

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2007
DIRECCIÓN SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL
NIVEL DE TRANSPARENCIA SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO
AMBIENTE EN BOGOTÁ D.C.

TIPO DE PRODUCTO: SECTORIAL

RESPONSABLE: JUBER MARTINEZ HERNANDEZ.

ELABORADO POR:

<u>NOMBRE</u>	<u>CARGO</u>	<u>FIRMA</u>
LIBIA ESPERANZA CUERVO PAEZ.	PROFESIONAL ESPECIALIZADO 222 - 07	

REVISADO Y APROBADO POR:

JUBER MARTINEZ HERNANDEZ	SUBDIRECTOR ANALISIS SECTORIAL	
<u>NOMBRE</u>	<u>CARGO</u>	<u>FIRMA</u>

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: 15 MES: 06 AÑO: 07
FECHA DE APROBACIÓN: DIA: 24 MES: 07 AÑO: 07

FOLIOS:

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	2
1. ANTECEDENTES	3
2. ESTUDIO DE CASO: ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA POLITICA DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	6
3. INDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL	9
3.1 Análisis de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA	9
3.2 Análisis por factor	15
3.3 Análisis sectorial	15
CONCLUSIONES	17
ANEXOS	18

**DIRECCIÓN DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

**NIVEL DE TRANSPARENCIA SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO
AMBIENTE EN BOGOTÁ D.C.**

INTRODUCCIÓN

El sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, en la Contraloría de Bogotá, está conformado por siete sujetos de control: Secretaria Distrital de Ambiente, Jardín Botánico José Celestino Mutis, y Curadurías Urbanas 1, 2, 3, 4 y 5.

En el presente estudio, se aborda el análisis y evaluación de los resultados, en el contexto de los objetivos trazados, de la aplicación de la política de transparencia en la Secretaria Distrital de Ambiente, único sujeto de control auditado del sector recursos naturales y medio ambiente en la primera fase del PAD 2007.

Como valor añadido, se ilustra el proceso de inclusión social, como un caso práctico de la aplicación de la política mencionada, de los recicladores socialmente agrupados y clasificados como población vulnerable dentro del Programa Distrital de Reciclaje de residuos en la ciudad de Bogotá, en el marco de los objetivos ambientales allí formulados.

La macro estructura del presente informe lo componen cuatro capítulos principales que son antecedidos por una introducción. Se parte de ilustrar, como antecedentes, los resultados del control fiscal más relevantes en el marco de la situación ambiental de la ciudad, seguido de un caso práctico analizado desde la perspectiva de la transparencia asociada a la inclusión social de la población recicladora en el Programa de Aprovechamiento de Residuos de la ciudad, los resultados del índice de transparencia sectorial y por último, unas conclusiones que recogen los resultados del análisis de los acápite precedentes.

Es importante mencionar que la calificación del índice de transparencia de la Secretaria Distrital de Ambiente, remitida por el grupo auditor, concretamente en el componente de factor visibilidad y rendición de cuentas, fue objeto de verificación por el grupo de análisis sectorial en tanto no era coherente ni concordante con los resultados del informe sectorial de evaluación de los sistemas de información ambiental que se realizó en la SAS de Recursos Naturales ni con los resultados del Informe Final de Auditoría. En ese contexto, la calificación definitiva fue objeto de reducción conforme con lo que se evidenció en los informes mencionados.

1. ANTECEDENTES

Los resultados de las evaluaciones de la gestión ambiental efectuadas por la contraloría de Bogotá al sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, evidencian que no obstante, la política de sostenibilidad fue soportada en diferentes diagnósticos que identifican los problemas ambientales de la ciudad de Bogotá, las acciones incluidas en la propuesta de solución se han quedado en meras intenciones y no en verdaderas acciones, lo cual se refleja con el deterioro creciente de los recursos naturales y el medio ambiente de la ciudad, el decaimiento de la calidad de vida de los habitantes y las altas inversiones efectuadas.

La ineficiencia de la gestión de administración distrital se ratifica con el estado de los recursos naturales que hoy presenta la ciudad que, de manera general, se pueden resumir en las siguientes situaciones:

Contaminación atmosférica

En la ciudad, el comportamiento de la calidad del aire¹, durante los dos últimos años, ha mostrado incremento de los niveles de contaminantes por material particulado de 10 micras PM10 (humo) y las partículas suspendidas totales PST, elementos contaminantes cuya presencia en el aire es proporcional al nivel de enfermedades respiratorias en la población infantil y adultos mayores.

Los resultados de las evaluaciones realizadas por esta Contraloría evidencian que aunque se han realizado acciones encaminadas al monitoreo de los agentes contaminantes y se han implementado estrategias de control, no se presenta mejoría en la calidad del recurso. En general, se puede concluir que las acciones desarrolladas por la autoridad ambiental del perímetro urbano del Distrito Capital se quedaron cortas frente a las necesidades que plantea el problema ambiental abordado.

Contaminación visual

La contaminación visual en Bogotá sobrepasa los 6.146 metros cuadrados. Esto equivale a 770 vallas por cada 8 mts².² Las localidades más afectadas por este problema son: Usaquén (1.357 mts²); Suba (1.321 mts²); Puente Aranda (1.068 mts²); Chapinero (816 mts²) y Fontibón (737 mts²).

¹ De acuerdo con los resultados de la red de monitoreo. Año 2005

² Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Informe Rendición de la Cuenta DAMA – Año 2005. Bogotá, 2006

Lo anterior se presentó por la ubicación simultánea de varias vallas, en un mismo punto de la ciudad. Esta situación generó contrastes negativos con las diferentes formas de la arquitectura por el desorden visual.

Contaminación sonora

Los resultados del control, efectuados por la autoridad ambiental, a establecimientos generadores de ruido, evidenciaron que el 60% no cumple con los niveles mínimos establecidos en la norma. No obstante conocerse esta situación, no existen acciones concretas y efectivas que propendan por la reducción del ruido en la ciudad, lo cual pone de manifiesto el bajo nivel de impacto de la gestión adelantada por la Administración Distrital, para dar solución a este problema.

De igual forma, el mayor problema de contaminación se presenta en las localidades de Engativá y Fontibón por el ruido que generan las actividades aeroportuarias de el Dorado dado que sobrepasan los niveles permisibles en la norma, y son mínimas las acciones emprendidas para la minimización de impactos sobre la salud auditiva de la población afectada.

Frente a esta situación se menciona como relevante que, aunque las herramientas de monitoreo que tiene la autoridad ambiental muestran la severidad de la problemática, la gestión interinstitucional para el control y manejo de los impactos no ha sido efectiva en la solución de la misma.

Contaminación Hídrica.

La descarga de cerca de 15 metros cúbicos por segundo de aguas residuales domésticas e industriales, que produce la ciudad, en el sistema hídrico continúa aportando cerca del 90% de la carga contaminante sobre el río Bogotá ante la ineffectividad de las medidas implementadas para mejorar la calidad de las aguas del río.

Dicha situación se ha derivado de la deficiente y descoordinada gestión de la administración distrital. Por un lado, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado aún no termina la infraestructura que tiende a separar los sistemas pluvial y sanitario de la ciudad, y las acciones de manejo hidráulico y dragado de los cuerpos hídricos superficiales han sido insuficientes.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de Ambiente (antigua DAMA) no alcanza a hacer el acompañamiento y asesoría, a la totalidad de la pequeña y mediana industria para la implementación de sistemas de uso y consumo eficientes de agua, con la implementación de mecanismos de producción más limpia, que

aseguren reducir el volumen y mejorar la calidad de las aguas residuales producidas y vertidas; los controles de vertimientos en la fuente, se quedan cortos en cobertura, por tanto no se logra el cumplimiento de los niveles de cargas contaminantes establecidos en la norma; Los resultados de la operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) muestran que esta obra de infraestructura no es suficiente para tratar el volumen de aguas servidas que se conducen a través del canal Salitre y que no alcanza el cumplimiento de los niveles de remoción de contaminantes o tratamiento para mejorar la calidad de las aguas del río Bogotá. Dicha situación conlleva a que el esfuerzo de descontaminación realizado en la planta se pierda a escasos 50 metros aguas abajo de la misma con su vertimiento nuevamente al río Bogotá.

Contaminación y reducción del área de humedales

En estudio realizado, se evidenció la mala calidad de las aguas de los humedales por el vertimiento de aguas residuales sin tratar y la reducción de su área natural a causa de los rellenos y construcciones urbanísticas legales e ilegales efectuadas. A lo anterior se suma la débil postura de la autoridad ambiental que privilegió una mayor 'visión paisajística' en detrimento del ecosistema natural. De otra parte, los diseños aplicados en las obras de infraestructura civil dificultan y afectan el flujo de aguas a los humedales, lo que conducirá a una muerte lenta de dichos bienes ambientales.³

La presión contaminante sobre estos ecosistemas, principalmente los urbanos, eclipsa los esfuerzos realizados y amenaza con borrar los logros alcanzados.

Este organismo de control constató que, no obstante estar delimitados y protegidos por normas ambientales, la presión de las actividades antrópicas desarrolladas en su periferia restringen la llegada de aguas y afecta el ciclo hidrodinámico de los mismos.

Afectación de la oferta ambiental de los Cerros de la ciudad

Los cerros orientales no escapan a la expansión urbana de contrastes que varía desde los asentamientos tuguriales hasta el extremo de construcciones de lujo ostentosas. A lo anterior se suma la explotación minera ilegal a cielo abierto, la cual se desarrolló de manera antitécnica e irracional en el área de los cerros (más del 80% de las explotaciones mineras son ilegales). Estas dos situaciones contribuyeron a la pérdida de cobertura vegetal, a la modificación radical de la morfología, al aumento de las condiciones de inestabilidad y a la sedimentación de

³ Contraloría de Bogotá, D.C., Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento, Bogotá: 2006

cauces de cuerpos superficiales de agua por arrastre de materiales por la acción de las aguas de escorrentía.

El 'ecocidio' se observó también en los cerros de Suba y La Conejera con la anuencia de las autoridades, llegando al punto en que no existen zonas verdes en sus laderas ni cimas. Un ejemplo de lo mencionado es la expedición de licencias de los curadores en el parque ecológico de La Conejera que ocasionó detrimento del patrimonio natural de la ciudad.

Deterioro y degradación de áreas por actividad minera

Cerca del 80% de las explotación minera, a cielo abierto, en las canteras que carcomen los cerros orientales, son ilegales. Muchas de las empresas no tienen título minero vigente, no cuentan con licencia ambiental, no pagan regalías, no garantizan seguridad social y tampoco riesgos profesionales a sus trabajadores.

Este problema genera contaminación de quebradas y ríos por arrastre de grasas y de combustibles desde los patios de mantenimiento y talleres; intervención negativa de áreas de recarga de acuíferos; modificación y alteración de las condiciones hidrodinámicas naturales del sistema hídrico de la ciudad; contaminación por ruido, vibraciones y circulación de la maquinaria utilizada; emisión de partículas y gases a la atmósfera y deterioro de la infraestructura vial por tráfico de vehículos de carga pesada. Frente a esto, las autoridades poco han hecho para minimizar los impactos negativos derivados.

En el marco del control fiscal, estos los problemas ambientales de la ciudad han sido objeto de hallazgos fiscales, pronunciamientos y controles de advertencia, lo cuales han derivado en planes de mejoramiento de carácter no sólo institucional sino interinstitucional en los cuales se han identificado, por parte de la administración distrital, las acciones que contribuirán a corregir y controlar las fuentes que los han provocado.

1.1 NORMATIVIDAD

El marco normativo nacional ambiental está constituido por un sinnúmero de normas entre las cuales se destacan: el Decreto Ley 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones; la Constitución Política de Colombia de 1991 que por su amplio articulado ambiental ha sido modelo a

nivel latinoamericano y le ha dado la connotación de constitución verde, y por supuesto también, lo constituyen las demás normas reglamentarias que rigen y regulan cada uno de los aspectos ambientales.

A nivel distrital, el sector de recursos naturales y ambiente también tiene un amplio espectro normativo, dentro del que se consideran como los mandatos base en la ciudad: el Decreto 061 de 2003 por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, el Decreto 190 de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 relacionadas con el Plan de Ordenamiento Territorial, y el Acuerdo 119 de junio 3 de 2004 por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión cuyo objetivo principal es construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía.

De igual forma, existen normas distritales que regulan de manera especial y particular los aspectos ambientales relacionados tanto con la administración como con el cuidado, preservación, conservación, uso, explotación y restauración de los recursos naturales aire, agua, suelo, flora y fauna presentes en la ciudad.

2. ESTUDIO DE CASO: ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE: INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN RECICLADORA EN EL PROGRAMA DISTRITAL DE RECICLAJE

El Programa Distrital de Reciclaje – PDR se encuentra enmarcado dentro del Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos de Bogotá en el cual se definen las políticas, estrategias, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo y orientan el ordenamiento de sus equipamientos e infraestructuras en relación con el manejo de desechos de la ciudad. Dicho Plan fue adoptado mediante Decreto 312 de 2006.

En el contexto del tema de análisis de este informe, este Plan establece la inclusión social y equidad en su Artículo 13, fundamentado en los beneficios derivados del manejo integral de residuos sólidos que serán distribuidos entre los agentes del Sistema de Residuos Sólidos, en función de su situación social y económica.

Si bien es cierto que la Administración Distrital debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, la misma no adoptó las medidas suficientes a favor de grupos discriminados o marginados para lograr una mayor igualdad material, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones.

En este sentido, las acciones emprendidas no alcanzaron la vinculación laboral y asociativa esperada por los ciudadanos y organizaciones sociales de los procesos propios del manejo integral de residuos sólidos, en razón a que el cubrimiento de las metas fijadas, para la inclusión de la población recicladora dentro del Programa Distrital de Reciclaje, se formularon sobre una base del 31.6% (equivalente a 5840 personas) del total de la población identificada en esta actividad, censo que aglomera 18506 personas que dependen de la actividad del reciclaje, su ejecución el 7.5% de la población programada, esto es 440 personas, cifra que a su vez, representa el 2.4% del total de dicha población. En ese orden de ideas, la inclusión social del grupo social de recicladores podría catalogarse muy bajo.

Uno de los factores que incidió en la situación anotada fue el rezago de que ha sido objeto la construcción de los parques de reciclaje, precisamente por la falta de participación social, en la formulación y planeación de dicho proyecto.

No obstante que para el 2006 se había establecido la construcción de los dos primeros parques de reciclaje, a junio 30 de 2007 no se había podido emprender la construcción de El Tintal ni del Salitre, porque la comunidad asentada en las proximidades de la ubicación de los mismos emprendió acciones que impidieron el

inicio de las obras. Dicha situación dejó en entredicho e incertidumbre la construcción de estos parques hasta que la administración distrital no alcance la concertación con los ciudadanos afectados.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA DISTRICTAL DE RECICLAJE: GESTIÓN DE LA UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS - UESP

En el Plan de Acción Institucional, la UESP incluyó, dentro del Eje Urbano Regional y el programa Bogotá productiva, el Proyecto 245 “Programa Distrital de Reciclaje” con siete metas para cumplir en el período comprendido entre el 2004 y 2008, las cuales se relacionan a continuación:

1. Vincular al programa 47 organizaciones de recicladores de oficio
2. Promover 4 parques de reciclaje para el aprovechamiento de los residuos sólidos recuperables
3. Generar 800 empleos formales en los parques de reciclaje
4. Erradicar el 80 % del trabajo infantil entre la población de recicladores de oficio.
5. Promover 20 proyectos de transformación de materiales reciclados.
6. Realizar 1 programa de fortalecimiento a las organizaciones de recicladores.
7. Capacitar 2800 personas de la calle que son recicladores informales, en alternativa de generación de ingresos.

Según lo consignado en el informe de seguimiento al plan de desarrollo 2004 – 2008 - SEGPLAN, a 31 de diciembre de 2006 de un presupuesto asignado de \$18.119'742.686 se ejecutó la suma de \$18.114'151.448 equivalente al 99.97%.

El avance reportado por metas, en el SEGPLAN, del Programa Distrital de Reciclaje fue el siguiente:

META	PROGRAMADA	EJECUTADA A 31.12.06	% DE EJECUCIÓN
1	47 Organizaciones	39 Organizaciones	82.98
2	4	2	50
3	800	30	3.75
4	80	10.36	12.95
5	20	5	25
6	1	1	100
7	2800	120	4.29
PROMEDIO DE EJECUCION DE METAS PROGRAMA DISTRICTAL DE RECICLAJE 2004 – 2006			39,85

Cumplimiento de metas

En tanto la ejecución de la meta 3 dependa de la entrada en funcionamiento de los parques de reciclaje, el cumplimiento de la misma según en el período programado tiene un alto nivel de incertidumbre, toda vez que a junio de 2007 aún no hay claridad del inicio de su construcción del primer parque (el cual se estima en ocho meses) y mucho menos de su puesta en operación. Según lo programado esta meta tiene un rezago de incumplimiento de dos años y medio.

De otra parte los 30 empleos formales a los que se hace referencia en la ejecución de esta meta corresponden a los adjudicados por la UESP en el Centro de Reciclaje La Alquería, proyecto piloto y a pequeña escala del Programa Distrital de Reciclaje. En ese orden de ideas en el contexto del Programa Distrital de Reciclaje esta meta tiene un incumplimiento del 100%.

En relación con la meta 4, y sobre un censo de 2240 niños, que representan el 80% de la población infantil recicladora que trabaja, a diciembre 31 de 2006 se había erradicado tan sólo al 10,36% de esta actividad equivalente a un total de 290 niños.

Respecto a la meta 5, dentro del Convenio 119 de 2006, se conformaron 18 líneas de planes de negocio para los recicladores pertenecientes a la ARB, y 5 planes de negocio para los recicladores pertenecientes a ARA, siendo 4 en plástico y 1 en celulosa. En el 2007 se trabajará la formación técnica alrededor de estas líneas de planes de negocio.

La meta 7 se ejecuta a través del Convenio 119 de 2006 a través del cual se imparte la formación exigida para cumplir las 220 horas exigidas por el fondo emprender. Para la certificación en competencias, se completó el segundo curso de formación de evaluadores del cual se graduaron 15, para completar 30 personas que impartirán la sensibilización y diagnóstico a los recicladores. El convenio se encuentra en ejecución y en la actualidad se trabaja con 120 personas. En el marco de la meta formulada ésta se cumplió en un 4,29%.

3. INDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL

3.1 Análisis de la Secretaria Distrital de Ambiente - SDA

El resultado de la evaluación integral de los índices de transparencia de la entidad es bajo, el cual evidencia una SDA que aún cuando tiene no solo las herramientas y estrategias para efectuar su misión institucional estas se quedan cortas en tanto no se les hace un control, seguimiento y evaluación permanente y uso óptimo que garantice su efectividad.

Escasamente cumple con lo exigido en materia de rendición de cuentas y las divulgación de los productos de su gestión no son claros para la ciudadanía, lo que imposibilita su participación y baje su interés el cual solo se hace visible cuando la misma se ve seriamente afectada.

La situación anotada deriva entre otras a dilatar e incluso a impedir, en ocasiones, el desarrollo de los proyectos que con mucha antelación la SDA ha identificado como indispensables en su gestión.

Por otra parte la baja atención frente a la participación ciudadana en materia de intervención frente a mejorar su gestión hacen que lo que se hace por la SDA se convierta en acciones atomizadas que no cubren ni las expectativas ni las necesidades más sentidas por el ciudadano y la ciudad en materia de ambiente y estado de los recursos naturales.

3.2 Análisis por factor

INDICE DE TRANSPARENCIA SECRETARIA DE AMBIENTE

FACTOR DE TRANSPARENCIA	PUNTAJE OBTENIDO	NIVEL DE TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL	71	MEDIO
VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	84	MEDIO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	46	BAJO
PROMEDIO PONDERADO	70.05	MEDIO

FUENTE: Resultado de la Matriz de Auditoria Factor Institucional "Estudio Estructural Niveles de transparencia en Bogotá D.C."

El factor que menor puntaje obtuvo en el sector Recursos Naturales fue el de Participación Ciudadana ubicándose en un NIVEL DE TRANSPARENCIA MEDIO.

En el **factor de transparencia institucional** el indicador de gestión evidencia que en el proceso de contratación no se aplican en su totalidad los procedimientos correspondientes al mismo, en algunos casos no se efectuó la publicidad de los pliegos de condiciones o los términos de referencia en todas las etapas del proceso, según el Decreto 2170 de 2002, la SDA no publica, en sitio visible una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común la relación

singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, del objeto y el valor de los mismos, ni su destino y el nombre del adjudicatario, así como de las licitaciones declaradas desiertas, ni hay claridad en los casos de contratación directa de la escogencia de las propuestas más favorable o ventajosa para la Entidad.

El cumplimiento del plan de mejoramiento de la auditoria regular 2005, para subsanar los hallazgos del componente contable, plan de desarrollo, expedientes, contratación y sistemas de información, se ha realizado parcialmente, teniendo en cuenta que aun se evidencian falencias en cada uno de ellos.

Verificados los porcentajes de ejecución de las actividades desarrolladas en el Plan de Acción de la entidad, no concuerdan con los porcentajes de ejecución de las metas presentadas por la entidad en el informe de gestión a esta auditoria, lo anterior debido a que la administración continua ejecutando la contratación que fue legalizada en vigencias anteriores y se muestra como gestión del 2006.

De otra parte se presentan situaciones donde la misma persona que solicita el Certificado de Disponibilidad Presupuestal es la misma persona que lo expide.

Los contratistas realizan recomendaciones importantes para mejorar el desarrollo de las funciones del DAMA, sin que sean tenidas en cuenta y se maximice los recursos invertidos en esa contratación; generando que la gestión contractual sea ineficiente, ineficaz y antieconómica, y no hay seguimiento, control y vigilancia en la ejecución contractual.

La falta de planeación se ve reflejada en algunos contratos, en donde se adiciona el tiempo de ejecución incluso al punto de duplicar el término inicial pactado.

De otra parte, el 95% de la muestra selectiva de los expedientes, no se encuentra actualizada, la ultima actuación correspondía al año 2004 y esto, por que se suscribió el contrato 123 de 2003, cuyo objeto fue la recopilación, en aras de atender las observaciones efectuadas por la Contraloría de Bogotá.

Las situaciones anotadas entre otras, permiten evidenciar la desarticulación entre las áreas jurídica y técnica del DAMA (hoy SDA), en tanto se emiten conceptos técnicos que no surten oportunamente sus efectos, debido a la ineficiencia del área jurídica.

La inefectividad del DAMA es recurrente, la falta de oportunidad en sus pronunciamientos conllevan por un lado a la explotación de los recursos, p.e. el hídrico después de vencida la concesión, como también el pronunciamiento inoportuno del área jurídica sobre los conceptos técnicos y por el otro a a la

permanencia en el funcionamiento de las actividades que eventualmente están contaminando los recursos naturales y el ambiente.

En relación al indicador de fidelidad de la contabilidad la SDA parcialmente aplica el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas técnicas contables, para el registro de sus operaciones y no aplica de manera efectiva los procedimientos correspondientes al área contable.

El indicador gestión contable muestra que el dictamen emitido por la Contraloría de Bogotá, en la Vigencia anterior, no fue limpio, las acciones correctivas planteadas no se cumplieron en su totalidad y por ende se incumplió con el plan de Mejoramiento, propuesto a partir de las observaciones formuladas por la Contraloría para la vigencia 2005.

La calificación de la evaluación del sistema de control interno muestra que la SDA se rajó en todos sus componentes.

En el factor de **factor de transparencia de visibilidad y rendición de cuentas** se evidenció que la SDA no tiene disponible y de forma desagregada la información resultado de su gestión lo que dificulta su entrega cuando el usuario la solicita.

En el Sistema de Información SIA-DAMA, se han invertido recursos aproximadamente de \$3.029´034.672, sin incluir el costo total de las licencias adquiridas y la plataforma tecnológica (Servidores, PC, Redes entre otros); lo que incrementa un valor considerable la puesta en producción del SIA- DAMA; sin lograr consolidarla como una herramienta útil y que reporte beneficios para la entidad; resultando tal inversión un desgüeño administrativo que impacta negativamente la gestión. El DAMA ha suscrito 47 contratos, desde el año 1999 hasta el 2006, sin obtener resultados beneficiosos.

De otra parte la entidad no ha implementado los controles y correctivos necesarios, para alimentar la base de datos del sistema de información SIA-DAMA, que los datos ingresados al sistema son mínimos y de mala calidad en extremos no existe ningún registro capturado (Ej. *Obra civil, explotación minera, fauna, elemento exterior visual, acopiadores de aceite, vertimientos, aceites usados, disposición de residuos, fuentes evaporativas y fuentes puntuales entre otros.*), lo cual genera reportes inoportunos y no confiables.

De los resultados relevantes de la auditoria efectuada en la primera fase del PAD 2007 se encuentran en esta materia:

- Duplicidad de organizaciones y entidades.

- Carencia de manuales de procedimientos formalizados mediante actos administrativos y la alta rotación de personal no permite la apropiación del conocimiento y de funciones que se deben dar en cada puesto de trabajo.
- Los documentos que sirven como entrada de datos pueden fácilmente ser alterados, modificados y sustraídos de forma que afecta la integridad de los datos.
- No se realiza control de calidad a los datos ingresados al sistema, lo que genera que la información sea incompleta, no se actualice y poco fiable.
- La aplicación no produce reportes de control y seguimiento que permita verificar la terminación correcta de los procesos.
- No se tiene un listado actualizado de todos los usuarios que maneja la aplicación. En el momento de esta auditoria se comprobó que en el Logs de usuarios se encuentran registrados 369, algunos de ellos ya no laboran en la entidad, conllevando a la vulnerabilidad del mismo. El Administrador de la Base de Datos no cancela los password oportunamente cuando el usuario se retira de la entidad.
- No existe por parte de la administración, ni de la oficina de control interno un responsable que verifique periódicamente las tareas y labores desarrolladas por el Administrador de la Base de Datos.
- El área de informática no cuenta con recurso humano suficiente y capacitado para dar soporte a las necesidades que se presentan.
- La entidad contrata Ingenieros de Sistemas para realizar modificaciones y ajustes al S.I.A. DAMA, pero estos desarrollan sus tareas sin tener en cuenta el área de sistemas.

Las observaciones anotadas se constituyen en las causas que imposibilitan tener no sólo actualizada sino operante en tiempo real la información que da cuenta del quehacer de la entidad para su rendición de cuentas y uso de la ciudadanía en la medida que la misma lo necesite tanto para informarse como para su oportuna intervención.

En el **factor de transparencia de participación ciudadana** la inversión en participación ciudadana se destacó por una baja asignación e inversión de recursos para la promoción de la participación ciudadana frente a la inversión total entidad. En el control social no ha existido vigilancia de la gestión administrativa en la entidad por parte de alguna veeduría ciudadana, en cuanto al compromiso por la transparencia no hubo participación de la ciudadanía en la ejecución de los pactos o planes de la entidad. La participación ciudadana en la contratación no adelantó efectivamente procesos de concertación con actores sociales e institucionales, frente a la formulación y definición de los proyectos de inversión y la comunidad no tuvo mucha oportunidad para sugerir obras y servicios a contratar por parte de la entidad. Por último no hubo participación ciudadana en las

diferentes etapas presupuestales ni se aplicaron mecanismos para la participación ciudadana en la elaboración y/o aprobación del presupuesto.

FACTOR DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD	SUMATORIA DE PUNTAJES * INDICADORES EVALUADOS / No. TOTAL INDICADORES)
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE	70.05

3.3 Análisis Sectorial

FACTOR DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD	SUMATORIA DE PUNTAJES / No. TOTAL INDICADORES)	NIVEL DE TRANSPARENCIA
SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	70.05	MEDIO

Teniendo en cuenta que la Secretaría Distrital de Ambiente fue el único sujeto de control auditado en la primera fase del PAD 2007 y que es la que mayor presupuesto tiene dentro del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, se asimila la calificación obtenida para todo el sector: MEDIO.

3.4 Evaluación de la Política Pública de Transparencia

No obstante, que el tema objeto de este estudio está incluido dentro del objetivo gestión pública humana del Acuerdo 119 de 2004, bajo el título Bogotá transparente y efectiva, y que dentro de éste la administración distrital estableció desarrollar un conjunto de proyectos y acciones dirigidos a fortalecer la capacidad institucional distrital para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo mediante el diseño y aplicación de un amplio proceso de autorregulación institucional y de evaluaciones integrales a sectores estratégicos de la ciudad para garantizar la transparencia y enfrentar la corrupción, no fue incluido proyecto alguno en el Plan de Acción institucional de los sujetos de control que hacen parte del sector recursos naturales y medio ambiente.

En efecto, en el marco de los numerales 2, 4, 6 y 7 de la Política para una Gestión Pública Humana se establecen las directrices a seguir por la administración distrital en procura de la efectividad y transparencia en la ejecución de los programas y acciones, las cuales no fueron tenidas en cuenta en el plan de acción institucional 2004 – 2008.

Al tenor de lo dicho en los párrafos anteriores, el análisis de los niveles de transparencia del sector recursos naturales, se tuvo que fundamentar en los

resultados de la evaluación del desarrollo y gestión efectuados en los proyectos incluidos en los otros ejes y objetivos del Plan de Desarrollo Distrital, y que hacen parte de la gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente, único sujeto que fue objeto de evaluación en la primera fase del PAD 2007.

La evaluación efectuada evidencia la escasa promoción de la cultura de la participación ciudadana, del sistema integral para el mejoramiento de la gestión, de los ejercicios de rendición de cuentas efectuados en los cuales no se dio a conocer en forma oportuna y veraz a la ciudadanía, los avances y resultados de los planes de gestión institucional en concordancia con el plan de desarrollo distrital.

Aun cuando existe un sistema de atención de quejas y reclamos en la Secretaría Distrital de Ambiente, autoridad ambiental del perímetro urbano de la ciudad, no se procuró la intervención permanente y oportuna del ciudadano en la solución de los problemas ambientales de la ciudad, fin último del deber ser del sector de recursos naturales.

Si bien es cierto el aspecto normativo hace parte de la política pública, y dentro del contexto básico de aplicación de la transparencia en el desarrollo de la misma se encuentra la entrega y socialización, por parte de los sujetos de control, de información a los ciudadanos sobre los programas, proyectos y actividades formuladas y programadas antes de su ejecución, para que la analicen y con base en ella tomen decisiones frente a su mecanismo de participación en las diferentes fases que componen la ejecución de los mismos, en el sector no se encuentra claramente evidenciado este hecho.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que ser transparentes es una obligación de la gestión pública, y que el que actúa bien y lo cuenta gana confianza ciudadana, ello no ocurre en el sector recursos naturales, y su resultado es que la Secretaría de Ambiente Distrital no cuenta con el reconocimiento ciudadano favorable a su gestión.

Recursos Invertidos

El Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008 planeó una inversión de \$9.267 millones para la ejecución del Programa Bogotá Transparente y Efectiva, sin embargo de estos recursos no se registró en el sistema de presupuesto Distrital PREDIS – Informe de Ejecución de Presupuesto de gastos e inversiones - ningún rubro para su desarrollo y ejecución de este programa, en el sector recursos naturales y medio ambiente.

Vale mencionar que de los ocho programas – proyectos prioritarios que hacen parte del objetivo Gestión Pública Humana, sólo se registraron dos programas: Localidades Modernas y Eficaces y Sistema Distrital de Información.

4. CONCLUSIONES

En consideración a los rangos establecidos por la Dirección de Finanzas Públicas de la Contraloría el puntaje obtenido por el Sector Recursos Naturales corresponde al NIVEL DE TRANSPARENCIA MEDIO.

Los mecanismos de inclusión desarrollados por la Administración Distrital en el sector recursos naturales no han contribuido a la de formación de competencias para su participación efectiva y oportuna.

En el sector recursos naturales la administración distrital no ha concertado con las comunidades los programas, proyectos, obras y actividades en forma oportuna que identifiquen los criterios y las acciones efectivas para la toma de decisiones, lo cual ha derivado en rezago, demora e incluso replanteamiento en la realización de los proyectos programados, originando efectos negativos substanciales para la administración entre los que se cuentan incremento de costos, deficiente gestión, inicio de acciones legales, demandas, deterioro del ambiente y los recursos naturales e inconformidad de la comunidad.

Las acciones desarrolladas por la administración distrital no han sido eficientes en la consecución de la interlocución de la comunidad en los diferentes programas, proyectos, obras y actividades programados y ejecutados en procura de solucionar en tiempo real los problemas ambientales de la ciudad.

No se brinda oportunamente Información sobre el estado de avance y análisis de impacto de los programas, proyectos, obras y actividades ambientales a la población interesada.

La inclusión social del grupo social de recicladores, estudio de caso analizado en el tema de política de transparente, podría catalogarse de MUY BAJO.

Situaciones como las evidenciadas derivan en acciones ciudadanas en las cuales las instancias legales tienen que intervenir. Un ejemplo de ello lo constituye la sentencia T-724 de 2003 de la Honorable Corte Constitucional donde se concluye que la administración distrital debe restablecer los derechos de inclusión social de la población vulnerable en programas como es el caso del programa distrital de reciclaje.

ANEXOS

ESTUDIO ESTRUCTURAL "NIVELES DE TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ D.C." MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR INSTITUCIONAL

ELEMENTOS AUDITADOS *	Ponderación %	Puntuación máxima	Puntuación obtenida	Cobertura %
PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	100,0%	100,0	50	50
Se cumplió el proceso de programación presupuestal	50,0%	50,0	25	50
La aprobación del presupuesto cumplió los términos.	50,0%	50,0	25	50
EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	100,0%	100,0	90	90
El Nivel de Ejecución presupuestal, a 31 de Diciembre de 2006, superó el 90%. ? ⁽¹⁾	25,0%	25,0	25	100
El Nivel de ejecución real (giros/Ppto. definitivo) superó el 90%.? ⁽¹⁾	25,0%	25,0	20	80
Fue inferior al 30% el nivel de ejecución presupuestal, en el último trimestre de la vigencia?	25,0%	25,0	20	80
El monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2006 es superior al 50% del presupuesto definitivo.? ⁽²⁾	25,0%	25,0	25	100
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL **	100,0%	100,0	100	100
Capacidad para autofinanciar su funcionamiento	0,0%	0,0	N.A.	N.A.
Grado de dependencia de las transferencias	33,3%	33,3	33	100
Esfuerzo por fortalecer recursos fiscales	0,0%	0,0	N.A.	N.A.
Capacidad de ahorro de la entidad	0,0%	0,0	N.A.	N.A.
Eficiencia en el gasto	33,3%	33,3	33	100
Peso relativo de la inversión en el gasto total	33,3%	33,3	33	100
GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN ***	100,0%	100,0	72	72
De acuerdo a la cuantía del contrato, se cumplió con lo establecido en la Ley 80/93 y sus Decretos Reglamentarios (proceso de selección, contratación directa, licitación, convocatoria, concurso público).?	12,5%	12,5	12,5	100
Existen y son aplicados, los procedimientos correspondientes al proceso de contratación?	12,5%	12,5	6,0	48
Se efectuó la publicidad de los pliegos de condiciones o los términos de referencia, en todas las etapas del proceso, según el Decreto 2170 de 2002.	12,5%	12,5	6,0	48



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La entidad publica, en sitio visible una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, efectúa una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas. ?	12,5%	12,5	7,0	56
En caso de Contratación Directa, se escogió la propuesta más favorable o ventajosa para la Entidad?	12,5%	12,5	7,0	56
En la contratación Auditada, el contratista está habilitado para contratar? (Régimen de inhabilidades e incompatibilidades).	12,5%	12,5	12,5	100
Se dio tratamiento preferencial a las ofertas nacionales (Ley 816/03) como "Apoyo a la Industria Nacional", a través de la contratación pública?	12,5%	12,5	12,5	100
La entidad efectúa los pagos a los contratistas, de conformidad con lo pactado en la cláusula contractual correspondiente.?	12,5%	12,5	8,0	64
EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS	100,0%	100,0	80	80
Existencia del plan de compras	50,0%	50,0	50	100
Porcentaje de ejecución del plan de compras ⁽³⁾	50,0%	50,0	30	60
FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD ***	100,0%	100,0	50	50
La Entidad aplica el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas técnicas contables, para el registro de sus operaciones?	50,0%	50,0	25	50
Existen y son aplicados los procedimientos correspondientes al área contable?	50,0%	50,0	25	50
GESTIÓN CONTABLE ***	100,0%	100,0	60	60
Reporta la Entidad en forma oportuna los Estados Contables (mensual, bimensual y trimestral) ?	20,0%	20,0	20	100
La Contaduría General de la Nación ha realizado observaciones a los Estados Contables y se han definido acciones correctivas frente a las mismas?	20,0%	20,0	20	100
El dictamen emitido por la Contraloría de Bogotá, en la Vigencia anterior, fue limpio?	20,0%	20,0	0	0
Si la respuesta anterior es negativa, las acciones correctivas planteadas se cumplieron?	20,0%	20,0	10	50
Se cumplió con el plan de Mejoramiento, propuesto a partir de las observaciones formuladas para la vigencia 2005?	20,0%	20,0	10	50
CRÉDITOS JUDICIALES ****	100,0%	100,0	100	100
Número y monto de pasivos por Sentencias y Concilia	100,0%	100,0	100	100
Número y monto de pasivos por Laudos y Otros credit.	0,0%	0,0	N.A.	N.A.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO***	100,0%	100,0	40	40
Ambiente de control	25,0%	25,0	9,85	39
Administración del riesgo	25,0%	25,0	9,80	39
Operacionalización de los elementos del SCI	25,0%	25,0	10,00	40
Retroalimentación	25,0%	25,0	10,00	40
RESULTADO DEL FACTOR			71	

**ESTUDIO ESTRUCTURAL "NIVELES DE TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ D.C."
MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

ELEMENTOS AUDITADOS *	Ponderación %	Puntuación máxima	Puntuación obtenida	Cobertura
PÁGINA WEB	100,0%	100,0	95	95
La entidad cuenta con una página WEB?	25,0%	25,0	25	100
Se dan a conocer aspectos generales de la entidad en la página WEB tales como: misión, visión, objetivos, estructura organizacional, servicios que presta, información, entre otros.	25,0%	25,0	25	100
Se determina en la página WEB de la entidad los horarios de trabajo y demás indicaciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos ?	25,0%	25,0	20	80
En la página, se establecen claramente los procedimientos y documentación necesaria para realizar los trámites ante la entidad ?	25,0%	25,0	25	100
LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO	100,0%	100,0	100	100
Cuenta la entidad con línea de atención al Usuario ?	50,0%	50,0	50	100
En la Línea, se da información amplia de la Entidad a la ciudadanía ?	50,0%	50,0	50	100
SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS	100,0%	100,0	100	100
Se cuenta con una oficina de Peticiones, Quejas y Reclamos?	50,0%	50,0	50	100
Existen mecanismos claros para la recepción, trámite, seguimiento y respuesta oportuna de las PQR, presentadas por los ciudadanos ?.	50,0%	50,0	50	100
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN**	100,0%	100,0	65	65
Existencia de Sistemas de Información (S.I.)	40,0%	40,0	40	100
Cantidad de Sistemas de Información en la entidad	40,0%	40,0	20	50
Conexión con otros Sistemas	20,0%	20,0	5	25
TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD	100,0%	100,0	100	100

Nombre o tipo de trámite (s). (existencia de)	25,0%	25,0	25	100
Requisitos y documentos necesarios para el trámite	25,0%	25,0	25	100
Dependencia que atiende el (los) trámite	25,0%	25,0	25	100
Plazos y términos del (los) trámite.	25,0%	25,0	25	100
RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA***	100,0%	100,0	70	70
Rendición de cuentas en página web	20,0%	20,0	10	50
Rendición de cuentas en medio diferente	80,0%	80,0	60	75
RENDICIÓN DE CUENTAS A ORGANOS DE CONTR.	100,0%	100,0	95	95
Cuentas rendidas en 2006 a órganos de control	60,0%	60,0	60	100
Cumplimiento compromisos adquiridos en el 2005	40,0%	40,0	35	88
ENTREGA DE INFORMACIÓN****	100,0%	100,0	50	50
Tiene disponible y de forma desagregada la información	50,0%	50,0	25,0	50
Muestra buena disposición para entregar información	50,0%	50,0	25,0	50
RESULTADO DEL FACTOR			84	

**ESTUDIO ESTRUCTURAL "NIVELES DE TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ D.C."
MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

ELEMENTOS AUDITADOS	Ponderación %	Puntuación máxima	Puntuación obtenida	Cobertura
INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	100,0%	100,0	60	60
Recursos asignados a la promoción de la P.C.	50,0%	50,0	30	60
Inversión en promoción de la P.C./Inversión total entidad	50,0%	50,0	30	60
CONTROL SOCIAL	100,0%	100,0	25	25
Ha existido algún tipo de vigilancia de la gestión administrativa en la entidad por parte de alguna veeduría ciudadana?.	25,0%	25,0	0	0
Se han efectuado recomendaciones escritas por parte de veedurías ciudadanas a la entidad?	25,0%	25,0	0	0
Las acciones tomadas ante las recomendaciones de las veedurías ciudadanas, han sido efectivas?.	25,0%	25,0	0	0
La entidad ha realizado Audiencias Públicas con participación de la ciudadanía ?. Cuántas ?	25,0%	25,0	25	100
COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA	100,0%	100,0	70	70
La entidad ha firmado pactos por la transparencia o Planes de mejoramiento?.	40,0%	40,0	40	100
Existe un comité de seguimiento a los pactos o Planes?	30,0%	30,0	30	100

Tiene participación la ciudadanía en la ejecución de los pactos o planes?.	30,0%	30,0	0	0
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATACION	100,0%	100,0	75	75
La entidad adelanta procesos de concertación con actores sociales e institucionales, frente a la formulación y definición de los proyectos de inversión?	60,0%	60,0	35	58
Tuvo la comunidad la oportunidad de sugerir obras y servicios a contratar por parte de la entidad?. (cuántas?)	40,0%	40,0	40	40
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO*	100,0%	100,0	0	0
Etapas presupuestales en las cuales la ciudadanía participa.	60,0%	60,0	0	0
Mecanismos utilizados para la participación ciudadana en la elaboración y/o aprobación del presupuesto	40,0%	40,0	0	0
RESULTADO DEL FACTOR			46	

**PROMEDIO
PONDERADO
DEL SECTOR**

No.	ENTIDADES	SMA	Unidades	Producto
1	INSTITUCIONAL	71,00	9,00	639,00
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	84,00	8,00	67200
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	46,00	5,00	230,00
	Totales		22,00	1.541,00
	Promedio ponderado sector			70.05

Fuente: Programa y matrices de transparencia