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia”. Así como “Formar 50.000 personas en las nuevas competencias y habilidades para el trabajo en el marco de la reactivación económica” que se reduce la meta en 10.000 personas.

2.1.1 Líneas base, indicadores y metas.

Este propósito cuenta con 26 metas trazadoras, cada una de ellas cuenta con indicador, y línea base, fuentes, año (2017, 2018, 2019) y meta. De las 32 metas proyectadas en los programas estratégicos, 14 cuentan con líneas base, una registra información no disponible, y 17 no registran ninguna línea base. En cuanto a los 26 programas generales las 186 metas no registran con claridad línea base que permita tener un punto de medición, lo cual dificulta realizar de manera efectiva el seguimiento y la evaluación.

Tanto en los programas específicos como en los generales las metas describen población objeto sin definir un territorio específico, exceptuando los programas direccionados hacia localidades o sectores de la Administración Distrital, se espera que durante la planeación se defina con claridad, considerando lo enunciado en el documento bases donde identifican la situación geográfica que requieren mayor intervención. Por otro lado, en este documento la información de algunas metas se encuentra consignada en un logro de ciudad diferente al asociado, así como metas asociadas de igual forma en los programas estratégicos y generales lo cual dificulta realizar seguimiento y evaluación.

Es importante que la Administración Distrital emplee fuentes oficiales para argumentar las necesidades del sector productivo y la oferta actual en educación técnica, tecnológica y superior, en cuanto a la formación de competencias cognitivas y socioemocionales que según este documento hacen parte de la “necesidad de un enfoque integral en competencias, que abarque todo el sector educativo”. Por otro lado, algunas metas carecen de sustento en el proyecto de acuerdo de PDD lo cual dificulta identificar los antecedentes e indicadores para su formulación, así como la condición de su línea base.

Para el término “pobreza oculta” de la meta “Implementar una (1) estrategia de gestión interinstitucional que permita la movilización social y el desarrollo de capacidades de los adultos y adultas identificados en pobreza oculta, vulnerabilidad, fragilidad social o afectados por emergencias sanitarias en la ciudad de Bogotá”, del programa general “Movilidad social integral” no se identifica un documento que presente un diagnóstico en términos de georreferenciación, estrato socioeconómico, población y género que permita identificar una cantidad poblacional que requiera un tipo de apoyo por parte del Distrito para poder superar la situación de pobreza oculta.

Con relación a la meta general “Fortalecimiento de la Universidad Distrital”, no se determina con exactitud el tipo de fortalecimiento (financiero, presupuestal, infraestructura, dotacional entre otros), que permitan identificar el alcance y/o impacto, así como realizar un efectivo seguimiento y evaluación.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Se debe entender que las metas trazadoras apuntan a dónde quiere llegar con su inversión, por lo tanto, estas metas al formularse como metas de resultado permiten hacer seguimiento de lo logrado en el período, no obstante, en algunas de ellas se identifican claramente metas de producto, es decir lo que van a hacer y no hacia donde quieren llegar. De igual manera sucede con las metas estratégicas.

En algunos programas generales no es clara la asociación con la meta trazadora, es decir no hay una línea que structure y se evidencie la cadena de valor: necesidad, producto, resultado, impacto, mejoramiento; si no existe asociación, no hay agregación, por lo tanto, no se puede establecer el impacto, ni el objetivo del producto.

Aunque los programas estratégicos y generales son evaluables, llama la atención que la siguiente meta no cuenta con información que respalde la necesidad de formularla: “Reducir el gasto en transporte público de los hogares de mayor vulnerabilidad económica, con enfoque poblacional, diferencial y de género, para que represente el 15% de sus ingresos”; ya que en el informe de empalme no existe alguna recomendación para continuar con los subsidios que reduzcan el valor del transporte público ni tampoco se justifica su necesidad en el documento de diagnóstico.

Las metas direccionadas a la entrega de bienes y servicios por parte del Distrito al especificar la magnitud y determinar la situación geográfica, territorio, localidad entre otros, permite medir los avances periódicamente.

2.1.2 Continuidad Programas y Proyectos.

Teniendo en cuenta los informes de empalme y el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo -SEGPLAN-, se indican programas y proyectos que por recomendación de la anterior administración, deben tener continuidad.

- Fortalecer el programa de atención en enfermedades no transmisibles, por razones de morbimortalidad, así como dar continuidad a programas enfocados en mantener la sostenibilidad financiera de las Subredes.
- Evaluar la continuidad de la estrategia portafolio de créditos beca de la Secretaría de Educación Distrital la cual busca garantizar la permanencia de los estudiantes en educación superior.
- Evaluar el fortalecimiento del Fondo de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC), cuyo objeto es promover y mejorar la competitividad de las empresas de la ciudad a través del desarrollo de la innovación, nuevas tecnologías e industrias creativas.



Una Contraloría aliada con Bogotá

2.2 Propósito 2. Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática.

En el marco de la estructura del Plan, este propósito busca *“Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar el cambio climático”, y “Mejorar la calidad del medio ambiente natural y construido de Bogotá y la región, disminuyendo las afectaciones a la salud producidas por la contaminación del aire, en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas vulnerables y espacialmente segregadas y reduciendo los factores de riesgo que inciden en la fragilidad de la población expuesta al riesgo, en el deterioro de los ecosistemas y en la segregación socioeconómica y espacial del área urbana y rural. Implica también ocupar el territorio de una manera más ordenada y sostenible; cambiar la forma en que nos movilizamos, utilizar energías limpias y modificar la manera que producimos y consumimos”.*

Para tal fin incluye el desarrollo de estrategias “... que mejoren la calidad del medio ambiente natural, construido y regional desde la perspectiva de la generación de condiciones de bienestar para la población y los demás seres vivos presentes en el territorio; promoviendo la transformación de hábitos y espacios, y la construcción de consciencia sobre nuestros consumos, manejo de residuos y valoración de todas las formas de vida”.

2.2.1 Líneas base, indicadores y metas

Este propósito cuenta con 11 metas trazadoras, indicadores, líneas base y fuentes actualizadas, tres programas estratégicos y 12 programas generales.

Teniendo en cuenta el enfoque territorial la meta trazadora “Plantar 755.000 individuos vegetales en área urbana y rural”, debe discriminar en la meta el N.º de individuos a plantar en cada una de las áreas. A su vez, se identifica que esta meta se formula de la misma manera en el Programa Estratégico 1. “Restauración, preservación y mantenimiento del ambiente natural”.

La mayoría de los programas estratégicos y generales que hacen parte del propósito 2, son evaluables, sin embargo, se destacan algunas metas que se relacionan con acciones que la Administración hace regularmente y que no están formuladas para realizar seguimiento y evaluación a la gestión y/o resultados, como las siguientes:

Programa general: “Ecoeficiencia, reciclaje, manejo de residuos e inclusión de la población recicladora”, la meta: “Gestión y recolección de los residuos mixtos en los puntos críticos de la ciudad”.

Programa general: “Revitalización urbana para la competitividad”, la meta: “Realizar la gestión administrativa, las obras y la comercialización de los predios y proyectos de la ERU”.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Programa general: “Bogotá protectora de sus recursos naturales”, la meta: “Cumplimiento PMA Chingaza: sector retén Piedras Gordas”.

En el programa estratégico 1. “Restauración, preservación y mantenimiento del ambiente natural”, la meta trazadora “4.220.000 m2 de espacio público de la ciudad intervenidos”, si bien se discrimina para cada tipo de intervención, en el Programa de Ejecución, no se sabe si en los 4.220.000 m2 intervenidos, hacen parte las relacionadas e incluidas en el Programa de Ejecuciones del proyecto de acuerdo, en el que no se indica las razones de priorización, sus metas de construcción e inversión a realizar, conforme a lo consagrado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, vinculados al Decreto 190/2004 y al Plan Maestros de Movilidad, que priorizaron proyectos de movilidad.

2.2.2 Continuidad Programas y Proyectos.

En el proyecto de Plan de Desarrollo no se contempla un escenario de investigación, generación e implementación de energías limpias, las cuales contribuyen con el grado de resiliencia que un ecosistema pueda lograr; línea trascendental que los anteriores planes de desarrollo contemplaban como parámetro base en cada una de sus actuaciones.

Como tampoco se evidencia, que posición implementará el Distrito sobre el Relleno Sanitario Doña Juana, como se optimizará el sistema de tratamiento de los lixiviados y el manejo de los gases efecto invernadero al no observarse programas y metas para el período 2020-2024, que los desarrollen.

2.3 Propósito 3. Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.

Está encaminado a aumentar la confianza interpersonal e institucional, la convivencia y la seguridad, consolidando una Bogotá – Región líder en la implementación de los acuerdos de paz, reconciliación y cuidado. Para lo cual identifica ocho aspectos: i) Víctimas del Conflicto Armado; ii) Programas con enfoque territorial; iii) Violencia contra las mujeres; iv) Discriminación por orientación sexual; v) Confianza ciudadana; vi) Lesiones personales; vii) Fomento a la cultura ciudadana; y viii) Seguridad, convivencia y cultura ciudadana.

Sin embargo, el programa “Más mujeres viven una vida libre de violencias” dentro de su definición incluye aspectos, contemplados en el borrador presentado al CTPD para ejecutarse con metas, en el proyecto desaparecen, por ejemplo, acceso a la Justicia - Sistema SOFIA- y fortalecer los Consejos Locales de Seguridad para las mujeres, e igualmente no se establece como se van a llevar a cabo.

2.3.1 Líneas base, indicadores y metas

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Las estadísticas incorporadas con relación a la violencia contra la mujer son detalladas con corte a noviembre de 2019, pero no relaciona la fuente. Sin embargo, aclara que, debido a la ausencia de información de contexto para estos registros, no se puede precisar si se trata de presuntos feminicidios (asesinatos de mujeres por razones de género).

Hace afirmaciones como: “las mujeres de la ciudad reportan niveles de confianza y percepción de seguridad más bajos que el promedio nacional”, pero no menciona cómo se mide, ni que cifras lo soportan. De igual forma, referencia un estudio de tolerancia social e institucional a las violencias contra las mujeres, que es una encuesta de percepción. También incluye como fuente la Encuesta de Percepción de Bogotá como Vamos.

Es importante la revisión de los análisis y cuadros soporte de los casos de violencia hombre y mujer para las vigencias 2018 y 2019, por cuanto al cruzar información con el cuadro de casos efectivos de violencia, no coinciden cifras.

Con relación a seguridad, se incluyen estadísticas de encuestas de percepción de “Bogotá como Vamos” y número de procesos adelantados en inspecciones de policía, sin establecer fuente. En otros apartes si se fundamenta en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE, Medicina Legal y Policía Nacional.

Con relación a grupos etarios y orientación sexual, incluye información estadística, pero omite fuente de las cifras que se citan. Finalmente, las metas del programa 40 “Más mujeres viven una vida libre de violencias contra las mujeres” y “Garantizar el acceso efectivo a la justicia”, en el diagnóstico no se identificó línea base ni en las bases del plan, como: Alcanzar el 80% de efectividad en la atención de llamadas a la Línea Purpura.

Ampliar a seis el modelo de “operación de Casa Refugio, priorizando la ruralidad” no identifica cuantas existen en la actualidad. Al indagar sobre cuantas operan, son cinco, es decir que solo aumenta una y será ubicada en el sector rural.

En la meta 51, “Diseñar e Implementar al 100% un (1) plan de fortalecimiento al Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4)” no hace uso de la línea base enunciada en el informe de empalme del sector, ya que se formula en el proyecto línea base en “0” pero es un proyecto que viene de continuidad por lo tanto no parte de cero.

En la meta “Diseñar e implementar al 100% el plan de mejoramiento y ampliación de las Unidades de Reacción Inmediata - URIS.” La meta no contiene el enfoque territorial, determinando su ubicación geográfica y los términos de la ampliación de cada URI.

En el programa estratégico 4. Paz y víctimas se formulan dos metas producto que consisten en dos estrategias, una para consolidar a Bogotá-Región como epicentro de paz y reconciliación, y otra para la apropiación social de la memoria, no se incluye generar un instrumento de medición que permita confirmar la consolidación de Bogotá-Región como



Una Contraloría aliada con Bogotá

epicentro de paz y reconciliación, igualmente no cuenta con un indicador que permita identificar el grado de apropiación de la memoria, si no es así, no sería posible medir la validez e impacto de estas estrategias.

La meta "Formar a 10.000 jóvenes en habilidades de tolerancia, empatía, autocontrol y manejo de emociones para prevenir la vinculación de jóvenes al delito, violencias y consumo de sustancias," parte de una línea base de 400 jóvenes, con un incremento del 2.400%.

2.3.2 Continuidad Programas y Proyectos.

Con relación a los informes de empalme, la administración saliente recomienda tener en cuenta algunos programas que deben ser incluidos en el proyecto de acuerdo, para su continuidad por el avance e impacto en la ciudad, entre los que están:

- Mejorar el equipamiento y capacidad operativa de seguridad, emergencias y justicia, sistema distrital de justicia y el cuerpo oficial de bomberos de Bogotá.
- Programas y estrategias orientadas a la prevención y control del delito, el mejoramiento de condiciones de convivencia ciudadana y la consolidación del Sistema Distrital de Justicia, de manera eficiente, articulada y coordinada.
- Reducción de los delitos contra la vida y el patrimonio, hurtos, atracos
- Continuar con la patrulla Aérea Urbana "Halcón", que se potencia con la implementación y puesta en funcionamiento de mecanismos que permiten captar temperatura o calor corporal.

2.4 Propósito 4. Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible.

Propone intervenir en las causas que en el sistema de movilidad ocasionan la congestión vial y se enfoca en tener una mejor movilidad, en mejorar las condiciones que brinda la ciudad en infraestructura, servicios, y desarrollo, para disminuir la desigualdad y mediante un conjunto de acciones y obras, que deberán articularse y armonizarse con dos temas en la política de movilidad en la agenda nacional, el Plan de Movilidad Sostenible que debe ser adoptado en el marco de plan de ordenamiento territorial – POT, y de movilidad sostenible y segura dando prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones. Cabe resaltar, que debido al proceso de actualización y aprobación del nuevo POT en el Distrito, no se ha formulado dicho plan.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



El otro tema, es la sostenibilidad del sistema de transporte SITP, Ley 1955 de 2019 fortalece las opciones de fuentes de financiación, autoriza su implementación, el distrito propone entre estas posibilidades la adopción de la contribución por el servicio de parqueadero fuera de vía o de estacionamiento en vía, a favor de Bogotá Distrito Capital, cuyos recursos captados serán destinados a la sostenibilidad del Sistema y la Titularización del futuro recaudo de los proyectos de transporte masivo, AllowEncryptionOracle mediante la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo para la financiación de infraestructura de transporte masivo de los componentes troncal, zonal y metro. No obstante, la Administración no incluye metas sobre la optimización de la operación de la operación del SITP y el déficit.

2.4.1 Líneas base, indicadores y metas

2.4.1.1 Sistema de movilidad sostenible.

Con relación al Programa 49. “Movilidad segura, sostenible y accesible”, se encuentran dos metas relacionadas entre las metas trazadoras, el programa estratégico Sistema de movilidad sostenible y el programa general Movilidad segura, sostenible y accesible, siendo metas idénticas.

Así mismo la meta “Aumentar en 25% las validaciones en el SITP”, parece muy alta frente al escenario actual, la tendencia decreciente que presentaba antes de la emergencia sanitaria, las medidas tomadas de reducción de capacidad y el comportamiento de los viajes del SITP, en especial el componente zonal sin indicar cómo lo va a lograr.

En cuanto a la meta “Iniciar la construcción de un (1) cable aéreo y la estructuración de otro”, no indica que tramo de la línea proyectada del San Cristóbal se va a construir.

2.4.1.2 Movilidad Segura.

La meta “Reducir en 20% el número de jóvenes (entre 14 y 28 años) fallecidos por siniestros viales”, está relacionada en el programa estratégico “Sistema de movilidad sostenible” y el programa general “Movilidad segura, sostenible y accesible”.

A su vez, se relaciona con el programa Movilidad Segura en la meta “Reducir en 20% el número de jóvenes (entre 14 y 28 años) fallecidos por siniestros viales”, sin relacionar la meta “Reducir en 20% el número de víctimas fatales por siniestros viales”.



Una Contraloría aliada con Bogotá

La meta para reducir el número de víctimas fatales por siniestros viales en 20% es consistente con la recomendación dada en la Asamblea General de las Naciones Unidas llevada a cabo el 13 de agosto de 2019, donde se resaltó el plazo para alcanzar la meta 3.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el año 2020.

Se encuentran dos metas relacionadas entre las metas trazadoras y el programa estratégico Sistema de movilidad sostenible, una de estas con el programa general Movilidad segura, sostenible y accesible, en las que se formula lo mismo, sin que se identifique el tipo de asociación.

Existen tres metas trazadoras asociadas con el programa general “Movilidad segura, sostenible y accesible” en las que se formula lo mismo.

La meta es disminuir en un 10% el tiempo promedio en minutos, de acceso al Transporte Público, presenta un error del porcentaje del 10%, lo correcto es el 5%, tal como se evidencia en la tabla a continuación:

Cuadro 2. Meta es disminuir en un 10% el tiempo promedio en minutos, de acceso al Transporte Público

Disminuir en un 10% el tiempo promedio en minutos, de acceso al Transporte Público.	Minutos reducidos en el acceso al Transporte Público	Línea base: 21,29 minutos	Encuesta de Movilidad 2019	Total: 20,22 minutos	21,29	20,22	-5,0%
		Mujeres: 22,09 minutos	Encuesta de Movilidad 2019	Mujeres: 20,98 minutos	22,09	20,98	-5,0%
		Hombres: 20,23 minutos	Encuesta de Movilidad 2019	Hombres: 19,21 minutos	20,23	19,21	-5,0%

Fuentes: Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020.

De otra parte, en la meta se considera el tiempo de acceso, se deduce que para la administración es el tiempo de caminata antes y el tiempo de espera, que en total y promedio es de 21.3 minutos; no obstante, todo viaje tiene varias etapas que no se tuvieron en cuenta, pero que vienen afectando considerablemente a los usuarios del transporte público, como es el tiempo de caminata después (viaje final del transporte al destino), que según la misma Encuesta de Movilidad 2019, calculo en 9.6 minutos, esto indica que el tiempo total que utilizan los usuarios para usar el transporte público en promedio es de 30.8 minutos adicionales. Sin contar aun, el acceso de una parada a otra, en caso de transbordos.

La meta trazadora “Intervenir 480 km de cicloinfraestructura de la ciudad. 280 km construidos y 200 km conservados”, como meta corresponde al producto a realizar, sin que se identifique cuál es su propósito, por ejemplo, si se quiere aumentar la malla o mejorar. Si bien se discrimina para cada tipo de intervención, en el Programa de Ejecución, no se puede concretar si en los 280 km a construir, hacen parte las relacionadas e incluidas en el Programa de Ejecuciones del proyecto de acuerdo, las razones de priorización no son claras, sus metas de construcción e inversión a realizar, conforme a lo consagrado en el artículo 18

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

de la Ley 388 de 1997, vinculados al Decreto 190 de 2004 y al Plan Maestros de Movilidad, que priorizaron proyectos de movilidad.

Igualmente, no es claro si las obras allí mencionadas, hacen parte de esta meta y cuáles se ejecutarán en el período, ya que en el Artículo 48 del acuerdo se prioriza proyectos de infraestructura cicloinclusiva como la Medio Milenio, ampliación y mejoramiento de la red de ciclorrutas, es decir que solo se precisa una obra a construir, como es el proyecto llamado Medio Milenio, que corresponde al estructurado en la Administración anterior como avenida ciclista Quinto Centenario de 25 kilómetros. Mientras, en el Programa de Ejecuciones se relacionan siete ciclorrutas: Ciclorruta Avenida Centenario, Ciclorrutas Avenida Ciudad de Cali, Ciclorrutas Autopista Norte – Usme, Ciclorruta Avenida Iberia calle 134, Ciclorruta Avenida de las Américas, Ciclorruta Avenida de la Constitución y Ciclorruta Avenida Congreso Eucarístico.

La meta trazadora “Mantener el tiempo promedio de viaje en los 14 corredores principales de la ciudad para todos los usuarios de la vía” relacionada con programas generales. Con esta meta la Administración no considera el impacto de los proyectos que tienen como objetivo reducir la congestión, como son el de semaforización y el conjunto obras que entran en operación durante el cuatrienio, que por consiguiente deberían mejorar el tiempo promedio de viaje.

2.4.1.3 Red de metros.

La meta “Gestionar el 100% de la inserción urbana del Regiotram de Occidente, diseñar una estrategia de apoyo a la estructuración del Regiotram del Norte y estructuración del Regiotram del sur”, no se relaciona con meta alguna que explique y mida cuál es el beneficio para la ciudad., se encuentran relacionada con el programa general Red de metros, en las mismas condiciones, sin aportar un valor adicional.

El concepto “Inserción urbana” es una acción abstracta y amplia, no identifica cuál es el alcance de la participación de la ciudad en este proyecto, es necesario precisar la línea base, su punto de partida y los indicadores que se consideren estratégicos para la obtención de metas e impactos esperados del proyecto antes de su intervención.

2.4.1.4 Sistema de movilidad sostenible.

Se encuentran dos metas relacionadas entre el programa estratégico Sistema de movilidad sostenible y el programa general “Movilidad segura, sostenible y accesible”, tales como “Formular e implementar una estrategia integral para mejorar la calidad del transporte público urbano regional” y “Definir e implementar dos estrategias de cultura ciudadana para el sistema de movilidad, con enfoque diferencial, de género y territorial”, las cuales se identifican como metas de producto que no están asociadas a una meta de resultado u objetivo que mida sus efectos.



Una Contraloría aliada con Bogotá

La meta “La red de metro regional, conformada por la extensión de la fase II de la Primera Línea del Metro hasta Suba y Engativá. Alcanzar el 60 % del ciclo de vida del proyecto PLMB – Tramo 1”, se encuentran relacionada con el programa general “Red de metros”, en los mismos términos. La cual es imprecisa e inconsistente en el Porcentaje (%) de avance del ciclo de vida del proyecto PLMB – Tramo 1, que presenta como línea base el 16,57% registrado en el SEGPLAN, 2019 para alcanzar una meta del 60% del ciclo de vida del proyecto, como define el indicador la Administración. No es claro, el término “ciclo de vida del proyecto”, ya que este toma como línea base el porcentaje de avance registrado por la Anterior Administración, el que fue observado, por este ente de Control¹, por cuanto la evolución registrada se hizo sobre las actividades para su contratación, con relación a la meta de que era de avanzar en el 30% de la obra civil del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I, de ahí que, el “ciclo de vida del proyecto” no correspondía a la establecido en la meta. Tal como se informó en su momento: “...de acuerdo por lo reportado por la Administración se ha programado al 2019 el 17.3% de la meta proyectada, esto es el equivalente al 57,6% de la meta de: “Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I”. No obstante, esta no corresponde tácitamente a las actividades de obra civil del metro, sino a la etapa previa, como es el desarrollo de estudios y del proceso de licitación de la obra, las cuales se reportan en el SEGPLAN con un cumplimiento del 90,71% al 2018 y el 69,75% al 2019...¹³”

No obstante, en los avances presentados, se evidencia atraso de lo propuesto por la entidad frente a la meta de avanzar en el 30% del proyecto al término de la vigencia del Plan de Desarrollo actual. Se debe precisar que de acuerdo al Programa de Ejecución del Plan de Desarrollo 2016-2020, en el artículo 149 se establece como meta del producto del proyecto Primera Línea del Metro el “Avance del 30% de la obra civil del proyecto de la Primera Línea del Metro, en su etapa I”, esto es que la cifra del 30% se relaciona literalmente a la obra civil y no a la gestión para la contratación de su construcción, lo cual es la meta que fija la administración en la práctica”².

Por lo que se entiende que la meta, para la nueva administración sería avanzar en el 60% del “30% de la obra civil del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I”, ya que el 16,57% que toma de línea base equivale al 55.23% del 30% que fue la cifra registrada en SEGPLAN a diciembre de 2019, sobre esa meta.

Así las cosas, no es clara, precisa y no permite un seguimiento y evaluación consistente frente al resultado que debe rendir la Administración. Otra cosa, se puede observar en el estado actual del “ciclo de vida del proyecto”, el cual se puede tomar desde el momento que se suscribió el contrato de concesión 163 de 2019 o desde el acta de inicio, la cual está

¹³ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Seguimiento y evaluación a la inversión del plan maestro de movilidad, en el marco del plan de desarrollo “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”. PERIODO DE ESTUDIO 2018-2019. PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2019



Una Contraloría aliada con Bogotá

suspendida hasta el 8 de julio de 2020. En todo caso, tampoco, se delimitó cuál es el término del periodo a medir en el ciclo de vida del proyecto, que según el contrato contempla tres etapas de Ejecución Contractual: (i) Etapa Preoperativa³(ii) Etapa de Operación y Mantenimiento y (iii) Etapa de Reversión.

Sobre la base de que corresponde a la etapa preoperativa, se tendrían dos fechas, al término de la Fase de Construcción, que podrá ser en junio de 2027 o la fase de Pruebas, Certificaciones y Puesta en Marcha que se proyecta terminar al inicio del 2028, de alguna forma, el avance que para el 2024 podrá presentar el ciclo de vida del proyecto es aproximadamente del 56% de Fase de Construcción.

La meta “Red de Metro Regional, conformada por la extensión de la fase II, la primera línea del metro hasta Suba y Engativá”, relacionada con la meta del programa general “Alcanzar el 100% del proceso de contratación para la expansión de la PLMB-Fase 2” , de hecho, ya inició el proceso, la Empresa Metro de Bogotá confirmó que ya contrató la realización de los análisis que determinarán cuáles son las mejores opciones para que el metro de Bogotá pueda llegar hasta las localidades de Suba y Engativá y extender la primera línea hasta la calle 100. Con la firma del convenio entre la administración distrital y la Financiera de Desarrollo Nacional –FDN-, que se encargará de los estudios de prefactibilidad del proyecto.

2.4.1.5 Metas programas generales.

Las siguientes metas solo se presentan en el programa general “Movilidad segura, sostenible y accesible”. No están asociadas a otras metas trazadoras o estratégica, por consiguiente, no es posible determinar cómo contribuyen a los objetivos del propósito.

- Aumentar en 4 puntos porcentuales la confiabilidad del servicio del SITP en sus componentes troncal y zonal.
- Definir e implementar un instrumento para la medición y seguimiento de la experiencia del usuario y del prestador del servicio en el transporte público individual.
- Consolidar y reforzar el programa de movilidad Niños y Niñas Primero con el fin de aumentar el número de beneficiados y facilitar el acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes
- Mejorar el estado de la malla vial local a través de las intervenciones de las Alcaldías Locales, en el marco del proceso de reactivación económica de la ciudad.
- Mejorar en 10% la infraestructura asociada al SITP

En cuanto a la meta “Intervenir 2.450 km. carril de malla vial de la ciudad”, el concepto de intervención se circunscribe a todas y diferentes actividades que llevan a cabo el Instituto de

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Desarrollo Urbano –IDU- y al Unidad de Mantenimiento y Rehabilitación de la Malla Vial – UMRMV- sobre de la red vial de la ciudad, las cuales clasifica y definen según su tipo de intervención en: conservación, mantenimiento rutinario y periódico, rehabilitación, mejoramiento, reconstrucción todos estos según sobre vías existentes y construcción que son aquellas obras nuevas. Por lo que tienen un tratamiento diferente tanto contable como financieramente, ya que el mejoramiento y rehabilitación corresponde a un mayor valor de las vías y su objetivo es prolongar su vida útil; el mantenimiento y conservación es un gasto periódico y recurrente para evitar su deterioro y la construcción implica un costo nuevo, que incluye la adquisición de terrenos y predios y otros costos. Por estas razones, para cumplir con el proceso de seguimiento y evaluación se requiere se clarifique sus metas e inversión.

De otra parte, no es claro si en los 2450 km a intervenir hacen parte las obras incluidas en el Programa de Ejecuciones del proyecto de acuerdo, ya que no se identifica las metas de construcción conforme a lo consagrado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997¹, como tampoco con las obras priorizadas en el artículo 48 Proyectos Estratégicos, iniciativas de ampliación de vías y acceso a la ciudad: Auto Norte, ALO Sur, Avenida Centenario, Av. 68, Av. Ciudad de Cali, extensión troncal Caracas, corredor ecológico de la carrera Séptima, Avenida Circunvalar de Oriente, incorpora estas dos últimas que no están en el Programa de ejecución.

Las metas trazadoras están en términos de resultados y otras de producto, mientras que las metas de los programas estratégicos y generales se encuentran en términos de producto, en algunas de ellas no muestran diferencia, por lo que no aportan a una estructura de asociación y de agregación que identifique el aporte de estas al propósito.

2.4.2 Continuidad Programas y Proyectos.

El plan propuesto da continuidad a los programas y obras que quedaron en curso, en construcción y algunos con estudios y diseños, en este último tema, en el Programa de Ejecución no incluye las siguientes obras:

- Factibilidad y Diseños - Troncal Av. Villavicencio desde Portal Tunal hasta la Troncal NQ
- Factibilidad y Diseños - Troncal Centenario (AC 13) / Avenida Longitudinal de Occidente – ALO. *Se descarto porque se da prioridad al Regiotram de Occidente
- Factibilidad y Diseños - Troncal Centenario (AC 13) / Avenida Longitudinal de Occidente – ALO. *Se descarto porque se da prioridad al Regiotram de Occidente
- Diseños y Construcción - Av. José Celestino Mutis (AC 63) desde K 114 hasta K 122



Una Contraloría aliada con Bogotá

- Troncal Jorge Gaitán Cortés desde la Calle 8 sur hasta la Av. Villavicencio
- Factibilidad y Diseños - Troncal Américas entre Puente Aranda y NQS
- Avenida Boyacá desde la Calle 183 a conectarse con la Troncal del peaje y conexión Autonorte por Avenida Guaymaral.

2.5 Propósito 5. Construir Bogotá - Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

Propone la lucha contra la corrupción, lograr confianza entre los ciudadanos y sus instituciones, incentivar la participación ciudadana, la gestión pública más transparente y efectiva, mediante mecanismos que permitan un mayor control a través del sistema de Gobierno Abierto de Bogotá – GABO. También plantea integración regional “Bogotá-Región” que sea sostenible social, económica, ambiental e institucionalmente. De igual manera apunta a que Bogotá aproveche la tecnología y la transformación digital para el beneficio colectivo especialmente en la toma de decisiones soportadas en datos, información y evidencias.

2.5.1 Líneas base, indicadores y metas

En este propósito se determinan tres Programas Estratégicos, con 10 Metas estratégicas donde algunas metas corresponden al desarrollo de nuevos productos y estrategias por consiguiente no cuentan en su indicador con línea base.

En el Programa Estratégico “Bogotá ciudad inteligente” la meta estratégica “Realizar la actualización catastral de los predios del Distrito con enfoque multipropósito (urbana – rural)”, la línea base del 100% no es consistente y coherente respecto a la meta del 100% teniendo en cuenta que el producto es la actualización de la información catastral de los predios del distrito con enfoque multipropósito (urbana – rural) no es comprensible si se refiere a un 100% de la información catastral o al grado de actualización que esta tiene, porque implícitamente puede existir un grado de actualización avanzado por lo cual no permite realizar seguimiento y evaluación por cuanto no se sabe si el seguimiento se debe hacer a la información catastral o a la actualización.

Es necesario tener en cuenta la cadena de valor propuesta que va desde el propósito hasta las actividades más puntuales, se van a ejecutar por diferentes Entidades de los diversos sectores, lo que hace aún más dispendioso el seguimiento y evaluación.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

En cuanto a las metas de los programas generales, algunas son ambiguas y no permite definir la cantidad o resultado, o el tiempo para lograrlo es decir si el cumplimiento de la meta es anual o en el periodo del PDD o en qué cantidad, por ejemplo:

Meta del programa 51. Gobierno Abierto. “Definir e implementar estrategias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento a los instrumentos de planeación de la SDP y en los procesos de rendición de cuentas distritales y locales atendiendo los enfoques del Plan de Desarrollo”.

Meta del Programa 52 Integración regional, distrital y local. “Formular apuestas territoriales para fortalecer las acciones y políticas de desarrollo económico de sectores estratégicos para la ciudad”.

Meta del Programa 53. Información para la toma de decisiones. “Diseñar e implementar investigaciones para diagnosticar y divulgar la situación de los derechos de las mujeres y transversalizar el enfoque de género y diferencial”.

Frente a los presupuestos participativos. La meta de programa “Implementar una (1) estrategia de asesoría y/o acompañamiento técnico orientada a las 20 alcaldías locales, a las instituciones del distrito y a la ciudadanía, en el proceso de planeación y presupuestos participativos.” esta meta se duplica y se encuentra como meta estratégica.

Este organismo de control fiscal observa que si bien en la administración pasada no existió proceso de presupuestos participativos, no es cierto que se empiece de ceros por cuanto este instrumento de incidencia efectiva, y como herramienta pedagógica para decidir sobre la inversión presupuestal de la localidad y de la ciudad se encuentra desarrollada en las administraciones de “Bogotá Humana 2012-2016”¹⁴, “Bogotá positiva: para vivir mejor 2008-2012”¹⁵ y “Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008”¹⁶ donde el principal reto del proceso está en el seguimiento y cumplimiento de lo acordado con las comunidades, en este sentido esta administración no plantea metas que apunten a que se cumpla lo acordado en los encuentros ciudadanos sino a que se realicen como un espacio de participación.

2.5.2 Continuidad Programas y Proyectos.

El plan propuesto da continuidad a los programas que quedaron en curso y no incluye:

¹⁴ Acuerdo número 489 de 2012. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana.

¹⁵ ACUERDO 308 DE 2008 Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”

¹⁶ Acuerdo 119 de 2004.” Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas de Bogotá D.C 2004-2008. Bogotá Sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”



Una Contraloría aliada con Bogotá

Frente a Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética se observa que el Programa “Recuperación y manejo de la estructura ecológica principal”, alcanzó un avance del 69.98%.

En acceso, uso y apropiación de las TIC en la ciudad se debe continuar, consolidar y ampliar la red de laboratorios digitales y de innovación en las diferentes localidades del Distrito Capital; reglamentar la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones móvil en la ciudad para poder enfrentar la entrada de las tecnologías emergentes, entre ellas la red 5G.

Consolidar y robustecer las medidas adoptadas por las administraciones pasadas en lo referentes al “Organización para la planeación presupuestal y contractual de los Fondos de Desarrollo Local (FDL)”, para mejorar el desempeño y la entrega de bienes y servicios oportunos de las alcaldías locales a la ciudadanía.

3. TRANSVERSALIDAD AMBIENTAL.

Para el propósito 2, se plantea una inversión de \$9.469.119 millones de pesos, en la tabla que contiene las asignaciones para la reactivación social y económica, establece solo 7 logros y 11 programas para lo cual fija un valor de \$8.379.856 millones, tal como podemos ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Presupuesto para los logros y programas del propósito 2. dirigidos a la reactivación económica por la pandemia del COVID 19.

*Cifras en millones de pesos

No y LOGRO	PROGRAMA	VALOR
13. Formular y ejecutar estrategias concertadas de adaptación y mitigación del cambio climático.	• Cambio cultural para la gestión del cambio climático.	\$12.340
14. Implementar estrategias de mantenimiento, recuperación, rehabilitación o restauración de la estructura ecológica principal y demás áreas de interés ambiental en la Bogotá – región.	• Bogotá protectora de sus recursos naturales.	\$519.061
15. Intervenir integralmente áreas estratégicas de Bogotá teniendo en cuenta las dinámicas patrimoniales, ambientales, sociales y culturales.	• Asentamientos y entornos protectores.	\$45.188
	• Eficiencia en la atención de emergencias.	\$135.395
	• Protección y valoración del patrimonio tangible e intangible en Bogotá y la región	\$16.302
	• Revitalización urbana para la competitividad Vivienda.	\$276.225
16. Aumentar la oferta de espacio público y áreas verdes de Bogotá promoviendo su uso, goce y	• Más árboles y más y mejor espacio público.	\$2.776.414

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

No y LOGRO	PROGRAMA	VALOR
disfrute con acceso universal para la ciudadanía.		
17. Reconocer y proteger todas las formas de vida, en particular la fauna urbana.	<ul style="list-style-type: none"> Bogotá protectora de todas las formas de vida 	\$32.000
19. Cuidar el Río Bogotá y el sistema hídrico de la ciudad y mejorar la prestación de los servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Manejo y saneamiento de los cuerpos de agua. 	\$316.578
	<ul style="list-style-type: none"> Provisión y mejoramiento de servicios públicos, millones. 	\$3.934.615
20. Aumentar la separación en la fuente, reciclaje, reutilización y adecuada disposición final de los residuos de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> Ecoeficiencia, reciclaje, manejo de residuos e inclusión de la población recicladora. 	\$315.738
TOTAL PRESUPUESTO		\$8.379.856

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Cifras de Proyecto de Acuerdo 123 PDD 2020-2024.

En consecuencia, conforme al análisis efectuado, debemos advertir que para el propósito 2, de los ocho logros y doce 12 programas, establecidos inicialmente presentado ante el CTPD, se excluye el Programa 35: *“Manejo y prevención de contaminación.”* En este orden de ideas, para la reactivación económica no se destinarán los recursos que se fijan para este logro tan importante, asociado a los problemas respiratorios de los bogotanos, como lo es el de *“Reducir la contaminación ambiental atmosférica, visual y auditiva y el impacto en morbilidad y mortalidad por esos factores”*.

Al realizar los análisis correspondientes por sectores, se encuentra una diferencia de \$1.089.263 millones, entre el cuadro anterior, donde se establecen los presupuestos, por logros y programas, para la reactivación económica por efectos del COVID-19, fijados en \$8.379.856 millones y el presupuesto que se establece en el PDD que aportará los diferentes sectores para este propósito 2, los cuales se estima en \$9.469.119 millones:

De otra parte, al realizar los análisis correspondientes por sectores, encontramos una diferencia \$1.089.263 millones, entre el cuadro anterior, donde se establecen los presupuestos, por logros y programas, para la reactivación económica por efectos del COVID-19, fijados en \$8.379.856 millones y el presupuesto que se establece en el PDD que aportará los diferentes sectores para este propósito 2, los cuales se estima en \$9.469.119 millones, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Distribución del presupuesto para el Propósito 2

*Cifras en millones de pesos

SECTOR	RECURSOS TOTALES ASIGNADOS	RECURSOS ASIGNADOS AL PROPÓSITO 2	% RECURSOS DENTRO DEL TOTAL DEL PROPÓSITO 2
Ambiente	\$1.345.877	\$1.049.287	11,08
Cultura	\$2.237.368	\$107.794	1,14
Desarrollo Económico	\$778.188		
Educación	\$23.740.594	\$3.996	0,04
Gestión Pública	548.000		

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

SECTOR	RECURSOS TOTALES ASIGNADOS	RECURSOS ASIGNADOS AL PROPÓSITO 2	% RECURSOS DENTRO DEL TOTAL DEL PROPÓSITO 2
Gobierno	\$6.131.207	\$1.510.933	15,96
Hábitat	\$7.206.050	\$5.204.291	54,96
Hacienda	\$544.876		
Integración Social	\$6.486.848		
Jurídica	\$44.736		
Movilidad	\$36.919.236	\$1.208.770	12,77
Mujer	\$414.685		
Planeación	\$219.434		
Salud	\$16.286.123	\$212.403	2,24
Seguridad	\$1.879.387	\$171.645	1,81
Veeduría	\$18.134		
Otras Transferencias	\$4.482.822		
TOTAL	\$109.283.564	\$9.469.119	100,00%

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Cifras de Proyecto de Acuerdo 123 PDD 2020-2024.

Como se observa por sectores, Ambiente tendría para ese cuatrienio \$1.345.877 millones, equivalente al 1.23% del total establecido para el cumplimiento de este PDD, siendo una suma importante, mayor a la programada inicialmente a este sector en los Planes de Desarrollo “Bogotá Humana”, el cual fue de \$611.995 millones¹⁷ y “Bogotá Mejor para Todos”, que contó con un asignado en \$830.909 millones¹⁸.

Es de señalar que dé \$1.345.877 millones, ambiente aporta para el cumplimiento de los otros 4 propósitos y dada la importancia del Propósito 2, el presupuesto para ambiente se fortalece en casi nueve (9) veces más, cuando con el aporte presupuestal de otros sectores pasa de \$1.049.287 millones (11,08%), que tiene sólo el sector Ambiente para este propósito, a un total \$9.469.119, de los cuales el Sector Hábitat le aporta los mayores recursos con \$5.204.291 millones (54,96%), seguido de Gobierno con \$1.510.933 millones (15,96%) y Movilidad con \$1.208.770 millones (12,77%).

De otra parte, es preocupación que en la presentación del PDD se establecen tres programas estratégicos a los cuales no se les asignan recursos en el Plan de Inversiones, siendo éstos:

- a) Restauración, preservación y mantenimiento del ambiente rural,
- b) Cuidado y mantenimiento del ambiente construido y
- c) Cuidado de todas las formas de vida.

Si bien el propósito 2, cuenta con una estructura clara compuesta de ocho logros, 12 programas y cada uno de ellos con sus respectivas metas, que en conjunto buscan hacer

¹⁷ Contraloría de Bogotá. *Pronunciamento sobre el cumplimiento Final del Plan de Desarrollo Bogotá Humana*. Radicado 2-2016-17982 del 2016-09-30.

¹⁸ Secretaría Distrital de Planeación: Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020, “Bogotá Mejor para Todos” Sección III, Acuerdo 645 de 2016 Tomo II Página 913.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

posible cambiar y mejorar los hábitos de vida, en este período de gobierno, con el reverdecimiento de la ciudad y el mejoramiento del ambiente y sus recursos naturales se identificaron en el análisis efectuado, los siguientes hechos y aspectos que preocupan a este Ente de Control Fiscal:

- Este PDD a pesar de que le apuesta a la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente, en lo que denomina un nuevo contrato social, el cual incorpora de manera importante los ODS, al punto que un 67% de las metas trazadas en el plan de desarrollo tienen relación directa con estos objetivos y aproximadamente un 90% de la inversión presupuestal total está enfocada en su cumplimiento. Aun así, no establece una sinergia coherente en su ejecución con el cumplimiento e implementación de las políticas ambientales aprobadas.
- En el marco conceptual los Planes de Manejo Ambiental - PMA, son instrumentos de administración y control ambiental que incluyen un conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad.
- Si bien es cierto, la mayor parte de las áreas que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal – EEP cuentan con sus respectivos Planes de Manejo Ambiental - PMA, se encuentra que para el período del proyecto de PDD 2020-2024, no se determinan o establecen, como parte de su contenido, lineamientos que señalen la necesidad de incorporar e implementar sus estrategias, programas y proyectos, conforme a los cronogramas establecidos en dichos instrumentos, para lograr el manejo, conservación, recuperación e intervención de éstas áreas protegidas, conforme a lo aprobado.
- Aunque el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-, es un instrumento de planeación que contiene un conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos para el manejo de los residuos sólidos, este instrumento no es mencionado, ni articulado con el proceso para el manejo de escombros y residuos sólidos ordinarios y peligrosos de la ciudad ni con los cambios de hábitos para la ejecución de las actividades de separación en la fuente, reciclaje, reducción y disposición final de los mismos, que están señaladas en el proyecto del PDD para el 2020-2024.
- A pesar de estar cerca la terminación de la vida útil del Relleno Sanitario Doña Juana-RSDJ, no se encuentran, como parte de los programas y metas para el período 2020-2024, alternativas que permitan indicar qué pasará con este relleno, hasta cuándo operará, si se va a continuar optimizando, si se van a desarrollar alternativas diferentes a este tipo de disposición final y otros aspectos que se consideran importantes a tenerlas en cuenta dados los antecedentes desastrosos manifiestos que

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



han puesto en riesgo ambiental y sanitario, no sólo el área de influencia de su ubicación sino a toda la ciudad.

En este PDD no se identifica los programas o metas que permitan indicar como se garantizará el manejo técnico que se requiere para minimizar y prevenir eventos de movimientos en masa, como los presentados en las dos últimas décadas, conforme a los lineamientos establecidos por la ANLA y la CAR, y según las regulaciones establecidas en la Licencia Ambiental. En ese orden de ideas el RSDJ, se sigue constituyendo en factor protagónico de los más graves riesgos ambientales para la ciudad, con antecedentes en los deslizamientos manifestados el 27 de septiembre de 1997, octubre de 2015 y el recientemente acaecido, en los cuales se han visto comprometidos movimientos de masas de residuos de cerca de un millón de toneladas, que en el año 1997 obstruyó el cauce del Río Tunjuelo con aproximadamente 200.000 toneladas y comprometieron la calidad de las aguas del río en mención, de las subterráneas y de la calidad de vida de los habitantes de sus alrededores.

Tampoco se determina como se optimizará el sistema de tratamiento de los lixiviados, el manejo de los gases efecto invernadero y la solución al grave problema social que se derivó por el manejo que se le ha hecho al relleno, máxime si se considera que dichos problemas se han recrudecido en la medida que ha incrementado la generación de residuos sólidos en la ciudad a causa de la ausencia del eficiente manejo integral de los mismos.

- Aunque el tema de monitoreo, control, reducción y mejoramiento de la calidad del aire está incorporado en el PDD y se han formulado importantes metas para mejorarla y disminuir su contaminación, especialmente ocasionada por el Material Particulado, PM 10 y PM 2.5, aspectos que resultan vitales para reducir las índices de morbi mortalidad y la afectación en la salud de las personas, asociados con la contaminación del aire, este aspecto no fue asociado a la construcción de una política para el tema en el Distrito, situación preocupante si se tiene en cuenta que el Plan Decenal de Descontaminación del Aire de Bogotá- PDDAB-, se encuentra ad portas de su culminación y se debe dar atención en este cuatrienio al documento CONPES 3943 de 2018, en el que se establece la nueva Política para el mejoramiento de la calidad del aire en las ciudades colombianas, entre otros.
- El manejo, recuperación y restauración de algunas áreas estratégicas de especial importancia hídrica no incluyen aspectos como la adquisición y administración de predios; las estrategias de protección de los sistemas de abastecimiento actuales y futuros del agua para el Distrito Capital de tal manera que permita tener mayor información sobre éstas para la protección de los recursos hídricos que abastecen a la ciudad y a varios municipios vecinos, incorporando propuestas que permitan acceder a proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); proyectos de



restauración y la producción agroecológica amigable con una función reguladora del agua en sus áreas de influencia, donde como parte de los mismos a la mujer se le reconozca su labor social en el campo y en el manejo del agua. Se destaca, eso sí, la incorporación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales-PSA.

- En el proyecto PDD y el Plan Plurianual de Inversiones para Bogotá D. C. para el periodo 2020-2024, no se tienen en cuenta importantes elementos de planeación como el Plan Distrital del Agua y el Plan de Manejo de Agua Subterránea en la Sabana y Zonas Críticas de la CAR, asociado a su uso actual y como alternativa de solución de abastecimiento ante una posible emergencia, como un evento sísmico u otras, que afecten el sistema de distribución y suministro de agua potable actual.
- Aunque la Secretaría Distrital de Ambiente señala que el Plan de Gestión Ambiental - PGA es:“(…) *el instrumento de planeación ambiental de largo plazo de Bogotá, D.C. en el área de su jurisdicción, que permite y orienta la gestión ambiental de todos los actores estratégicos distritales, con el propósito de que los procesos de desarrollo propendan por la sostenibilidad en el territorio distrital y en la región*” y semas reitera que “ *Cualquier estrategia e intervención sobre el territorio debe corresponder y estar conforme con los lineamientos ambientales del PGA, el cual se hace operativo a través de los instrumentos de planeación ambiental de corto plazo y de alcances específicos. Su revisión, cada diez (10) años, será coordinada por la autoridad ambiental*”, el proyecto PDD, no incorpora de manera específica en su articulado los 19 objetivos ambientales y las 9 estrategias las que a su vez deben ser coherentes con otros instrumentos de planeación ambiental como el PACA, el PAL y el PIGA y los operativos de planeación ambiental del PGA que son los PDD y el POT.
- Finalmente, este Ente de Control, espera que una vez se presente el PACA¹⁹ de la presente Administración, se tenga en más detalle las inversiones y la articulación entre los diferentes Planes que permiten que el ambiente de la ciudad mejore; así como, alcanzar la sostenibilidad, la protección ambiental, el Ecoturismo y la Ruralidad del Distrito, como se plantea en el presente PDD. este ente de control procederá puntualmente con la revisión de la asignación y ejecución de dichas apropiaciones presupuestales en cada una de las vigencias del PACA, en el entendido que la ejecución de este plan de acción es a partir de su aprobación.

4. POT Y DESARROLLO URBANO.

En razón a que el Decreto Distrital 190 de 2004 sigue vigente, es necesario reiterar algunas de las observaciones que ha efectuado la Contraloría de Bogotá, porque siguen siendo el

¹⁹ Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, Art.65 Ley 99 de 1993



Una Contraloría aliada con Bogotá

marco de referencia, para examinar lo que propone el plan de desarrollo 2020-2024. En particular, el informe “Revisión al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial-POT Vigente 2004-2016”²⁰ señala:

- La ejecución del POT tuvo dificultades desde su planeación, la estructura inicial del Decreto 619 de 2000, estableció actuaciones de corto plazo para las vigencias 2000 a 2004, mediano plazo 2004-2007 y largo plazo 2007 a 2010. La revisión del año 2003, Decreto 469 y la compilación en el Decreto 190 de 2004, rompió esta estructura. Este último, en su artículo 70, señaló una lista de proyectos que determina de corto plazo para el período 2004-2007 y se dejó otro listado de proyectos, en el Documento Técnico de Soporte-DTS, de la revisión de 2003, indicativos para el período 2007-2010, es decir, de mediano plazo, sin señalar específicamente un listado de largo plazo. Además, en el texto del Decreto 190 de 2004, no se encadenaron los objetivos, los programas prioritarios y los subprogramas, de manera específica, con el listado de proyectos a desarrollar en el artículo 70 y con el DTS.
- Para el seguimiento a la Ejecución del POT, la Administración no contó con un sistema o herramienta que permitiera examinar la ejecución de recursos, con un efectivo análisis espacial y temático. En los planes de desarrollo no se recogieron los proyectos POT, tal como se habían formulado lo cual dificulta el examen del avance de los proyectos y afecta la coordinación POT-Plan de desarrollo.
- No se programaron más de la mitad de los proyectos listados como de corto y mediano plazo. En particular, en Renovación Urbana no se reportaron avances. Tampoco se desarrollaron los proyectos regionales, que se habían formulado a través de los programas prioritarios para fortalecer el Sistema de Planeación Regional.

4.1 Programa de Ejecución del POT en el Plan de Desarrollo

En el título III del Proyecto de PDD 2020-2024 se propone el Programa de Ejecución del POT a partir de las siguientes acciones estratégicas:

1. Proteger la Estructura Ecológica Principal.
2. Planificar asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
3. Establecer el espacio público como tejedor de lazo social de una sociedad.
4. Diseñar una red de modos de transporte limpio, multimodal y regional con urbanísticos complementarios inclusivos y sostenibles

El programa se forja en la priorización de proyectos, de corto y mediano plazo que vienen siendo ejecutados o que es inminente su iniciación, pertenecientes a la Estructura funcional

²⁰ Contraloría de Bogotá. Revisión al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial-POT Vigente 2004-2016. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales. Noviembre 2017.



Una Contraloría aliada con Bogotá

y de servicios EFS de la ciudad, de la cual hace parte la Estructura Ecológica principal y que serán ejecutados por las Secretarías de Ambiente, Hábitat y Movilidad.

De otra parte, el sistema de movilidad es referido únicamente al subsistema vial a ser ejecutado por la Secretaría de Movilidad Distrital -SDM- y el subsistema de Acueducto y Alcantarillado a ser ejecutado por la –EAAB- y la rectoría de la Secretaría del Hábitat -SDH-

Cuadro 5. Participación de proyectos- Programa de ejecución POT en PDD 2020-2024

Resumen proyectos POT por sistema de la Estructura Funcional y de Servicios para PDD 2020-2024

En millones de pesos

Sistema	Cantidad de Proyecto POT	% de particip	Costo Total estimado	Particip del sector	Sector responsable
Sistema de movilidad	19	39,6%	8.795.709	88,1%	MOVILIDAD
Estructura Ecologica Principal -EEP-SDA	6	12,5%	352.137	3,5%	AMBIENTE / EEP
Estructura Ecologica Principal -EEP- SDH	5	10,4%	150.484	1,5%	HABITAT / EEP
Acueducto y Alcantarillado- EAAB-SDH	10	20,8%	610.692	6,1%	HABITAT / EAAB
Programa Ecoeficiente	4	8,3%	39.460	0,4%	AMBIENTE / ECOEF
TOTAL	44	100,0%	9.948.482	100,0%	3 sectores

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Cifras de Proyecto de Acuerdo 123 PDD 2020-2024.

Como se observa en el cuadro 5, se plantea el desarrollo de 44 proyectos que cuestan \$9,9 billones distribuidos en tres sectores (Movilidad, Ambiente y Hábitat).

En el sistema vial arterial se realizarían 19 de los 48 proyectos destinados a ordenamiento territorial en el PDD 20-24 cuyo monto de inversión programada representa el 88,1% del total de inversión.

Se resalta en la programación las obras de la Avenida Centenario, calle 13 desde Avenida Batallón Caldas hasta el límite del Distrito con Funza, que incluye la ciclorruta Avenida Centenario, desde Avenida Constitución hasta Río Bogotá por \$1,2 billones y la Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68), desde la Carrera 9 hasta la Autopista Sur, de la cual existen 9 Contratos de obra con sus interventorías adjudicados por valor de \$2,6 billones.

Merece mención especial igualmente la obra de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), desde Chuzacá hasta la calle 13 tramo sur y el tramo Avenida Longitudinal de Occidente desde Chuzacá hasta el límite del Distrito, la cual se encuentra en ejecución y adquisición predial, el primer tramo por valor de \$1,4 billones. Estas tres obras ocupan el 60% de la programación del sistema de movilidad vial arterial

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Cuadro 6. Tres de las Principales obras del sistema vial

En millones de pesos 2020

Proyecto POT	Estado actual	Costo Total Estimado	Sector responsable
Avenida Centenario, calle 13 desde Avenida Batallón Caldas hasta límite del Distrito con Funza / Ciclorruta Avenida Centenario, desde Avenida Constitución hasta Río Bogotá Incluido en proyecto AV Centenario	Estudios y Diseños	1.186.037	Movilidad
Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) desde la Carrera 9 hasta la Autopista Sur y obras complementarias	9 Contratos de obra y sus interventorias adjudicados	2.627.509	Movilidad
Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) desde Chuzacá hasta la calle 13 tramo sur. Avenida Longitudinal de Occidente desde Chuzacá hasta el Límite del Distrito.	En ejecución tramo Chuzacá a Calle 13. Adquisición Predial	1.423.000	Movilidad
Total 3 proyectos		5.236.546	Movilidad

Elaboración propia con base en proyecto de acuerdo PDD 2020-2024

Al sector Hábitat le corresponde la segunda programación en importancia por monto con \$610.692 millones para obras de acueducto y alcantarillado en 10 proyectos, que representan el 6,1% del total a invertir. A estos proyectos se suman para el mismo sector, otros cinco que se priorizan para fortalecer la Estructura Ecológica Principal-EEP por valor de \$150.484 millones (1,5%), obteniéndose un total de \$761.777 millones programados del sector hábitat para 15 proyectos prioritarios y correspondiente al total de 7,6% de la inversión para ordenamiento territorial.

En las obras de Acueducto y Alcantarillado que han sido priorizadas cabe señalar la adecuación y canalización Quebrada Chiguaza que se encuentra terminada entre los tramos Av. Caracas - Puente de Meissen desembocadura río Tunjuelo por valor de \$99.309 millones y lo propuesto para invertir en el Río Bogotá por valor \$426.850 millones. Solo estos dos proyectos suman \$526.760 millones representan el 88,2% de la inversión prevista a ejecutar por parte de la EAAB en el sector de Hábitat.

El resto de la inversión del Sector Hábitat-EEP, corresponde a obras en 5 proyectos para la recuperación de varios de los humedales de la ciudad²¹ para la adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación de ZMPA por valor de \$150.484 millones. Algunos a la fecha surten trámite de suscripción y legalización de la minuta de contrato de obra y del proceso de interventoría y otros con algunos tramos terminados y estudio de diseños.

El humedal Jaboque tiene prevista la programación más elevada con \$61.526 millones, el cual cuenta obra terminada en sector medio bajo, 28 hectáreas y tiene pendiente la realización de las obras y restauración.

²¹ Humedales: La vaca, Jaboque, Córdoba, y El burro



Una Contraloría aliada con Bogotá

Como se observa en el Cuadro 6 el sector ambiente atiende fundamentalmente el sistema de la Estructura ecológica principal –EEP, cuyo mayor valor radica en el proyecto de Restauración y Equipamiento del Parque Ecológico Río Tunjuelo que incluye el parque lineal Río Tunjuelo de 11 km con una programación de \$178.634 millones también para el sector del Ambiente, como parte de la EEP.

Cuadro 7. Recursos de proyectos POT para humedales de la SDA – EEP

En millones de pesos

Nombre de Proyecto POT	Estado actual	Costo Total Estimado	Sector responsable
Restauración y Equipamiento Parque Ecológico Río Tunjuelo	Implementación	178.634	Ambiente
Recuperación Humedal Juan Amarillo (adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA).	Estudios terminados en el brazo del humedal. Pendiente realización de las obras y restauración.	149.626	Ambiente
Recuperación Humedal Jaboque (adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA)	Implementacion	1.300	Ambiente
Recuperación Humedal Córdoba (adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA).	Sin ejecutar	4.977	Ambiente
Recuperación Humedal Torca Guaymaral (adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA)	implementación	0	Ambiente
6 proyectos Ambiente / EEP		334.537	Ambiente / EEP

Fuente: Proyecto de Acuerdo PDD 2020-2024. Elaboración Propia.

La Secretaría del Ambiente-SDA propone actuaciones sobre los humedales en un valor de \$334.537 millones y reporta para los humedales que se aprecian en el cuadro la realización de labores de adecuación hidráulica, restauración ecológica, saneamiento ambiental y obras de rehabilitación ZMPA. La programación de adecuación y rehabilitación de humedales en Bogotá entre los dos sectores del hábitat y del Ambiente suman \$485.021 millones como parte de los recursos destinados al sostenimiento de la EEP.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Finalmente, el programa Ecoeficiente, detallado en el cuadro 7, se cumpliría con 4 proyectos que suman \$39.460 millones, cuya mayor inversión de \$16.000 millones, se centrará en el manejo del ciclo de materiales y asegurar la continuidad del servicio de disposición de residuos sólidos no aprovechables y hospitalarios, lo cual ya se encuentra en ejecución y se aspira para el final de 2024 a controlar la disposición adecuada de 43.000.000 toneladas de residuos peligrosos y especiales. No obstante, la inversión del programa de producción ecoeficiente no alcanza el 0,5% de la inversión programada.

Cuadro 8. Programa de Producción Ecoeficiente

En millones de pesos

Proyecto POT	Estado actual	Costo Total Estimado	Sector responsable
Programas de ecurbanismo (promoción de barrios ecológicos, observatorio de sostenibilidad del hábitat, promoción de tecnologías limpias, ciclo de vías de materiales de construcción con visión regional, pactos de	Ejecución. Acompañamiento a proyectos en gestión energética y de producción más limpia para el sector empresarial.	60	AMBIENTE/ ECOEF
Manejo Agropecuario sostenible	Ejecución. Acciones para la implementación del plan de acción de la Política de Ruralidad al final de 2024	13.000	AMBIENTE / ECOEF
Manejo del ciclo de materiales- Asegurar la continuidad del servicio de disposición de residuos sólidos no aprovechables en condiciones ambientales altamente técnicas y los hospitalarios	Ejecución. Al final de 2024: Controlar la disposición adecuada de 43.000.000 toneladas de residuos peligrosos y especiales.	16.000	AMBIENTE / ECOEF
Manejo integral de escombros en Bogotá y la Región.	Ejecución. Al final de 2024: Promover el aprovechamiento de 11.000.000 toneladas de residuos especiales y de manejo diferenciado	10.400	AMBIENTE / ECOEF
total 4 Proyectos programa Ecoeficiente		39.460	AMBIENTE / ECOEF

Fuente: Proyecto de Acuerdo PDD 2020-2024. Elaboración propia.

Cuadro 9. Participación POT en PDD

En millones de pesos

PDD 2024 / POT	millones de peso	%
Total inversion del PDD	109.283.564	100
Costo total de los proyectos POT	9.948.482	9,1

Fuente: Proyecto de Acuerdo PDD 2020-2024. Elaboración propia.

La participación del programa POT planteado, escasamente corresponde al 9,1% del total de la inversión prevista en el proyecto de PDD.

Se expone en el programa, como uno de sus principios, que *“Todas las decisiones relacionadas con la aplicación de normas urbanísticas conducirán a reducir los posibles riesgos por efectos del cambio climático”*. Este es uno de los aspectos que es urgente desarrollar en el ajuste al POT, en el cual deben dejarse explícitas las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y gestión del riesgo.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Por otra parte, se señala que *“La ocupación del territorio distrital se enlazará con la región para fortalecer las dinámicas rurales, ambientales y urbanas”*, para ello se requiere desarrollar los instrumentos de gobernanza que hagan real la integración regional, y que deben señalarse en el ajuste al POT.

En el programa de ejecución del POT, se menciona en general el propósito al que le apuntan los proyectos, pero es necesario señalar a que logro y programa del plan de desarrollo pertenece cada proyecto, para permitir su seguimiento y articulación, de lo contrario se está repitiendo la falencia detectada por la Contraloría en varios informes.

En el tema de movilidad, no se menciona como se van a articular la construcción de nuevas troncales y la primera línea del metro con todo el plan de obras. Además, no se programan proyectos relacionados con parques, espacio público, equipamientos, patrimonio, ni renovación urbana del POT. Por tanto, no se espera que se puedan tener avances significativos en materia de infraestructura en el lapso de este plan de desarrollo.

4.2 Formulación de un Nuevo POT para Bogotá

En el Propósito 5 contiene en sus metas: Ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial - POT- que contemple el desarrollo sostenible desde lo social, económico y ambiental para una ciudad- región de borde, subregional, nacional e internacional. A pesar de que en el objetivo general del plan de desarrollo el POT es un elemento determinante para construir el nuevo contrato social que pretende la Administración, el ajuste del POT se deja como una meta dentro de un programa y no se le da la relevancia e importancia como uno de los propósitos principales.

También se plantea como metas dentro del programa de Integración Regional: viabilizar 800 hectáreas para el desarrollo de proyectos en la ciudad, desde los componentes de la estructura ecológica principal, movilidad, espacio público, revitalización, sistema de cuidado, vivienda, servicios urbanos, empleo y productividad. Este es un aspecto que deber ser considerado dentro de la reformulación del POT y además debe definirse qué se entiende por viabilizar las hectáreas, se debe precisar si se trata de hacer cambios en el uso del suelo.

Adicionalmente, dentro de los programas generales está el número 52 “Integración regional, distrital y local” en donde se menciona: reglamentar el POT; viabilizar áreas de la estructura ecológica principal, movilidad, espacio público, revitalización, sistema de cuidado, vivienda, servicios urbanos, empleo y productividad; implementar el banco regional de tierras y formular actuaciones urbanas integrales para la regeneración urbana, el fortalecimiento de las centralidades y la revitalización socioeconómica. Aspectos que también deben ser tratados en el nuevo POT.

En el programa general número 53 “Información para la toma de decisiones” se señala la producción de información para toma de decisiones en diferentes ámbitos (territorial,

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

ambiental, social, económico, etc.), con diferentes instrumentos de planeación, como: formulación, seguimiento y evaluación del PDD, POT, equipamientos sociales, culturales, gestión de riesgo y cambio climático, observatorios, mercado laboral, políticas públicas, entre otros. Tener un instrumento de seguimiento al POT debe ser una de las prioridades, y se debe articular con otros sistemas de información y no plantearse sólo como una información más a producir.

El POT es el instrumento básico de ordenamiento del territorio (Ley 388 de 1997) y es el que permite una planeación de largo plazo, a partir de la cual se debe articular la planeación de mediano y corto plazo, no obstante, en la realidad se hace un esfuerzo por incluir unos proyectos a través del programa POT en el corto plazo del PDD sin estar articulados al mediano y largo plazo porque no existe el nuevo POT.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la agenda internacional. Específicamente como resultado de Hábitat III, se señaló la necesidad de afrontar las problemáticas urbanas, a través del planteamiento de una Nueva Agenda Urbana-NAU. Esta Agenda se basa en el ideal de que las ciudades cumplen funciones sociales, económicas y ecológicas, que le permitan al ser humano una vida digna, con acceso a servicios, con participación en la sociedad, sin discriminación, con oportunidades empleo y crecimiento económico. Todo ello, en un entorno que propenda por el uso eficiente de los recursos y el cuidado del medio ambiente.

En razón a los compromisos de Hábitat III, la CEPAL y ONU-Hábitat se reunieron expertos regionales para elaborar el Plan de Acción Regional-PAR para América Latina y el Caribe, que orienta la implementación de la NAU²². Esta implementación tiene como objetivo fortalecer las capacidades e instrumentos locales para conseguir un desarrollo urbano sostenible. Lo que supone, entre otros: cooperación entre diferentes niveles de gobierno, continuidad en los procesos de planificación e implementación a mediano y largo plazo y planear la nueva urbanización con un enfoque integrado. Por tanto, el POT debe ser el instrumento a través del cual se materialice el objetivo del desarrollo urbano sostenible.

La visión estratégica debe ser de ciudad con perspectiva metropolitana y se deben integrar las necesidades de corto plazo con proyecciones de mediano y largo plazo. Precisamente esta es la principal falencia que se encuentra en nuestro medio, dado que en la práctica lo que prima es la visión de corto plazo de los planes de desarrollo y no la visión del POT, y tampoco se ha conseguido una coordinación con los POT de los municipios cercanos.

El PAR recomienda mejorar las capacidades humanas, técnicas y financieras, para el seguimiento de los avances hacia un desarrollo urbano sustentable. Es necesario superar

²² Contraloría de Bogotá. Plan de Ordenamiento Territorial-POT Frente al Plan de Acción Regional para la Nueva Agenda Urbana-NAU Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales. Septiembre de 2019.



Una Contraloría aliada con Bogotá

las falencias que se han tenido en el seguimiento a la ejecución del POT, con el desarrollo de instrumentos y sistemas de información para una adecuada evaluación.

Además, se deben fortalecer las finanzas municipales, es por ello, que en el nuevo POT a formular por el Distrito, se requiere que se mejoren los instrumentos de captura de valor de la tierra, para recaudar fondos como las plusvalías, valorización y derechos de urbanización, con el fin de contar con recursos para la inversión en infraestructura.

En síntesis, se debe dar a la construcción del POT la prioridad que merece, para ajustarlo a la realidad actual de la ciudad, teniendo en cuenta los compromisos nacionales e internacionales, sobre el rol de las aglomeraciones urbanas.

5. ESTRATEGIAS PARA EL MANEJO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL VIRUS COVID 2019.

En el proyecto PDD se establecen las estrategias enfocadas en impactar tres temas: la atención de la salud, acciones para atender la población vulnerable (se destaca el ingreso mínimo garantizado), y finalmente acciones para la recuperación social y económica incorporadas en el capítulo único "ESTRATEGIAS PARA EL MANEJO DE LOS IMPACTOS SOCIAL Y ECONÓMICO DEL VIRUS COVID-19" entre los artículos 23 al 37.

Respecto a la parte estratégica resueltas en capítulo III artículos 12,13,14, no se formularon programas y metas específicas creadas para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, debido a que a los programas y metas que estaban en el anteproyecto Plan de Desarrollo, se adecuaron a las estrategias para el manejo y atención de los impactos sociales y económicos del virus. Persisten necesidades sociales en temas de salud, educación, desarrollo económico, bienestar social y otros sectores que deben ser atendidas por parte del Distrito, indiferente a que exista la emergencia sanitaria, como la terminación de obras de infraestructura, construcción y dotación de hospitales, colegios, generación de empleo e impulso a la productividad de las PYMES entre otros, manteniendo el propósito para los que fueron formulados.

Con relación al artículo 24 "Ingreso Mínimo Garantizado", se debe considerar lo siguiente:

Bogotá cuenta con una estructura entre el marco normativo Distrital y el Nacional, que brindan respaldo a la atención del derecho fundamental del mínimo vital, mediante la dotación de bienes y servicios que en su conjunto permiten el cumplimiento y garantía de la dignidad humana, sin embargo; es importante saber cuáles son los estándares básicos que conforman el esquema Ingreso Mínimo Garantizado.

En este orden de ideas, se deben tener en cuenta aspectos que no son explicados en el proyecto tales como: todos los grupos posibles que demandan el ingreso mínimo vital aparte de las 350.000 familias en pobreza monetaria (Identificadas en la Encuesta Multipropósito 2017) y de las acciones afirmativas de otros programas; el valor del Ingreso Mínimo Vital

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

que pueden recibir y sus criterios de focalización, que según este artículo se reglamentarán posteriormente; el valor de los subsidios y el costo de su estructura, si es suficiente el esfuerzo fiscal del presupuesto Distrital para atender la emergencia sanitaria de \$ 9.521.850 millones, las fuentes de financiación del Mínimo Vital y el impacto fiscal, social y económico.

De acuerdo con este programa, enfocado en un esquema de subsidios (mediante transferencias monetarias, bonos, subsidios en especie, tarifas diferenciadas, entre otros) y contribuciones, que empleará la focalización del Sistema de Bogotá Solidaria en Casa, basado en la capacidad de pago y de su reglamentación posterior, queda la duda, de criterios que no todos son considerados en el cálculo de la capacidad de pago, que inciden en la condición de las personas y sus diferencias como son el ingreso per cápita, la brecha tecnológica y de calidad educativa -más en las mujeres-, el acceso a los servicios de salud, en costo, calidad y territorio, el acceso a la seguridad social, las condiciones de la vivienda, el acceso a la seguridad alimentaria, el grado de cohesión social y el acceso a movilidad sostenible.

En el marco del estado de emergencia, se han introducido medidas dentro de este esquema que son importantes de revisar y evaluar para prevenir y corregir deficiencias técnicas, financieras, económicas y de resultado. Recursos que se orientan al aseguramiento de las necesidades básicas insatisfechas y a la recuperación social y económica, ya que es un deber constitucional que el gasto público social sea prioritario en el presupuesto, el gasto social en la inversión y esencialmente en el derecho al mínimo vital, ya que la condición de cada persona se caracteriza conforme a su situación económica y todo lo que requiere para vivir dignamente, con pilares en la salud, la educación, el saneamiento, la vivienda y movilidad.

Preocupa que no todas las categorías sean atendidas, ya que pueden afectar en lo relativo a la proyección sobre la programación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos para el periodo. El escenario no es el mejor, ante una reducción mayor del techo presupuestal con relación a la realizada por la Administración, que no respalda un escenario que incluya la situación de distintos grupos poblacionales de la ciudad y de estrategias que no fragmenten la atención y la estructura del gasto, sino que optimice su asignación, que no garantice la pretensión del Gobierno Distrital: "Buscar la máxima efectividad y eficiencia del gasto público de tal manera que se puedan conseguir las metas y los objetivos del Plan de Desarrollo maximizando los resultados y el impacto sobre la población con la utilización de los recursos asignados"²³.

6. ESTRATEGIA FINANCIERA PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2020 – 2024.

²³ Proyecto de acuerdo N° 123 de 2020 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"



Una Contraloría aliada con Bogotá

La Administración del Distrito Capital en su Proyecto del Plan de Desarrollo 2020 – 2024, se fijó una apuesta optimista en la consecución de los recursos que lo financien, más en una coyuntura como la actual, donde el panorama mundial, nacional y distrital, por efectos de la pandemia del COVID-19, ha generado una parálisis de la actividad económica y social, con graves efectos en el tejido empresarial, el ingreso, el empleo y el desarrollo de los territorios, con proyecciones negativas de crecimiento económico en el corto y mediano plazo²⁴. Estos efectos pueden ser más fuertes en Bogotá que en el resto del país, dada su composición sectorial y la primacía de las actividades de servicios, comercio, transporte y turismo²⁵, que, por la cuarentena y el aislamiento preventivo, han sido las más afectadas por la parálisis de sus negocios.

El gran desafío del nuevo gobierno de la ciudad, en un escenario adverso, es la consecución en el cuatrienio, de más de \$128.000.000 millones de pesos de 2020, de los cuales \$19.000.000 millones, son para cubrir los Gastos de Funcionamiento y el Servicio de la Deuda y \$109.283.563 millones para el Plan Plurianual de Inversiones²⁶.

Cuadro 10. Plan Plurianual de Inversiones 2020 -2024. Consolidado de Inversión

En millones de pesos

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	2020-2024
Administración Central	14.435.831	16.567.751	16.092.480	14.384.341	13.369.744	74.850.147
Establecimientos Públicos	2.271.204	1.482.230	1.448.694	1.467.228	1.505.530	8.174.886
Empresas Industriales y Comerciales	3.446.801	2.964.922	2.571.196	2.897.987	3.340.970	15.221.876
Fondos de Desarrollo Local	872.014	840.165	865.968	893.333	921.723	4.393.203
Sistema General de Regalías	99.078	94.493	89.212	90.745	86.764	460.292
Sector Privado (APP)	0	0	6.183.159	0	0	6.183.159
Total	21.124.928	21.949.561	27.250.709	19.733.634	19.224.731	109.283.563

Fuente: Proyecto de Acuerdo 123 de 2020, Plan de Desarrollo 2020-2024

Adicional a lo anterior, la Administración es consciente de su responsabilidad y de la necesidad de conseguir recursos adicionales del gobierno nacional por \$38 billones, para el cuatrienio y poder enfrentar los desafíos del COVID-19 y reactivar la economía.

Tal como se observa en el Plan Plurianual de Inversiones y en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 123 de 2020, se necesita la participación de diversos actores para

²⁴ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (a 2020), "El desafío social en tiempos del COVID -19", Informe Especial COVID -19", N° 3, 12 de mayo. Tomado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

²⁵ EL NUEVO SIGLO. Bogotá D.C. 15, abril, 2020. Economía de Bogotá la que más caerá. Fedesarrollo. Consultado:6 mayo de 2020. Disponible en línea

²⁶ Se estima una participación del 20% de los Gastos de Funcionamiento y Servicio de la Deuda y la inversión del 80%.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

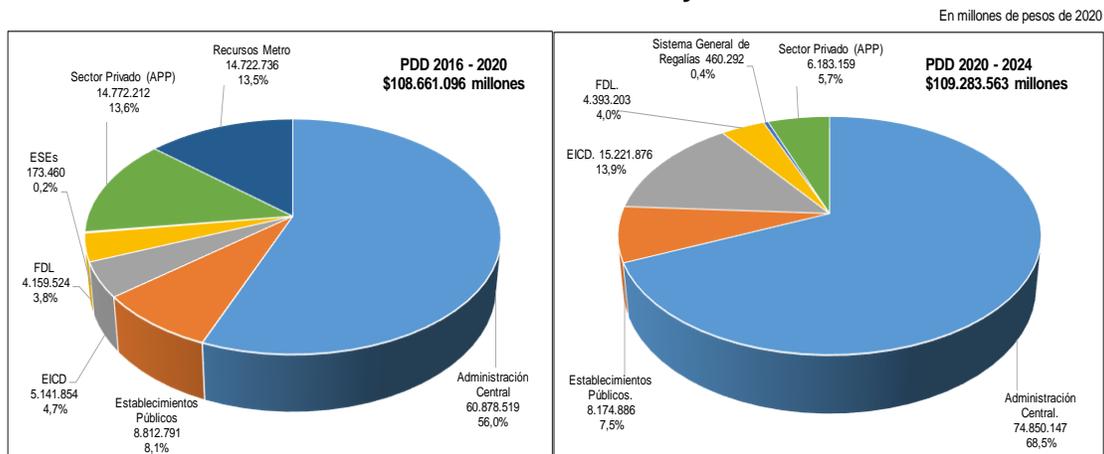
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

gestionar los recursos: la Nación 0,4% de regalías (pendiente los recursos de cofinanciación), el Sector Privado en 5,7%, la Administración Central 68,5%, los Establecimientos Públicos 7,5%, las Empresas Industriales y Comerciales 13,9% y los Fondos de Desarrollo Local, 4,0%,

**Gráfica 1. Comparativo de Fuentes de Financiación
Planes Plurianuales 2016-2020 y 2020- 2024**



Fuente: Proyecto de Acuerdo 123 de 2020 y Acuerdo 645 de 2016
Preparó Contraloría de Bogotá D.C., Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero.

Al efectuar la comparación entre los montos estimados, en el Plan Plurianual de Inversiones del Actual Plan de Desarrollo, \$109.283.563 millones, con el aprobado en 2016 en precios de 2020, por \$108.661.096 millones, se observó un crecimiento de \$622.467 millones. Si bien el incremento es mínimo 0,57%, las cifras de la Contraloría de Bogotá y los informes anuales de ejecución del presupuesto de la ciudad indican que la anterior Administración no logró recaudar la totalidad de los recursos programados y en la ejecución del gasto y la inversión esta estuvo por debajo de las predicciones, como se relaciona más adelante.

De acuerdo con el análisis realizado por esta Contraloría, al articulado del Proyecto, se evidencia que el 17% de este plan está desfinanciado inicialmente en \$18.605.159 millones, al depender de aprobaciones de otras instancias y no exclusivamente de la gestión de la Administración, como los Recursos de Crédito, la Gestión de Recursos Adicionales y las Asociaciones Pública Privadas.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 11. Recursos por Gestionar

En millones de pesos

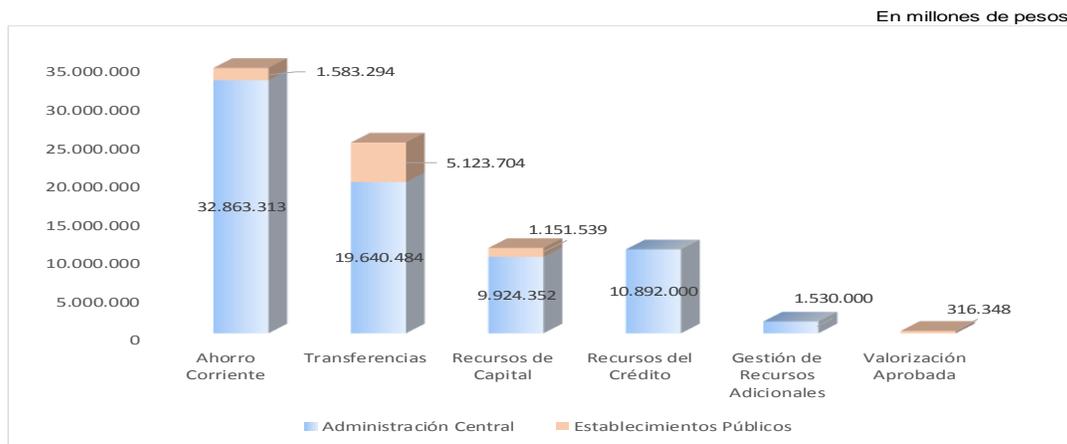
Concepto	2020 - 2024
Recursos del Crédito	10.892.000
Gestión de Recursos Adicionales	1.530.000
Asociaciones Público Privadas	6.183.159
Recursos por gestionar	18.605.159

Fuente: Proyecto de Acuerdo 123 de 2020.

Para el Plan de Desarrollo 2020-2024, las entidades del Presupuesto Anual (Administración Central y Establecimientos Públicos) asumen un rol fundamental en la consecución de recursos, con una participación del 76%, que sumada a lo de los Fondos de Desarrollo Local, alcanzaría el 80%, porcentaje superior al del cuatrienio anterior que fue del 66%, observándose una pérdida de participación del Sector Privado al pasar del 14% al 6%.

El peso que adquieren las entidades del Presupuesto Anual aumenta la presión en la generación de Ingresos (Tributarios y No Tributarios) que posibiliten los montos del Ahorro Corriente y en el monto del endeudamiento, dado que las Transferencias de la Nación están sujetas a lo normado y a la realidad económica del país y no dependen directamente de la gestión del Distrito, así mismo del logro de los Recursos Adicionales.

Gráfica 2. Plan Plurianual de Inversiones Presupuesto Anual 2020–2024 Fuentes de Financiación



Fuente: Proyecto de Acuerdo 123 de 2020, Plan de Desarrollo 2020 - 2024

Preparó: Contraloría de Bogotá D.C, Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero

Frente a la conformación de los Ingresos, se observa que en los artículos 46, 47 y 49 del Proyecto del Plan, se relacionan las diferentes formas de financiación, faltando detallar los cuánto, los cómo, los cuándo y a quiénes, para evitar que estos componentes se conviertan

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

en la denominada “letra menuda” del Nuevo Contrato Social y Ambiental del Siglo XXI y de esta forma dar claridad al Concejo distrital y a la ciudadanía, sobre si se van a modificar los actuales tributos, a crear nuevas fuentes y cuáles son las nuevas reglas de juego o los compromisos a asumir.

El mismo articulado refiere la optimización de los Ingresos Tributarios mediante la adopción de medidas sustanciales y procedimentales que permitan simplificar el ciclo tributario, se propondrán nuevas fuentes de financiación estables y sostenidas, (subrayado fuera del texto). No obstante, no hay claridad respecto de cuáles son estas nuevas fuentes.

Se propone, la adopción de incentivos fiscales, que permitan la formalización y el impulso a emprendedores e innovadores. Se presentará, un proyecto de acuerdo consolidando las tarifas del impuesto de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros, ICA (subrayado fuera del texto); surge el interrogante, de si se van a modificar las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio o si las tarifas actuales se van a unificar en una sola, actualmente se encuentran entre el 4,14 y el 13,8 por mil, según la actividad²⁷.

La Administración anota que, estudiará la adopción de incentivos tributarios para generar emprendimientos en sectores económicos de alto valor agregado para aprovechar las nuevas dinámicas del uso del suelo. Así mismo, mediante estímulos, se buscará mayor edificabilidad en aquellas zonas en que se identifique especial interés en razón a su potencial de economías de aglomeración y se implementarán nuevos instrumentos de financiación de la renovación urbana, con el fin de financiar las inversiones estratégicas de la ciudad. (subrayado fuera del texto).

Por otra parte, la administración plantea la gestión de recursos adicionales, como una posibilidad “podrá gestionar” mediante instrumentos de financiación del desarrollo urbano, como: cobros por congestión, contribución a parqueaderos, entre otros, con un monto estimado por \$1.530.000 millones. Iniciativas que podrían quedarse en la intencionalidad por estar como potestativa de la administración, adicional a que en su mayoría deben hacer curso en el Concejo para su aprobación.

Los componentes referidos anteriormente, podrían generar cargas adicionales a la ciudadanía y al tejido productivo, afectando el ingreso de las personas y de las empresas. El endeudamiento, es otra de las alternativas contempladas y se propone presentar al Concejo distrital un proyecto de acuerdo, con un cupo de endeudamiento global y flexible,

²⁷RANKIA. Comunidad financiera. Tomado el 4 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.rankia.co/blog/dian/3510937-impuesto-ica-porcentaje-formulario-tarifas>.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

que se armonice con los cupos previamente aprobados dando continuidad a los proyectos financiados, se estiman por este concepto \$10.892.000 millones.

La deuda actual de la Administración Distrital, con corte a 31 de marzo de 2020, es de \$2.825.008,2 millones, de los cuales \$1.764.160,7 millones corresponde a deuda interna y \$1.060.847,5 millones a externa, con unos indicadores de endeudamiento relativamente bajos: 1,6% el de solvencia (intereses/ahorro operacional) y 20,2% el de sostenibilidad (saldo de la deuda/ingresos corrientes), si se tiene en cuenta los niveles máximos que establece la Ley 358 de 1997, del 40% y 80% respectivamente.

El nivel de endeudamiento que registra la Administración Central (SDH), con respecto a los topes máximos que establece la Ley 358 de 1997, se debe a la baja contratación de créditos y las dificultades que ha tenido la administración distrital en la ejecución de proyectos importantes para la ciudad.

Frente a la presentación de “un proyecto con un cupo endeudamiento global”, se hace necesario que se aclare si se trata de una nueva autorización independiente o de una que redireccione los recursos ya aprobados, sobre lo cual la Administración Distrital no da más detalles²⁸.

Actualmente, la Administración Central cuenta con un cupo autorizado por \$7.993.468 millones, correspondiente a los Acuerdos 527 de 2013, Acuerdo 646 de 2016 y Acuerdo 690 de 2017, este último aprobado a pesos constantes de 2017.

Cuadro 12. Cupo Endeudamiento SDH – a 31 de marzo de 2020

Cifras en millones de pesos

AUTORIZACIÓN	SALDO APROBADO	VALOR DESCONTADO	SALDO
Acuerdo 527 de 2013/1 (*)	3.037.283,00	2.622.336,74	414.946,3
Acuerdo 646 de 2016/2 (*)	5.038.725,00	4.414.465,45	624.259,6
Acuerdo 690 de 2017/3 (**)	6.960.122,00	5.860,12	6.954.261,9
TOTAL DISPONIBLE	15.036.130,00	7.042.662,30	7.993.467,7

Fuente: Contraloría de Bogotá, reporte SIVICO-SDH, Dirección Distrital de Crédito Público

/1 El valor inicial Incluyó \$800 millones para el Metro

/2 Recoge los saldos no comprometidos del Acuerdo 527 de 2013.

²⁸ Se debe tener en cuenta igualmente que el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 699 de 2018 aprobó un cupo de endeudamiento por \$10,85 billones para la Empresa Metro S.A, y sobre el cual el proyecto de Plan no hace referencia. En tal sentido, no hay certeza acerca del monto de endeudamiento real al que aspira la actual administración. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la Empresa Metro, es una entidad independiente y en la financiación de la Obra concurre la Nación con el 70% y el Distrito con el 30%, luego el cupo aprobado afectaría las finanzas de la ciudad en este porcentaje, pero la Administración Central (SDH), no reporta este cupo como propio en SIVICOF, debido a que la responsabilidad recae sobre la Empresa Metro S.A., como ocurre con la Empresa de Acueducto. Esta es una explicación que debe dar la Administración Distrital sobre el endeudamiento real de Bogotá, Distrito Capital.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

/3 Recoge los saldos no comprometidos del Acuerdo 646 de 2016

(*) Valores comprometidos presupuestalmente.

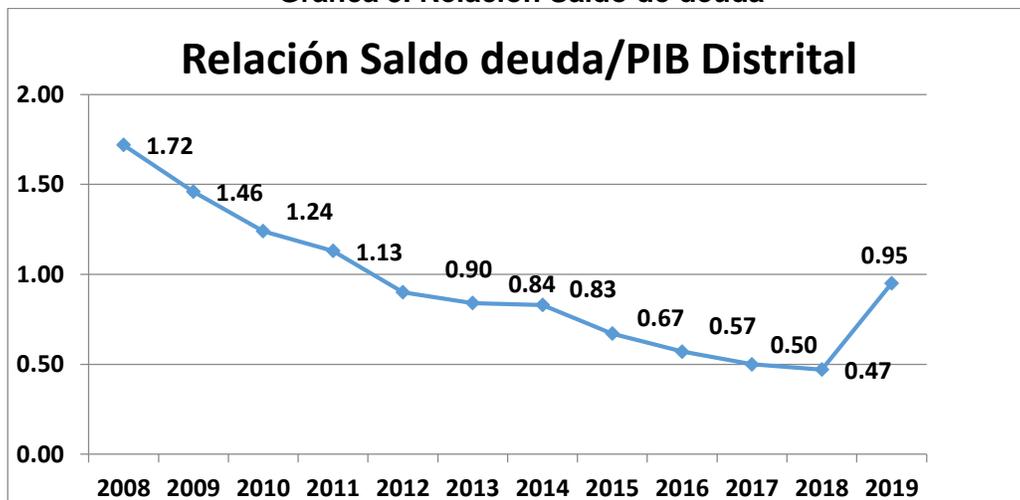
(**) Actualizado con el IPC a 29 de febrero de 2020

Nota 1. El valor descontado incluye los créditos contratados y el saldo recogido por el cupo siguiente

Este cupo, cubre las necesidades de recursos de la Administración Central y los Establecimientos Públicos. Los saldos de los dos primeros acuerdos, la Administración los ha considerado agotados presupuestalmente por estar amparando proyectos de inversión de vigencias anteriores, argumento con el cual logró la aprobación del último de estos (acuerdo 690 de 2017). En este punto, es importante que la Administración explique por qué los saldos de los cupos permanecen indefinidamente, sin que exista un real agotamiento de éstos.

De acuerdo con los cálculos realizados por la Dirección Distrital de Crédito Público, el saldo de la deuda distrital se ha mantenido por debajo del 2% como porcentaje del PIB distrital.

Gráfica 3. Relación Saldo de deuda



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

Los indicadores han permanecido controlados, no obstante, la Contraloría observa que el proyecto de plan de desarrollo no contiene una modelación de la deuda distrital como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que incluya los nuevos créditos programados, estimando sus desembolsos y el correspondiente servicio de la deuda, lo cual daría una visión más aproximada, del comportamiento de los indicadores en los próximos años.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

Tradicionalmente, ha existido retraso en las ejecuciones de proyectos y obras, por factores tales como: la falta de estructuración de los proyectos y la oportunidad en los estudios y su implementación, situación que, afecta la utilización de los recursos del crédito. La actual administración, estima ejecutar por este concepto \$10.892.000 millones.

Cuadro 13. Fuente de los recursos - Administración Central Plan de Desarrollo 2020-2024

En millones de pesos

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	2020-2024
Ahorro Corriente	6.778.474	6.494.707	6.443.887	6.638.497	6.507.748	32.863.313
Transferencias	3.445.233	3.653.134	3.931.412	4.172.946	4.437.759	19.640.484
Recursos de Capital	3.347.908	2.391.381	1.775.670	1.199.569	1.209.824	9.924.352
Recursos del Crédito	864.216	2.498.529	3.941.512	2.373.329	1.214.414	10.892.000
Gestión de Recursos Adicionales	0	1.530.000	0	0	0	1.530.000
Total	14.435.831	16.567.751	16.092.481	14.384.341	13.369.745	74.850.149

Fuente: Proyecto de Acuerdo 123 de 2020, Plan de Desarrollo 2020-2024

En la vigencia 2022 el gobierno de la capital, estima gestionar \$3.941.512 millones, y en las vigencias 2021 y 2023, utilizar deuda por \$2.498.529 millones y \$2.373.329 millones respectivamente, algo sin precedentes debido a que jamás ha llegado la administración a utilizar un monto similar en una vigencia, lo cual requerirá una estructuración óptima de los proyectos y una ejecución presupuestal eficiente para estos años.

De otra parte, se plantea la cofinanciación con recursos del nivel nacional, para atención Integral de la primera infancia, calidad de la educación básica y media, población en situación de desplazamiento, migración y refugio; atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno de conformidad con lo señalado en la Ley 1448 de 2011; subsidios para vivienda de interés social y/o prioritario, así como, para el Sistema Integrado de Transporte Público Masivo mediante el esquema de cofinanciación Nación (70%), Distrito (30%), entre otros.

Esta cofinanciación es de vital importancia en la coyuntura actual, por la necesidad de recursos para enfrentar la crisis generada por el COVID 19, y atender las poblaciones más afectadas, a las que el Distrito con sus recursos no alcanza a dar una respuesta efectiva, de ahí que sea necesario el aporte de la Nación.

Otro componente de la estrategia financiera, son las Asociaciones público- privadas – APP; mecanismo contemplado en los anteriores planes de desarrollo, sin que se hayan alcanzado los resultados esperados. En estudio adelantado por este Organismo de Control, se observó que, este esquema aparece en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 (Acuerdo

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

489 de 2012)²⁹, donde se incluyeron \$3,6 billones como aporte del sector privado, es decir el 5,8% (\$61.147.156 millones) del plan, en el de Bogotá Mejor para Todos 2016-2020 (Acuerdo 645 de 2016), se proyectó una contribución de \$13 billones, es decir, el 13,6% del valor del plan.

En el primero de estos planes de desarrollo, mediante esta figura, se llevaron a cabo dos procesos de contratación: la renovación y operación del Coliseo Cubierto el Campin, hoy Arena Movistar, y la operación de un sistema de bicicletas públicas, que finalmente no fue implementado. Durante el periodo del Plan “Bogotá Mejor para Todos”, hasta la fecha de análisis y seguimiento (septiembre de 2018), no se había llevado a cabo ningún otro proceso de contratación bajo esta modalidad.

No obstante, lo anterior, esta herramienta debe ayudar a dar soluciones en la coyuntura actual, donde quienes posean los recursos y las capacidades, deben aportar a las soluciones, como mecanismo de reactivación económica y social.

En el Artículo 62, del Proyecto del Plan de Desarrollo del que se ocupa el presente documento, se dejó abierta la utilización de vigencias futuras, para rubros de funcionamiento e inversión, especialmente en tecnología y gasto de funcionamiento estratégico, contratos de compraventa, suministros y servicios integrales de: aseo y cafetería, vigilancia y seguridad privada en las modalidades de vigilancia fija y móvil, medios tecnológicos, servicios de atención o mesa de servicios entre otros.

Con el objetivo de evaluar la posibilidad de la consecución de los recursos y siendo conscientes de la importancia para la ciudad de lograr los cometidos expresados en el Proyecto del Plan, La Contraloría de Bogotá D.C., revisó el comportamiento histórico de las fuentes y usos del Plan de Desarrollo 2016–2020, así como en donde se presentaron los inconvenientes para lograr que lo planeado sea haya ejecutado.

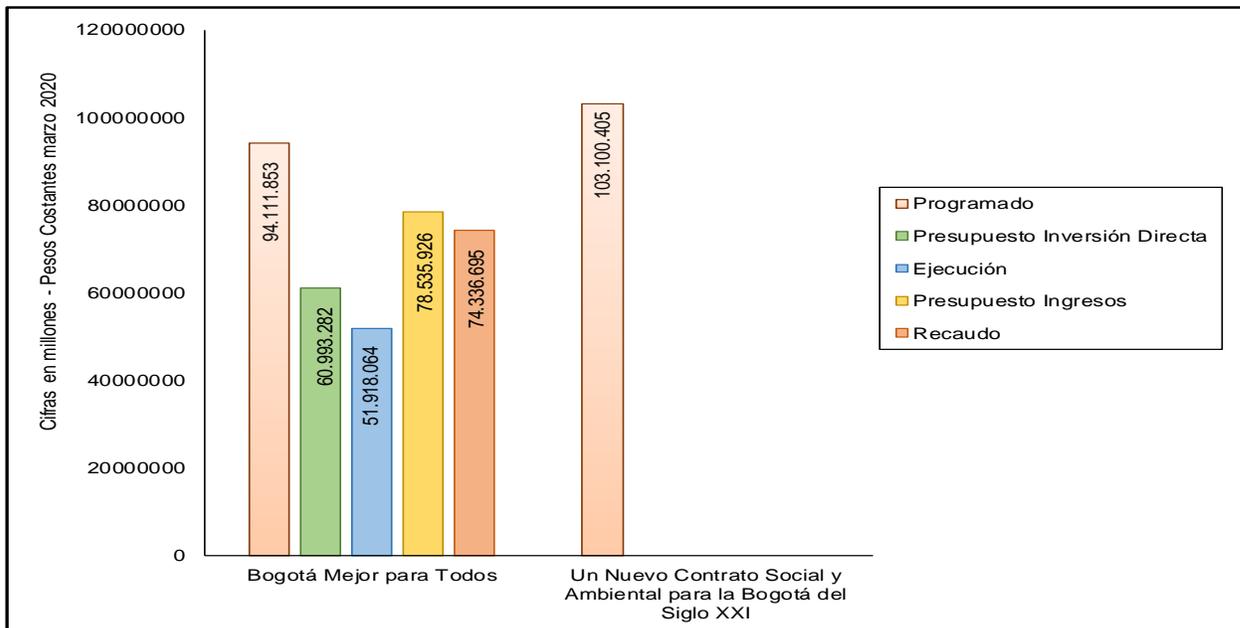
En la gráfica siguiente, se compara lo proyectado en los dos planes de desarrollo (2016-2020 y 2020-2014), sin incluir el aporte del sector privado y el monto presupuestado, el recaudo y la ejecución de la inversión a 31 de diciembre de 2019.

Gráfica 4. Avance del Plan de Desarrollo 2016 – 2020 y el Nuevo Plan 2020 – 2024

²⁹ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C., Informes estructural, Asociaciones Público Privada APP'S en Bogotá en los Sectores Sociales, Bogotá 2018. Disponible en:
<http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Planeaci%C3%B3n/2018%20Informe%20de%20Asociaciones%20P%C3%ABlico%20Privadas%20en%20Bogot%C3%A1.pdf>



Una Contraloría aliada con Bogotá”



Fuente: Acuerdo 645 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2020 - Programado. Se incluyen las cifras de la Administración Central, los Establecimientos Públicos (Incluidos Universidad Distrital y Contraloría), Empresas Industriales y Subredes, Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero - Contraloría de Bogotá - Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF - Estadísticas de Presupuesto y Ejecución vigencias 2016 a 2019 y Presupuesto 2020. Proyecto de Acuerdo 123 de 2020, Plan de Desarrollo 2020-2024.

Nota: Recursos programados según Acuerdo 645 de 2016 y Proyecto Acuerdo 123 de 2020: sin incluir recursos Sector Privado. Preparó: Contraloría de Bogotá - Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero.

Los datos presentados de presupuesto y ejecución son tomados del reporte de la cuenta de las entidades distritales a la Contraloría de Bogotá D.C. y evidencian con corte a diciembre de 2019, que el monto proyectado en el Plan Plurianual de Inversiones del Periodo 2016-2020 a precios de 2020, por \$94.111.853 millones (sin incluir los recursos privados), no se logró, por cuanto la sumatoria de los presupuestos anuales hasta diciembre de 2019 llegó a \$78.535.926 millones, mientras la ejecución del Plan va en \$51.918.064 millones, con un cumplimiento del 55,2%. Cabe mencionar, que por norma el Plan de Desarrollo se extiende hasta el mes de mayo, por lo que faltaría incluir lo que se ejecute en el 2020, que seguramente no modificara de manera significativa el resultado final. Por otro lado, si comparamos lo ejecutado en el plan 2016-2020 (\$51.918.064 millones), con lo esperado para el periodo 2020–2024, con el nuevo plan se deberá ejecutar más del 100% de lo logrado en el plan anterior.

En el análisis de la Inversión Directa por sectores administrativos (no se incluye los FDL) se muestra que de una apropiación en el periodo 2016 – 2019 por \$57.205.678 millones, la ejecución fue por \$48.346.795 millones.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 14. Ejecución de la Inversión Directa por Sectores 2016 - 2019

En millones de pesos de 2020

Sector	2016 - 2019			
	Apropiación Vigente	% Part	Ejecución	% Ejec
Salud	9.278.146	16,2%	7.932.467	85,5%
Gobierno	343.334	0,6%	339.669	98,9%
Otras Entidades Distritales	130.628	0,2%	121.965	93,4%
Gestión Pública	463.701	0,8%	443.070	95,6%
Hacienda	297.314	0,5%	254.907	85,7%
Educación	13.445.714	23,5%	13.338.565	99,2%
Movilidad	17.144.845	30,0%	11.283.571	65,8%
Desarrollo Económico, Industria Y Turismo	398.257	0,7%	390.659	98,1%
Hábitat	4.560.884	8,0%	3.730.574	81,8%
Cultura, Recreación Y Deporte	3.407.332	6,0%	3.213.635	94,3%
Planeación	113.393	0,2%	107.625	94,9%
Mujeres	125.570	0,2%	120.414	95,9%
Integración Social	4.066.768	7,1%	3.936.969	96,8%
Ambiente	1.862.489	3,3%	1.621.613	87,1%
Seguridad, Convivencia y Justicia	1.522.259	2,7%	1.474.674	96,9%
Gestión Jurídica	45.045	0,1%	36.419	80,9%
Total	57.205.678	100,0%	48.346.795	84,5%

Fuente: Sivicof. Incluye información entidades Presupuesto Anual, Empresas Industriales y Subredes

Elaboró: Subdirección de Estadísticas y Análisis Presupuestal y Financiero

Nota: Distribución de Sectores de acuerdo a la Secretaria Distrital de Hacienda a 2019

Las cifras de ejecución y giros del Presupuesto General corroboran las deficiencias en la ejecución presupuestal, siendo preocupante que estos resultados se dieron a pesar del recorte en los presupuestos de cada año en montos significativos.³⁰

Cuadro 15. Porcentajes de Total Ejecución y Giros de Gastos e Inversión

Concepto	2016		2017		2018		2019	
	Ejecución	Giros	Ejecución	Giros	Ejecución	Giros	Ejecución	Giros
Presupuesto Anual	91,2%	72,9%	95,3%	71,4%	89,4%	68,3%	89,7%	68,3%
Empresas Industriales y Comerciales	87,1%	62,2%	88,7%	55,4%	52,2%	21,9%	70,3%	33,7%
Subredes Integradas	34,2%	7,4%	29,6%	2,5%	56,7%	0,0%	9,8%	1,8%
Presupuesto General	90,8%	71,1%	93,7%	68,1%	78,7%	54,8%	84,0%	59,4%
Fondos de Desarrollo Local FDL	94,1%	39,9%	93,7%	41,8%	97,5%	42,4%	98,2%	53,6%

Fuente: Contraloría de Bogotá, SMICOF. Elaboración DEEPP.

Elaboro: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero

Los resultados generados en el periodo 2016-2019, alertas sobre las dificultades reales en dos campos, la consecución de los recursos y la ejecución de la inversión, que pueden afectar lo propuesto en el nuevo plan.

³⁰ Los Presupuestos Generales se recortaron así: 2016 \$3,2 billones. 2017 \$3,3 billones, 2018 \$0,9 billones y 2019 \$5,3 billones. Ver Estado de las Finanzas Públicas, Contraloría de Bogotá vigencia 2018.



Una Contraloría aliada con Bogotá

El recaudo mostró signos positivos en los ingresos corrientes, sustentados en la capacidad de Bogotá para generar rentas, y en la cultura tributaria de los ciudadanos, adicional a que se logró el respaldo del gobierno nacional para la primera línea del Metro. En lo que respecta a las dificultades en los ingresos, las mismas se dieron en los recursos de crédito, por el no avance de las obras, sobre todo las de movilidad. El inconveniente mayor, se presentó en la ejecución del gasto y la inversión, con porcentajes bajos, como se muestra en el cuadro, hecho advertido por la Contraloría de Bogotá D.C., en los informes constitucionales y trimestrales sobre el presupuesto, que han sido entregados al Concejo de la ciudad y a la Administración³¹.

Con el recaudo generado en el periodo 2016–2020, por \$74,336,695 millones y la ejecución de la inversión Directa por \$51.918.064 millones, la nueva Administración debe gestionar cerca de \$22.000.000 millones de más, a lo logrado y ejecutar, el doble de los recursos con medidas económicas contracíclicas, en especial, las de dotar a la ciudad de escenarios para el cuidado de la salud, obras y servicios que generen empleo, crecimiento y desarrollo.

La principal preocupación respecto del Plan de Desarrollo 2020-2024, radica en la gestión presupuestal, si se tiene en cuenta que pese a que en los años 2016 a 2019 como se observa en el cuadro creció el PIB de la Nación y del Distrito, no se lograron los resultados esperados, en este momento la pandemia actual, hace prever resultados negativos para esta magnitud macroeconómica en los años 2020 y 2021, situación que puede hacer aún más difícil que se logró lo programado en el Plan de Desarrollo 2020–2024.

Cuadro 16. Variación PIB Nacional y Distrital

Concepto	2016	2017	2018	2019
% Variación PIB Colombia Precios Reales	2,1	1,4	2,6	3,3
% Variación PIB Bogotá a Precios Reales	2,0	1,8	3,1	3,6

Fuente: Dane - Cuentas Departamentales 2016 - 2018 y Boletín Técnico PIB Bogotá 2019. PIB Nación 2016-2019

El gobierno de Bogotá D.C., asume un gran compromiso en adoptar las medidas para generar los recursos que apalanquen el plan de desarrollo y vencer las condiciones adversas por los efectos del COVID -19 y minimizar los impactos del aislamiento social, sin afectar el ingreso de las personas y las empresas

³¹ CONTRALORIA DE BOGOTÁ. D.C., Informes obligatorios, Estado de las Finanzas Públicas 2018. Disponible en <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Obligatorios/Estado%20de%20las%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20D.C./Estado%20de%20las%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20D.C.%202018.pdf>

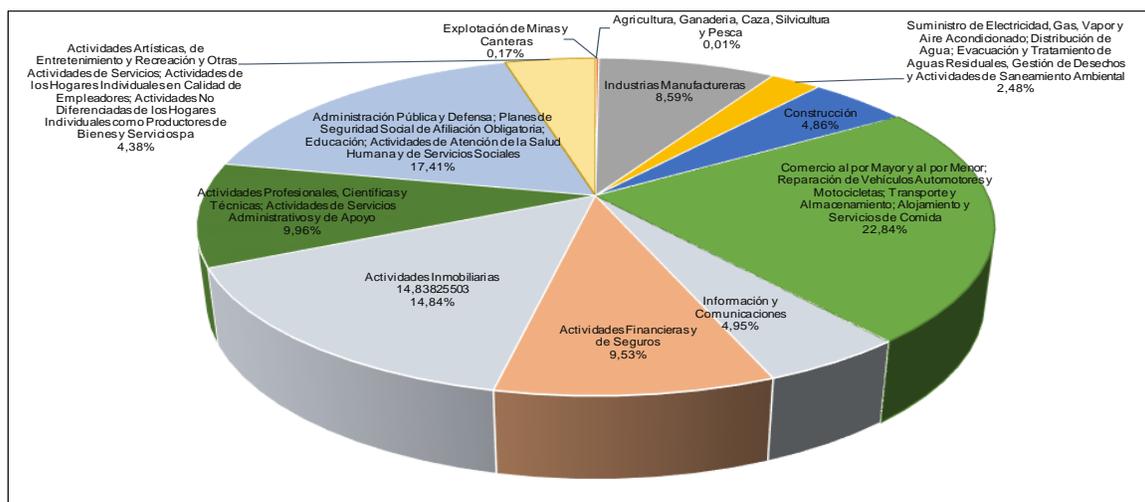


Una Contraloría aliada con Bogotá

Tal como se anotó, en la exposición de motivos y en las noticias económicas³², la caída de los precios del petróleo y el aislamiento social, genera efectos en la economía nacional, con impacto regional, al disminuirse los términos de intercambio, contraerse el ingreso disponible de los agentes económicos y caídas importantes de la demanda agregada, que en el caso de la capital del país, afectan especialmente a los sectores no transables, como servicios, comercio, transporte, turismo y construcción, que han sido los soportes de la economía de la ciudad.

En la medida en que, entren en actividad los sectores que más contribuyen al PIB Distrital, mayor será la recuperación de la economía, sin embargo, la afectación será directamente proporcional al tiempo de permanencia de las medidas de aislamiento inteligente, al periodo de duración de la pandemia, el desempleo y la disminución de los ingresos, adicionalmente, es importante para esta reactivación que no se modifiquen las “expectativas racionales” de los agentes económicos, ni las variables fundamentales como la inversión, el ahorro, el consumo y por tanto, la demanda agregada de la ciudad.

Gráfica 5. PIB de Bogotá D.C por actividades



Fuente: Dane - Producto Interno Bruto de Bogotá D.C. - PIB Bogotá

Finalmente, es de anotar que este organismo de control entiende la importancia de tener un plan de desarrollo respaldado con recursos ciertos, que apalanquen la inversión para irradiar la economía de la ciudad y generar en el inversor privado la confianza en la gestión pública.

³² VALORA ANALITIK. Noticias Económicas, Políticas, Bursátiles y Financieras. Disponible en <https://www.valoraanalitik.com/2020/03/24/corficolombiana-redujo-a-0-proyeccion-de-crecimiento-economico-de-colombia-en-2020/>



Sin embargo, la mayor preocupación en el análisis realizado por esta Contraloría, radica en la factibilidad de gestionar la totalidad de los recursos, dado que los resultados de los periodos precedentes han mostrado, que los planes de desarrollo no han tenido la suficiente financiación, sobre todo en lo correspondiente a los recursos de crédito, algunas fuentes adicionales y el aporte del sector privado y la Nación; lo que llevó a que varios de esos sueños, quedaran plasmados en el proyecto del plan, pero no aterrizados en la realidad.

Por ello, la necesidad de profundizar en los efectos de la actual coyuntura, evaluar con precaución todas las variables y las estrategias para garantizar la consecución de los recursos que necesita Bogotá, para continuar proyectándose como ciudad líder, en el ámbito Nacional, latinoamericano y mundial.

6.1 Análisis de la gestión del gasto de inversión – flexibilidad y recurrencia.

En este análisis, preocupa a la Contraloría de Bogotá D.C. la gestión del gasto de inversión y la inflexibilidad del presupuesto en porcentajes representativos que no permiten un margen de maniobra adecuado para enfrentar una crisis sanitaria y la reactivación social y económica como la que se vive actualmente.

Ante la dificultad generada con la emergencia sanitaria, el gobierno nacional expidió el Decreto 461 de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, previendo la necesidad de recursos por las limitaciones en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos por actuales circunstancias, como la inmediatez con la que se requieren y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos, es requisito como herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos. Sin embargo, esta disposición se hace en el marco de lo dispuesto en el Decreto en mención y únicamente durante su vigencia³³, además, solo se pueden reorientar para atender los gastos que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria.

Esta circunstancia, evidencia el manejo rígido que presenta la gestión presupuestal- El gasto público se ha caracterizado por ser altamente inflexible, lo que implica que el margen de maniobra del Gobierno para ajustar el presupuesto es limitado. Las inflexibilidades son de

³³ Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.



Una Contraloría aliada con Bogotá

varios tipos: las rentas de destinación específica, los porcentajes mínimos de gasto establecidos en la Constitución o por mandatos de Ley y las derivadas de las vigencias futuras. Para el caso de Bogotá, la inflexibilidad que acusa el Presupuesto del Distrito supera el 53%.

Por esta razón, la posibilidad de redistribuir el gasto o ajustar el presupuesto resulta bastante limitada debido al marco Constitucional y las normas que regulan la destinación de los recursos públicos. En últimas, hay limitaciones importantes en materia de la financiación del Plan de Desarrollo, a pesar de las circunstancias resueltas en el estado de emergencia.

De ahí, que la financiación del Plan no presenta un margen amplio que permita una redistribución y asignación de los recursos distritales, ya que los disponibles para la ejecución del Plan de inversiones dependerán de la implementación de las acciones planteadas en la estrategia financiera. En el evento que los ingresos proyectados, no alcancen los niveles establecidos, el Gobierno Distrital deberá ajustar el plan de inversiones a los recursos disponibles, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual a su vez debe ser revisado, ya que sus proyecciones están afectadas por el nuevo escenario, donde el PIB Distrital sufrirá una disminución, sobre la base que se tenía prevista, asimismo, la tasa de desempleo y al margen de los efectos de la emergencia sanitaria, la tasa de cambio sufrió una mayor devaluación a la prevista, ligada a los efectos del precio del petróleo. Todo este escenario genera un efecto negativo sobre el espacio fiscal, que pueda tener el gobierno distrital para gestionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía.

Dentro de las inflexibilidades en los gastos sobresalen las transferencias que por mandato constitucional debe hacer la Nación a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos recursos se estiman con base en el crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la nación y son de destinación específica. Además, para tener una idea de la magnitud de estas transferencias, en el periodo 2016-2019 se comprometieron recursos financiados con estas, por la suma de \$11.115.435.3 millones, lo que equivale al 16% del total del gasto del distrito en la Administración pasada, que ascendieron en diciembre del 2019 a \$66.606.984.4 millones.

Sin embargo, estas no son los únicos gastos inflexibles. Dentro de este rubro también están, otras fuentes de destinación específica que suman \$13.891.462.6 millones, que equivalen a 20,9% del presupuesto comprometido. Igualmente, se descuentan los recursos del crédito, el servicio de la deuda y los pasivos exigibles, el saldo corresponde al 51% de libre destinación. Tal como se registra en el siguiente cuadro.

Cuadro 17. Compromisos acumulados (ejecución) 2016 – 2019

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

Cifras en millones de pesos

FUENTES	FUNCIO- NAMIENTO	INVERSIÓN			SERVICIO DE LA DEUDA	TOTAL, DEL GASTO	%
		Directa: PDI "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS"	PASIVOS EXIGIBLES	TRANSFERENCIAS INVERSIÓN			
DESTINACIÓN ESPECÍFICA	528.760,	7.590.076,		5.772.625,		13.891.462,	21%
LIBRE DESTINACIÓN	9.992.801,	19.056.134,		5.323.493,		34.372.428,	52%
PASIVOS EXIGIBLES	1.710,	322.556,	901.646,			1.225.912,	2%
TRANSFERENCIAS NACIÓN		11.115.435,				11.115.435,	17%
CREDITO		2.927.244,		1.704.294,		4.631.539,	7%
Servicio de la deuda					1.370.205,	1.370.205,	2%
TOTAL TIPO DE GASTO	10.523.272,	41.011.446,	901.646,	12.800.413,	1.370.205,	66.606.984,	100%
% TIPO DE GASTO	16%	62%	1%	19%	2%	100%	

Fuente: oficio No 2020EE25249 del 26 de febrero de 2020. Secretaría Distrital de Hacienda

Elaboró: Subdirección de Evaluación Políticas Públicas.

Del gasto ejecutado el 62% se realizó en cumplimiento del PDD "Bogotá Mejor Para Todos" con una inversión de \$41.011.446,6 millones, de los que el 53% presenta grado de inflexibilidad. Esto evidencia el comportamiento del gasto, que conforme a la estructura de los recursos con que cuenta el Distrito se lleva a cabo la inversión.

La flexibilidad de los presupuestos contribuye a sanear las finanzas públicas, pero depende de la capacidad de las instituciones de evaluar el gasto público, la fragmentación de fuentes y su efectividad, de examinar sus prioridades y asignarlo de acuerdo con las metas y resultados obtenidos; no obstante, este es un asunto que se debe examinar, ya se ha dicho por parte de este órgano de Control en varias oportunidades, mediante sus informes de auditoría y estudios, de la poca eficacia y eficiencia de la inversión y es más común en aquellos casos donde la gestión se adelanta con recursos inflexibles, como ocurre los sectores de movilidad, salud y educación.

Este proceso exige de parte de la Administración avanzar primero en su evaluación para que la flexibilización del gasto se revise y optimice, más aún cuando se requiere un mayor volumen de recursos. No basta solo con redireccionarlos, sino que se debe liberar o modificar aquellos que no están cumpliendo con su propósito.

También, se debe tener en cuenta el gasto recurrente que permite tener la perspectiva general de cómo vienen ejecutándose los recursos en la ciudad. Además, señala aquellas inversiones de obligatoria inclusión en el plan de desarrollo. En el proceso de formulación del plan de desarrollo, es necesario identificar los gastos recurrentes³⁴.

³⁴ Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Resolución SDH 191 del 22 de septiembre de 2017. Secretaría Distrital de Hacienda y Dirección Distrital de Presupuesto Bogotá.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

El gasto de muchas de las actividades que en ocasión de la inversión existen y los generados por los nuevos proyectos y programas que implementan en cada Administración, al punto que hoy, de la inversión directa del distrito en el periodo 2016 al 2019 se destinaron el 75% para gastos recurrentes que relacionados con la flexibilización muestra el siguiente comportamiento.

Cuadro 18. Nivel y grado de flexibilidad recurrencia del gasto de inversión ejecución) 2016 – 2019

Cifras en millones de pesos

VIGENCIA	NO RECURRENTE		RECURRENTE		TOTAL, INVERSION DIRECTA
	FLEXIBLE	INFLEXIBLE	FLEXIBLE	INFLEXIBLE	
2016	872.083	523.978	2.646.454	3.973.952	8.016.468
2017	875.856	1.089.249	2.924.012	4.380.803	9.269.921
2018	1.596.991	1.321.006	3.346.164	4.686.964	10.951.124
2019	3.040.868	913.270	3.785.249	5.034.547	12.773.934
TOTAL	6.385.799	3.847.504	12.701.878	18.076.266	41.011.447
% destinado	16%	9%	31%	44%	100%
RECURRENCIA	10.233.302,9		30.778.143,7		
FLEXIBLE	25%		75%		
INFLEXIBLE			19.087.677,2		47%
			21.923.769,4		53%

Fuente: oficio No 2020EE25249 del 26 de febrero de 2020. Secretaria Distrital de Hacienda
 Elaboró: Subdirección de Evaluación Políticas Públicas.

Así las cosas, es claro que ante la necesidad de contar con recursos para enfrentar los efectos adversos de la pandemia y para recuperar la economía distrital, no es mucho el margen, de ahí que las mayores partidas que muestra el plan financiero del proyecto del acuerdo del Plan de Desarrollo, correspondan a los sectores que vienen con recursos preasignados de tiempo atrás, como es el caso de los proyectos de movilidad que cuenta con \$36.919.236 millones, esto es el 33,8% de la propuesta de la nueva administración, que se invertirán casi en su totalidad en compromisos adquiridos por la anterior administración.

Es necesario dotar al presupuesto de esa flexibilidad para que el gasto público pueda verdaderamente aportar al avance social y la recuperación económica de la ciudad, proceso en el que deben intervenir varios actores, pero en particular del estudio sobre la calidad del gasto, el impacto y el costo-beneficio de los programas y proyectos. Razón para que la administración presente en sus propuestas la claridad y sustentación que permita un proceso de seguimiento y evaluación viable y oportuno, que no se formen nuevos compromisos para que sea una obligación de las administraciones futuras de ejecutarlos.

Adicionalmente, las vigencias futuras son compromisos de gasto que asignan recursos públicos de vigencias posteriores, para la financiación de proyectos que por su naturaleza

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
 Código Postal 111321
 PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

(generalmente proyectos de infraestructura) requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal. Si bien la figura de vigencias futuras es deseable en la medida que permite al Gobierno contratar proyectos de largo plazo, también introduce inflexibilidades en presupuestos futuros. Así, el total de las vigencias futuras autorizadas y que abarca para el periodo 2020-2040 fue de \$8.485.375,5 millones. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 el 25,2% de estos recursos serán ejecutados por el actual gobierno entre el 2020-2024 por \$2.965.119,7 millones. Es decir que casi tres billones del Gasto del Distrito al 2024 ya están comprometidos y no pueden ser modificados ni redistribuidos.

Cuadro 18. Vigencias futuras autorizadas para el periodo 2020-2040

cifras en millones de pesos

Concepto	2020-2024	2025 - 2030	2031-2044	Total
VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS	2.206.885,4	4.197.061,0	2.404.310,1	6.403.946,4
Acuerdo 691 de 2017 ⁽¹⁾	1.647.094,6	1.727.968,7	2.404.310,1	5.779.373,4
Acuerdo 713 de 2018 ⁽²⁾	240.935,5	0,0	0,0	240.935,5
Acuerdo 725 de 2018 ⁽³⁾	318.855,3	64.782,2	0,0	383.637,5
VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES	647.354,7	364.863,9	0,0	1.012.218,6
Acuerdo 647 de 2016 ⁽⁴⁾	455.126,9	189.868,7	0,0	644.995,6
Acuerdo 711 de 2018 ⁽⁵⁾	192.227,8	174.995,2	0,0	367.223,0
VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES APP	110.879,6	442.306,6	516.024,3	1.069.210,5
Acuerdo 743 de 2019 ⁽⁶⁾	110.879,6	442.306,6	516.024,3	1.069.210,5
I. Total Aprobado	2.965.119,7	5.520.255,8	2.920.334,4	8.485.375,5

Fuente: oficio No 2020EE25249 del 26 de febrero de 2020. Secretaria Distrital de Hacienda
Elaboró: Subdirección de Evaluación Políticas Públicas.

7. OBSERVACIONES ESPECIALES AL ARTICULADO DEL PROYECTO PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO

7.1 Propuestas relacionadas con la creación, cambio de objeto social, adición de funciones a entidades, instancias de coordinación, creación y excepción tributaria.

En el Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo, se plantea asumir competencias por parte de la Alcaldesa Mayor de Bogotá D:C: encaminadas a que en el PDD se creen entidades, instancias de coordinación, dándole la categoría de permanentes a aquellas iniciativas que se diseñaron para enfrentar la crisis sanitaria y de salud pública generada por el COVID-19 al igual que otro tipo de entidades.

Se modifica el objeto social a siete entidades del Distrito del sector central como descentralizado al igual que empresas Industriales y Comerciales del orden Distrital y

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

entidades adscritas. Igualmente se asignan funciones a nueve entidades del sector central y descentralizado, empresas industriales y comerciales del estado, entidades vinculadas y adscritas al Distrito.

En el proyecto de PDD, también, propone crear un tributo y una excepción tributaria.

El artículo 158 de la Constitución Política de Colombia indica: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...”, en este sentido la Ley 152 de 1994 establece los parámetros y componentes de los Planes de Desarrollo así el artículo 4 establece la conformación del plan de desarrollo y el artículo 5 los objetivos metas y estrategias.

“Así, la aplicación de la regla de unidad de materia exige tener en cuenta las relaciones sustanciales entre los dispositivos normativos, pues temas que “en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles”; y no pueden ser consideradas como contrarios a la regla contenida en el artículo 158 Constitucional. La regla de unidad de materia “no significa simplicidad temática”, pues un proyecto puede contener diversos contenidos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos, a su vez con la materia de la ley”³⁵

El artículo 338 de la Constitución Política “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...”

Concordante el mandato Constitucional con el régimen jurídico de Bogotá que establece la especialidad y dicta su forma de Organización Político-Administrativa estatuyéndola como Distrito Especial por lo que:

³⁵ Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C-077 de 2012. Magistrado ponente Mauricio González Cuervo.



Una Contraloría aliada con Bogotá

El Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto Ley 1421 de 1993., establece en los numerales 1, 3, 4, 5, 8, 9, y 10 el artículo 12, las atribuciones de Concejo de Bogotá Distrito Capital para las modificaciones propuestas como: la creación de entidades, cambios en el objeto social de entidades distritales, adicionar funciones, así como las de crear y hacer exenciones tributarias. El artículo 55 de la citada norma “creación de entidades Corresponde al Concejo de distrital, a iniciativa del alcalde mayor...”; El artículo 63 sobre reparto de Competencias y el artículo 13 Iniciativas.

Al hacer un recorrido normativo se puede evidenciar que el proyecto de PDD no es el instrumento mediante el cual la Alcaldesa Mayor puede hacer una reforma Estructural de la Administración Distrital, el Plan de Desarrollo es una propuesta que tiene su autonomía en el numeral 2 del artículo 12 de Estatuto Orgánico de Bogotáⁱⁱ. Y las iniciativas de crear entidades, cambio de Objeto Social, adición de funciones, crear tributos tienen su fundamentación normativa en el mismo estatuto.

Es a través de propuestas de proyectos de Acuerdos distritales a iniciativa de la Alcaldesa mayor, proponer las reformas estructurales de la administración distrital por fuera de Proyecto del Plan de Desarrollo.

No es claro ni se demuestra en el proyecto de PDDD un tecnicismo normativo encaminado a determinar el valor, el costo financiero, la razón y la necesidad de hacer una reforma administrativa Estructural.

A continuación, se enumeran las propuestas antes mencionadas evidenciadas en el proyecto de PDD:

Cuadro 19. Propuestas relacionadas con creación, modificaciones, adición de funciones a entidades e instancias de coordinación, como creación y excepción tributaria en el proyecto de PDD.

PROPUESTA	ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Creación	Artículo 26	Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa. Creado por el Decreto Distrital 093 de 2020 con ocasión de la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19, se mantendrá

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

PROPUESTA	ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
	Artículo 27	Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, se mantendrá y fortalecerá como una política pública del Distrito con vocación de permanencia.
	Artículo 34	Fondo de Reconversión Tecnológica de Bogotá. Crease el Fondo de Reconversión Tecnológica de Bogotá, en el cual el distrito y los empresarios se desarrollarán e implementarán de manera conjunta un fondo público privado que ofrezca diversas garantías y oportunidades que permitan
	Artículo 58	Comisión Distrital de Transformación Digital, instancia de coordinación y articulación de las iniciativas de transformación digital en la ciudad.
	Artículo 88	Autorización para constituir operador público. Se autoriza al Distrito Capital de TRANSMILENIO S.A., para participar en la creación de una sociedad por acciones cuyo objeto contemple, entre otros, la prestación del servicio público de transporte masivo, y realizar los respectivos aportes a que haya lugar.
	Artículos 94 y 95	Entidad de Gestión Administrativa y Técnica EGAT. Ente responsable de la contratación de bienes y servicios no misionales para el sector de la salud en el Distrito Capital. Indica también sus funciones
	Artículo 107	Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología. Se faculta a la Administración por el término de seis (6) meses para crear esta entidad.
	Artículo 112	Agencia de Analítica de Datos del Distrito. Autorizar la conformación de una sociedad de economía mixta por acciones, Agencia de Analítica de Datos de Distrito, cuyo objeto social es la adquisición, recolección, obtención, almacenamiento y analítica de datos del Distrito Capital tanto pública como privada.
Modifica	Artículo 64	Reestructuración de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Pide facultades la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. por el término de seis (6) meses para reestructurar SDS
	Artículo 86	Modificación del objeto de la empresa Transmilenio S.A.. "promover, desarrollar y ejecutar proyectos urbanísticos, en especial de renovación urbana, así como la construcción y mejoramiento de espacio público en las áreas de influencia de los componentes."
	Artículo 89	Modificación y ampliación de las funciones de Transmilenio S.A
	Artículo 91	Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento, "Orden Distrital del Sector Descentralizado"
	Artículo 92	Empresa Metro "Empresa Industrial y comercial del Estado"
	Artículo 100 y 101	Fortalecimiento del Fondo Cuenta distrital de Innovación Tecnología e industrias Creativas
	Artículo 103	Modelo de Administración para la prestación y Operación Integral. Reestructuración de la UAESP "orden distrital del Sector Descentralizado por servicios"
	Artículos 104 y 105	Modificación y ampliación Objeto y funciones de la unidad administrativa especial de Catastro Distrital "adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda."
Asigna funciones	Artículo 44	Adquisiciones públicas eficientes y efectivas. La administración distrital establecerá un modelo de adquisiciones de bienes, servicios y obras, sobre el cual deben converger progresivamente las entidades distritales que se rijan por el derecho público presupuestal
	Artículo 45	Gestión de obligaciones pensionales a cargo del fondo de prestaciones económicas, cesantías y pensiones –FONCEP. Asígnese al FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES –FONCEP- "establecimiento público del orden distrital, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda."

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

PROPUESTA	ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
	Artículos 71, 72.	Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria y de Bienes en Desuso
	Artículo 73	La vivienda de interés prioritario y la vivienda de interés social que se genere en Bogotá, antes de su comercialización, deberá ser ofertada a la Secretaría Distrital del Hábitat
	Artículo 76	El Distrito Capital formulará y adoptará los instrumentos de gestión y financiación para el cumplimiento de los propósitos estratégicos en el presente Plan. La Secretaría Distrital del Hábitat, diseñará la Política de Hábitat y Vivienda
	Artículos 78 y 79	Devolución de recursos en proyectos ejecutados a través de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU, y Destinación Ingresos por Operaciones Urbanas.
	Artículo 84	El Instituto de Desarrollo Urbano, sin perjuicio de las competencias que los diferentes sectores y entidades tengan en materia de formulación, respecto de los bienes de propiedad de la Entidad, podrá participar y desarrollar estrategias, planes y proyectos urbanos integrales.
	Artículos 97 y 98	Funciones del Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud
	Artículo 102	Funciones del IPES en materia de aprovechamiento económico del espacio público y plazas de mercado
	Artículo 109	La gestión de sedes administrativas de las entidades públicas del Distrito Capital podrá ser ejercida por la Secretaría General y por la Secretaría Distrital de Hacienda,
	Artículo 110	Se autoriza a las entidades, empresas y sociedades del Distrito Capital, salvo a las empresas de servicios públicos, para que, durante la vigencia del presente Plan, enajenen los bienes muebles e inmuebles recibidos en Dación en Pago,
Contribución	Artículo 80	Contribución por estacionamiento en vía y fuera de vía.
Exención de Impuesto	Artículo 113	Exención de impuesto predial unificado para inmuebles donde se realicen y produzcan espectáculos públicos de artes escénicas, de manera exclusiva habitual y continua

Fuentes: Proyecto de Acuerdo N°123 de 2020 "Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"

7.2 Indicaciones por parte de la Administración en materia de contratación.

El proyecto de PDD en el artículo 30. "Reactivación económica a partir de la construcción de obra, infraestructura pública, e impulso a la construcción privada en el marco de la emergencia de la pandemia por COVID-19. Como estrategia de reactivación económica, la administración distrital impulsará el sector de la construcción a través de la contratación oportuna de las obras públicas previstas en el plan de inversiones del presente Acuerdo, y promoverá la construcción de obras privadas a través de la agilización en la expedición de normas y trámites a cargo de las entidades distritales, que para el efecto coordinará la Secretaría Distrital del Hábitat.

Parágrafo 1. Las entidades encargadas de estructurar los proyectos de contratación deberán velar por la inclusión de parámetros de empleabilidad local bajo los lineamientos que para el efecto expida la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá”

Parágrafo 2. La ejecución de obras públicas y privadas deberá seguir estrictamente los protocolos de bioseguridad que las autoridades sanitarias expidan para tal fin.

Parágrafo 3. Las entidades distritales podrán requerir información en cualquier momento a los contratistas de obra pública y empresas del sector construcción, que consideren relevante para mitigar los efectos de la pandemia originada por COVID-19, garantizando el cumplimiento de la Ley 1581 de 2012.”

Por otra parte, en el artículo 36 indica: “Urgencia manifiesta en la actividad contractual. Durante el segundo semestre de 2020, las entidades y fondos de desarrollo local, que integran el presupuesto general del Distrito, podrán contratar a través de urgencia manifiesta en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.”

En esos casos, los contratos tendrán como finalidades remediar o evitar daños presentes o futuros pero inminentes ocasionados por la pandemia por COVID-19 y aportar de manera efectiva a la reactivación económica del Distrito. Así mismo, tendrán como propósito la satisfacción de necesidades como:

- Infraestructura y espacio público, en cualquiera de las etapas del ciclo de vida del proyecto,
- Construcción, dotación y operación de la red hospitalaria distrital,
- Operación y logística,
- Seguridad alimentaria en toda la cadena productiva,
- Proyectos dirigidos a aumentar el empleo, a ampliar las oportunidades de producción y comercialización en cualquier sector de la economía,
- Proyectos de industrias creativas, economías de innovación y cultura y
- Procesos de renovación tecnológica, formación virtual y desarrollo digital.

La figura jurídica Urgencia manifiesta en la actividad contractual es exclusiva para las circunstancias especiales relacionadas con los estados de excepción, no es el PPDD el mecanismo para su implementación, la misma ley 80 en el art. 42, establece el ámbito y las circunstancias para su aplicación y son de manera transitoria, igualmente la especialidad de su aplicación determina unos controles especiales

Artículo 30. Reactivación económica a partir de la construcción de obra, infraestructura pública, e impulso a la construcción privada en el marco de la emergencia de la pandemia por COVID-19. Como estrategia de reactivación económica, la administración distrital impulsará el sector de la construcción a través de la contratación oportuna de las obras públicas previstas en el plan de inversiones del presente Acuerdo, y promoverá la construcción de obras privadas a través de la agilización en la expedición de normas y trámites a cargo de las entidades distritales, que para el efecto coordinará la Secretaría Distrital del Hábitat.



Una Contraloría aliada con Bogotá

Parágrafo 1. Las entidades encargadas de estructurar los proyectos de contratación deberán velar por la inclusión de parámetros de empleabilidad local bajo los lineamientos que para el efecto expida la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Parágrafo 2. La ejecución de obras públicas y privadas deberá seguir estrictamente los protocolos de bioseguridad que las autoridades sanitarias expidan para tal fin.

Parágrafo 3. Las entidades distritales podrán requerir información en cualquier momento a los contratistas de obra pública y empresas del sector construcción, que consideren relevante para mitigar los efectos de la pandemia originada por COVID-19, garantizando el cumplimiento de la Ley 1581 de 2012.

La Contraloría de Bogotá considera que en la estructura de los artículos donde se establece la expedición de normas especiales para la contratación pública debe guardar debida coordinación normativa con el estatuto de contratación, y todas las funciones que se adicionen a las entidades distritales para su cumplimiento deben tener trámite como lo establece el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual determina las atribuciones del Concejo de Bogotá D.C. artículo 12 numerales 1,3,8 y 9, donde se establece los parámetros y atribuciones de este cuerpo colegiado en torno a determinar la estructura administrativa de la ciudad, igualmente en el artículo 55 “corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde mayor presentar los Proyectos de acuerdos para crear suprimir y fusionar :...” el PDD no es el instrumento para modificar la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y las entidades de Bogotá.

Por su parte el artículo 82 que trata de “Alternativas de movilidad” en el sector norte de la ciudad. El recaudo por valorización debe ser destinado a lo recaudado y a lo impositivo como lo establece el Acuerdo 523 de 2013, ya tiene una destinación específica este recaudo, con unas condiciones técnicas predeterminadas, el beneficio directo sobre la población objeto de cobro del recaudo.

CONCLUSIONES

- ✓ El proyecto de Plan de Desarrollo Distrital no incluyó la totalidad de propuestas conforme al programa de gobierno presentado, ya que no quedaron visibilizadas en las metas del proyecto o metas, algunas fueron reducidas en el indicador o en la población a beneficiar.
- ✓ Algunas de las metas e indicadores incluyen acciones abstractas y amplias como “inserción urbana” e “intervenir” que por sí solas dan lugar a diversas interpretaciones, dado que no precisan y en algunos casos no se asocian a un objetivo o propósito, por lo que no se identifica que es lo que se quiere hacer y para qué.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



Una Contraloría aliada con Bogotá

- ✓ En la trazabilidad de algunas metas de producto no presenta relación o asociación con alguna meta de resultado y meta trazadora, que permita establecer una relación secuencial y lógica que evidencie como medir su impacto en la generación de valor público; de esta manera, no es posible realizar un efectivo seguimiento y evaluación en la contribución a los objetivos propuestos.
- ✓ El diseño y definición de algunas líneas base, productos, metas de resultados y trazadoras e indicadores no son concretos y no permite medir el efecto directo que tienen los bienes o servicios a proveer a través de los programas del plan de desarrollo sobre la población, en coherencia con la cadena de valor. El uso inadecuado de estos instrumentos afecta el proceso de cuantificar en forma más acertada los recursos a emplear en la producción de dichos productos y sus resultados; por consiguiente, dificulta el seguimiento, control y evaluación del cumplimiento de parte de la Administración Distrital de los principios de economía, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, equidad y de los costos ambientales.
- ✓ La estrategia metodológica y el diseño de los programas como unidades de acción del Plan de Desarrollo que materializan las estrategias en intervenciones concretas, no establecen un contenido homogéneo de los temas dentro de cada uno de los logros propuesto, por lo tanto, compromete la visión de la gestión pública por resultados y de una estructura organizada para el sistema de seguimiento y evaluación, que permita identificar el ciclo de generación de valor público en los resultados del Plan de Desarrollo.
- ✓ Las estrategias y acciones para la reactivación económica corresponden a mantener lo propuesto en el ante proyecto presentado al CTPD y a programas de períodos anteriores, sin que se observen los propios de la situación, que se incorporaron como acciones para atender el COVID-19 tales como: “vivienda y entornos dignos en el territorio urbano y rural,” “jóvenes con capacidades: proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI”, “mejora de la gestión de instituciones de salud”, “igualdad de oportunidades y desarrollo de capacidades para las mujeres”, “educación para todos y todas: acceso y permanencia con equidad y énfasis en educación rural”, obras de infraestructura vial, entre otras. Además, la reactivación se suscribe a escasas soluciones en apoyo, incentivo y promoción para algunos sectores económicos de la ciudad, no se considera la aplicación de las múltiples alternativas que existen para abordar todo el sector económico del Distrito.
- ✓ En el proyecto de Plan de Desarrollo se destaca que se considera la protección de la doble inclusión social y laboral, también, del apoyo al sector económico; no obstante, en la orientación de acciones se focalizan algunas alternativas de innovación como son: la economía 4.0, la verde y la circular, deja de lado innovaciones basadas en diferentes alternativas económicas, como la economía



Una Contraloría aliada con Bogotá

azul, economía colaborativa-compartida, economía abierta (de código) y libre (de conocimiento), la economía regenerativa y la fabricación aditiva inteligente, entre otras, que hoy en el mundo se exploran como alternativas en innovación y resolución de problemas al gasto social y se promueven en espacios donde se requiere y solicitan ayudas al presupuesto público.

- ✓ La economía del cuidado se contempla en el Plan de Desarrollo mediante el “Sistema Distrital de Cuidado” y la “Política de Trabajo Decente” reconociendo y valorando estas actividades con la acción: “Formular e implementar una estrategia pedagógica para la valoración, la resignificación, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres en Bogotá”; no obstante, este no identifica algunas actividades realizadas por las mujeres que son diferentes al cuidado y que no son remuneradas, como las labores agrícolas³⁶, actividades que se pueden presentar en las zonas rurales de Bogotá.
- ✓ Este PDD le apuesta a la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente, en lo que denomina un nuevo contrato social, el cual incorpora de manera importante los ODS, al punto que un 67% de las metas trazadas en el plan de desarrollo tienen relación directa con estos objetivos y aproximadamente un 90% de la inversión presupuestal total está enfocada en su cumplimiento. Aun así, no establece una sinergia coherente en su ejecución con el cumplimiento e implementación de las políticas ambientales aprobadas al no incorporar de manera articulada entre los Planes existentes con los propósitos y estrategias que se plantean en el presente PDD.
- ✓ El Relleno Sanitario Doña Juana –RSDJ-, no se encuentra priorizado dentro del articulado, ni en las estrategias y metas del Plan de Inversión, resalta que su vida útil está por finalizar y aún no se tiene un lugar para la disposición final de los Residuos sólidos de la ciudad.
- ✓ El proyecto de Plan de Desarrollo de la actual administración, no incorpora de manera específica en su articulado los 19 objetivos ambientales y las 9 estrategias las que a su vez deben ser coherentes con otros instrumentos de planeación ambiental como el PACA, el PAL y el PIGA y los operativos de planeación ambiental del PGA que son los PDD y el POT.
- ✓ La visión estratégica debe ser de ciudad con perspectiva metropolitana e integrar las necesidades de corto plazo con proyecciones de mediano y largo plazo. Precisamente esta es la principal falencia que se encuentra en la ciudad, dado que en la práctica lo que prima es la visión de corto plazo de los planes de desarrollo y no la visión del POT, y tampoco se ha conseguido una coordinación con los POT de los municipios cercanos.

³⁶ <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/redistribute-unpaid-work>. Tomado 13 de mayo de 2020



Una Contraloría aliada con Bogotá

- ✓ Una vez más, no se cumple la jerarquía que debe tener la planeación del ordenamiento territorial de largo plazo sobre la de corto plazo de los planes de desarrollo, como quiera que este programa no aborda los grandes proyectos de la ciudad y aún no cuenta con el POT. Esto resulta ser todavía más crítico dado que la programación POT no se encuentra articulada con la programación propuesta en el PDD, lo que hace difícil el seguimiento de cumplimiento del programa POT propuesto.
- ✓ Respecto al sector de movilidad, en el PDD no se menciona como se van a articular la construcción de nuevas troncales y la primera línea del metro con todo el plan de obras. Además, no se programan proyectos relacionados con parques, espacio público, equipamientos, patrimonio, ni renovación urbana del POT. Por tanto, no se espera que se puedan tener avances significativos en materia de infraestructura en el lapso de este plan de desarrollo.
- ✓ No hay coherencia e integralidad entre el problema diagnosticado en movilidad y la estrategia que se centra en las obras para mejorar los efectos por congestión y como medio para la reactivación económica, sin considerar que las poblaciones más afectada, en especial las que residen en zonas marginales y periféricas de la ciudad gastan más tiempo en viajes -principalmente en transporte público-, por motivos como trabajo, estudio y atención en salud, causado por las distancias y dificultades de acceso, generando exclusión y desigualdad social y territorial.
- ✓ No se presentan soluciones al alto costo de la operación del componente zonal del SITP, principal causa del déficit tarifario, con ocasión a las deficiencias de configuración, técnicas y operación, sobre las que en varias oportunidades esta Contraloría se ha pronunciado (Informes de auditoría y de estudios estructurales), la alternativa propuesta por la Administración es la de asumir su operación, sin presentar las bases que fundamente esta opción y ante el escenario crítico por la crisis sanitaria de una reducción en los ingresos del sistema, que pueden incrementar su déficit y generar pérdidas financieras a Transmilenio S.A., ocasionando una presión adicional al erario distrital no contemplada en este proyecto de acuerdo.
- ✓ No se sabe con exactitud que obras se van a realizar y en qué cantidad en el período del plan de desarrollo, primero porque las incluidas en el “Programa de Ejecución” no presentan la meta a construir y no coincide con todas las incluidas en el artículo 48 “Proyectos Estratégico”, que dice priorizar, pero a su vez se refiere a grupos de obras y segundo porque en las metas de programas estratégicos y generales se refieren a intervenciones sin indicar las metas de construcción.



Una Contraloría aliada con Bogotá”

- ✓ Las cifras de la estrategia financiera con recursos por \$109.283.563 millones, muestran un crecimiento en precios constantes de 2020 del 0,57% (\$622.467 millones) frente al plan anterior, que en principio no generarían mayor preocupación para gestionarlos. No obstante, la economía Nacional y la de Bogotá están afectadas por una crisis con un horizonte incierto y sus efectos en socio económicos, que puede limitar la consecución de recursos, sin desconocer que el monto calculado parte desfinanciado en \$18.605.159 millones, básicamente de recursos de crédito, recursos adicionales y los recursos del sector privado, que deben ser gestionados ante otras instancias.
- ✓ Se necesita una ayuda significativa de la Nación a través de los recursos de cofinanciación para enfrentar la emergencia del COVID 19, dado que el Distrito no cuenta con mayor espacio fiscal para enfrentarlo y que las Transferencias de la Nación no disminuyan.
- ✓ Se debe superar con creces la gestión del gobierno anterior, en la consecución de recursos en más de \$22.000.000 millones y mejorar la ejecución de la inversión Directa en más de \$51.000.000 millones en obras y servicios que irradien la economía como motores de desarrollo económico y social. Lo anterior en un escenario adverso sustentado en las expectativas de caída del PIB en 2020 y leve recuperación en 2021.
- ✓ Ante la alta inflexibilidad del 53% y recurrencia del 75% del presupuesto distrital, la administración en el proyecto de acuerdo no propone estrategias en pro de fortalecer el espacio fiscal, para tener mayor capacidad de movilizar recursos endógenos que permitan financiar el impacto de la emergencia sanitaria y la recuperación social y económica del Distrito, como también, permitir el desarrollo requerido por la población y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- y de la Agenda 2030.
- ✓ Resulta fundamental reducir el alto nivel de presión sobre los recursos distritales, que financian gastos ineficientes, elusiones, evasiones, como el no pago de la tarifa de SITP, se requiere de medidas para un crecimiento sostenible e inclusivo, que cumpla con los principios de la gestión fiscal.
- ✓ En la estructura de los artículos donde se establece la expedición de normas especiales para la contratación pública debe guardar coordinación normativa con el estatuto de contratación, y todas las funciones que se adicionen a las entidades distritales para su cumplimiento el trámite lo establece el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual determina las atribuciones del Concejo de Bogotá D.C., el PDD.



Una Contraloría aliada con Bogotá

Así mismo, respetando la plena autonomía que tiene la Administración Distrital, en la toma de decisiones y con el fin de coadyuvar al ejercicio de control político con respecto al presente asunto, pongo en su conocimiento el presente pronunciamiento elaborado por este organismo de control fiscal, para que sea tenido en cuenta por el Concejo de Bogotá, en el debate que viene adelantando la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para la aprobación del proyecto de Plan de Desarrollo para Bogotá D.C. 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” y su correspondiente proyecto de acuerdo.

Atentamente,

MARÍA ANAYME BARÓN DURÁN
Contralora de Bogotá D.C. (E)

c.c. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y ordenamiento Territorial.

Revisó y Aprobó: Clara Viviana Plazas Gómez. Directora de Estudios de Economía y Política Pública.
Revisó: Wilson Ernesto López Arévalo, Subdirector Evaluación de Política Pública, Alexandra Ramírez Suarez, Subdirectora de Estadísticas y Análisis Económico y Financiero, Carmen de Jesús Aldana Gaviria, Subdirector de Estudios Económicos y Fiscales.

Revisó y Ajustó: Carlos Gabriel Camacho Obregón. Asesor despacho
Consolidó: Ana María García Sierra, María Eugenia Vásquez, Omar Eduardo Romero Gutiérrez, Diana Marcela Álvarez Archila, Ingrid Karen Olsson Vargas. Profesionales Subdirección Evaluación de Política Pública.

Aspectos Técnicos: Wilson Ernesto López Arévalo, Subdirector Evaluación de Política Pública María Eugenia Vásquez, Ana María García Sierra, Omar Eduardo Romero Gutiérrez, Diana Marcela Álvarez Archila, Ingrid Karen Olsson Vargas, Héctor Farook Beltrán Peña, María Herminda González Nieto, Julio Roberto Rozo Garzón, Claudia Liliana Forero Niño, Rigoberto Rodríguez Botello Diana Marcela Álvarez Archila. Jairo Hedilberto Latorre Ladino, Neyfy Esperanza Castro Veloza William de Jesús Herrera Camelo, David Alejandro Ruiz Arias, Luis Roberto Escobar Álvarez, Luis Felipe Terán Cárdenas, Nidia Luz Ariza Rojas, Jorge Solano Ruiz, Luis Fernando Vargas Álvarez. Profesionales Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.

ⁱ En cumplimiento al Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015