

CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 1 Anexos: No
Radicación # 2-2012-08922 Fecha 2012-05-22 10:56 PRO 356816
Tercero : (ATM004837) CONCEJO DE BOGOTA D.C.
Dependencia : DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc : Oficio (SALIDA) Número : 10000-10632



Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente

Honorables
Concejales de Bogotá
Calle 36 No.28^a-41
Concejo de Bogotá
Ciudad

Asunto: Pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo Distrital No.122 de 2012 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas.

Apreciados Concejales:

La Contraloría de Bogotá, D.C., en cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente le corresponden con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, La Ley 42 de 1993, el Decreto Ley 1421 de 2011, entre otras, hace entrega al Concejo de Bogotá D.C. y a la ciudadanía en general, el pronunciamiento relacionado con el tema del asunto.

Para la Contraloría de Bogotá D.C., la evaluación al Proyecto de Acuerdo Distrital del Plan de Desarrollo presentado por el señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, es fundamental, dado que en su momento constituirá el instrumento Distrital, y el cumplimiento de los compromisos que se propone desarrollar durante su gobierno.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CONCEPCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO 2012-2016 Y COHERENCIA CON EL PROGRAMA DE GOBIERNO

El enfoque de la propuesta de plan de desarrollo parte de desplegar los tres bloques constitucionales: garantía de derechos, defensa y preservación del ambiente y promoción de lo público, que corresponden a sus tres ejes¹.

Frente al programa de gobierno, se observan falencias respecto de la inclusión de programas, proyectos y metas, sobre temáticas planteadas en la propuesta del programa de gobierno “*Bogotá Humana ya*”, 2012-2015.

Educación

Se cambia la propuesta programática en la que se implementaría la jornada única educativa por una jornada extendida que no cumple con las expectativas planteadas en la mencionada propuesta.

Movilidad

El programa de gobierno, en el numeral 3.4 plantea que, el gobierno de Bogotá Humana, promoverá la terminación de la red de Transmilenio según el plan original; sin intervenir los carriles de tránsito mixto. En este propósito el diseño y contratación se limitaría exclusivamente a los carriles centrales en las troncales de la Carrera 7ª entre otras; pero al analizar el proyecto de plan de desarrollo en el artículo 61, “*Proyectos de infraestructura de transporte*”, para el mencionado tramo se plantea la construcción de metro ligero, lo que evidencia un cambio a la propuesta inicial.

En el programa de gobierno se propuso impulsar la reducción de costos del transporte público, sin embargo en el documento “*Bases del plan de desarrollo*”, en el cual se formula la política “*Construir un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano*”, propone financiar el sistema con otras fuentes de recursos, incluidas valorización y plusvalía.

Ambiente

La propuesta programática propuso terminar con el modelo de ciudad depredador del medio ambiente, al identificar la propuesta en el proyecto de plan de desarrollo se observa, que a pesar de denominar uno de los ejes estratégicos como “*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*”, se omite implementar una estrategia que contrarreste la contaminación producida por las fuentes fijas como las industrias, y

¹ Proyecto Plan de desarrollo Distrital PDD “Bogotá Humana” “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación en la que el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua” y “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

no se da continuidad al "Programa de saneamiento del río Bogotá", ni al manejo de arbolado urbano y recuperación del espacio público en zonas verdes.

Lucha contra la corrupción

La propuesta contempló hacer frente a la corrupción con la inclusión de los entes de control, no obstante, en el proyecto se desconoce que en la lucha contra este flagelo, las funciones de Contraloría y Personería son de vital importancia. Sin embargo, la estrategia financiera del proyecto disminuye sus presupuestos, desfavoreciendo el ejercicio del control fiscal y disciplinario.

En este contexto, preocupa el hecho de contar con una partida fija de \$1.500 millones, desde 2013 hasta 2016, para un total de \$6.000 millones, según el Plan Bogotá Humana. Al examinar las cifras asignadas desde el año 2003, es notable la variación negativa, que ha presentado el rubro de inversión, acentuándose en lo proyectado en el citado Plan. Situación similar, se refleja en los valores asignados a la Personería, \$4.000 millones, en contraste con los \$20.000 millones proyectados para la Veeduría.

Área metropolitana

Se propuso su creación en el programa; no obstante, lo plasmado en el proyecto se centra en el desarrollo del centro ampliado.

2. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN.

Con base en los Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, se establecieron dos estrategias de participación en torno al plan de desarrollo, el sistema de consulta ciudadana a través del Consejo Territorial de Planeación², y la consulta directa a la ciudadanía, compuesta por la promoción de "Cabildos Ciudadanos", "encuentros ciudadanos", "cabildos sectoriales o temáticos" y los mecanismos virtuales y de comunicación escrita, que en total arrojaron 63.298 aportes³.

² Señala "En esta oportunidad, el trabajo del Consejo Territorial de Planeación Distrital se inscribe en un escenario particular, provocado por la Administración de Gustavo Petro; siendo la primera vez que se permite la inclusión de las voces de la ciudadanía, en una etapa previa de elaboración del Plan."

³ Según informe presentado por Mauricio Kats, Subdirector de Seguimiento a la inversión Secretaría Distrital de Planeación, Mayo 9, en las instalaciones de la Contraloría de Bogotá.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3. RELACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La propuesta de plan de desarrollo Bogotá Humana, no contradice los ejes transversales del plan nacional de desarrollo 2010-2014 *"Prosperidad para todos"*, que son: *"Innovación"*, *"Buen gobierno"*, *"Adaptación al cambio climático"*;⁴ así como los mecanismos de ejecución del mismo, establecidos en el Título III *"Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional"*, *"Metas del Milenio"*, *"Convenios plan"* y *"Vivienda y ciudades amables"*.

Pese a ello, se evidencian posiciones divergentes sobre temas que han sido objeto de mesas de trabajo con el Gobierno Nacional, como son los casos del Metro, la Avenida Longitudinal de Occidente -ALO, entre otros, sobre los cuales, este organismo de control se pronunciará en el tratamiento de los ejes específicamente.

4. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"

4.1. Estructura del Plan

De acuerdo al proyecto, el Plan de Desarrollo, se estructuró en tres (3) Ejes Estratégicos, así:

1. *"Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo"*;
2. *"Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua"* y
3. *"Una Bogotá que defiende y fortalece lo público"*.

Estos tres (3) Ejes Estratégicos, se integraron así:

- Treinta (30) Objetivos;
- Treinta y cuatro (34) Estrategias;
- Treinta y tres (33) Programas;
- Ciento veintisiete (127) Proyectos Prioritarios;
- Trescientas doce (312) Metas de resultado y / o gestión;
- Setenta y cinco (75) metas de impacto;
- Setenta y ocho (78) Indicadores de Impacto y
- Trescientos veintidós (322) Indicadores de Metas de resultados y / o gestión.

En el anexo 1 se presenta la estructura y participación de estrategias, objetivos y programas de los tres ejes.

⁴ Artículo 3° del Plan Nacional 2010 – 2014, Pág. 1

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La distribución de recursos por sectores administrativos demuestra que el mayor peso lo representa movilidad, educación y salud, que en conjunto obtienen el 74.3% del Plan Plurianual del PDD como se puede ver en el cuadro 1.

CUADRO 1
Plan plurianual de inversiones 2012 - 2016 por sector
Administración central y establecimientos públicos*
Millones (\$) de 2012

Sector	Valor	Part. %
Movilidad	16.118.861	30,4%
Educación	14.824.915	27,9%
Salud	8.511.000	16,0%
Integración social	4.869.125	9,2%
Hábitat	3.262.076	6,1%
Cultura, Recreación y Deporte	1.640.481	3,1%
Gobierno	1.462.926	2,8%
Desarrollo Económico	1.080.603	2,0%
Ambiente	632.600	1,2%
Hacienda	305.505	0,6%
Gestión Pública	221.480	0,4%
Planeación	103.000	0,2%
Otras entidades	32.880	0,1%
Total	53.065.452	100,0%

* Incluye recursos del sector privado.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Planeación Distrital.
Subsecretaría de Planeación de la Inversión

5. EVALUACIÓN POR EJES ESTRATÉGICOS

5.1 Eje 1: Una Ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.

Tiene como propósito reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que dan lugar a procesos de discriminación o que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana.

A continuación se presentan las observaciones a las problemáticas tratadas en el proyecto de acuerdo, dentro de las metas de resultado/gestión que este ente de control considera de vital importancia:

El programa "Garantía del desarrollo integral de la infancia", recoge la atención a la primera infancia⁵ en los aspectos básicos, los proyectos prioritarios formulados incluyen acciones tendientes a brindar atención a esta franja poblacional en salud, educación y ambiente saludable para su desarrollo.

⁵ Conceptualmente, es pertinente referir que la Ley 1098 de 2006 "Codigo de Infancia y adolescencia", Artículo 29, concibe la primera infancia como la franja poblacional de cero (0) a seis años de edad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La magnitud de las cuatro metas de resultado de atención a primera infancia de 100%, está mal formulada, en razón a que no existe línea base ni está definida en términos absolutos la población a atender en jardines infantiles, considerando igualmente que se encuentra involucrados los niños-as de preescolar matriculados por la Secretaría de Educación Distrital, los cuales a 2011 alcanzaron los 63.638.

Ahora bien, en la Encuesta Multipropósito 2011 para Bogotá, se determina que el 47.6% (276.541 niños-as), de un universo poblacional determinado de 580.968, se están atendiendo a través de jardines infantiles en diferentes modalidades y por diferentes entidades, surge la inquietud referente a la atención de la población no cubierta (304.427 personas).

Complementaria a esta meta se encuentra la de *“Adecuar 836 y dotar 41 equipamientos para la atención integral a la primera infancia teniendo en cuenta condiciones de accesibilidad y seguridad”*, la cual contempla la infraestructura de los jardines infantiles. Es de vital importancia que se dé cumplimiento a los estándares de calidad requeridos⁶ y estudios previos de georeferenciación⁷. Llama la atención la falta de línea base que soporte la meta sobre la cantidad de jardines existentes y no es claro para este ente de control cual es el soporte técnico que justifique las cantidades a adecuar y dotar.

Si bien es cierto el diagnóstico de infancia contempla la situación de la primera infancia, el documento presentado por la Administración Distrital no es claro con respecto la situación de la niñez y de la adolescencia, entendida como la población entre los 6 y los 12 años de edad, y por adolescente las personas entre los 13 y los 18 años de edad; como lo exige el marco internacional y la normatividad adoptada por Colombia⁸ para garantizar y hacer efectivos los derechos allí consagrados.

Este ente de control llama la atención por cuanto sin tenerse una línea base confiable de la población discapacitada, en el proyecto de acuerdo se busca atender una población de discapacitados, que no refleja cobertura, avance o retroceso en la atención integral a estos ciudadanos.

En 2011, la atención se centró en 4.979 personas por parte de Secretaría Distrital de Integración Social y 8.336 por parte de la Secretaría de Educación Distrital. La meta propuesta refiere a la atención 18.000 niños-as en discapacidad, permitiendo visualizar un mínimo incremento de la población de 4.685, dentro de los cuales se involucran niños-as con talentos excepcionales, víctimas de conflicto armado, habitantes de territorios rurales; sin especificar la clase de discapacidad y el sostenimiento de los actuales atendidos.

⁶ Decreto 316 del 2006 “Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social para Bogotá D.C.”

⁷ Forma de identificación territorial de la demanda de bienes y servicios

⁸ Ley 1098 de 2006 artículo 204- Código de infancia y adolescencia.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En el programa *"Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad"*, se formula la reapertura del Hospital San Juan de Dios, generando expectativas en la ciudadanía por cuanto en la propuesta programática se estableció abrir el hospital *"como centro de prácticas para las universidades públicas y con capacidad de atención en servicios de alta complejidad y tecnología de punta"*, pero en el proyecto de plan de desarrollo las acciones formuladas se limitan a actuaciones administrativas y de gestión con el propósito de estructurar una propuesta para su reapertura.

Para la meta *"Ejecutar el 100% del Plan Maestro de Equipamientos en Salud, aprobado y programado para su ejecución en el período de Gobierno 2012-2016"*, se asignaron recursos por \$325.000 millones, los cuales son insuficientes para cumplir con lo propuesto, si se compara con la inversión del plan de desarrollo Bogotá Positiva que fue de \$648.715 millones para intervenir en el 40% de los equipamientos.

Es importante resaltar que de las 98 construcciones e intervenciones establecidas en el plan maestro de equipamientos en salud (agosto de 2006 a diciembre de 2011) se han recibido 12, se encuentran en ejecución 43 y los restantes 43 no cuentan con presupuesto.

La meta *"Poner en marcha 83 centros de salud y desarrollo humano al 2016"*, para la implementación del nuevo modelo de atención primaria en salud, con el fin de fortalecer la presencia institucional en los territorios de la ciudad, es imprecisa, toda vez que los "centros de salud y desarrollo humano" no se encuentran dentro de la tipología establecida en el plan de equipamientos, dejando la incertidumbre, si son nuevos equipamientos de atención de la red pública adscrita a la Secretaría Distrital de Salud ó si es la adecuación de los equipamientos existentes (UBAS, UPAS y CAMIS).

De otra parte, llama la atención al ente de control, que frente a la problemática estructural de la red pública hospitalaria en el Distrito Capital, hoy identificada por la deuda de las EPS's, que es sólo una de sus causas, en el proyecto no se contempla un programa para salvaguardar la red pública.

El programa *"Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender"*, contempla las principales acciones de la política educativa. Con él la administración *busca* reducir la brecha de calidad de la educación a partir de la ampliación de una oferta educativa pública incluyente y de calidad que garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y jóvenes que potencie sus capacidades para la apropiación de saberes.

Se entiende que todas las acciones que se formulan a través de este programa tendrán como población objetivo los niños, niñas y jóvenes matriculados en el sistema oficial; de ser así, no determina la estrategia, ni los compromisos que vinculen a los colegios privados de bajo costo a los que asisten niños de menores ingresos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la propuesta programática se planteó la implementación de la jornada única educativa, no obstante, el proyecto cambia la modalidad a “jornada extendida” la cual se implementara de manera progresiva en los colegios oficiales. Ante esta estrategia, la administración deberá en el corto plazo armonizar los currículos y Proyectos Educativos Institucionales – PEI y de forma general, modificar los procesos pedagógicos que se desarrollan en cada colegio. La atención integral en jardines infantiles, obliga articular desde lo misional los Sectores Educación, Integración Social y Cultura, Recreación y Deporte, lo cual generará revisión y ajustes de los procedimientos internos de las entidades involucradas.

Plantea el programa y el proyecto prioritario “Garantía del derecho con calidad y gratuidad”, en el que una de sus metas es el aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad. Al respecto es importante precisar que en los diferentes reportes⁹ presentados por la Secretaría de Educación, la matrícula de la ciudad comparada las vigencias 2011 y 2010, se reduce de manera significativa en 42.565 niños y jóvenes. En el caso de los colegios oficiales su disminución fue de 42.324 y en los privados de 241 alumnos. Sin desconocer que la población en edad escolar se ha reducido en 8.558 niños y jóvenes comparadas las dos últimas vigencias. Ante esta situación, la administración debe identificar las causas, para redefinir estrategias con el objeto de incrementar la participación de la matrícula oficial.

De otra parte, la administración Distrital no señala estrategias que articulen el “Programa Súperate¹⁰” del orden nacional con el Distrito, el cual contempla cuatro grandes componentes: las competencias deportivas y académicas, los incentivos para los estudiantes, docentes, instituciones educativas y las jornadas escolares complementarias. Estas apoyarían los propósitos de la administración, de garantizar la excelencia académica y la formación integral de los educandos.

Es importante resaltar que el proyecto de acuerdo, no incluye metas ni estrategias tendientes a atender la problemática de seguridad y convivencia escolar en los establecimientos educativos distritales, tipificando una modalidad de violencia que afecta a los estudiantes y en algunos casos a los docentes, entre las que se encuentra el denominado matoneo¹¹.

Respecto a la problemática de deserción y reprobación escolar, no se evidencian acciones ni metas tendientes a su solución. Al respecto este organismo de control se pronunció¹², señalando el incremento de la deserción y la reprobación de los estudiantes de los colegios ubicados en las cinco (5) localidades con mayor población

⁹ Balance Social –Secretaría de Educación. Febrero 12 de 2012. Perfil Educativo-Bogotá 2011

¹⁰ Programa a cargo del Ministerio de Educación y Coldeportes

¹¹ Es un tipo de violencia escolar que incluye diversas conductas de maltrato verbal, físico, electrónico o psicológico.

¹² “Baja efectividad en las acciones ejecutadas por la Secretaría de Educación Distrital motivada por la deserción y reprobación del año escolar de 64.183 estudiantes en el 2010, de una muestra de 42% de los colegios oficiales de Bogotá” del 20 de diciembre 2011

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

en edad escolar. En el estudio la Contraloría de Bogotá recomendó la adopción de medidas que permitan que todos los niños, niñas y jóvenes cumplan con los compromisos académicos para la aprobación del año escolar; con criterios y procesos que faciliten la promoción al grado siguiente, de aquellos estudiantes que no la obtuvieron en el año lectivo anterior, bajo la observancia de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, para que con ello se contribuya al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, entre ellos una educación de calidad

De igual forma, el proyecto, no contempla los compromisos que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas –UDFJC- debe asumir con la ciudad, particularmente con las poblaciones que tienen menores posibilidades, considerando que de 35.860 aspirantes 30.050 no obtuvieron cupo para ingresar a la educación superior; situación que ha sido reiterativa en la última década¹³.

Este ente de control resalta esta grave omisión en el proyecto de acuerdo, máxime cuando se formula el proyecto prioritario "*Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior*", en el que la –UDFJC-, tiene el compromiso de participar de manera activa, cuando aun existen acciones pendientes correspondientes al convenio 174 de 2005 suscrito entre la institución universitaria y la Secretaría de Educación y cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 384 de 2009, que garantiza que los jóvenes de las instituciones educativas públicas tengan la posibilidad de acceder y continuar su educación superior.

El programa "*Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas*", el proyecto ofrece vivienda digna a las víctimas del conflicto armado alrededor de 40.000 viviendas. Se presenta un gran incremento frente al plan anterior en el que se formuló ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas.

Con el propósito de contraer la ciudad en lugar de expandirla, se propone construir viviendas de interés prioritario en el corazón de la ciudad, complementadas con obras de intervención urbana, la iniciativa apunta a construir 70.000 viviendas, cuando el déficit en la ciudad es de 120.000.

Se debe tener en cuenta que redensificar (construir viviendas de propiedad horizontal en lugares donde existen casas) el centro, implica adquirir predios más costosos que en otras partes de la ciudad, así como renovar la infraestructura de los diferentes servicios públicos.

Buena parte de las viviendas de interés prioritario serán para las víctimas del conflicto, problema de grandes proporciones que no sólo no ha podido resolver el gobierno nacional, sino que traería graves repercusiones para el Distrito debido a que se

¹³ Informe de Auditoría en el primer semestre de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

estimularía a esta población a concentrarse en Bogotá. Para la población no desplazada de la ciudad que enfrenta déficit de vivienda sólo se programa la construcción de 30.000 viviendas.

En el programa: *“Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas”*, la administración distrital, en la implementación de la política pública *“Reparación Integral a las Víctimas”* y de la Ley 1448 de 2011, recoge y da continuidad a las acciones llevadas a cabo por el Distrito relacionadas con la población víctima de desplazamiento por conflicto armado. No obstante, la situación real sobredimensiona las posibilidades concretas del Distrito para dar cumplimiento a estas intenciones de gobierno, que aunque loables, se vislumbran como de difícil realización, por cuanto se evidencian falencias en la delimitación de competencias intersectoriales de Gobierno y Gestión Pública para la implementación de los proyectos de inversión referidos a esta temática, situación que dificultará el seguimiento y la determinación de responsabilidades en su posterior ejecución.

Se generan dudas con respecto a la viabilidad de los programas y proyectos relacionados con la reparación a las víctimas, ya que conforme a la Ley, el cumplimiento cabal no es de responsabilidad directa del Distrito Capital, sino de la Nación. Compete al Distrito realizar actividades complementarias que coadyuven en la implementación de la normativa, las cuales se han ejecutado con limitaciones tanto logísticas como económicas¹⁴. A la fecha, el Distrito no dispone de los recursos necesarios que debe aportar la nación, para abordar la problemática en los términos planteados.

La implementación de los programas y proyectos conforme a la Ley de víctimas requiere de la consolidación de bases de datos expeditas, que identifiquen con claridad a la población víctima, la oferta de servicios brindada por parte del Estado a la misma y la situación actualizada de la población en atención a dicha oferta; mayor coordinación territorial e interinstitucional Nación-Distrito y aportes reales por parte de la Nación para hacer efectivo el goce y restablecimiento de los derechos de las víctimas.

El programa *“Ejercicio de las Libertades Culturales y Deportivas”* incluye el proyecto prioritario *“Cotidianidad Libre y Activa”*, dentro del cual no se evidencian metas o acciones que permitan *“...identificar, conservar, mantener y crear las características del paisaje cultural urbano y propender por una infraestructura equilibrada en el territorio...”*¹⁵, cuando los equipamientos de la Red de Infraestructura Territorial Cultural¹⁶, proyectan su ejecución dentro de la vigencia del proyecto.

¹⁴ pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá sobre desplazados de enero de 2012.

¹⁵ Artículo 6 del Decreto 465 de 2006.

¹⁶ Decreto 430 de 2011

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Cuadro 2
Equipamientos de la Red de Infraestructura Territorial Cultural propuesto

Localidad	Localización	Año
Suba	Operación Estratégica Centralidad Suba	2015
Ciudad Bolívar	Operación Estratégica Eje Integración Sur	2015
Engativá	Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Engativá	2015
Usme	Operación Estratégica Nuevo Usme-Eje de Integración Llanos	2015

Fuente: Decreto 430 de 2011

Igualmente, dentro de las metas del proyecto prioritario "*Canal Capital: Televisión Pública para los Derechos*", no se encuentran explícitas las acciones que se deben adelantar, relacionadas con los lineamientos dados por el Ministerio de Cultura, en cumplimiento de la Política Pública de Comunicación Ciudadana y Comunitaria¹⁷.

En el programa "*Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional*" el proyecto de acuerdo, no permite visualizar la política de seguridad alimentaria adoptada e implementada en el Distrito Capital, no discrimina la población real a atender, no precisa una línea base de referencia, convirtiéndose en un riesgo para el manejo de los recursos públicos.

Los proyectos pretenden garantizar alimentación a diferentes tipos de población, sin clarificar los beneficiarios¹⁸, con el riesgo de que se presente duplicidad del beneficio en las diferentes modalidades, aspectos que en los anteriores planes de desarrollo ya se tenían caracterizados, además, que obliga a la Administración a implementar controles efectivos.

En los programas y proyectos presentados no se incluyen metas que impliquen seguimiento nutricional a la población beneficiaria, que permita medir la efectividad en la disminución en los índices de desnutrición.

La estrategia de abastecimiento propuesta en el proyecto incluye únicamente el componente de mercados campesinos¹⁹, del plan maestro de alimentación y seguridad alimentaria, sin considerar elementos planteados con fuerza en la exposición de motivos, en el documento base y en la política pública de competitividad y

¹⁷ Documento del Consejo Nacional de Medios Ciudadanos y Comunitarios de fecha 21/11/11: i) una política pública regional y local de Comunicación Ciudadana, comunitaria y alternativa; ii) formulación de proyectos de fortalecimiento de los medios y procesos de comunicación ciudadana, comunitaria y alternativa; iii) inclusión de convenios de gestión, dotación de equipamiento, redes de datos y comunicación, entre otros; iv) planes de incentivos, premios, concursos y financiamiento estatal a la producción y v) promoción y divulgación de las prácticas culturales de los grupos poblacionales.

¹⁸ Poblaciones atendidas por las Secretarías de Educación e Integración y comedores comunitarios.

¹⁹ www.alimentabogota.gov.co "que se llevan a cabo en 9 puntos de la ciudad una o dos veces al mes, vendiendo \$12.800 millones de pesos, en los últimos 4 años

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

productividad²⁰. Igualmente, no contempla la organización del consumo a través de nutriendes²¹.

En el programa "Ruralidad humana", el proyecto prioritario "Revitalización del hábitat rural", no cuantifica el número de viviendas a revitalizar.

Con relación al programa "Trabajo decente y digno" cuyos proyectos son: "Articulación para la generación de trabajo decente y digno", "Misión Bogotá, formando para el futuro", "Formación, capacitación e intermediación para el trabajo", los proyectos se reducen a unas metas de población vulnerable, cuyo número no resulta significativo en el mercado laboral del Distrito. No se consideran en las estrategias del proyecto la construcción de una política pública de empleo e ingreso y formalización laboral, como se ha planteado, tanto, por el Gobierno nacional, la Administración y en particular la Cámara de Comercio de Bogotá.

La meta "Atención integral a la población víctima de la violencia armada" es difusa; en tanto que la atención integral, conlleva muchos más componentes que la capacitación y vinculación laboral. La violencia armada²² de "víctimas del conflicto armado", es decir, excluye la violencia intrafamiliar, la generada por la delincuencia común, la conflictividad ciudadana, asociada a riñas o intolerancia.

El programa "Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos" en el proyecto prioritario "Progresividad en las tarifas de servicios públicos", si se cuantifica entregando el mínimo vital de 6 metros cúbicos al 100% de los suscriptores de estratos 1 y 2, excluyendo al estrato 3 el cual tenía contemplado en la propuesta de gobierno.

En el proyecto "Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia", no se cuantifica el número ni la magnitud del subsidio o los subsidios, lo que dificulta realizar el seguimiento de la focalización y el cumplimiento del proyecto.

En el programa de gobierno, la Administración, propuso un modelo de densificación de la vivienda social en altura (VIS y VIP), refiriéndose a vivienda bien localizada, para contrarrestar la tendencia que venía surtiéndose en la planificación y el desarrollo urbano, como expansión de la ciudad (Plan Zonal del Norte), la cual afecta seriamente, según el proyecto, áreas productivas donde además se localizan importantes fuentes de agua para el abastecimiento de la ciudad.

²⁰ Acuerdo 064 de 2011.

²¹ Decreto Distrital 315 de agosto de 2006, Artículo 2º: "... 15. NUTRIRED: Es la constitución de redes de integración de gestión por vecindad urbana. Su función es organizaorganizar la operación de abastecimiento de los territorios urbanos e integrar el procesamiento, manejo de los alimentos, la gestión comercial de todos los agentes económicos y la dinamización de los circuitos económicos locales".

²² Categoría mucho más amplia que la consignada en la Ley 1448 de 2011

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Propone, entonces con la recuperación del centro para estos tipos de vivienda, la disposición de la zona llamada *centro ampliado*²³, para la renovación urbana expresada en rehabilitación de los inmuebles en desuso y acompañada de rehabilitación y ampliación de los servicios públicos y de la infraestructura requerida, mediante un control normativo para evitar la especulación en los precios de tales suelos.

Esta intención se reafirma en las proyecciones de financiación del proyecto en el programa de revitalización del centro ampliado para el periodo 2012 – 2016, por un total \$43.890 millones sobre el total \$32.620,5 millones del eje uno, lo cual no se refleja en los últimos estudios de planificación traducidos en el articulado final del proyecto POT.

Conforme a la planificación territorial vigente, el Distrito Capital se erige como el nodo principal, articulándose al resto de la región a través de elementos como la centralidad funcional regional, según la cual, la ciudad como núcleo ofrece a la región una gran variedad de servicios de alta jerarquía, los cuales tienen mayor densidad y diversidad en el denominado Centro Urbano Expandido de la ciudad. Esta centralidad funcional de servicios congrega actividades de carácter administrativo, cultural, deportivo, financiero y comercial.

La otra orientación aparece en la planificación territorial reciente como *centro de la ciudad* la que se expresa al consolidar el centro expandido como centro principal de la ciudad, fortaleciendo su carácter diverso que alberga actividades múltiples, con zonas de mayor densidad de actividad económica y/o vivienda, como se confirma en el Artículo 106 sobre las políticas territoriales para zonas urbanas.

En el tema de alcance regional sugerido por el POT, el proyecto de acuerdo, se limita a mencionar algunos proyectos, entre ellos, la intervención del Hospital San Juan de Dios con alcance regional y la intervención local en algunas operaciones de apoyo al desarrollo del centro; es el caso del aeropuerto el Dorado y del Centro Administrativo Nacional -CAN, lo cual supone la participación del D.C en apoyo a la estructuración normativa, de gestión, financiera y agilidad en los trámites para apoyar condiciones de autofinanciación o reducción de costos de gestión.

Sin embargo, este importante tema queda relegado a la intervención privada y se enfoca en el programa "*Bogotá, territorio en la región*" (Artículo 32) del eje dos con un presupuesto de \$2.657 millones (15.1%) de los \$17.556.8 millones propuestos.

En lo proyectado para el centro ampliado, se nota una fuerte intensión en actualizar y recuperar las necesidades de infraestructura, de mobiliario urbano y de redes de servicios públicos y urbanos, especialmente para ser concretados en programas de VIS

²³ Que va aproximadamente desde la Avenida Villavicencio sur, hasta la 100 y desde la Avenida Boyacá hasta los Cerros Orientales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y VIP, sin notarse un mayor esfuerzo por consolidar otras dinámicas urbanas tendientes a fortalecer actividades como el comercio y turismo histórico entre otras, que permitan hacer del centro una fuerza o motor de alcance regional e internacional. Pareciera que el centro de la capital está destinado a albergar población de estratos bajos en déficit habitacional y de población desplazada, pero no es clara la forma en que participaría esta población; en la consolidación y sostenibilidad de este tipo de proyectos.

Es importante establecer cuál es la intervención del sector público en el mercado inmobiliario, cómo regular la generación de renta del suelo, cómo hacer las transferencias de plusvalías urbanas al distrito, sin desestimular a los ciudadanos y a los inversionistas y si dentro de una misma manzana podría haber predios de estratos dos y cinco.

En el Programa “*Revitalización del centro ampliado*” el Distrito en una zona del centro de la ciudad correspondiente a 42 hectáreas, prioriza para formular planes parciales de renovación, en redensificación. La Administración desconoce o minimiza la complejidad que encierra la ejecución de proyectos de esta naturaleza y envergadura en Bogotá, como fácilmente se ha puesto en evidencia, con la ejecución de los proyectos Centro internacional de comercio Mayorista de San Victorino y Eje Ambiental y Cultural Manzana cinco las Aguas. Estos proyectos no han iniciado su construcción, por el contrario ha generado dos advertencias fiscales por parte de la Contraloría de Bogotá, por \$42.536 millones²⁴.

En conclusión, la ciudad podrá estar ad portas de futuros incumplimientos y resultados que llevarían a afrontar riesgo económico.

5.2. Eje 2: Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua

Es importante precisar que a pesar de la denominación ambiental que se le dio al eje 2, “*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*”; al cual se destina \$17.556.784 millones, del total de los recursos en el proyecto del Plan²⁵. Los proyectos a cargo de las entidades del sector ambiente²⁶, sólo se asignan \$632.600 millones de los recursos del proyecto y 3.6% de los recursos del eje; mientras que al programa “*Movilidad Humana*”²⁷, se destina la mayor parte de los recursos tanto del plan, como del

²⁴ Advertencia Fiscal para el proyecto San Victorino “Centro Internacional de Comercio Mayorista”, radicado ante la Alcaldía el 20 de mayo de 2011 con el Número 201156904 y Advertencia Fiscal por la no Construcción y funcionamiento de equipamiento urbano denominado CENTRO CULTURAL ESPAÑOL (CCE), conforme a los términos del convenio de cooperación Internacional (AÉCI), suscrito el 5 de diciembre de 2006; radicado el 30 de junio de 2011 ante la Alcaldía Mayor con el número 201170676.

²⁵ \$53.065.452 millones de 2012, para la Administración Central y Establecimientos Públicos 2012-2016

²⁶ Distribuidos en: \$541.600 millones a la Secretaría Distrital de Ambiente y \$ 91.000 millones al Jardín Botánico de Bogotá

²⁷ En 9 proyectos, dentro de los cuales se encuentran: *Ampliación, mejoramiento y conservación de la infraestructura vial vehicular y peatonal del distrito Capital* (arterial, intermedia, local y rural); “*La implementación del SITP*”; *Avance en la construcción del componente férreo*”; *Mejoramiento de las condiciones de la infraestructura vial y de transporte del componente flexible masivo del*

SITP (troncales del sistema transmilenio)”; *implementación de la red de intercambiadores modales y de estacionamiento en el marco del SITP*”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

eje, \$15.555.266 millones. En consecuencia, este ente de control considera que debe existir un equilibrio adecuado entre la inversión en infraestructura para la movilidad y la atención de los recursos naturales de la ciudad.

La escasa participación de recursos que se asigna a la temática ambiental de la ciudad, en el Plan de Desarrollo propuesto, corresponde a la inversión programada de \$476.734 millones de 2012²⁸, para el Programa "Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes de Bogotá", lo cual no se compadece con la inversión que en el anterior Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir mejor, 2008-2012", se le asignó a la meta "Ejecutar dos fases del programa de seguimiento y monitoreo de fluentes y afluentes" del Programa "Control a los factores que impactan la calidad de ambiente urbano", que fue de \$1.625 millones constantes de 2011²⁹.

De otra parte, es necesario tener en cuenta el pronunciamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), referente al cambio climático³⁰, a las causas del mismo (Gases Efecto Invernadero –GEI–), y que dentro de las fuentes que contribuyen a los GEI están entre otras las emisiones por Dióxido de Carbono CO₂, producidas tanto por combustibles fósiles (utilizados en el transporte de pasajeros) como por la producción industrial. A pesar de lo anterior, se encontró que el proyecto, no considera la contaminación atmosférica que se produce en la ciudad por fuentes fijas como las industrias³¹.

Igualmente, se encontró que en el programa "Bogotá Humana Ambientalmente Saludable", cuya meta de impacto corresponde a: "20 localidades con Índice de calidad ambiental mejorados", proyecto "Un mejor ambiente para Bogotá", en la meta de resultado y/o gestión "Reducir en 5% la contaminación sonora en tres áreas estratégicas de Bogotá", no incluyó línea base, por lo que no se precisa, a qué se refiere (o corresponde) ese 5% de la meta, además se deja sin especificar las tres (3) áreas de la ciudad en las cuales se reducirá la contaminación sonora.

Llama la atención la denominación con la que en el proyecto, se identifica en el eje 2, el programa "Basura Cero", por cuanto, el hecho de llegar a disminuir los residuos sólidos en

²⁸ Tomado el 10 de mayo de: www.bogotahumana.gov.co/images/PDF/pdfbogotahumana.pdf. Proyecto de Acuerdo "por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas "Bigitá Humana" Plan Plurianual de Inversiones 2012 -2016 Administración Central y Establecimientos Públicos

²⁹ Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de la Inversión /DPSI. Plan de Acción 2008-2012 Componente de Gestión e Inversión por entidad. Secretaría Distrital de Ambiente. Sistema de Seguimiento al plan de Desarrollo – SEGPLAN, Bogotá Positiva Para Vivir Mejor - Con corte al 31 de diciembre de 2012

³⁰ Tomado el 8 de mayo de 2012 de: http://www.pnud.org.co/ime_upload/616264616264343435337373353535/Brochure%20resumen%20Proyecto.pdf. Cambio Climático: "... uno de los mayores desafíos que la humanidad deberá afrontar en el presente siglo. Amenaza el logro de los Objetivos del Milenio (ODM) y puede acarrear un retroceso en los niveles de desarrollo humano en todos los países, especialmente aquellos en desarrollo y en las comunidades más pobres y vulnerables. Por este motivo y porque los impactos del cambio climático son diversos y complejos, éstos deben tomarse en cuenta a conciencia dentro de los procesos de planificación"

³¹ Secretaría Distrital de Ambiente. En el inventario de emisiones contaminantes que se generan en el Distrito Capital, en el último estudio realizado en el año 2008 por la Universidad de los Andes y financiado por la Secretaría Distrital de Ambiente, se identificaron mil cuatrocientas setenta y seis (1.476) fuentes de emisión industriales ubicadas en el Distrito Capital, estas se categorizaron en 14 grupos según los equipos de combustión y el tipo de combustible empleado, considerando las emisiones de PM, NO_x, COT y CO₂, en dicha investigación se demostró que las fuentes fijas aportan más del 40% de las emisiones para Material Particulado (PM), adicionalmente se señaló que para NO_x, THC, CO y CO₂, el aporte de las fuentes del sector industrial es significativamente menor al aporte de fuentes móviles.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la ciudad, con la implementación de un adecuado Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS³²) en cualquiera de sus etapas, corresponde a algo que se concibe como susceptible de ser realizado en el período del plan de desarrollo³³; pero que en un período de 4 años, se alcance un nivel de “Basuras Cero”, es algo difícil de lograr, por cuanto la ciudad no dispone de los recursos financieros, ni de las tecnologías especializadas para ello.

Igualmente, se evidenció que en la estructura de las metas de los programas del eje 2, no está claramente determinada la totalidad de proyectos prioritarios que se establecen en el proyecto, por cuanto, para el programa “Basura Cero”, sólo se incluyeron metas para cinco (5) proyectos prioritarios, cuando en el artículo 30 del proyecto de acuerdo (página 53), aparecen seis (6) proyectos prioritarios para este programa. El proyecto prioritario excluido en el documento “Metas por proyectos programas Eje 2”, corresponde al proyecto prioritario “1. Estrategia de Producción Sostenible”³⁴.

Respecto al recurso natural paisaje, a la estética y el espacio público de la ciudad, en el proyecto, se incluyen metas para la recuperación ecológica, ecosistemas, zonas de manejo y protección ambiental, pero, plantea un tratamiento de legalización de fuentes de contaminación visual, como son los elementos de publicidad exterior visual al incluir la meta “Legalizar el 50% de los registros de publicidad exterior visual en Bogotá” del proyecto “Mejorar un ambiente para Bogotá”, del programa “Bogotá Humana Ambientalmente Saludable”, legalización que este ente de control fiscal considera inconveniente y contrario a las normas de protección del espacio aéreo, la estética, el paisaje urbano, la integridad del medio ambiente y la publicidad exterior visual que rigen el territorio nacional y específicamente a Bogotá³⁵.

En el programa “Recuperación de la Estructura Ecológica Principal y de los espacios del agua”, en el proyecto “Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá”, se señala “Realizar monitoreo, control, seguimiento y evaluación permanente de los factores que afectan la calidad del agua de los afluentes del río Bogotá. Se ejecutará el Plan de saneamiento y manejo de vertimientos y se aumentará el volumen de agua tratada vertida al río en beneficio de la región”, desconociendo que actualmente la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), cuenta con el programa de monitoreo y seguimiento del recurso hídrico y que por tanto no se parte de cero, sino que por el contrario, se debe continuar con el monitoreo, control y seguimiento de este recurso, que viene adelantando la autoridad ambiental del Distrito Capital.

³² Decreto Nacional 1713 de 2002. Artículo 1°. Definiciones... Gestión Integral de Residuos Sólidos. “Es el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final”.

³³ Resolución 1045 de 2003, emanada del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Art. 8. “Horizonte de análisis y proyecciones de los PGIRS. La elaboración del Plan se realizará para un horizonte de análisis y proyecciones de 15 años, su implementación se programará y ejecutará por fases acordes con los Planes de Desarrollo Municipal o Distrital, según sea el caso”.

³⁴ para este proyecto se describe: “Busca reducir las basuras generadas mediante la sustitución de insumos y productos finales por recuperables o biodegradables, a través de la elaboración de diagnósticos y la concertación de convenios o acuerdos sectoriales de producción limpia con gremios o industrias productoras”.

³⁵ Ley 140 de 1994: “Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional”; Acuerdo 79 de 2003, artículo 87, numeral 7; Decreto Distrital 505 de 2003 “Por el cual se declara el estado de Prevención o alerta amarilla por contaminación de elementos de publicidad exterior visual y se suspende el registro de vallas en el Distrito Capital”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El proyecto no contempla acciones de mitigación de alto impacto desde el punto de vista ambiental, entre las que se pueden resaltar entre otras: manejo de arbolado urbano, recuperación del espacio público en zonas verdes; es decir, las acciones propuestas no son suficientes porque deja de lado normas necesarias para la implementación de acciones de carácter técnico en terreno³⁶.

Para dar cumplimiento con lo incluido en el Programa de Gobierno "*Bogotá Humana Ya*", 2012-2015 referente a "*terminar con ...el modelo de ciudad depredador del medio ambiente*", y de "*Un territorio que enfrenta el cambio climático ...*" incorporado en el proyecto, se debe ajustar por parte de la Administración, en aquellos aspectos que no se tuvieron en cuenta, y que esta Contraloría mencionó en los párrafos precedentes, referentes a la temática ambiental, sobre todo en la aplicación de lo establecido en las seis políticas ambientales adoptadas para el Distrito Capital³⁷, para que se logre no solo adaptar la ciudad al cambio climático, sino terminar con el modelo de ciudad depredador del medio ambiente.

Río Bogotá

No se encuentra una estrategia concreta que de continuidad al "*Programa de saneamiento del río Bogotá*"³⁸ por lo que este organismo de control considera que presuntamente se puede configurar un detrimento patrimonial, teniendo en cuenta que la nueva estrategia planteada por la administración no es clara en el objetivo de descontaminación.

³⁶ El Acuerdo 327 de 2008 "por medio de la cual se dictan normas para la planeación, generación y sostenimiento de zonas verdes denominadas "Pulmones Verdes" en el Distrito Capital", el Decreto Distrital 531 de 2010, que derogó totalmente el Decreto Distrital 472 de 2003 que reglamenta la Silvicultura Urbana, Zonas Verdes y la Jardinería en Bogotá y define las responsabilidades de las Entidades Distritales en relación con el tema, que igualmente reglamenta los Planes Locales de Arborización Urbana (PLAUs) y establece como determinante la articulación del Sistema Único de Información SIA-SIGAU (Sistema de Información Ambiental-Sistema de Información Geográfico del Arbolado Urbano), para las acciones que tengan que ver con el arbolado urbano del Distrito Capital; el Acuerdo 435 de 2010 que "dicta los lineamientos para ampliar la cobertura arbórea en parques y zonas verdes, de equipamientos³⁹ urbanos públicos"; igualmente el Acuerdo 418 de 2009 "por el cual se promueve la implementación de tecnologías arquitectónicas sustentables como techos o terrazas verdes en el Distrito Capital"; el Decreto Distrital 607 de 2011 "por medio del cual se adopta la Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital".

✓ ³⁷ "*Política Pública de Educación Ambiental*", adoptada y reglamentada inicialmente con el Decreto Distrital 617 de 2007, el cual fue modificado con el Decreto Distrital, 675 del 29 de diciembre de 2001, que rige a partir del 2 de enero de 2012, (publicada en Registro Distrital 4805).

✓ "*Política, para la Gestión y Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital*", adoptada mediante Decreto Distrital 607 del 22 de diciembre de 2011, que rige desde el 27 de diciembre de 2011, (Publicado en Registro Distrital 4801)

✓ "*Política de Humedales del Distrito Capital*", adoptada mediante Decreto Distrital 624 de 2007, que rige desde el 28 de diciembre de 2007 (publicado en el Registro Distrital 3902 del 28 diciembre de 2007).

✓ "*Política Distrital para Salud Ambiental para Bogotá 2011- 2013*", adoptada mediante el Decreto Distrital 596 de 2001, la cual rige desde el 21 de diciembre de 2011 (publicada en el Registro Distrital 4797 del 21 de diciembre de 2011).

✓ "*Política para el Manejo del suelo de Protección del Distrito Capital*", adoptada con el Decreto Distrital 468 de 2008, que rige desde el 24 de diciembre de 2008 (publicada en el Registro Distrital 4124 del 24 de diciembre de 2008).

✓ "*Política Pública Distrital de Ruralidad*", adoptada con el Decreto Distrital 327 de 2007, que rige desde el 25 de julio de 2007 (Publicada en el Registro Distrital 3805 del 25 de julio).

³⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", Mesa de Trabajo del 21 de junio de 2011, de la AP. 01-479 Demandante: Gustavo Moya Angel y otros. Se estimaron las siguientes fuentes para el Programa de Saneamiento del Río Bogotá: Total fuentes:

\$1.528.420 millones de 2010, distribuidas así: PTAR FASE I: 2010 -2015:\$791.174 millones de 2010 y PTAR II FASE 2016-2040: \$1.528.420 millones de 2010

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el programa “Movilidad Humana” con relación a la creación de una entidad gestora que dirija los diseños de los sistemas de transporte eléctrico y férreo para la ciudad³⁹. El proyecto en su artículo 28, autoriza a la Empresa Transmilenio S.A., para diseñar y gestionar el proyecto de implementación del modo férreo en la ciudad y la región, en todas sus fases y modalidades, sin que se presenten las consideraciones de dicha decisión que la sustenten, en razón a que actualmente, a la entidad le corresponde de conformidad al artículo 2º del Acuerdo 04 de 1999: “la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de Transporte Terrestre Automotor”⁴⁰ (subrayado nuestro), sin que se exprese si modifica, amplía o deroga dicho objeto.

En el proyecto “Ampliación, mejoramiento y conservación de la infraestructura vial vehicular y peatonal del Distrito Capital (arterial, intermedia, local y rural)” falto formular la estrategia que apunte a disminuir el problema del estado y del deficiente inventario de la malla vial. La propuesta de la administración es la intervención, la construcción de 1.6% de nuevas vías y la conservación de 35.2%, es insuficiente frente a la magnitud de la problemática de la movilidad.

La meta de rehabilitación de 0.4% con 61.4 Km., no se compadece, cuando al 2011 se cuenta con 7344 Km. – carril en mal estado, lo que equivale a un 43% del total de la longitud de malla vial existente de 15.275,8 Km. carril. Además, hay imprecisión entre la meta planteada y las cifras de los Km. para rehabilitación y mantenimiento del mal estado de las vías, expresada, así: “Conservar el 79 % de la Red Vial de la Ciudad mediante la Rehabilitación de 61,4 Km y el Mantenimiento de 5.189 Km”, debe ser “conservar el 35:2% de la red vial de la ciudad...”, de acuerdo a los cálculos correctos.

Recursos para la malla Vial. Según estadísticas presentadas en el Observatorio de Movilidad de la Cámara de Comercio de Bogotá y la Universidad de los Andes, “es necesario que la Ciudad invierta cerca de \$9.69 billones para realizar labores de mantenimiento y rehabilitación que lleve a un estado “bueno” toda la malla vial mixta de la ciudad, teniendo en cuenta la renovación de redes”.⁴¹

En este proyecto no se identifica una estrategia financiera para garantizar un flujo de recursos suficiente y constante para el mejoramiento de la red vial. En el proyecto se plantea financiar la capacidad de pago de las familias, por cuanto a criterio de la Administración la autosostenibilidad no es asunto de cada modo de transporte, sino que debe ser tratado de manera global, proponiendo fuentes distintas a la tarifa⁴², no busca

³⁹ En cumplimiento al numeral 1, artículo 2 de la Ley 310 de 1996.

⁴⁰ Ley 310 de 1996. - La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.

⁴¹ Observatorio Movilidad – Cámara de Comercio de Bogotá y Universidad de los Andes 2010, versión 5º

⁴² Nuevas fuentes: peajes de vehículos privados, tarifas a parqueaderos, valorización, participación en plusvalías, alquiler de locales en las estaciones e intermodales y cobros por aviso publicitarios.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

otras fuentes de recursos para recuperar la malla vial de la ciudad. Con lo anterior se evidencia que sólo se pretende conservar la existente más no ampliarla.

En cuanto a la meta "Ampliar la red de Transmilenio, en 21.19% mediante la construcción de las Troncales Av. Boyacá y 68, y nuevas conexiones sobre la red troncal existente" (84 km) las troncales línea de transmilenio av. 68 o Congreso Eucarístico: Av. 68 entre Troncal Caracas y Troncal Auto norte, Av. España entre troncal Auto norte y Carrera 7ª (19.89km). Línea Transmilenio Avenida Boyacá – Av. Boyacá entre Portal Tunal y Av. San José (Cll.170); Avenida San José (Calle 170) Prolongación hasta Autopista al Llano (Yomasa) (34.95km) suman 54.84 km.

La Administración se compromete con la construcción de 17.8 km. (21.19%) de los 84 km. programados en el proyecto. Lo que evidencia que en los 4 años del Plan de Desarrollo no alcanzará a cumplirse.

Si se consideran los otros proyectos incluidos en la meta, y los \$2,28 billones que se presupuestan para este proyecto, no es claro el alcance, las obras y los kilómetros que se financiarán.

Extensión del Sistema Rígido del Sistema Integrado de Transporte Público. – sistema de trenes. Meta "Avanzar en la construcción del componente férreo y de cables aéreos del Sistema Integrado de Transporte Público". Se genera duda frente al tamaño de la inversión, donde se proyecta invertir \$8,45 billones, siendo el de mayor inversión, porque incluye la construcción de los metros pesado y ligero y dos metro cables.

Cuadro 3
Proyecto modo férreo

Proyecto	Kilometraje
Primera Línea del Metro Pesado	5,0
Construcción Metro Ligero Cra. 7ª desde (Cl. 109 a Portal 20 de Julio)	25,0
Construcción Metro Ligero Anillo Férreo y Extensión Corredor Férreo hasta Av. Ciudad de Cali	19,1
Total Modo Férreo	49,1

Fuente: Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Bogotá Humana Ya 2012-2016

En el marco del proyecto "Avanzar en la construcción del componente férreo y de cables aéreos del SITP", se formula construir 5 km. de la red de metro pesado equivalente a 12.16%. No se precisa la inversión total para esta obra, su costo, el flujo de la inversión y si los recursos que se deben pignorar a la nación en cumplimiento de la Ley 310/96 están incluidos en los \$8.45 billones; además, no se encuentra referencia de la financiación específica para la ampliación hasta Suba.

Con respecto al metro ligero, que comprende el anillo férreo por el borde oriental sobre la Carrera. 7ª desde el portal del 20 de Julio hasta la Calle 193, las preguntas que hace este organismo de control por no encontrar dentro del texto del proyecto del plan son

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cómo pretende conectar o interrelacionar el metro ligero y la troncal de la carrera 10ª ya construida la cual sale del mismo portal y cómo se complementan.

Es conveniente para las finanzas públicas del Distrito contar con los estudios técnicos que soporten cualquier decisión, avalados por el proceso de participación ciudadana, que permitan definir la viabilidad o no del proyecto metro ligero, para esta vía como movilización masiva de personas.

Para un acertado ejercicio y bienestar de las finanzas distritales, es importante que se llegue a un consenso, tanto con quienes se “ganaron” la licitación para su construcción⁴³, como con el operador de la zona Usaquén, con el propósito de no afectar el patrimonio del Distrito Capital. De éste modo, se puede llegar a acuerdos de modificar o disolver los contratos ya firmados, con el fin de hacerlos partícipes del proceso y que permita tomar la decisión del metro ligero.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que esta propuesta no solo afecta el trazado original de la carrera 7ª y su contratación, también, al tramo sur que va del portal del Veinte de Julio a la calle 36, el cual presenta grandes retos de ingeniería y de costos, ante las dificultades por el ancho de las vías y los distintos equipamientos de interés cultural y patrimonial, además del impacto sobre la actual troncal de la carrera décima.

Es de anotar que la administración ha comunicado a este órgano de control que en el marco del proyecto Corredor Verde y mediante el cual se elaboró el documento denominado “Proyecto Corredor Verde. Solución Urbana Integral Carrera Séptima”, de los proyectos del Plan Distrital de Desarrollo, se ha incluido como solución de transporte en el Corredor Carrera 7ª la sustitución de la operación de buses articulados por vehículos eléctricos tipo metro ligero y que al respecto esta en elaboración y construcción un documento que incluye experiencias internacionales, tecnologías disponibles, condiciones de oferta y demanda del borde oriental, perfil del corredor y definición de condiciones de operación a partir de evaluaciones preliminares de demanda. Lo cual evidencia que tal decisión se soporta en estudios parciales y no corresponden a todo el corredor propuesto.

Avenida Longitudinal de Occidente- ALO.

Preocupa a este ente de control, que el señor Alcalde Mayor, no ha ejecutado acciones que reflejen hechos concretos, que permita dar una solución que no implique la pérdida de \$224.048.7 millones, por concepto de estudios y diseños, compra de predios y ejecución de obra, por el contrario, no se tiene conocimiento de cuáles serán las decisiones que se adoptarán por parte de la Administración Distrital con relación a este

⁴³ Contrato número 033 de 2010 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y la Sociedad Transmilenio Carrera 7 SC S.A.S por \$83.6 millones

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

tema. Es preciso que se realicen audiencias públicas que permitan la participación de la comunidad y que estas manifiesten el sentir frente a la construcción de la ALO.

Mejoramiento de los Accesos a la Ciudad. No se hace referencia al mejoramiento de los accesos a la ciudad, se menciona un proyecto de "Mejoramiento de las condiciones de la infraestructura vial para el transporte de carga y mercancías", planteando la meta "Construir las vías e intersecciones viales en zonas de abastecimiento y áreas de actividad industrial y comercial de la ciudad. Pero no identifica los tramos que se requieren para el mejoramiento del acceso a la ciudad lo que permitiría facilitar la competitividad con la región y con los nuevos retos que impone el tratado de libre comercio (TLC).

Articulación Regional. Tanto el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como el Plan Maestro de Movilidad para ciudad de Bogotá, incorporan proyectos para mejorar la accesibilidad entre el Distrito Capital y la región que entre otros se adelantan conjuntamente con la nación y el departamento, como es el caso del tren de cercanías lo cual facilitaría la disminución en el ingreso del parque automotor de toda la región a la ciudad, facilitando la movilidad y evitando el deterioro de la malla vial existente, pero dentro del cuerpo del proyecto, no se contempló una meta para definir competencias administrativas, técnicas y financieras.

Administración de los Proyectos del Plan Maestro de Movilidad. Con respecto a proyectos contemplados en este plan tales como el Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Urbana y Regional (SIMUR), Sistema Inteligente de Transporte (SIT) e Intercambiadores Modales, no se indica cuál es la estrategia de la administración distrital para la gerencia de estos proyectos y así garantizar la coordinación interinstitucional.

Espacio Público y uso de estacionamientos. Dentro del proyecto de "Implementación de la red de intercambiadores modales y de estacionamientos en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)", se formuló la meta "Construir intercambiadores modales-patios y estacionamientos disuasorios para el buen uso de los diferentes modos de transporte", no obstante, no define la fuente de recursos, ni la inversión a realizar.

Otros Medios de Transporte. En el proyecto, no se menciona la incorporación de modo de transporte en Motocicleta la cual ha tendido un crecimiento acelerado en los últimos años como alternativa de transporte.

Un común denominador de los temas de hábitat y servicios públicos, es la falta de metas y actividades cuantificables al interior de los programas y de los objetivos prioritarios.

La meta "Poner en operación 1 estrategia de armonización tributaria con municipios", no se desarrolla en el proyecto, ni se determinan los mecanismos para lograr el objetivo de

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

incrementar los recursos tributarios. Tampoco se especifica la forma como se llevará a cabo la transversalidad con los sectores de planeación, desarrollo económico, ambiente y EAAB que participan en este programa.

Respecto al tema de riesgos y prevención de desastres, llama la atención a este ente de control la poca importancia que se le da al tema, dado que las situaciones de riesgo han aumentado en razón al cambio climático. Enfoca su gestión hacia las metas de impacto identificadas como "*Disminuir las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable*" y "*Beneficiar 100 por cada 1000 habitantes, con acciones de Gestión Integral del Riesgo*". Aspecto que si bien es importante, es sólo uno en la gestión integral del riesgo.

La ciudad debe afrontar entre otros, riesgos de remoción en masa, inundación y antrópicos que a la fecha se encuentran identificados y requieren de intervenciones puntuales e inmediatas. Las acciones de mitigación y prevención de riesgos no son claras, falta coordinación institucional y recursos efectivos que posibiliten una adecuada gestión en torno al manejo de los riesgos, su mitigación en los casos de que ésta sea factible y su prevención.

5.3. Eje 3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público

En este eje se establecen los objetivos y programas que se desarrollan fundamentalmente en los territorios locales de la ciudad y en las entidades distritales. Igualmente se incluyen los procesos de participación social, democratización y anticorrupción.

El programa "*Bogotá humana: participa y decide*", formula como meta ejecutar el 100% de los proyectos priorizados por la ciudadanía en los procesos anuales de planeación y presupuestos participativos.

Los ejercicios de planeación participativa en la ciudad son espacios fundamentalmente consultivos, donde la incidencia de la ciudadanía en la toma real de las decisiones es limitada. Es necesario dar un salto cualitativo en estos procesos y generar experiencias que apunten a una mayor incidencia ciudadana. Indudablemente los presupuestos participativos vinculantes se constituyen en la etapa más avanzada de la planeación incluyente. No obstante es necesaria su formalización dado que en el Acuerdo 12 de 1994 y el 13 de 2000, donde se establecieron los procedimientos para el ejercicio de la planeación participativa, no se unió la parte general del plan con la definición de los presupuestos anuales.

En el programa "*Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios*", se formula la meta de impacto tendiente a aumentar al 97% la ejecución directa de los recursos en las localidades. El indicador de impacto debe construirse en términos de la ejecución de giros y no de la ejecución total como se

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

propone. Durante las vigencias 2009, 2010 y 2011 los niveles de ejecución presupuestal fueron de 92.2%, 94.7% y 92.6% respectivamente. El problema radica en la ejecución real de giros, que alcanzó niveles de 36.6%, 31.8% y 40% en su orden. Las acciones de la administraciones distrital y local, deberán tender a elevar estos niveles y en consecuencia disminuir el volumen de compromisos al final de las vigencias fiscales, esto permitirá la consecución de una mejor gestión social de las administraciones locales.

En el proyecto prioritario *"Reorganización de las estrategias de intervención de los sectores en las localidades"*, se formula la realización de un proceso de definición de competencias exclusivas para las localidades que mejoren la gestión local, medida por el indicador *"Proyecto de acuerdo presentado al Concejo"*.

Más allá del debate sobre la necesidad de un nuevo proyecto de acuerdo en tal sentido, es de vital importancia que la Administración de la ciudad ejecute sus acciones en lo local, al amparo de las normas existentes, tales como el Decreto Ley 1421 de 1994, el Acuerdo 257 y el Decreto 101 de 2010 considerando que este último, no ha cumplido dos años de su implementación y en él se establecieron acciones para fortalecer la descentralización, desconcentración, y delegación con el objetivo de mejorar la gestión de las alcaldías y se establecen los mecanismos necesarios para el fortalecimiento de la administración local.

Igualmente, se formula fortalecer la gobernabilidad democrática local, mediante la ampliación de las capacidades de provisión eficiente y eficaz de servicios y acciones de inspección, entre localidades y el nivel central. Esto evidencia que no se plantean metas que fortalezcan el proceso descentralizador, al igual que los últimos dos planes de desarrollo de la ciudad, sólo se hace referencia a un apoyo técnico del gobierno central a los locales.

El programa *"TIC para el gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento"*, involucra los lineamientos dados en el plan de desarrollo nacional sobre promover el derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de ésta, el Distrito Capital deberá adoptar una política de innovación tecnológica, la cual no se incluye en el proyecto.

En la formulación de la meta de resultado de *"Instalar 30 puntos de acceso público inalámbrico banda ancha a Internet en la ciudad"*, no existe una línea base que permita dimensionar si los puntos formulados cubren las necesidades que sobre la materia tiene la población de la ciudad.

En el programa *"Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente"*, proyecto prioritario del plan de desarrollo, las acciones se enmarcan en el fortalecimiento de la capacidad institucional para identificar, prevenir y resolver



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

problemas de corrupción e identificar oportunidades de probidad. Se señala como indicador de impacto el índice de transparencia, no obstante no existe meta que mencione su construcción. En sus estudios sobre transparencia, la Contraloría observó que no existe un índice para municipios como Bogotá (de categoría especial), es fundamental su construcción.

En la lucha contra la corrupción las funciones de control fiscal de la Contraloría y disciplinario de la Personería son de vital importancia, hecho que parece desconocerse en el plan, toda vez que sus presupuestos de inversión son disminuidos en el horizonte del mismo, contrario al fortalecimiento de la veeduría. Es un contrasentido desconocer el fortalecimiento de los órganos de control del orden constitucional en la construcción y apropiación por parte de las entidades distritales, el sector privado y la ciudadanía de una política distrital de transparencia y lucha contra la corrupción.

En el tema de seguridad ciudadana el proyecto formula dos programas: "*Territorios de vida y paz con prevención del delito*" y "*Fortalecimiento de la seguridad ciudadana*". Esta materia, en el marco de las políticas nacionales y de los anteriores planes distritales de desarrollo, ha sido objeto de atención de primer orden. Cabe señalar que las políticas generales sobre los temas de seguridad, son de la absoluta competencia del gobierno nacional, por ende las acciones que se pretenden desarrollar en el Gobierno Distrital, están limitadas y supeditadas a éstas. La debida implementación de la política de seguridad requiere de *la fuerza pública* como recurso esencial, sin embargo, el Distrito Capital no dispone de este recurso en las dimensiones requeridas.⁴⁴

Los últimos tres planes de desarrollo distrital, se caracterizaron por tener continuidad en actividades de apoyo a los organismos que tienen la responsabilidad de la formulación y ejecución de las políticas, bajo la competencia del Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS- y la Secretaría Distrital de Gobierno. En atención al cumplimiento del Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia, se evidenció incremento en el presupuesto para el sector de seguridad, con destinaciones específicas tendientes a coadyuvar en la labor la Policía Nacional, a través del suministro de servicios, dotaciones, equipos e infraestructura. Gran parte de los esfuerzos financieros del distrito se han destinado a fortalecer la parte de coerción, mientras que para la prevención de los conflictos urbanos, la violencia y el delito, los recursos asignados han sido escasos, situación que en la propuesta de plan no parece cambiar

En Bogotá confluyen problemas complejos de violencia e inseguridad como desplazamiento forzado, reinsertados, grupos ilegales (paramilitares, milicias, BACRIM, contrabando, narcotráfico entre otras. A pesar de que la ciudad tiene claramente definidos los factores generadores de los hechos delictivos que afectan la seguridad ciudadana y que para afrontar los problemas de inseguridad, ha partido de la premisa

⁴⁴ Hay un Policía por cada 544 habitantes (Informe sectorial 2012 Sector Gobierno), cuando el indicador internacional de la ONU determina que sea un policía por cada 250 habitantes.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

fundamental de prevención del delito a partir de la construcción de una conciencia colectiva; la planeación de metas tendientes a reducir las tasas de delitos de mayor impacto, no han sido efectivas. Prueba de ello es que las metas formuladas en los planes de desarrollo no se han cumplido, situación que se refleja en el aumento en los índices de inseguridad de las estadísticas del sector y que amerita una mayor y efectiva atención. En general puede decirse que las metas planteadas para el sector de seguridad y convivencia no guardan suficiente correspondencia con lo enunciado en el proyecto, son muy generales, hecho que puede dificultar su implementación, seguimiento y control.

No se concretan dentro de los programas, proyectos ni metas específicos para afrontar la creciente problemática de la delincuencia juvenil, factor que incide de manera importante en la percepción de inseguridad y violencia, en virtud a que los jóvenes involucrados en delitos, recaen en los que afectan de manera importante a la ciudadanía, como son: los hurtos, atracos y lesiones personales. Estas conductas delictivas, están estrechamente relacionadas con el microtráfico y consumo de sustancias psicoactivas, para lo cual, tampoco existen acciones contundentes.

Se formula la meta "*Crear y operar la Secretaría de Seguridad Ciudadana*", sin embargo para su implementación, no se contempla presupuesto dentro del horizonte del plan⁴⁵. Su creación implica una reestructuración al interior del Sector gobierno y seguridad, donde se redefinan con claridad las competencias y funciones institucionales, tanto de la nueva Secretaría como de la Secretaría de Gobierno y el Fondo de Vigilancia y Seguridad, entidades sobre las cuales ha recaído la responsabilidad de la implementación de la política de seguridad al interior del Distrito.

En el programa "*Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional*", se formula la meta de recaudar \$2.260.692 millones (a precios de 2012) por gestión antievasión en el periodo julio 2012 a junio de 2016, producto de un mayor recaudo tributario en el control a la evasión, elusión y morosidad, pero en la estrategia financiera del Plan de Desarrollo no se refleja este mayor recaudo, ya que por concepto de ICA que representa el 55% de los ingresos tributarios, se proyecta un crecimiento de este impuesto del 4%.

Las estrategias financieras para la ejecución del plan de desarrollo, se apoyan en la modernización tributaria, con nuevos conceptos tributarios como las tasas por congestión, y el otorgamiento de mayores derechos de edificabilidad en el proceso de densificación urbana, estos nuevos tributos no están cuantificados en los recaudos que presenta la Administración, además son inciertos y están sujetos a los respectivos trámites de aprobación. También, se espera una significativa participación de la Nación

⁴⁵ Presentación Secretario de Gobierno al Concejo, Mayo-2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en la financiación de este Plan y se ajuste a las premisas del Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional, lo mismo que a lo normado en la Ley 388 de 1997.

La Administración Distrital propone aumentar los recursos tributarios en \$2,8 billones para financiar la ejecución de obras sociales, apoyados en el recaudo de cobrar por entrar a algunos sitios de la ciudad, por estacionar en la vía y el cobro del alumbrado público para los estratos 4, 5 y 6; no se especifica, ni se tienen parámetros para determinar el monto a recaudar por cada tributo.

Para el fortalecimiento de ingresos no tributarios, se plantea el diseño de estrategias que permita la sustitución de activos que contribuyan a la financiación del Plan de Desarrollo, no se determina el monto a recaudar, ni los mecanismos a desarrollar y se constituye en un recurso incierto.

Para el cumplimiento de la estrategia financiera la Administración requiere que el Concejo de Bogotá le apruebe una reforma tributaria, para la inclusión de los nuevos impuestos que se plantean y poder recaudar esos tributos que están en el Plan de Desarrollo como fuentes inciertas que representan el 28,8% (\$17,6 billones) del total de los recursos.

Dentro del programa de ejecución del plan de desarrollo y con fundamento en lo normado en la Ley 388 de 1997. La Administración en los artículos 66-75, desarrolla primordialmente el apoyo a la construcción de vivienda de interés prioritario, donde se establecen unos porcentajes obligatorios para el área construida. En el primer año de la vigencia de este acuerdo se destinará el 20% para vivienda de interés prioritario y a partir del segundo año se aplicará un 40%; no se especifica el sustento legal para la aplicación de los mencionados artículos y su incidencia en los proyectos inmobiliarios.

Para el cumplimiento de la anterior obligación por parte de los constructores se presentan las siguientes alternativas: 1) En el mismo proyecto. 2) mediante la construcción de la obligación en otro proyecto. 3) Mediante el pago en efectivo. Para esta última alternativa se propone la creación de un fondo cuenta al que ingresarán los pagos de que trata este artículo y dicho fondo será administrado por Metrovivienda. Considerando la importancia económica que adquiriría este fondo, es fundamental que su creación se haga con la respectiva aprobación del Concejo de Bogotá.

Todo lo relacionado con la vivienda de interés prioritario merece una especial atención del Concejo de Bogotá, ya que trata sobre la utilización de suelos urbanos con tratamiento de desarrollo y expansión, de destinar suelo para vivienda de interés social y prioritario, mediante instrumentos de renovación urbana o mejoramiento integral y a la actualización del POT que presentará la Administración.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

6. FINANCIACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"

La Administración Distrital en el proyecto, plantea la gestión de recursos por \$61.2 billones en el período 2012 – 2016.

Dentro de los objetivos para alcanzar el monto de recursos, se propone el fortalecimiento de la gestión gerencial de la hacienda pública, que permita potencializar los ingresos existentes e implementar nuevas fuentes; optimizar el gasto público distrital con una ejecución eficiente de los recursos y vincular la participación ciudadana en la asignación del gasto.

Todo lo anterior sustentado en fomentar la confianza del contribuyente con la institucionalidad tributaria, como pilar fundamental, atendiendo los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia.

La responsabilidad en la consecución de recursos recae principalmente en la Administración Central, nivel de gobierno que aportará el 70,7% de lo proyectado en el plan, los demás, se deben generar por los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Sociales del Estado y una participación importante del Sector Privado.

Cuadro 4
Financiación del Plan de Desarrollo Bogotá Humana
Por Niveles de Gobierno

Millones de pesos de 2012

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	Total	% Part.
Administración Central	5.978.468	7.900.707	8.950.191	11.294.193	9.111.397	43.234.956	70,7
Establecimientos Públicos y U.A.E 1/	1.322.913	1.592.083	1.241.528	1.294.699	779.273	6.230.496	10,2
Empresas Industriales y Comerciales 1/	1.014.626	1.000.048	1.095.692	1.064.751	1.064.020	5.239.137	8,6
Empresas Sociales del Estado 1/	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	150.000	0,2
Fondos de Desarrollo Local	514.953	515.396	534.791	553.759	573.670	2.692.569	4,4
Total Sector Público	8.860.960	11.038.234	11.852.202	14.237.402	11.558.360	57.547.158	94,1
Sector Privado	0	900.000	900.000	900.000	900.000	3.600.000	5,9
Total Plan de Desarrollo	8.860.960	11.938.234	12.752.202	15.137.402	12.458.360	61.147.158	100,0

Fuente: Proyecto Plan de Desarrollo Alcaldía Mayor de Bogotá.

A nivel de rubros, su principal soporte son los ingresos corrientes, incluidos los recursos de valorización y las transferencias de la Administración Central, con el 45,5% de lo proyectado, porcentaje que muestra la importancia de estos ingresos en la financiación. Adicionalmente, es necesaria, la participación del sector privado; convenios con localidades, entes territoriales y la Nación. Se estiman, además, recursos de crédito y aportes del sector privado.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Cuadro 5
Financiación del Plan de Desarrollo Bogotá Humana
Por Grandes Rubros

Concepto	Millones de pesos de 2012					TOTAL	% Part
	2012	2013	2014	2015	2016		
Ingresos Corrientes	3.166.608	4.264.113	4.611.604	4.296.867	4.519.993	20.757.975	33,9
Valorización	216.221	542.347	182.119	667.726	147.164	1.756.677	2,9
Transferencias de la Nación	2.484.355	4.260.323	4.689.379	4.728.346	4.197.226	20.359.628	33,3
Sistema General de Participaciones y otros	2.484.355	2.630.323	2.519.379	2.548.346	2.577.225	12.759.628	33,3
Fondo Nacional de Regalías	0	100.000	100.000	100.000	100.000	400.000	20,9
Nación Infraestructura	0	1.120.000	1.680.000	1.680.000	1.120.000	5.600.000	0,7
Nación Subsidio Vivienda	0	200.000	200.000	200.000	200.000	800.000	9,2
Nación Primera Infancia	0	200.000	200.000	200.000	200.000	800.000	1,3
Transferencias de la Administración Central	1.067.397	991.305	1.061.797	1.086.160	1.122.382	5.328.031	8,7
Recursos de Capital	1.926.478	990.143	887.403	570.324	571.697	5.046.946	8,3
Recursos del Crédito			400.000	2.900.000	1.000.000	4.300.000	7,0
Recursos del Sector privado		900.000	900.000	900.000	900.000	3.600.000	5,9
Total	8.860.969	11.938.231	12.762.202	15.137.403	12.468.361	61.147.166	100,0

Fuente: Proyecto Plan de Desarrollo Alcaldía Mayor de Bogotá.

El monto proyectado a pesos de 2012, es superior en 40%⁴⁶ a lo contemplado en el plan anterior, lo cual evidencia la magnitud de recursos necesarios para financiar el nuevo plan de desarrollo. La estrategia financiera, requiere mayor claridad, por cuanto no especifica la obtención de las fuentes inciertas por \$17.5 billones, que corresponden 28.8% de los \$61.1 billones del total del Plan, además no se evidencia cómo se gestionarán estos recursos, al igual que la destinación de los mismos. Cuadros 6 y 7.

Cuadro 6
Comparativo Fuentes de Financiación
Planes de Desarrollo de Bogotá

Concepto	Millones de pesos de 2012			
	Bogotá Positiva (1)	Bogotá Humana (2)	Var (1 / 2)	Var %
Ingresos Corrientes	16.204.793	20.757.975	4.553.182	28,1
Transferencias	15.275.953	25.687.659	10.411.706	68,2
Recursos de Capital	7.746.819	5.045.945	-2.700.874	-34,9
Recursos de Crédito	2.466.690	4.300.000	1.833.310	74,3
Otros Ingresos (valorización)	1.985.681	1.755.577	-230.104	-11,6
Total	43.679.936	57.547.156	13.867.220	31,7
Sector Privado	0	3.600.000	3.600.000	NA
Total Plan de Desarrollo	43.679.936	61.147.156	17.467.220	40,0

Fuente: Proyectos de Acuerdo Plan de Desarrollo y Cálculos propios Contraloría de Bogotá

Cuadro 7
Fuentes de Financiación
Plan de Desarrollo 2012 - 2016

Fuente	Millones de pesos de 2012	
	Monto	% Part.
Endeudamiento Neto Administración Central	3.500.000	5,7
Participación Sector Privado	3.600.000	5,9
Modernización Tributaria	2.934.835	4,8
Nación Infraestructura	5.600.000	9,2
Nación Vivienda	800.000	1,3
Nación Infancia	800.000	1,3
Regalías	400.000	0,7
Total fuentes inciertas	17.634.835	28,8
Fuentes según tendencia histórica	43.512.321	71,2
Total Plan de Desarrollo	61.147.156	100,0

Fuente: SHD.

⁴⁶ El valor del Plan "Bogotá Positiva para Vivir Mejor aprobado en el 2008 ascendió a \$38.8 billones pesos de 2008.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Es importante considerar el peso de los gastos de funcionamiento y del servicio de la deuda, en la propuesta de inversión, pues se pueden estar necesitando mayores recursos para su cubrimiento. La tendencia histórica de las últimas vigencias, muestra que la inversión demanda en promedio el 73% de los ingresos, los gastos de funcionamiento el 21% y servicio de la deuda 6%.

Con lo estimado en el nuevo plan, la Administración se obliga a ser más creativa y eficiente para elevar considerablemente el recaudo, teniendo en cuenta el gasto recurrente asociado principalmente a los proyectos de inversión de obra pública y las inflexibilidades presupuestales que condicionan el manejo del presupuesto público. De igual forma, la deuda nueva genera presión directa sobre los ingresos corrientes en el corto y mediano plazo.

Si bien es cierto que los indicadores de la ciudad han mantenido una tendencia positiva, que permite posibilidades reales de crecimiento y desarrollo, es necesario ser prudente, por la magnitud de recursos que se están demandando, más aún, cuando uno de los pilares de la estrategia son los recursos tributarios, que afectan directamente a los contribuyentes.

El Plan no valida los costos sociales de una carga impositiva, en un momento donde se vislumbra la reforma tributaria a nivel nacional. Pues una Bogotá más humana debe tener relación directa con el grado de satisfacción y calidad de vida de sus habitantes.

La ciudad requiere una serie importante de obras de infraestructura, en capital humano, seguridad, y formación bruta de capital fijo, acciones que están atadas a los recursos del nivel nacional, endeudamiento y sector privado, que de no lograrse, afectarían proyectos prioritarios para la ciudad y la acción de varias entidades, principalmente las Secretarías de Movilidad, Hábitat y el IDU.

Cuadro 8
Entidades dependientes de los Recursos Inciertos

Miliones de pesos de 2012

Detalle	Crédito*	Regalías	Nación			Modernización Tributaria	Privados	Total	Partic. %
			Primera Infancia	Subsidio Viviendas	Infraestruc.				
Secretaría de Educación	430.000	0	200.000	0	0	1.064.835	0	1.694.835	9,2
Fondo Financiero Distrital de Salud	400.000	0	140.000	0	0	350.000	0	890.000	4,8
Secretaría de Integración Social	450.000	0	460.000	0	0	350.000	0	1.260.000	6,8
IDRD						250.000		250.000	1,4
Secretaría de Desarrollo Económico	20.000	400.000						420.000	2,3
Secretaría Distrital de Movilidad	2.400.000				5.600.000		774.168	8.774.168	47,6
IDU	600.000					120.000	1.225.832	1.945.832	10,6
UAE Rehabilitación y Mantenimiento Vial						400.000	0	400.000	2,2
Secretaría Distrital de Hábitat				800.000		400.000	1.600.000	2.800.000	15,2
Total	4.300.000	400.000	800.000	800.000	5.600.000	2.934.835	3.600.000	18.434.835	100,0

Fuente: SHD

* No se especifica cuáles entidades se afectan de no aprobarse los \$3.500.000 millones de recursos del crédito, dado que los \$800.000 millones, que lo complementan, ya fueron aprobados con cupo de endeudamiento.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De no adelantarse la gestión oportuna y eficiente ante las autoridades nacionales del proceso que respalde los proyectos a iniciarse en el 2013 y asegurar los recursos de la nación a transferir, no alcanzarían a legalizarse, afectando gravemente la realización de los proyectos financiados con estos recursos, que principalmente corresponden al tren ligero, pesado y troncales a construir.

En cuanto a las regalías, según el Acto legislativo 05 de 18 de julio de 2011 y el Decreto 4923 de 29 de diciembre de 2011, entran al Distrito como transferencias de la Nación.

En el informe presentado por la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso en marzo de 2012 se anotó, que a pesar de un contexto mundial adverso, la economía colombiana en 2011 registró un crecimiento de 5,9%, el tercero más alto en los últimos treinta años, y una inflación de 3,7%, que se sitúa dentro del rango meta. Este indicador de la economía es uno de los más altos alcanzados en décadas, y muestra que Colombia logró resistir el choque negativo proveniente de la crisis europea, en condiciones en las que los Estados Unidos, su principal socio comercial, mantienen un crecimiento débil.

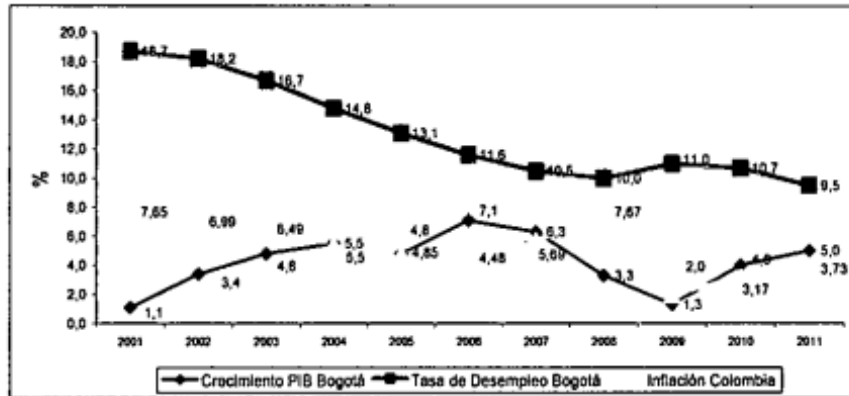
El crecimiento se soportó en el fortalecimiento de la demanda interna, la cual se expandió 8,8%, el gasto más dinámico fue la inversión en capital fijo, que creció a una tasa de 16,6%, la segunda más alta desde 2000. Rubro, estimulado por los altos precios internacionales de productos básicos y por las bajas tasas de interés comercial que predominaron en la mayor parte del año, se destaca la inversión en maquinaria y equipo de transporte. Igualmente, la inversión en edificaciones (incluida vivienda) con un comportamiento dinámico aumentando 5,3%.

A nivel local, la economía de Bogotá se basó principalmente en la industria, comercio, los servicios financieros y empresariales. En el ranking de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina, Bogotá mantuvo el octavo puesto y en destino turístico el sexto lugar, Cartagena el octavo y Medellín el 20⁴⁷. Así mismo se ubica entre las cinco mejores ciudades de América Latina para la inversión extranjera⁴⁸. Estos hechos ratifican el nivel competitivo que ha adquirido la ciudad en el concierto latinoamericano a pesar de las turbulencias en los aspectos políticos, de atraso en obras importantes de infraestructura y percepción del aumento de la inseguridad.

⁴⁷ Ver Ranking en la Revista América Economía de 2010 y 2011.
⁴⁸ Periódico el Tiempo, 9 de mayo de 2012, página 10.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfica 1
Indicadores Macroeconómicos



Fuente: DANE.

Preparó: Subdirección de Análisis Financiero presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá

Como bien se ha anotado, los ingresos corrientes han mantenido una dinámica de crecimiento importante, sin embargo la gestión en la ejecución de las obras no ha avanzado en el mismo ritmo, situación que minimiza la confianza de los ciudadanos con la Administración, y generará presión sobre el Concejo de la ciudad para la aprobación de mas carga impositiva.

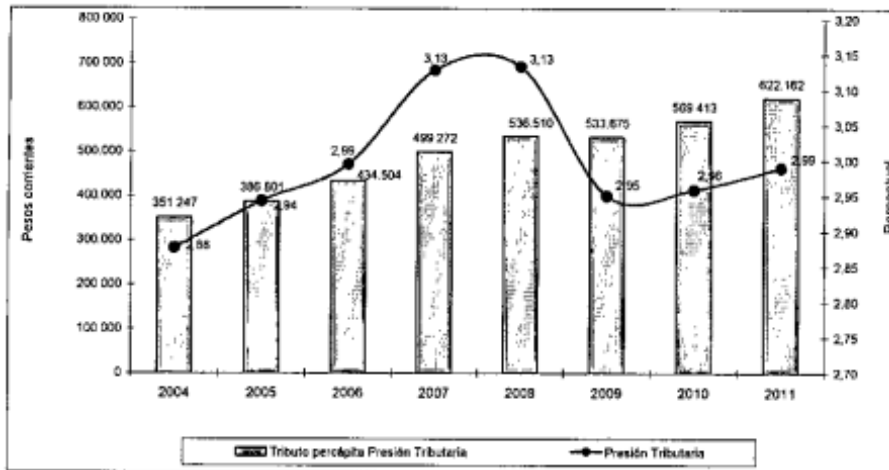
Según estadísticas fiscales de presupuesto de las dos últimas administraciones, los niveles de recaudo de la Administración Central, muestran resultados favorables, superando en algunos casos las expectativas, con niveles de ejecución desde el 2004 entre 93% y 110,4%⁴⁹. No obstante, el recaudo positivo de los ingresos tributarios, se ha visto afectado por las turbulencias de la economía de los años 2009, 2010 y los fenómenos de evasión y elusión.

Hay que tener en cuenta, que la carga impositiva de Bogotá es una de las más altas del país, el tributo per cápita en pesos corrientes es de \$351.247 en 2004 y de \$622.162 en 2011. Y la presión fiscal sobre los ingresos tributarios es de 3%, sin incluir los impuestos nacionales pues de incluirlos puede llegar al 27%.

⁴⁹Contraloría de Bogotá - Estadísticas SIVICOF.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Grafica 2
Administración Central
Tributo percápita –Presión tributaria



Fuente: DANE Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.
 Cálculos: Contraloría de Bogotá - Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales

El crecimiento de los ingresos corrientes esta asociado a nuevas cargas impositivas, principalmente el Impuesto de Industria y Comercio -ICA y el predial.

Se deben considerar las consecuencias que tiene para las finanzas distritales la aplicación de una nueva estructura tarifaria, y el impacto en la cuenta corriente de los contribuyentes, dado que el ciclo económico doméstico se encuentra en proceso de recuperación, aún sin conocerse los posibles efectos de la entrada en vigencia del TLC. Al crear una nueva carga el recaudo puede afectarse negativamente, ello debido, a que las obligaciones adicionales recaen en los grupos que más aportan.

Además, los mecanismos de derechos de edificabilidad y creación de tasas por congestión, como fuentes de la estrategia financiera, no precisan su estructura, reglamentación y aplicabilidad. Según la Ley 1450 de 2011 -Plan de Desarrollo Nacional-, los recursos obtenidos por concepto de tasas⁵⁰ adoptadas por las entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

En cuanto al cobro de alumbrado público, vale recordar, que esta propuesta ya fue presentada en muchas ocasiones sin éxito alguno.

Frente a los recursos de valorización⁵¹ por \$1.7 billones, es de precisar los inconvenientes de esta fuente de financiación en la ejecución de las obras en los

⁵⁰ Artículo 90. Por uso de áreas de alta congestión, de alta contaminación o de infraestructura construida para evitar congestión urbana.

⁵¹ Al Instituto de Desarrollo Urbano le corresponde la ejecución de obras y recaudo de los aportes de valorización bajo los parámetros dictados y aprobados por el Concejo de Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

últimos años. De los Acuerdos 180 de 2005, 193 de 2009 y 451 de 2010, aún existen obras aplazadas e inconclusas a pesar de su recaudo.

Plan Plurianual de Inversiones

El Plan Plurianual de Inversiones del Presupuesto Anual (Administración Central y Establecimientos Públicos), contempla recursos por \$53.1 billones, donde el mayor peso corresponde al eje 1 con \$32.6 billones, que involucra los programas de educación y salud, como los prioritarios.

Al interior de este eje se incluye dentro del Programa de Apoyo a la Economía Popular, emprendimiento y productividad, crear o adquirir por parte del Distrito Capital, un banco de primer piso y una entidad fiduciaria para apoyar la economía popular, con el propósito de democratizar el crédito mediante programas de financiamiento acordes con las necesidades y rentabilidad de productores y consumidores tradicionalmente excluidos del acceso al crédito. Esta iniciativa involucra al Distrito en una actividad donde el Estado por diferentes causas ha demostrado ser ineficiente y del mismo no se especifica el costo ni la forma como operaría.

Cuadro 9
Administración Central y Establecimientos Públicos
Plan Plurianual de Inversiones 2012 – 2016

		Milones de pesos de 2012						
Eje	Eje	2012	2013	2014	2015	2016	Total	% Part
1	Una ciudad que supera la segregación y la discriminación	5.275.629	6.618.675	7.159.871	6.567.225	6.999.152	32.620.552	61,5
2	Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	1.509.191	3.178.129	3.330.182	6.340.070	3.199.213	17.556.785	33,1
3	Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	516.006	596.570	602.710	581.061	591.768	2.888.115	5,4
Total		7.300.826	10.393.374	11.092.763	13.488.356	10.790.133	53.065.452	100,0

Fuente: Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 - 2016

El eje 2 cuenta con \$17.6 billones, orientados principalmente al programa de movilidad humana, con \$15.5 billones, como principal baluarte de la inversión en formación bruta de capital, con el cual se pretende mejorar la infraestructura vial de la ciudad, a través de la construcción de troncales de transmilenio, metro pesado y metro ligero.

Al examinar detalladamente el programa de movilidad humana que demanda recursos por \$19 billones, se encuentra que en el plan financiero solo se contemplan \$15.5 billones, siendo necesario que la Administración determine si está desfinanciado en \$3.5 billones. Situación similar se observa con el Sistema Integrado de transporte, que también podría estar desfinanciado en \$1.5 billones.

Llama la atención, la baja asignación de recursos en inversión a los organismos de control (Personería y Contraloría) durante la vigencia del Plan. En el caso de la Contraloría, es importante señalar, que para el cabal ejercicio de su función

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

constitucional de vigilancia del manejo fiscal y administrativo, el cumplimiento de la Ley y la moralidad pública, requiere del fortalecimiento institucional, que le permita una interacción permanente con las entidades sometidas a su vigilancia.

Sin lugar a dudas la tarea encomendada a la Contraloría es de importancia inexcusable en la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y probidad en la ciudad, en defensa de lo público, contenida en el eje 3 y para que esta función pueda desarrollarse en forma permanente, oportuna y eficaz, demanda de los recursos suficientes.

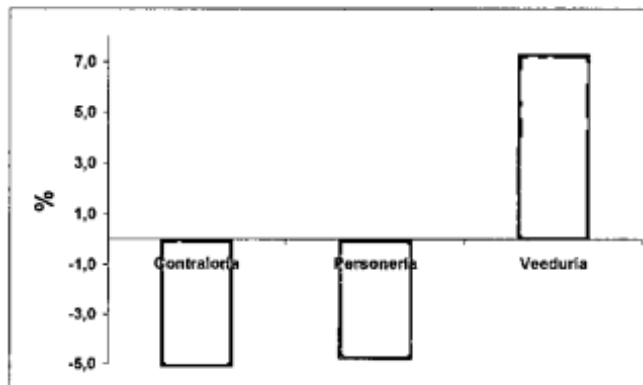
En este contexto, preocupa el hecho de contar con una partida fija de \$1.500 millones, desde 2013 hasta 2016, para un total de \$6.000 millones, según el Plan Bogotá Humana. Al examinar las cifras asignadas desde el año 2003, es notable la variación negativa, que ha presentado el rubro de inversión, acentuándose en lo proyectado en el citado Plan. Situación similar, se refleja en los valores asignados a la Personería, \$4.000 millones, en contraste con los \$20.000 millones proyectados para la Veeduría.

Cuadro 10
Inversión directa en millones de pesos de 2012

Vigencia	Contraloría	Personería	Veeduría
2003	3.748	1.908	1.996
2004	2.737	4.906	1.794
2005	9.890	5.347	4.936
2006	8.550	6.895	4.914
2007	8.934	5.993	5.327
2008	5.775	5.142	2.249
2009	6.056	6.791	1.570
2010	5.041	3.191	2.137
2011	2.766	3.605	2.049
2012	1.680	1.200	500
2013	1.500	1.000	5.000
2014	1.500	1.000	5.000
2015	1.500	1.000	5.000
2016	1.500	1.000	5.000

Fuente: Informe presupuestal de cada entidad.

Gráfica 3
Variación Promedio Anual



Las variaciones promedio anual, entre 2003 y 2016, muestran que: el presupuesto de inversión directa de la Contraloría y la Personería disminuyen en 6,8% y 4,8%, respectivamente, mientras que lo asignado a la Veeduría se incrementa en 7,3%.

Si bien es cierto, la Veeduría ha sido concebida como un organismo de control y vigilancia, su línea de acción difiere del papel otorgado a la Contraloría y Personería, dado que su función es netamente asesora y preventiva.

Las variaciones negativas en inversión, contradicen uno de los postulados del Programa de Gobierno, posteriormente acogido en el Eje 3 -Una Bogotá que defiende y fortalece lo público-, Artículo 43 del Plan de Desarrollo “Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional”.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Frente al presupuesto total de la Contraloría, a partir del año 2003 este ha venido perdiendo participación con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación. En valores relativos, pasando de 2,79% a 2,08% en 2012, y en los gastos de funcionamiento de 2,68% a 2,01%. Demostrando una menor correlación entre el presupuesto de la ciudad y el asignado a la Contraloría Distrital.

Esta situación se acentúa, al comparar lo asignado a la Contraloría con el Presupuesto General del Distrito, su participación pasa de 0,82% a 0,48%, de donde se desprende, que año a año, se disponen menos recursos para el control fiscal, lo que afecta su capacidad de gestión frente a los retos y demandas, cada vez mayores de la lucha contra la corrupción, que exigen una respuesta oportuna y eficaz

Recursos del crédito

El proyecto contempla como fuente de financiación recursos del crédito por \$4.3 billones, a pesos constantes de 2012, con desembolsos estimados entre el 2014 y el 2016⁵², superior en 74,3% con relación al plan anterior.

El nuevo endeudamiento financiaría los proyectos agrupados en el programa de movilidad humana, que representan el 88,6% del segundo eje y el 25,4% de la inversión total.

Cuadro 11
Administración Central y Establecimientos Públicos
Eje 2 -Un Territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua

Miliones de pesos de 2012

Programa	2012	2013	2014	2015	2016	Total	ParL.
Bogotá territorio en la región	593	516	516	516	516	2.657	0,02%
Estrategia territorial frente al cambio climático	957	2.858	3.605	3.445	2.466	13.331	0,08%
Programa basuras cero	18.578	23.594	23.594	15.280	15.280	94.326	0,54%
Programa Bogotá humana ambientalmente saludable	48.841	94.978	114.818	104.004	77.626	440.267	2,51%
Programa de movilidad humana	1.252.298	2.782.743	2.887.591	5.840.366	2.782.267	15.555.265	88,60%
Programa gestión integral de riesgos	147.945	170.551	179.824	259.555	216.328	974.204	5,55%
Programa recuperación de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua	41.978	102.689	120.234	116.903	94.729	476.733	2,72%
Total	1.509.191	3.178.129	3.330.182	6.340.070	3.189.213	17.556.783	100,00%

Fuente: Proyecto de Acuerdo, Plan de Desarrollo.

⁵² En la sustentación se anota que se requiere un "cupo de endeudamiento global y flexible que complemente los cupos aprobados y permita la continuidad de los proyectos financiados con los mismos." Seguidamente expresa: "El nuevo endeudamiento cumple con los requerimientos de sostenibilidad definidos en la Ley 358 de 1997, particularmente frente a los indicadores de solvencia, que establece un límite del 80% del saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes, y el de liquidez, que fija un nivel máximo del 40% de los intereses sobre el ahorro corriente." El mismo artículo se señala: "el Gobierno Distrital diseñará una estructura de endeudamiento que responda a los principios de oportunidad, sostenibilidad y eficiencia, mediante la combinación de diversas modalidades financieras que permitan desarrollar la capacidad del Distrito para obtener financiamiento en los mercados internacional y doméstico y que, adicionalmente garanticen un adecuado manejo del perfil de vencimientos, al menor costo posible y con la menor exposición a los riesgos que afecten la deuda distrital." El párrafo final expresa: "los desembolsos dependerán de las necesidades de caja y los flujos de pagos de los proyectos. En este orden de ideas, se prevé que los desembolsos se concentrarán en los últimos dos años del Gobierno." Con lo cual, según el artículo referido, el saldo de la deuda alcanzaría el 2,4% del PIB de la ciudad, para el año 2016.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El texto del Acuerdo no especifica los proyectos que serían financiados con los \$4.3 billones de recursos del crédito. Al examinar la relación de los mismos, se infiere que entre ellos estarían los siguientes:

Cuadro 12
Proyectos que se infieren serían financiados con el nuevo endeudamiento

Proyectos	Meta física en Km/perfil
Construcción de Metro ligero carrera 7ª (Desde Calle 109 hasta el Portal 20 de Julio)	25
Construcción de Metro Ligero Anillo Férreo y Extensión Corredor	19,1
Línea Transmilenio Avenida Congreso Eucarístico (Avenida 68) Av 68 entre Troncal Caracas y Troncal Autonorte Av España entre Troncal Autonorte y Carrera 7	19,89
Línea Transmilenio Avenida Boyacá - Avenida Boyacá entre Portal Tunal y Avenida San José (Calle 170) Avenida San José (Calle 170) Prolongación hasta Autopista al Llano (Yomasa)	34,95
Primera línea de metro pesado (*)	5
Construcción Metro cable Ciudad Bolívar (Tunal-Paraiso)	3,4
Construcción Metro cable San Cristóbal Sur (Portal Oriente-Moravia)	3,6

(*) Este proyecto tiene recursos aprobados por \$800 mil millones con el Acuerdo 456 de 2010.

Fuente: Proyecto de Acuerdo, Plan de desarrollo 2012-2016, Bogotá Humana.

Por otra parte, de la presentación realizada por la Administración ante el Concejo de la Ciudad⁵³, se deduce que:

1. El cupo adicional a solicitar es de \$3.5 billones, que sumados a los \$800.000 millones, aprobados con el Acuerdo 458 de 2010, suman los \$4.3 billones.
2. Los desembolsos de los recursos ya aprobados destinados a financiar el Metro pesado, se harían en los años 2014 y 2015 en cuantía de \$400.000 millones por año.
3. Los desembolsos de los \$3.5 billones, según el plan financiero se realizarían en los años 2015 y 2016, en cuantía de \$2.5 billones y \$1.0 billón, respectivamente, mientras que la presentación ante el Concejo, es la siguiente:

Cuadro 13
Distribución por Sectores
Millones de pesos de 2012

Sector	Valor
Sector Movilidad	3.000.000
Secretaría Distrital de Movilidad	2.400.000
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	600.000
Otros Sectores	1.300.000
Secretaría Distrital de Educación	430.000
Fondo Financiero Distrital de Salud	400.000
Secretaría Distrital de Integración Social	450.000
Secretaría de Desarrollo Económico	20.000
Total	4.300.000

Proyecto	Vigencias				
	2013	2014	2015	2016	Total
Metro	234.000	409.500	156.500		800.000
Otros Proyectos Movilidad	656.000	590.500	1.343.500		2.590.000
Proyectos no determinados				910.000	910.000
Total	890.000	1.000.000	1.500.000	910.000	4.300.000

Fuente: SDH, SDM, presentaciones ante el Concejo

⁵³ -Sector económico puntos 4 y 6, Fuentes de financiamiento y Estado de la deuda y proyecciones www.alcaldiaibogota.gov.co. Presentación de Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016-Sector Hacienda.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Lo anterior, demuestra inconsistencia en la información presentada por la Administración en el tiempo y distribución de los recursos. Lo que genera incertidumbre frente a la información incluida en el Plan, sobre el destino real de estos recursos y de cuáles son los requerimientos de cada uno de los proyectos, entre ellos los contenidos en el programa Movilidad Humana.

Observaciones sobre el endeudamiento

- La Administración Distrital no define con exactitud qué proyectos serían financiados con los \$3.5 billones.
- La Administración no especifica en el Plan, el costo de cada proyecto. Lo que evidencia incertidumbre en la utilización de los recursos y en el costo de los mismos, cuando expresa: *"los desembolsos dependerán de las necesidades de caja y los flujos de pagos de los proyectos."*⁵⁴, luego las necesidades de financiación podrían ser mayores al monto solicitado.
- Existe incertidumbre frente a la financiación y la cantidad de obra que se incluye para el Metro pesado. Mientras que el Plan estima la utilización total de los \$800.000 millones, la meta física se establece en 5 kms/perfil, lo que indica que con estos recursos sólo realizaría el 25% de los 20 kilómetros proyectados.
- Es necesario recordar, que la sustentación inicial para la aprobación de esos recursos señalaba la construcción de una Primera Línea de 20 kilómetros y los ochocientos mil millones aprobados garantizaban parte del 30% del costo total de la obra y el aporte del Distrito para su realización. Lo cual genera interrogantes de cuánto vale realmente la Primera Línea del Metro Pesado, y cómo se financiarán los recursos faltantes para su culminación.
- Si bien a 31 de marzo de 2012, el saldo de la deuda de la Administración Central se ubica en \$1.7 billones y mantiene los indicadores de endeudamiento relativamente bajos, capacidad de pago o liquidez (Intereses/Ahorro operacional) en el 2,85% y el de sostenibilidad (Saldo de la deuda/Ingresos Corrientes Corregidos) en el 22,51%, es conveniente, que la Administración muestre cuál es el comportamiento de estos indicadores con el nuevo endeudamiento y estime además, el balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda durante el periodo de su amortización.
- Más que diseñar una estructura de endeudamiento que responda a los principios de oportunidad, sostenibilidad y eficiencia para obtener los créditos en las mejores

⁵⁴ Plan Bogotá Humana- Artículo 55 Endeudamiento. Página 244.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

condiciones financieras del mercado, el Distrito requiere de una estructuración de proyectos con cronogramas de obras realizables, y ejecución oportuna, para evitar el represamiento de desembolsos de créditos y manejo ineficiente de flujos de caja, que en el pasado ha ocasionado costos adicionales, atendiendo cláusulas compromisorias y de cumplimiento con los bancos.

- La Contraloría considera que lo presentado en el Plan de Desarrollo por la Administración, corresponde a metas indicativas, con un plan financiero que será concretado en cada plan operativo anual de inversiones y el presupuesto de cada vigencia. Luego al incluir en el Plan, proyectos que serán financiados con recursos del crédito, no significa que automáticamente se apruebe el cupo de endeudamiento, el cual deberá sujetarse al resultado de estudios técnicos y de detalle de los proyectos, para lo cual la Administración contaría con más de año y medio para su realización ya que los desembolsos que contiene el plan financiero se programaron entre el 2014 y el 2016.

Empresas Industriales y Comerciales - EICD

Del total de inversiones proyectadas a ejecutar las empresas aportan el 8,6%, lo que en términos absolutos equivale a \$5.2 billones. Frente al aporte en el Plan Bogotá Positiva, se observa un decrecimiento en la inversión de 27,3% en términos constantes, es decir, \$2.0 billones.

Esta disminución en la inversión, no es coherente con las necesidades de recursos para los proyectos contemplados en la renovación, rehabilitación, reposición y expansión de redes del sistema de acueducto y alcantarillado, en especial, en el programa de revitalización del Centro Ampliado, del cual no se detallan los costos en que se incurriría para el logro de tales ofrecimientos, y el valor que tendría la política de vivienda. Ello pone de presente, una contradicción con la prioridad del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que busca: *"...el fortalecer las inversiones de carácter social para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía..."*.

Es importante señalar que al comparar las cifras del Plan con el Presupuesto aprobado para el 2012 por el CONFIS⁵⁵, no hay consistencia, como en el caso de los Recursos del Crédito, donde en el Plan no se incluyen operaciones de crédito. No obstante, que en el presupuesto aprobado para el 2012, aparecen \$259.778 millones.

Por otra parte, es notable la ausencia al interior de las estrategias financieras, de un objetivo concreto tendiente a revertir los negativos resultados en las actividades económicas y sociales que año a año vienen arrojando la gran mayoría de las EICD, menoscabando el patrimonio del Distrito.

⁵⁵Resolución 014 de 2011

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Cuadro 14
Empresas Industriales y Comerciales del Distrito
Resultados del Ejercicio 1998 -2011

Millones de pesos

Entidad/Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Canal Capital	-531	-1.796,7	538,0	-2.628,0	-2.676,1	-2.943,0	-5.146,0	-5.240,9	-7.977,1	-8.985,5	-8.423,4	-8.696,4	-1.188,3	-1.276,3
Aguas de Bogotá								-1.449,9	-257,9	-1.219,0	40,8	234,1	1.977,9	669,0
MetroVivienda		-65,4	-4.989,1	-4.437,7	-986,6	-2.762,2	-2.976,1	-7.748,2	-2.499,2	-6.526,9	-5.202,8	-3.655,8	424,3	-2.169,0
Empresa de Renovación Urbana								-1.480,8	-1.375,7	-2.336,4	71,7	-2.931,7	-3.623,2	-4.715,5
Lotería de Bogotá								267,8	140,0	1.477,6	-1.449,8	-7.675,3	646,5	1.458,7

Fuente. Contraloría de Bogotá - Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.

En materia de acceso y en lo que corresponde a la capacidad de pago de los servicios públicos de los usuarios, el Plan apunta a financiar las tarifas, pero no contempla los costos ineficientes que son transferidos a los usuarios⁵⁶.

De otro lado, no se aborda el tema relacionado con la considerable carga del pasivo pensional, principalmente en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, y su posible efecto en las finanzas distritales.

⁵⁶ Entre otros, los altos rezagos en la ejecución de la inversión en infraestructura, que generan sobrecostos y rediseños al postergar la materialización de las obras. El crecimiento de los costos de administración influenciado por los altos costos laborales derivados de las desenfocadas prerrogativas otorgadas vía convención colectiva. Otra ineficiencia, esta asociada con el alto nivel de agua no contabilizada.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CONCLUSIONES

- Para la transformación de la ciudad y los cambios que necesita para ubicarse en el contexto nacional e internacional como una metrópoli humana y competitiva, es indispensable contar con un plan de desarrollo ambicioso, políticamente viable, socialmente asimilable, totalmente evaluable, pues debe involucrar en la consecución de recursos y en su ejecución a todos los actores sociales.
- Es importante considerar el peso de los gastos de funcionamiento y del servicio de la deuda, en la propuesta de inversión, pues se pueden estar necesitando mayores recursos para su cubrimiento total cercano a los \$75 billones. La tendencia histórica, muestra que la inversión demanda en promedio el 73% de los ingresos, los gastos de funcionamiento el 21% y servicio de la deuda 6%.
- La estrategia financiera, presenta fuentes inciertas por \$17.5 billones, que corresponden 28.8% de los \$61.1 billones del total del Plan, que están soportando los programas básicos de movilidad en la ciudad.
- El saldo de la deuda de la Administración Central se ubica en \$1.7 billones y mantiene los indicadores de endeudamiento relativamente bajos, es conveniente, que la Administración muestre cuál es el comportamiento de los indicadores con el nuevo endeudamiento y estime además, el balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda durante el periodo de su amortización.
- En el proyecto de acuerdo no se evidencian claramente responsabilidades sectoriales definidas que permitan el cumplimiento de las metas propuestas.
- En relación con las líneas base de las metas de impacto y de los proyectos prioritarios, no fueron presentadas en algunos los casos.
- En el proyecto es precaria la identificación de las políticas públicas, que fueron adoptadas por el Distrito Capital, y que se encuentran en ejecución, como "Seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá"; "Envejecimiento y vejez"; "Familias de Bogotá"; "Juventud", entre otras.
- La falta de líneas base en términos absolutos, evidencia falencias en la identificación clara de las problemáticas sociales, la focalización, lo cual dificulta el seguimiento, control y evaluación de los resultados.
- La asignación presupuestal de los programas a cargo del Sector Ambiente, no se compadecen con la importancia que se le da al tema ambiental dentro del proyecto.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- No se evidencian programas tendientes a disminuir la contaminación atmosférica que se produce en la ciudad por fuentes fijas como las industrias.
- No incluye una estrategia concreta que de continuidad al "Programa de saneamiento del río Bogotá", por lo que este organismo de control considera que presuntamente se puede configurar un daño al patrimonio público, teniendo en cuenta que la nueva estrategia planteada por la administración no es clara en el objetivo de descontaminación.
- El programa de gobierno promovía la terminación de la red de Transmilenio entre otras la troncal de la Carrera 7ª; sin embargo, se plantea la construcción de metro ligero en esta troncal y en la ALO, sin estudios concretos y la debida participación ciudadana, que respalden la propuesta.
- El compromiso del Alcalde era impulsar la reducción de costos del transporte público, pero se propone financiar el sistema con otras fuentes de recursos, incluidas valorización y plusvalía.
- Las metas para recuperación de la malla vial son insignificantes frente a sus necesidades y sin ninguna estrategia para su financiamiento.
- No se contempla lo relativo a la integración regional, afectando temas como el tren de cercanías, que permitiría el mejoramiento de la movilidad y conectividad con la región.
- Con relación a la planificación existente, la orientación como centro regional no se ve plasmada en el proyecto, se observa la intención de dar solución al programa de VIS y VIP para los estratos bajos y desplazados, con las dificultades que se puedan presentar en conflicto de intereses con los privados que se asocien.
- Los recursos que se tienen previstos para intervenir el centro ampliado son escasos, teniendo en cuenta que el recuperar los bienes inmuebles de conservación y patrimonio histórico es más costoso que construir viviendas nuevas y la infraestructura (vías y equipamientos urbanos) requieren de altos costos que generalmente son asumidos por el Estado.
- El Distrito enfrenta un gran reto en materia de planificación urbana y regional, toda vez que, la propuesta del centro ampliado expresada en los estudios y en el proyecto de revisión del POT, aún no se ha aprobado por parte del Concejo de Bogotá. De otra parte, la propuesta de centro ampliado que presenta el Alcalde, rebasa ampliamente la propuesta planificada desde el punto de vista geográfico y de las dinámicas económicas y sociales inmersas en las áreas geográficas contempladas.
- El proyecto de plan de desarrollo desconoce el Decreto Distrital 664 de 2011, por el cual se adoptó el Plan Maestro de Turismo, no refiere los proyectos y programas

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

establecidos, en materia de bilingüismo, señalización turística e implementación de las zonas de interés turístico entre otras.

- Es incoherente que el articulado del proyecto plasme el fortalecimiento de la transparencia de los procesos en el Distrito y en contraprestación reduzca los recursos de los organismos que ejercen el control fiscal y disciplinario.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL ARTICULADO DEL PROYECTO

- Se evidenció que en el artículo: 46, *"Estructura de Proyectos de ciudad"*⁵⁷; del proyecto, se plantea asumir competencias por parte del Alcalde que están reservadas para el Concejo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 12, numeral 9.
- En el eje 1: *"Una ciudad que supera la segregación y discriminación; el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo"*, en el artículo 18 del proyecto de acuerdo, *"Programa de apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad"*, en el proyecto prioritario *"Banca para la economía popular"*, la administración distrital planea *"Crear o adquirir por parte del Distrito Capital, un banco de primer piso y una entidad fiduciaria, para apoyar la economía popular"*, lo cual de una parte no es claro, porque no se menciona el valor que le costaría a la ciudad dicha creación o adquisición, así como tampoco se conoce cuando entraría a operar el mismo, ni las condiciones jurídicas en las cuales actuaría para este caso.
- En el artículo 28, Programa *"Movilidad Humana"*, parágrafo, *"Se autoriza a la Empresa Transmilenio S.A., para diseñar, gestionar el proyecto de implementación del modelo férreo de la ciudad y la región en todas sus fases y modalidades"* cuando según el Acuerdo 4 de 1999 el objeto de la empresa fue *"la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor"*, esto sin establecer las consideraciones de esta propuesta y sin aclarar si se modifica, amplía o deroga el objeto de la empresa Transmilenio S.A.
- El artículo 56⁵⁸. *"Ejecución"*, no es consistente por cuanto, si se presenta una estrategia financiera se debe tener un sustento sobre la inversión a realizar. No obstante, el artículo en mención, deja a disposición de la administración, la priorización de los

⁵⁷ Tomado el 8 de mayo de 2012 de: <http://www.bogotahumana.gov.co/imagenes/PDF/pddbogotahumana.pdf>. Proyecto de Acuerdo ... Artículo 46. *"Estructuración de Proyectos de Ciudad. Para cumplir los objetivos del plan de desarrollo el Alcalde Mayor, en representación del Distrito Capital, podrá participar en la creación o asociarse para la conformación de entidades de cualquier naturaleza, previstas en el régimen legal, encargadas de la estructuración, administración, financiación, cofinanciación, y/o implementación de proyectos de inversión con cargo a los recursos del Distrito Capital, del Sistema General de Regalías o de cualquier otro tipo de recursos de carácter público o privado. Para este efecto, el Alcalde Mayor estará facultado para efectuar los aportes presupuestales correspondientes y efectuar su pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales aplicables"*. Resaltado propio

⁵⁸ Artículo 56. *Ejecución. "Los recursos disponibles para la ejecución del Plan de Inversiones dependerán de la implementación de las acciones planteadas en la estrategia financiera del Plan. En el evento que los ingresos proyectados no alcancen los niveles establecidos, el Gobierno Distrital tendrá que ajustar el plan de inversiones a los recursos disponibles a través del marco Fiscal de Mediano Plazo y los presupuestos anuales, para lo cual considerará la importancia que cada programa tenga en las inversiones de los sectores afectados por el recaudo insuficiente de las fuentes de ingreso y los niveles y capacidad de ejecución de las entidades, promoviendo así la asignación eficiente de los recursos y su impacto en los niveles de gasto"*.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

recursos según los programas que considere importante. Cabe resaltar que la Ley 1098 de 2006 da prevalencia sobre las demás inversiones a las que se realicen en primera infancia. Así mismo, considera este ente de control fiscal, que el artículo va en contravía con preceptuado en el literal f) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994⁵⁹.

⁵⁹ Ley 152 de 1994. Artículo 3°.- *"Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son :f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación";*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ANEXO No. 1

**ESTRUCTURA Y PARTICIPACIÓN DE LOS EJES ESTRATEGICOS EN EL PLAN DE DESARROLLO
"BOGOTÁ HUMANA 202-2016"**

No.	NOMBRE	OBJETIVOS		ESTRATEGIAS		PROGRAMAS		PROYECTOS		METAS DE RESULTADO Y DE GESTIÓN		METAS DE IMPACTO		INDICADORES DE IMPACTO		INDICADORES DE METAS DE RESULTADO Y DE GESTIÓN	
		CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.	CANT	% PART.
1	Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	8	26,67	13	38,24	16	48,48	69	54,33	199	63,78	51	68,00	51	65,38	209	64,91
2	Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	7	23,33	10	29,41	7	21,21	31	24,41	74	23,72	10	13,33	13	16,67	74	22,98
3	Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	15	50,00	11	32,35	10	30,30	27	21,26	39	12,50	14	18,67	14	17,95	39	12,11
		30	100,00	34	100,00	33	100,00	127	100,00	312	100,00	75	100,00	78	100,00	322	100,00

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Proyecto de Acuerdo 122 de 2012

Elaboró: Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Subdirección de Evaluación Sectorial, Planes de Desarrollo y Políticas públicas.