



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Folios: 2. Anexos: No.
Radicación #: 2015IE264812 Proc #: 3336569 Fecha: 2015-12-30 13:38
Tercero: 899999061-9 SDASECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE
Dep Radicadora: DIRECCION DE GESTION CORPORATIVA (E) Clase Doc:
Interno Tipo Doc: Memorando Consec:



MEMORANDO

PARA: **RAMÓN EDUARDO VILLAMIZAR MALDONADO**
Subsecretario General y de Control Disciplinario

MARIA DEL CARMEN PÉREZ PÉREZ
Directora de Planeación y Sistema de Información Ambiental (E)

JESÚS ALBERTO MARTINEZ CESPEDES
Director de Gestión Corporativa (E)

SARA CAROLINA ALVIRA ACOSTA
Subdirectora de Proyectos y Cooperación Internacional (E)

MARÍA DEL CARMEN PÉREZ PÉREZ
Subdirectora de Políticas y Planes Ambientales

DE: **LILIAN RODRIGUEZ CARVAJAL**
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Envío Informe definitivo de auditoría a la función de Planeación en la SDA

De manera atenta, se remite el informe definitivo de la Auditoría a la función de Planeación en la SDA, cuyo objetivo fue analizar la función de planeación institucional desarrollada por la SDA, en términos de la relación del comportamiento funcional de la dependencia de planeación en la Entidad y la gestión por procesos desarrollada, tomando como objeto los instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción.

Se recibieron dos memorandos en respuesta al informe preliminar, procedentes de la Dirección de Gestión Corporativa (2015IE259178) y de la Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional (2015IE260196), los cuales no aceptan las conclusiones y recomendaciones realizadas en el informe preliminar de auditoría.

Al respecto, se debe decir que en el contenido del informe no se genera ninguna observación, por lo que no tiene lugar la generación de planes de mejoramiento. Como se afirma en el informe, el propósito de la auditoría, fue dar cuenta de cómo funciona el proceso de planeación, dentro del esquema de gestión por procesos en la entidad, y su relación con las acciones y cambios de las dependencias específicas de la misma.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Este documento teórico y de análisis, releva un tipo de enfoque en relación a la planeación institucional que integra: la historia administrativa de la SDA, una interpretación teórica que permita entender los cambios y variaciones de tal historia, y un análisis de la división existente en la entidad sobre la planeación "externa", del desarrollo o sectorial y la planeación "interna" u operativa.

De este modo, la idea es extender un ejercicio de discusión sobre la concepción y práctica de la función de planeación en la Entidad, más no una lógica de aceptación o rechazo de tipos de hallazgo.

Dicho esto, dado que hay una manifestación parcial del contenido y de los argumentos de fondo de la auditoría en los memorandos citados, se omite el rechazo de las conclusiones y recomendaciones del mismo, manteniéndose éstas en el informe definitivo adjunto.

Se seguirá la recomendación de la Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional, de elevar la propuesta a manera de debate y retroalimentación al Comité Directivo en la nueva administración, para efectos de generar los lineamientos y estrategias que corresponda, si a ello hubiere lugar.

Atentamente,

Lilian Rodríguez Carvajal

LILIAN RODRIGUEZ CARVAJAL
OFICINA DE CONTROL INTERNO

Revisó y aprobó:

Proyectó: Ivan David Sanabria Gonzalez

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

BOGOTÁ
HU  **ANA**

INFORME DEFINITIVO DE LA AUDITORIA A LA FUNCIÓN DE PLANEACIÓN EN LA SDA

DICIEMBRE DE 2015

1. OBJETO DE LA AUDITORIA

Analizar la función de planeación institucional desarrollada por la SDA, en términos de la relación del comportamiento funcional de la dependencia de planeación en la Entidad y la gestión por procesos desarrollada, tomando como objeto los instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción.

2. ALCANCE DE LA AUDITORIA

El análisis de auditoría se realizará sobre la función de planeación institucional desarrollada por la SDA, en términos de la relación del comportamiento funcional de la dependencia de planeación en la Entidad y la gestión por procesos desarrollada, tomando como referente temporal los 25 años de la SDA, y como teórico el de la planeación estratégica del desarrollo.

3. DOCUMENTOS REVISADOS

- **Normatividad vigente respectiva.**

Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

Decreto 561 de 2006. "Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones" (Derogado por el Decreto 109 de 2009).

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

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

Decreto 109 de 2009. "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones".

Decreto 597 de 2013. "Por el cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental PACA - Bogotá Humana"

- **Plan de Desarrollo 2012-2016 de Bogotá D.C.** Capítulo III. Eje dos / Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.
- **Instrumentos de planeación.** De acuerdo con lo establecido en el alcance de la auditoría, el análisis de la función de planeación está delimitado por la relación del comportamiento funcional de la dependencia de planeación en la Entidad y la gestión por procesos desarrollada, tomando como referente para el análisis instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción.

- **Plan de Acción Cuatrienal Ambiental PACA**
- **Plan de Gestión Ambiental PGA 2008 – 2038**
- **Proceso 126PM02-CP01. Planeación Ambiental.**
 - Caracterización del proceso Direccionamiento Estratégico Código: 126PG01-CP01
 - Caracterización del proceso Comunicaciones Código: 126PG02-CP01
 - Caracterización del proceso Planeación Ambiental Código: 126PM02-CP01
 - Caracterización del proceso Gestión de Recursos Físicos Código: 126PA04-CP01
 - Caracterización del proceso Gestión de Recursos Informáticos y Tecnológicos 126PA03-CP01
 - Caracterización del proceso Gestión del Talento Humano 126PA01-CP01
 - Procedimiento 126PG01-PR09 Administración del Riesgo
 - Procedimiento 126PA04-PR31 Elaboración de plan de compras y contratación
 - Instructivo 126PA04-PR30-I-A3-V1.0 Plan de Mantenimiento
 - Fichas Técnicas de Indicadores publicadas en ISOLUCION
 - Fichas EBI Proyectos de Inversión publicadas en la página web de la Secretaría Distrital de Ambiente (<http://ambientebogota.gov.co/es/fichas-ebi1>)
 - Plan de Acción – Proyectos de Inversión publicados en la página web de la Secretaría Distrital de Ambiente (<http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/planes-de-accion>)
 - Módulo MECI en ISOLUCION

4. DESARROLLO DE LA AUDITORIA

INTRODUCCIÓN

El presente ejercicio de auditoría tiene el objetivo de analizar la función de planeación institucional desarrollada por la SDA, en términos de la relación del comportamiento funcional de la dependencia de planeación en la Entidad y la gestión por procesos desarrollada, tomando como objeto los instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción. Estos instrumentos en comento, conforman la base del análisis que tendrá como criterio un referente teórico en particular que interpreta el ejercicio de la planeación institucional; este es el de la *planeación estratégica del desarrollo*.

Es importante plantear que el presente ejercicio, no conforma un estricto proceso de auditoría tradicional bajo una estructura esquemática cuyo fin busca, bajo el modelo auditor del DAFP, la relación lógica entre lo denominado como *pautas de observación* de las 4C: Condición (evidencias arrojadas); Criterios (normas base); Causa (razones de una condición adversa) y Consecuencias (efectos adversos)¹.

¹ Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Instituto de Auditores Internos – IIA (2013). *Guía de Auditoría para Entidades Públicas*. DAFP. IIA. Bogotá. Colombia. pp. 83

Se plantea más bien, un modelo de auditoría bajo fundamentos teóricos precisos, que recoge elementos disciplinares de la administración pública y la ciencia política², para, en este sentido, realizar un análisis de la función de la unidad o dependencia de planeación en la SDA, tomando como base tres conjuntos argumentales que sustentan la propuesta de auditoría: (i) las variaciones administrativas de la dependencia de planeación en perspectiva histórica en los 25 años de la Entidad; (ii) una sólida base teórica que permita tomar como objeto *auditable* los instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción, planteándose está como un solo proceso más no como trabajo separado; y (iii) un proceso de revisión y análisis de la planeación institucional sustentada en la correspondencia entre las pautas sectoriales y los planes operativos.

Esta indagación y análisis, tiene como punto de partida la siguiente tesis a sostener: el desarrollo de la función de la planeación en la SDA, se fundamenta en regular y practicar una división entre la planeación "externa" o sectorial y la "interna" u operativa. Se plantea esta dicotomía como obstáculo administrativo, que, de acuerdo con los lineamientos teóricos, deben superarse al incorporar una planeación estratégica y articulada, diferenciada en sus componentes pero factible dados unos núcleos transversales. Este tipo de planeación estratégica la permite la conjunción de dos aspectos: una unidad o dependencia que se asuma como asesora, gerencial y de acompañamiento, transversal a las demás unidades de la organización, diferenciada de los procesos misionales, de apoyo y evaluación; y en segundo lugar, claridad teórica de carácter estratégico para operacionalizar la planeación del desarrollo el planeación sectorial e institucional.

Con este punto de partida, se plantea sucintamente que, la perspectiva teórica asumida para el desarrollo de la presente auditoría de la función de planeación, se acoge al *enfoque estratégico* entendido de manera general, como el conjunto decisional de multifunciones, "(...) que le permitan a una organización lograr sus objetivos" para efectos de integrar la administración³. Con este elemento básico en términos de funciones para logro de objetivos, es imprescindible incorporar que bajo un marco político de cualquier ente, este conjunto de acciones "preceden y presiden" la acción pública al propender por el *desarrollo* de una comunidad en particular⁴.

Así, la *función de planeación*, en perspectiva institucional y de forma más concreta, constituye una serie de acciones estratégicas que integran los objetivos de una organización de naturaleza política. Este conjunto de acciones, vincula tres niveles

² BUCHELY, Lina (2014). "Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado". En: GUPTA, Akhil et al. *Las burocracias. Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Pontificia Universidad Javeriana – Instituto de Estudios Sociales y Culturales, Pensar. Bogotá D.C.

³ DAVID, Fred R. (2008). *Conceptos de administración estratégica*. Pearson Educación. Decimoprimer edición. México. pp. 5.

⁴ CUERVO, Luis Mauricio y MATTAR, Jorge. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Cooperación Alemana. CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Social y Económica – ILPES. Santiago de Chile. pp. 13.

distinguidos pero interdependientes: la **planificación del desarrollo**; la **planificación institucional**; y la **planificación en el corto plazo**. El primero atiende a la planeación sectorial o territorial expresada en los Planes de Desarrollo. El segundo contiene el aterrizaje estratégico (misión, visión y objetivos) y el organizacional (estructura de la dependencia) donde se implementan políticas públicas específicas y a su vez transformaciones internas (Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, para el caso de la SDA). Y finalmente, en el corto plazo, se tiene los programas operativos y proyectos a ejecutar⁵.

Expuesto el sentido teórico de la propuesta de auditoría, el trabajo se divide en tres partes: (1) En primer lugar, se realiza un diagnóstico histórico de la unidad o dependencia de planeación de la Entidad en términos administrativos, de acuerdo con los decretos de reestructuración; este tiene dos momentos. El primero, determina la evolución histórica de la dependencia antes de la introducción legal que obliga incorporar los sistemas de gestión integral; este evento sucede en el 2003, que a su vez es contemporáneo del cambio de DAMA a SDA (2006). En el segundo momento, se aborda el diagnóstico del proceso de planeación a partir de los Decretos Distritales 561 de 2006 y 109 de 2009, que introducen elementos de planeación estratégica y, cuyo último, es el vigente en la Entidad.

(2) En la segunda parte de la propuesta, se disertan los principales lineamientos teóricos, fundados en la *planeación estratégica del desarrollo*, que permitirán sustentar la tesis expuesta, y con ello, otorgar elementos para el análisis a realizar de los instrumentos mencionados. Y finalmente, (3) en la tercera parte, se realiza el análisis del proceso de planeación de la SDA con base en la relación de instrumentos teóricos y metodológicos apropiados. Esta parte la conforma una breve introducción al plan más relevante del sector ambiente distrital, el Plan de Gestión Ambiental – PGA. Acto seguido, se analiza la articulación de los diferentes instrumentos de planeación y, finalmente, se ofrece una evaluación de cada uno de los instrumentos operativos de planificación institucional.

Esta estructura de contenido está abastecida, además de las importantes fuentes teóricas orientadoras, por documentos que ha compilado la Entidad en diferentes oportunidades (no propiamente sobre el tema), por estudios de consultoría apoyados por cooperación internacional (todos citados al final como Bibliografía), y sobre todo, por el levantamiento propio de datos de primer orden, contruidos a partir de tres herramientas diseñadas para la propuesta de auditoría. Estas se dejan al final del documento, presentadas como Anexos, las cuales fungen como soporte a muchas de las indagaciones realizadas. Finalmente, no sobra agregar que, el diseño de estas herramientas se hizo obligatorio no solo por el tipo de auditoría propuesta, sino por la notoria falta de documentos de diagnósticos y sobre todo de análisis, que indaguen e indiquen el desarrollo de la planeación en la SDA, así como estudios que proyecten su función y su impacto.

⁵ GTZ–PADEP (2009). *Planificación Institucional. Conceptos Claves e Instrumentos Metodológicos utilizados en los Procesos de Asesoramiento de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza – PADEP*. La Paz, Bolivia.

1. Diagnóstico de la unidad o dependencia de planeación en la SDA

De acuerdo con la breve distinción teórica realizada en la introducción, la cual se ampliará en el aparte siguiente, se pasa a desarrollar un diagnóstico a manera de esquema descriptivo histórico de la función de planeación de la SDA. Este se desarrollará tomando como referente conceptual el nivel intermedio de la relación de planificación expuesta: la **planeación institucional**. Es decir, la función de planeación entendida en su dimensión aterrizada funcional y orgánicamente en los 25 años de historia de la Entidad.

Se propone con esta exploración entender la evolución administrativa de la unidad de planeación, el grado de relevancia que ha tenido ésta en la Entidad, los diferentes cambios estructurales a los que ha sido sometida y, con ello, generar algunos insumos para el análisis que se hará sobre algunos instrumentos de planeación de la SDA como objetos auditables del presente ejercicio.

Para dar cumplimiento a este propósito, en primer lugar se realizó un cuadro relacionando con la normatividad del sector ambiente distrital que ha reestructurado la Entidad, el asunto de cada uno de estos actos jurídicos y algunos argumentos sobre la existencia y operación de la unidad o dependencia de planeación (Anexo N° 1. Proceso histórico normativo de cambios estructurales en la dependencia de planeación del DAMA y la SDA). Con base en esta herramienta se recogen los argumentos, cotejados con algunas fuentes bibliográficas, que darán sustento al diagnóstico.

Estas reestructuraciones en términos de la planeación institucional en sus cambios orgánicos y funcionales, tienen un importante precedente legal en la construcción del sentido estratégico de las organizaciones; este es la transformación sustancial iniciada por Ley 872 de 2003, "Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios". Esta norma introduce el *modelo de gestión por procesos*, que modificará de fondo el sentido estratégico de la planeación en las entidades de la rama ejecutiva central y territorial del Estado colombiano. La norma obliga a todas las entidades a encadenar los planes de desarrollo con los diferentes instrumentos de gestión; "(...) acciones que ayuden a aumentar la competitividad y productividad del país con la alineación de la gestión organizacional en el sector público y las normas y buenas practicas internacionalmente reconocidas..."⁶.

Con este punto de partida, se proponen dos momentos del diagnóstico: (1.1.) Uno en perspectiva histórica que va desde el surgimiento del Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente - DAMA en 1990 hasta el Acuerdo 257 de 2006, que crea la Secretaría

⁶ BÁEZ Mancera, Luis Germán (2013). "Mejoramiento de la gestión pública con ISO 9001:2008, estudio de caso.". En: *Scientia et Technica Año XVIII, Vol. 18, No 1*. Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia. pp. 127.

Distrital de Ambiente – SDA. (1.2.) Y segundo, las reestructuraciones de la SDA propiamente, que se han expresado en el acto administrativo vigente actualmente, materializado en el Decreto 109 de 2009.

1.1. Diagnóstico en perspectiva histórica de la función y unidad de planeación en la SDA

Posterior al acto administrativo de creación del Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente - DAMA en 1990, de parte del Concejo Distrital y la Alcaldía Mayor, esta entidad, en términos de su estructura, ha sido modificada en diez (10) oportunidades, a través de los siguientes actos administrativos: Decreto 413 de 1990; Decreto 322 de 1994; Decreto 673 de 1995; Decreto 786 de 1999; Decreto 308 de 2001; Decreto 330 de 2003; Decreto 347 de 2006; Acuerdo 257 de 2006 (Creación de la SDA); Decreto 561 de 2006; Decreto 109 de 2009; Decreto 175 de 2009.

Este conjunto de reestructuraciones se pueden periodizar en cuatro (4) momentos en razón al tipo de función que tomó la unidad de planeación en la Entidad (Ver Cuadro N° 1.). En esta primera parte del diagnóstico en perspectiva histórica, se expondrán los primeros tres momentos de esta periodización. **El primer periodo** lo conforman el Acuerdo de Concejo de creación del Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente – DAMA en 1990, y el primer decreto distrital de estructuración orgánica de la Entidad. Este periodo va de 1990 a 1994, en donde sobresale la inexistencia de una unidad o dependencia de planeación para el DAMA. La falta de la unidad contrasta con una de las funciones principales de la organización, que es elaborar el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Especial (art. 4, Acuerdo 009 de 1990).

El segundo periodo conformado por los siguientes diez (10) años (1994-2003), se caracteriza por tener cuatro procesos de reestructuración a través de decretos distritales. El primero de éstos, en suma, crea la primera unidad de planeación del DAMA en 1994, a través del Decreto 322 de 1994, con la denominación de *Subdirección de Planeación e Informática*. La función de la dependencia durante estos diez (10) años, radica en ser del nivel misional, con subunidades encargadas de las comunicaciones, de la gestión de información y de planeación y evaluación, que desarrollan actividades que responden de manera dispersa a todos los diferentes procesos del ciclo de gestión de la planificación por resultados. O sea, se apunta indistintamente a llevar a cabo el funcionamiento de la planeación e todos los niveles de proceso de la entidad: planeación del presupuesto; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y monitoreo y evaluación⁷.

Recuperamos de este enfoque *por resultados* los procesos del ciclo, sin que se indague qué tan cercano fue el proceso de gestión de la planeación en este periodo explorado a este enfoque tomado como referente. No obstante, se recupera que, la naturaleza misional

⁷ GARCÍA López, Roberto y GARCÍA Moreno, Mauricio (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Washington, D.C.



de la unidad o dependencia de planeación, le dotó en promedio de 30 funciones durante 10 años que cumplieran parcialmente con las etapas administrativas de la organización. Se identifican funciones generales en términos asesores como la de "Asesorar directamente a las áreas para orientar el proceso transversal de planeación", al de "Coordinar la elaboración y evaluación de los planes, programas y proyectos que adelanta el DAMA", la de asesorar en la formulación del plan de Inversiones, el plan financiero plurianual, el presupuesto y el programa anual de caja. Sin embargo, también se identifican funciones de ejecución y organización específicas que suman más esfuerzos a los ya adquiridos en términos asesores: "Organizar y operar el banco de proyectos", "Adelantar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión", y "poner en funcionamiento mecanismos de concertación para la ejecución de proyectos" (Ver actos administrativos del Cuadro No. 1.). La naturaleza administrativa de la dependencia en este periodo, a pesar de ser tipificada orgánicamente como misional, no solo responde a tal conducción, sino a funciones asesoras, estratégicas, y en algunos componentes, aquellas de tipo operativo. Esta falta de claridad y generalidad dificultó sus niveles de capacidad de maniobra administrativa y por tanto de impacto que tuvo en la organización.

CUADRO N°. 1. Periodización de la función de la unidad de planeación de acuerdo con sus reestructuraciones. 1990-2015			
Periodo	Función	Conjunto normativo	Denominaciones
1990-1994	Sin unidad de planeación	Acuerdo 009 de 1990 y Decreto 413 de 1990	na
1994-2003	En su estructura se dispone una unidad al nivel de las misionales y de apoyo, con subunidades encargadas de las comunicaciones, de la gestión de información y de planeación y evaluación.	1. Decreto 322 de 1994; 2. Decreto 673 de 1995; 3. Decreto 786 de 1999; 4. Decreto 308 de 2001.	1. Subdirección de Planeación e Informática. 2. Subdirección de Planeación. 3. Subdirección de Planeación. 4. Subdirección de Planeación y Desarrollo.
2003-2006	Se elimina su naturaleza misional, conformándose como oficina asesora, dependiente con autonomía del despacho del director. Se eliminan las subunidades.	5. Decreto 330 de 2003; 6. Decreto 347 de 2006.	5. Oficina Asesora de Planeación. 6. Oficina Asesora de Planeación.

<p>2006-2015</p>	<p>Una vez creada la SDA, se continúa con la función asesora como unidad dependiente del despacho a través del Decreto 561 de 2006. Sin embargo, un estudio técnico considera necesario modificar la estructura organizacional, realizada a través de Decreto 109 de 2009, que regresa al modelo del segundo periodo de esta unidad como función misional.</p>	<p>7. Decreto 561 de 2006; 8. Decreto 109 de 2009; 9. Decreto 175 de 2009.</p>	<p>7. Oficina Asesora de Planeación Corporativa. 8. Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental. 9. Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental.</p>
------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

El tercer periodo lo conforma los tres (3) años siguientes (2003-2006), en donde sobresale un giro de naturaleza administrativa importante para la unidad de planeación del DAMA⁸. Este es el intento de reestructuración que pondera, de manera no tan precisa, la introducción de un modelo de gestión por procesos, en donde se diferencian funcional y estructuralmente la importancia de una ciclo de gestión en el que la naturaleza de la oficina es tan importante en sus funciones como en el tipo de relación establecida entre las dependencias restantes.

Se expresa el sentido de esta reestructuración en la supresión de la dependencia de planeación del nivel misional (*Subdirección de Planeación y Desarrollo*), para pasar ahora a depender del despacho del Director con funciones autónomas de oficina asesora (*Oficina Asesora de Planeación*) (Ver Imagen N° 1). A este cambio se suma la eliminación de las subunidades que dependían antes de la *Subdirección de Planeación* que abordaban temas como el de comunicaciones, proyectos de inversión y gestión de la información.

Es notorio el cambio estructural en términos de la creación de nuevas dependencias misionales, donde se irán a trasladar aquellas actividades meramente ejecutivas que en el pasado tenía adjudicada la función de planeación. Nuevas dependencias como la Subdirección de Gestión Local; la Subdirección de Ecosistemas y Biodiversidad; y la Subdirección de Control de Vivienda, son algunas de las unidades nuevas que se propone en este tercer periodo de reestructuración orgánica y funcional del DAMA⁹ (Ver Imagen N° 1).

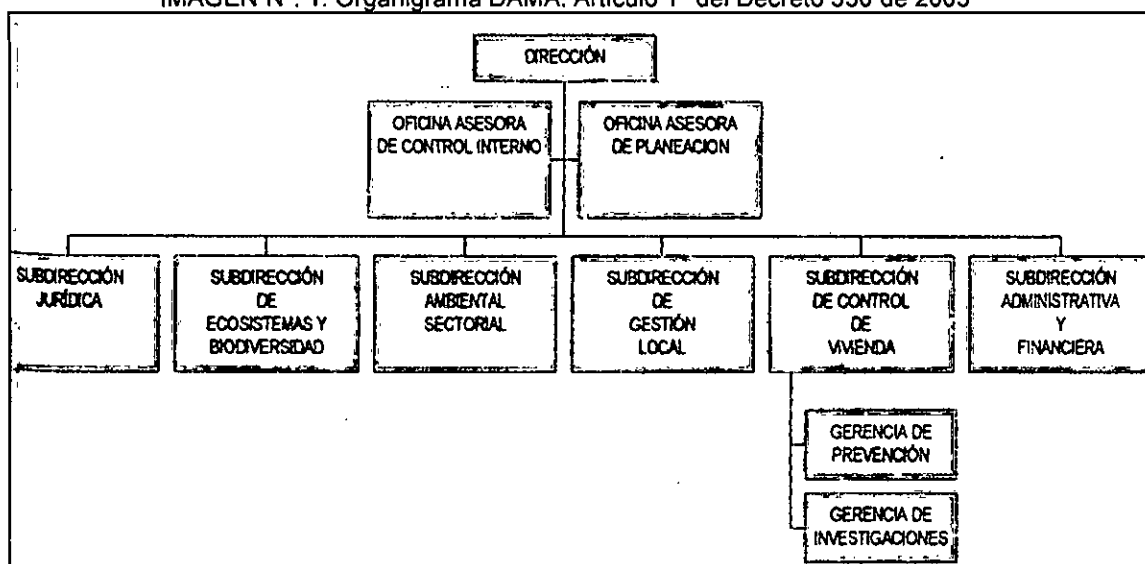
De este modo, los actos administrativos como el Decreto 330 de 2003 y el Decreto 347 de 2006, facultan a la Oficina Asesora de Planeación en 17 funciones de alto componente de

⁸ HERNANDEZ Molano, Jennifer (2004). *Evaluación del contenido de 42 mapas de riesgos de la Subdirección Administrativa y Financiera con algunas implicaciones en Planeación y en la Subdirección Jurídica del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA*. Tesis de Pregrado. Contaduría Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

⁹ *Ibid.*

formulación y coordinación con las diferentes dependencias, sobre todo en materia presupuestal. Asesoramiento de planes como el estratégico de la entidad, el financiero, los operativos, el anteproyecto de presupuesto y el proyecto de inversión y funcionamiento, así como el acompañamiento en las diferentes dependencias en la elaboración y análisis de indicadores.

IMAGEN N°. 1. Organigrama DAMA. Artículo 1° del Decreto 330 de 2003



Fuente: HERNANDEZ Molano, Jennifer (2004). *Ibidem*. pp. 27.

Se evidencia un claro aumento de unidades misionales, estableciendo funcionalmente la coordinación y acompañamiento del nivel asesor, antes ostensible solo por la Oficina Asesora de Control Interno, más encarrilada en la función de revisión y verificación que en su carácter evaluador que origina la Ley 87 de 1993. La adición a este nivel de una unidad de planeación, equilibró no solo la función de asesoría dispersa en las demás unidades, sino hizo transversal la importancia de unificar un proceso de planeación en los diferentes componentes de la Entidad.

1.2. Diagnóstico del proceso de planeación a partir del Decreto 561 de 2006 y el Decreto Distrital 109 de 2009

En esta segunda parte del diagnóstico, se desarrollará el cuarto periodo de la periodización propuesta para entender la evolución de la dependencia de planeación en la Entidad (Ver Cuadro N° 1). Este aparte está comprendido fundamentalmente por el paso del DAMA a la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y por el Decreto 109 de 2009, que es la reestructuración vigente que regula el funcionalmente la Entidad.

Es el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., el que establece las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las

entidades de Bogotá, transformando el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA en la actual Secretaría Distrital de Ambiente – SDA. Una vez se efectúa este cambio general en toda la administración distrital, la Alcaldía Mayor expide el Decreto 561 de 2006, que genera los primeros lineamientos orgánicos y funcionales de la SDA.

Ahora, con el paso a cabeza de sector dejando de ser departamento técnico, la nueva Secretaría Distrital de Ambiente aumenta de manera manifiesta el número de dependencias. Se pasa de once (11) del Decreto 330 de 2003 contando con cinco (5) subdirecciones, a dieciocho (18) dependencias contando con cuatro (4) direcciones reguladas por el Decreto 561 de 2006. De este modo, se modifica de fondo la estructura orgánica de la entidad, suprimiendo, por ejemplo, la Subdirección de Control de Vivienda, cuyas funciones serían ejercidas en adelante por la recién creada Secretaría de Hábitat de conformidad con el Acuerdo en mención. De este modo, se da como resultado una estructura orgánica fortalecida en casi el doble de dependencias de las que tradicionalmente se había tenido.

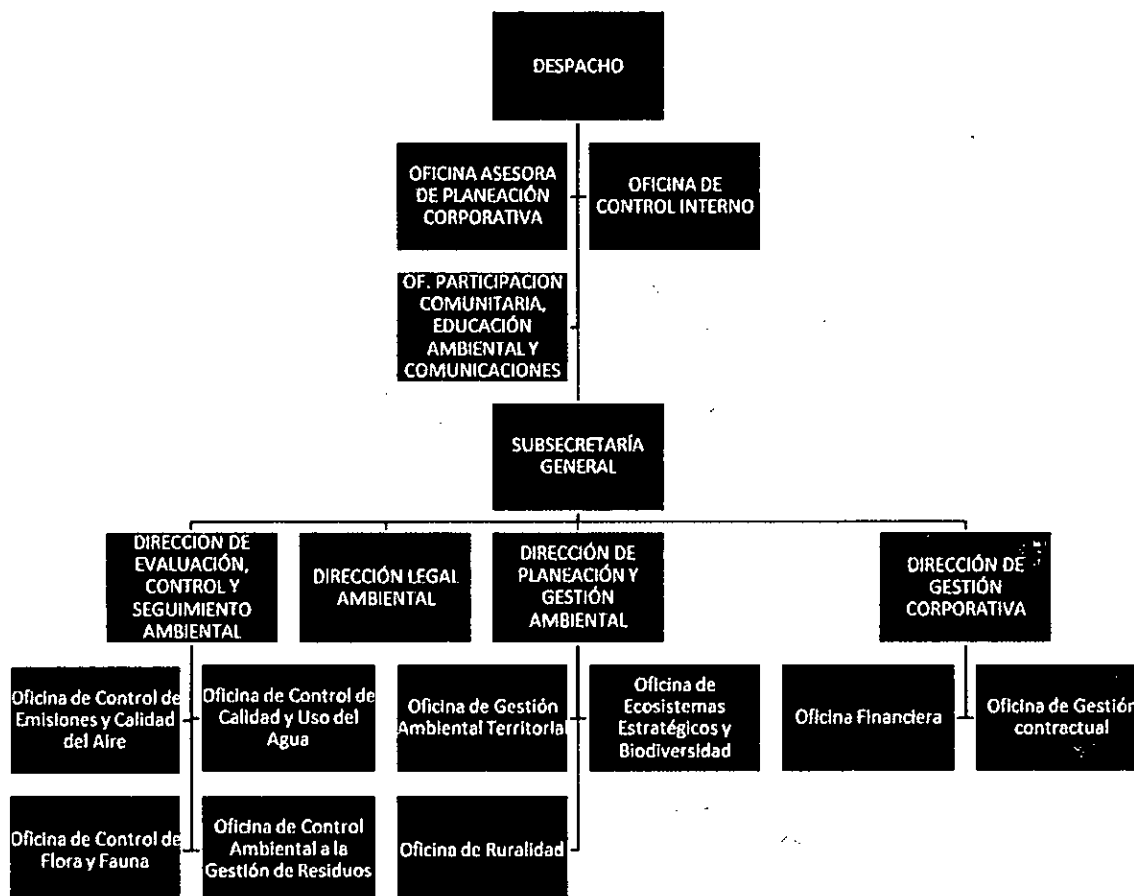
Así, de acuerdo con la Imagen N° 2, la estructura orgánica de la entidad en este Decreto 561 de 2006 estaba compuesta por dos oficinas asesoras y la oficina de control interno, vinculadas directamente al despacho. Por otra parte, como representante de la alta dirección, se encuentra la Subsecretaría General (unidad nueva) con cuatro (4) Direcciones a su cargo, quienes a su vez tenían distribuidas nueve (9) oficinas adscritas a las distintas direcciones.

Este nuevo diseño organizacional contrasta de manera terminante con la última estructura del DAMA del Decreto 330 de 2003 (Ver Imagen N° 1.). En esta primera reestructuración de la SDA a través del mencionado Decreto 561 de 2006 (Ver Imagen N° 2), se incorpora lo ya comentado sobre la construcción del sentido estratégico de la organización, ordenado por la Ley 872 de 2003.

La distinción del direccionamiento estratégico en el engranaje Despacho–Oficina de Planeación–Subsecretaría, el fortalecimiento misional de las direcciones, la creación de las subdirecciones de apoyo, y el cambio de orientación de la Oficina de Control Interno, ya no como ente asesor encargado de revisar y verificar, sino como ente líder el proceso de evaluación, son los avances claros que se introducen en términos del modelo de gestión por procesos y en la nueva naturaleza administrativa de la Entidad.

Supuesto esto, en relación a la unidad de planeación y su conexión con la estructura orgánica descrita en el Decreto 561 de 2006 (Ver Imagen N° 2), llama la atención la naturaleza administrativa y denominación de esta: *Oficina Asesora de Planeación Corporativa*, debido a que sus funciones se enmarcan únicamente dentro de la planeación institucional, contando con autonomía respecto a la Subsecretaría General y diferenciándose de la Dirección de Planeación y Gestión Ambiental, dependencia enmarcada dentro de los procesos misionales. (Ver Anexo N° 2, en la comparación de las funciones de planeación del Decreto 561 de 2006 al Decreto 109 de 2009).

IMAGEN N° 2. Organigrama SDA Decreto 561 de 2006



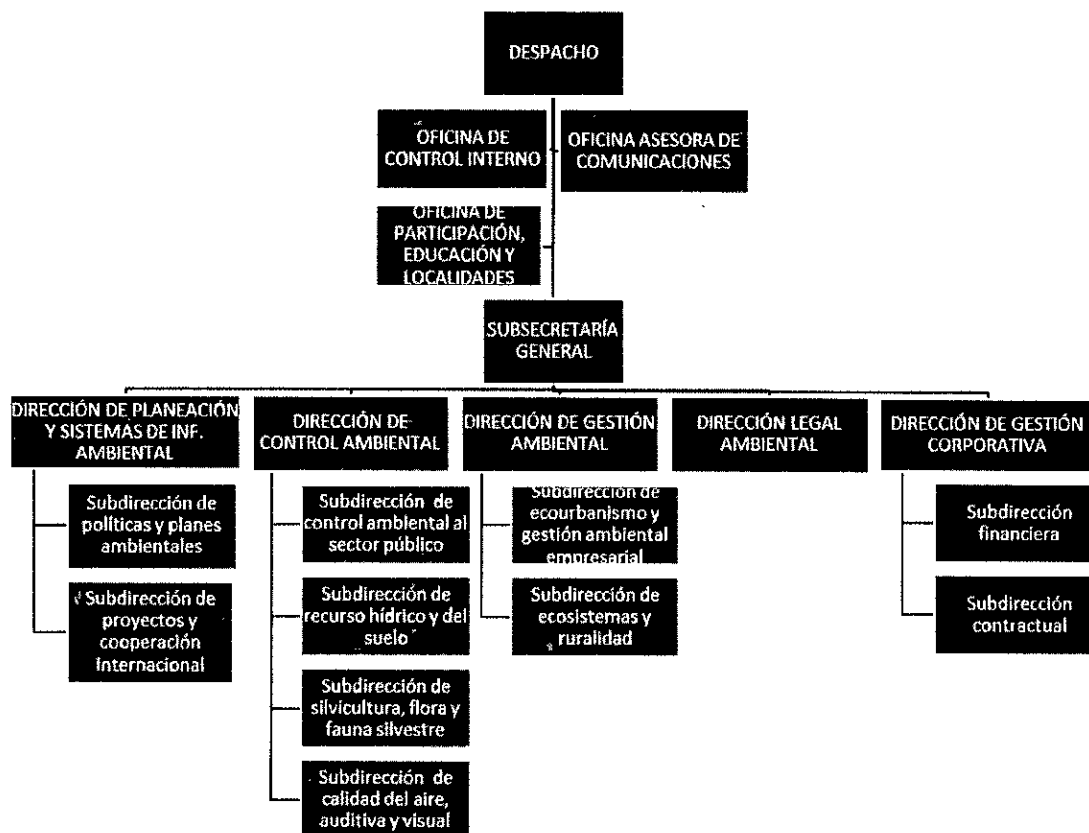
Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 561 de 2006 Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ahora, a partir de la segunda reestructuración para este periodo, formalizada por el vigente Decreto 109 de 2009 (Ver Imagen N° 3), la *Oficina Asesora de Planeación Corporativa* dejó de existir junto con otras oficinas, que se eliminaron y redistribuyeron atendiendo a un estudio técnico adelantado al interior de la entidad.

Este estudio técnico consideró necesario modificar la estructura organizacional de la SDA, formalizándose mediante el Decreto 109 de 2009 el cual derogó el Decreto 561 de 2006 (Ver Anexo N° 2, en la comparación de las funciones de planeación del Decreto 561 de 2006 al Decreto 109 de 2009). Se pasó de diecisiete (17) a veinte (20) dependencias, se establecieron cinco (5) Direcciones, creándose justamente a nivel misional la *Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental*, suprimiéndose la *Oficina Asesora de Planeación Corporativa*, dependiente del despacho. De esta nueva Dirección misional en materia de planeación, se crearon dos subdirecciones dependientes adscritas: 2.1.1. *Subdirección de Políticas y Planes Ambientales*, y 2.1.2. *Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional*.

Dados los cambios estructurales y funcionales en la entidad, se identificaron las funciones que ostentaba la *Oficina Asesora de Planeación Corporativa* de acuerdo con el Decreto 561 de 2006, y su distribución en las dependencias creadas (Ver anexo No. 2).

IMAGEN N° 3. Organigrama SDA Decreto 109 de 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 109 de 2009 Alcaldía Mayor de Bogotá.

Las funciones de la *Oficina Asesora de Planeación Corporativa* se distribuyeron en la *Subsecretaría General* y de *Control Disciplinario*, la *Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental*, la *Dirección de Gestión Corporativa* y la *Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional*.

Esta dispersión de funciones dificulta la articulación de los instrumentos de planeación, así mismo al eliminarse el carácter de oficina asesora y al pasar a ser misional, la generación de lineamientos desde un nivel superior de la organización se dificulta, dado que depende ahora de la Subsecretaría, perdiendo independencia y autonomía, minimizando en su contacto con las oficinas asesoras, vislumbrándose la planeación como un ejercicio no transversal sino de concentrado en funciones relevantes no obstante para ciertos aspectos y no para el conjunto orgánico de la Entidad.



2. Marco teórico de la planeación estratégica del desarrollo

2.1. Propuesta teórica y tesis a sostener. Vinculación de lo "interno" y "externo"

Este aparte desarrolla la postura teórica que estructura los principios y límites prácticos para el ejercicio de la planeación en entidades públicas. En esta propuesta se plantean las bases que permitirán el análisis a realizar en la tercera parte del ejercicio de auditoría, así como, de manera puntual, se dan los argumentos que sustentan la tesis que enmarca el presente trabajo: el desarrollo de la función de la planeación en la SDA, se fundamenta en practicar una división entre la planeación "externa" o sectorial y la "interna" u operativa. Se plantea como lineamiento teórico, superar tal división al incorporar una planeación estratégica y articulada, diferenciada en sus componentes pero factible dados unos núcleos transversales. Este tipo de planeación estratégica será la que se desarrollará en el presente aparte.

La tesis expuesta, queda esbozada a manera de conclusión en el anterior aparte que desarrolló el diagnóstico de la unidad de planeación en sus 21 años. En los primeros cuatro años de vida institucional del DAMA no se cuenta con unidad para tal fin, para luego, hasta la fecha, debatirse entre una funcionalidad que asesora y permite engranar procesos a aquella que ejecuta junto a las dependencias misionales. Esta realidad, permite deducir una falta de claridad histórica en el objeto y función de la dependencia de planeación en la Entidad, desvinculada de los avances dados en materia del Plan de Gestión Ambiental – PGA.

Esta situación no corresponde solo a un problema distrital. Por el contrario, se extiende a otros niveles regionales así como a la nación. El Profesor Miguel Patiño argumenta que este tipo de dificultades en la planeación ambiental radican en la poca articulación de la función orgánica de las administraciones y los limitados diagnósticos ambientales, lo cual no permite hallar relación en términos de funciones y planeación a largo plazo. Sintetiza la discusión de la siguiente manera:

"En los procesos de planificación ambiental nacional, regional o local se debe obtener un diagnóstico preciso de los principales conflictos y problemas ambientales generados por el uso y la ocupación del territorio, las oportunidades y aptitudes del mismo y una serie de escenarios alternativos, bien para solucionar estas dificultades o para el aprovechamiento óptimo de sus posibilidades. Estos procesos comprenden cuatro fases iterativas: el diagnóstico, la evaluación, la prospección y la implementación. Sin embargo, no ha sido posible garantizar formas viables y exitosas de planificación y sólo un cambio de metodología de

Planificación Estratégica nos permitiría conocer todas las ventajas de la planeación ambiental.”¹⁰

La planeación estratégica a la que se hace alusión, en la SDA se adelantó hasta el 2008, aun cuando lo ordenaba Ley 872 de 2003 y sus Decretos reglamentarios 4110 de 2004, 2375 de 2006 y 4485 de 2009, en relación a la creación del sistema de gestión de la calidad. En la SDA, la Resolución 2997 de 2008 adopta el Manual de la Calidad, proceso que fue adelantado por la unidad de planeación del momento: *Oficina de Planeación Corporativa* (Ver Imagen N° 2), en el marco del Decreto distrital de reestructuración 561 de 2006.

2.2. Sobre el enfoque estratégico

La introducción en la Entidad del alcance de un Sistema de Gestión de Calidad, conformado por la descripción de los procesos y su interacción, y por los procedimientos documentados, no garantizó la superación de la división de lo que se planifica a nivel “externo” o “interno”. La superación de esta dicotomía se argumentará y detallará analíticamente en la tercera parte del ejercicio, de modo que, para efectos teóricos, se proponen algunos principios en este aparte que ofrece la *gestión estratégica*¹¹ en general y el enfoque de *planeación estratégica del desarrollo*¹² en particular.

La *gestión estratégica* ha adquirido en su teorización dos enfoques dominantes, sobre los cuales, el segundo, es el que aporta al desarrollo de la tesis sostenida en esta auditoría. El primer modelo estratégico, conocido como el *enfoque incremental*, se basa en relaciones laxas a nivel grupales priorizando las decisiones individuales. Este proceso estratégico se funda en la apuesta por viabilizar las oportunidades externas respecto a los riesgos, para lo cual no interesan relaciones coordinadas e integradas en la administración¹³.

La planeación como un ejercicio transversal desagregado en un ciclo más no en una jerarquía rígida desintegrada, está determinado por el segundo modelo, el *enfoque sinóptico*. Este de manera opuesta, tiene como criterio fuerte la integración de dependencias y la orientación por procesos. La alineación de estos elementos “transversalizan” la estrategia interna y el medio externo, de modo que este trazo que involucra los actores relevantes, permite moverse anticipadamente hacia donde se planeó; en palabras de Nancy Roberts: “(...) el objetivo consiste en integrar las funciones, los

¹⁰ PATIÑO Posse, Miguel (2008). *El régimen jurídico del ordenamiento ambiental y urbano en Colombia*. Tesis doctoral. Programa de doctorado en Derecho Ambiental. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Facultad de Derecho. Universidad de Alicante. Alicante. España. pp. 189.

¹¹ ROBERTS, Nancy (2006). “XII. Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias”. En: BOZEMAN, Barry (Coord.) *La gestión pública. Su situación actual*. Fondo de Cultura Económica. México. pp. 215-238.

¹² CUERVO, Luis Mauricio y MATTAR, Jorge. (2014). *Op. cit.*

¹³ ROBERTS, Nancy (2006). *Op. cit.*

procesos, la estructura y las decisiones internos de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio."¹⁴.

Este *enfoque sinóptico* inspira a la literatura de la Nueva Gerencia Pública¹⁵, en particular, como se vio, respecto al sentido estratégico de las organizaciones. En esencia éste se encuentra articulado a este enfoque, en razón a su principal objetivo: el aprovechamiento de oportunidades existentes y la creación de las nuevas y distintas para el futuro¹⁶. La planeación o administración estratégica, en palabras de uno de sus autores referentes, se plantea como: "el arte y la ciencia de formular, implementar y evaluar decisiones multifuncionales que le permitan a una organización lograr sus objetivos."¹⁷.

En perspectiva del *desarrollo* para entidades territoriales, el enfoque estratégico no pierde su sentido esencial no obstante profundiza en la articulación nacida en la fundamentación política, la cual estructura sectores para operar institucionalmente en el aprovechamiento y búsqueda de oportunidades. René Rivera profundiza en tres factores para la búsqueda y logro estratégico de la planeación institucional: "(i) Mejorar el desempeño de la institución; (ii) Optimizar la capacidad de gestión de la institución; (iii) Desarrollar la capacidad de respuesta frente a los desafíos y problemas de la organización"¹⁸.

2.3. El engranaje de la administración interna. Sobre la Planificación institucional

Los principios del que parte la categoría de *planificación institucional* son los de integración, coordinación y factibilidad. Estos se ordenan en relación con el aprovechamiento y creación de oportunidades, al conformar la planificación institucional el punto intermedio de lo demandado políticamente y de lo canalizado operativamente. René Rivera en la perspectiva de la GTZ¹⁹ otorga una acertada definición:

"La planificación institucional se encarga de precisar, en función del mandato legal (que se encuentra en leyes nacionales, decretos supremos del poder ejecutivo nacional, normas reglamentarias, estatutos institucionales, etc.) y en base al mandato político (por lo general reflejado en la oferta electoral con la que las autoridades electas ganan los procesos electorales), las líneas de acción que la entidad pública desarrollará para ejecutar políticas públicas inscritas en la agenda de desarrollo (territorial o sectorial) concertada entre distintos actores relevantes del desarrollo, que representa el tercer mandato, el mandato político."²⁰.

¹⁴ *Ibid.* pp. 215.

¹⁵ RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundació CIDOB. Edicions Bellaterra, S.L. Barcelona.

¹⁶ DAVID, Fred R. (2008). *Óp. cit.*

¹⁷ *Ibid.* pp. 5.

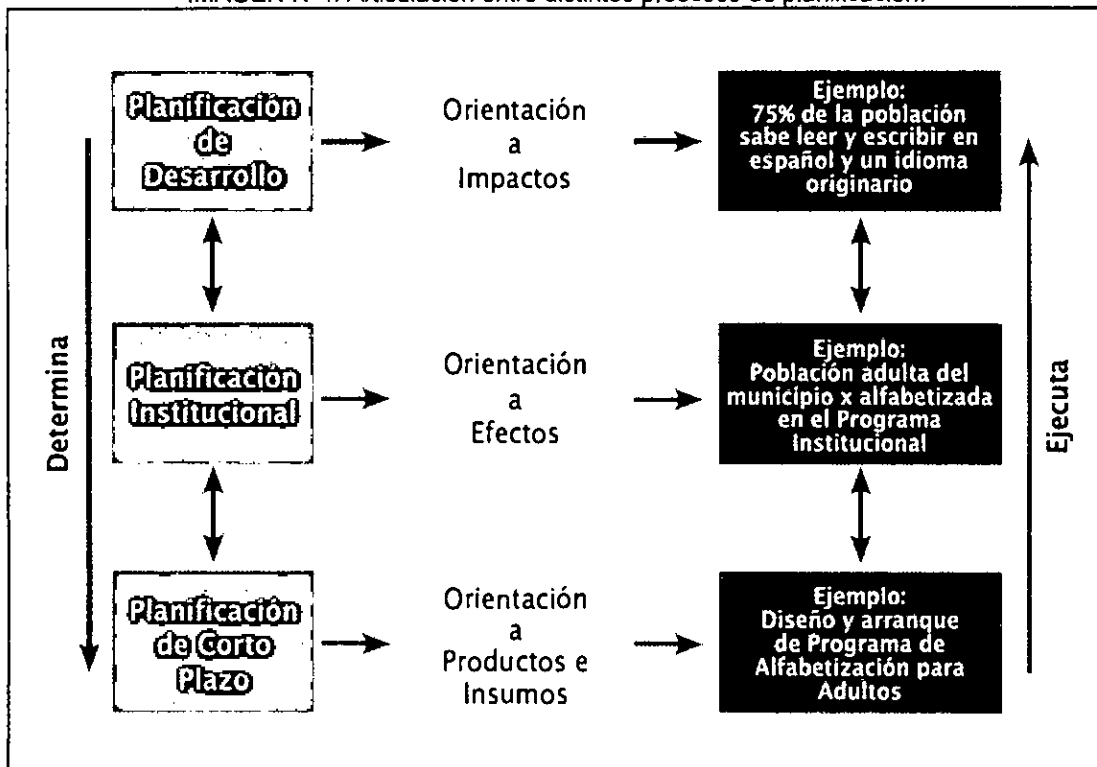
¹⁸ GTZ-PADEP (2009). *Óp. cit.* pp. 33.

¹⁹ Entidad encargada de la cooperación internacional del gobierno alemán. El acrónimo alemán GTZ anteriormente; hoy GIZ. Ampliación información: <http://www.giz.de/en/worldwide/397.html>

²⁰ *Ibid.* pp. 31.

Las organizaciones públicas en articulación, son las responsables de proceder a generar los elementos básicos de construcción, para efectos de gestionar y coordinar el momento intermedio que ostenta el plan institucional (Ver Imagen N° 4). De este modo, en términos de la *función de planeación*, ésta estaría constituida por una serie de acciones estratégicas que integran los objetivos de una organización de naturaleza política, como se leyó en la definición. Este conjunto de acciones, vincula tres niveles distinguibles pero interdependientes: la **planificación del desarrollo**; la **planificación institucional**; y la **planificación en el corto plazo**. El primero atiende a la planeación sectorial o territorial expresada en los Planes de Desarrollo del nivel territorial. El segundo contiene el aterrizaje estratégico (misión, visión y objetivos) y el organizacional (dependencia) donde se implementan políticas públicas específicas y a su vez transformaciones decisionales internas (Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, para el caso de la SDA). Y finalmente, en el corto plazo, se tienen los programas operativos y proyectos a ejecutar (planes de acción)²¹.

IMAGEN N°4. Articulación entre distintos procesos de planeación.



Fuente: GTZ-PADEP (2009). *Óp. cit.* pp. 133.

Como lo establece la Imagen N° 4, la planificación Institucional en tanto momento intermedio del proceso de planeación de la organización, aclara, concreta y viabiliza la misión en particular y visión estratégica del nivel territorial y del sector que respecta. De

²¹ *Ibid.*



este modo, el nivel territorial de desarrollo *determinante*, diagnostica en términos generales los sectores para la generación de *impactos*. En el plano intermedio, el propósito de la **planificación institucional** es visibilizar el enfoque de desarrollo definiendo el marco estratégico de gestión, las funciones del engranaje de unidades internas y los planes del periodo; esto con el objeto de producir *efectos* en las comunidades. Finalmente, en la **planificación a corto plazo** se pone en marcha en el marco de los procedimientos incorporados por proceso, los planes de acción y operativos para la generación de *productos e insumos* concretos.

La organización para la **planificación institucional** en particular, debe disponer de un marco interno de acción estratégica para coordinar sus decisiones. Se presentan así las operaciones concretas a este nivel intermedio a la hora de formular un *Plan de Desarrollo Institucional* que vehicule bajo el enfoque estratégico la interrelación entre aspiraciones políticas y resultados operativos:

CUADRO N° 2. Formulación del Plan de Desarrollo Institucional bajo el enfoque Estratégico		
Momento estratégico	Conformación operativa	Materialización
I. Marco Estratégico	Identificación de Productos	Bienes, normas y servicios
	Identificación de Actores Relevantes	Claves, críticos; a favor o en contra
	La definición de propósitos de la Entidad Pública	Misión –razón de ser– y la Visión –la situación deseada para concretar la Misión–
	Diagnóstico Institucional	Condiciones, internas y externas, que inciden favorable o desfavorablemente en la concreción de la Misión y Visión institucional.
II. Momento de la Elección Estratégica	Construcción de Objetivos de Desarrollo Institucional	Momento decisonal: orientación de valor o beneficio público y articulación a los objetivos superiores definidos en la planificación de desarrollo (territorial y sectorial).
III. Momento de la Implementación Estratégica	Cuadro de Mando Integral Institucional (CMI)	Construcción de indicadores o medidas numéricas descriptivas, asignando responsabilidades concretas, para medir resultados
	Articulación de los procesos	Articulación a los programas y presupuestos de corto plazo.
IV. Momento de Evaluación Estratégica	Seguimiento y Evaluación	Específico: Sistema de información General: control interno y la Rendición Participativa de Cuentas

Fuente: Elaboración propia basado en, GTZ-PADEP (2009). *Óp. cit.* pp. 37-40.

En el Cuadro N° 2 se pueden hallar los cuatro (4) momentos estratégicos por los que debe atravesar la formulación de la planificación institucional. Estos pasan por el aterrizaje estratégico propuesto en el Manual de Calidad, por los diagnósticos sectorial e interno y en los análisis de involucrados y por el contexto institucional. Supuesto esto, se pasa luego a traducir en la Entidad los objetivos políticos en sectoriales, para expresarlos en la priorización de la agenda por dependencias. En tercer lugar, se pasa por el proceso de implementación que se sustenta en apropiar técnicas de ejecución (Cuadro de Mando Integral Institucional – CMII) para la generación de los programas y presupuesto, y con ello las respectivas medidas en estadísticas descriptivas. Finalmente, se articulan al proceso las medidas de evaluación, que otorgan los sistemas de información, el Sistema de Control Interno y la rendición de cuentas participativa.

En este sentido, y a manera de conclusión, interesa resaltar dos aspectos: el primero, relacionado con la integralidad de la propuesta, que subsume aspectos generales políticos como específicos operativos. Ante esto, es preciso el enfoque GTZ de Rivera: "Así como la Planificación de Desarrollo (territorial, sectorial) es vinculante para la Planificación Institucional, ésta debería considerarse vinculante para la Planificación y Programación de Corto Plazo (Programas Operativos, Proyectos)"²².

Y en segundo lugar, postular que el modelo desarrollado no es secuencial ni estrictamente vertical. Este señala momentos más no etapas, por lo que la decisión no cae de forma lineal, sino circula sistémicamente. La lógica propuesta permite ejecuciones paralelas, siempre y cuando se desarrollen los principios y formulaciones estratégicas. De ahí que el plan de desarrollo institucional afecte desde la política pública hasta la estructura de la organización: "La denominación de plan de desarrollo institucional responde al hecho de que además de definir las líneas de acción institucional destinadas a ejecutar políticas públicas, identifica y establece las transformaciones internas (en términos de estructura, organización, procesos y procedimientos, personal, etc.) necesarias, imprescindibles, para ejecutar esas líneas de acción."²³.

²² *Ibid.* pp. 133.

²³ *Ibid.* pp. 33.

3. Análisis del proceso de planeación de la SDA con base en la relación de instrumentos teóricos y metodológicos

El instrumento histórico que materializa la función de planeación en la SDA es el **Plan de Gestión Ambiental – PGA**, el cual se incorpora desde el mismo Acuerdo 009 de 1990 del Concejo de Bogotá, que da nacimiento al DAMA: "Artículo 2º.- Del Plan de Gestión Ambiental. En el Distrito Especial se establecerá y ejecutará un Plan de Gestión Ambiental dirigido al mejoramiento de la calidad de sus habitantes".

Esta prerrogativa administrativa, tres años más tarde, se vería reforzada por la Ley 99 de 1993, en su Artículo 65, el cual obliga a los municipios y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a incorporar la regulación de funciones de coordinación y planeación del sector local de ambiente. Establece el numeral 1º del artículo en mención: "Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales."

Esta base normativa permitió concebir planes en los niveles locales o regionales, que determinarán variables ambientales estructurales a largo plazo, por lo menos abarcando tres periodos de gobierno, o sea, a más de doce años²⁴. De este modo se dispuso el engranaje burocrático para el desarrollo de la gestión ambiental distrital: marco legal regulatorio vinculante; instrumentos de planeación idóneos a largo y corto plazo; y entes administrativos públicos coordinadores y ejecutores²⁵.

Ahora, normas nacionales y actos administrativos posteriores, como el Decreto 1865 de 1994, que regula los planes regionales ambientales de las CAR y su armonización con la gestión ambiental territorial de municipios y ciudades. De igual modo, el Acuerdo 19 de 1996 que crea y reglamenta el Sistema Ambiental del Distrito Capital²⁶, permiten al PGA distrital la identificación de actores prioritarios y relevantes, instituciones para las diferentes líneas de acción, y sobre todo, fuentes de financiación que coadyuvan a la responsabilidad presupuestal del DAMA.

²⁴ PATIÑO Posse, Miguel (2008). *Óp. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ De acuerdo con: "Artículo 5º.- *Del Funcionamiento del SIAC.* El Sistema Ambiental del Distrito Capital debe funcionar de manera tal que las actividades que realice el Gobierno en materia de planificación del desarrollo regional, urbano y rural, prestación de servicios públicos, construcción de obras públicas, administración y control ambiental y sanitario, educación y cultura ciudadana, prevención y mitigación de impactos, sean coordinadas y armónicas con los objetivos de su política ambiental.", del Acuerdo 19 de 1996, "Por el cual se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se dictan normas básicas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente."

Al tener un marco más amplio, un Sistema de engranaje institucional, la planificación del PGA supera las acciones de mera protección y conservación ambiental: "La formulación del Plan de Gestión Ambiental (PGA) no se limita a organizar tópicos convencionales de protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales, sino que procura desarrollar un modelo propio de gestión integral, desde una perspectiva ecológica del desarrollo urbano-regional sostenible"²⁷.

Bajo este marco, estos esfuerzos se ven materializados en el primer engranaje que vincula a las entidades locales, distritales y nacional, con el PGA 2001 – 2009, adoptado por el Decreto 61 de 2003. En éste se vinculan las políticas generales direccionadas por el Ministerio de Ambiente y aquellos programas desarrollados por la Alcaldía Mayor.

Este PGA, elaborado a manera de plan decenal (2001- 2009), establece por primera vez un marco de política pública ambiental para el Distrito Capital, realizando una interrelación necesaria con el componente ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de la ciudad²⁸.

De este modo, sintetizando, se puede decir que el PGA es un *instrumento de transición* cuyos objetivos generales definidos a largo plazo articulan lineamientos nacionales y distritales de planes de desarrollo, lo cual se enruta en una política que conduce la SDA. Este producto se asume como *escenarios de gestión* donde se materializan los objetivos propuestos²⁹.

El plan que sucede al mencionado, finalizado en 2009, se empalma con el Plan de Gestión Ambiental – PGA del Distrito Capital 2008 – 2038³⁰, que amplía el diagnóstico y articula de manera más clara los instrumentos incidentes con las administraciones cuatrienales. Al respecto sintetiza el Profesor Miguel Patiño:

"El PGA fue elaborado con base en un diagnóstico que consideró un conjunto de modelos que unen los aspectos físico, social y económico, resaltando en ellos el sistema de interacciones sobre las que incide la gestión ambiental y cuya consideración permitió identificar escenarios parciales de gestión. Cada uno de ellos dio origen a una línea de política desarrollada, a través de un programa definido en sus correspondientes subprogramas (líneas de acción) y proyectos. Con la determinación de las líneas de política, programas y subprogramas, se

²⁷ Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA (2002). *Plan de Gestión Ambiental 2001 – 2009*. DAMA. Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana - FIGAU – Banco Mundial BIRF. Bogotá D.C. pp. 10.

²⁸ DAMA (2003). *Proyecto guía de buenas prácticas de manejo ambiental sector construcción*. Bogotá D.C.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

construyó el PGA que busca la transición entre un enfoque de recursos naturales y un enfoque ecosistémico de la gestión ambiental.”³¹.

3.1. Bases para el análisis. Articulación de los instrumentos resultado de la función de planeación

El objetivo del presente apartado es analizar los instrumentos de planeación que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, teniendo en cuenta que deben estar articulados y orientados al cumplimiento de la función misional de la entidad. Para tal fin, en primer lugar se identificaron los instrumentos de planificación sectorial y su correlación con los planes de acción, así mismo se tuvieron en cuenta los distintos planes institucionales constituidos como salidas dentro de la caracterización de los procesos.

Para comprender y analizar la función de planeación que lleva a cabo la Secretaría Distrital de Ambiente, es necesario referirse al comentado instrumento del Plan de Gestión Ambiental – PGA del Distrito Capital 2008 – 2038, reformado a través del Decreto Distrital 456 de 2008.

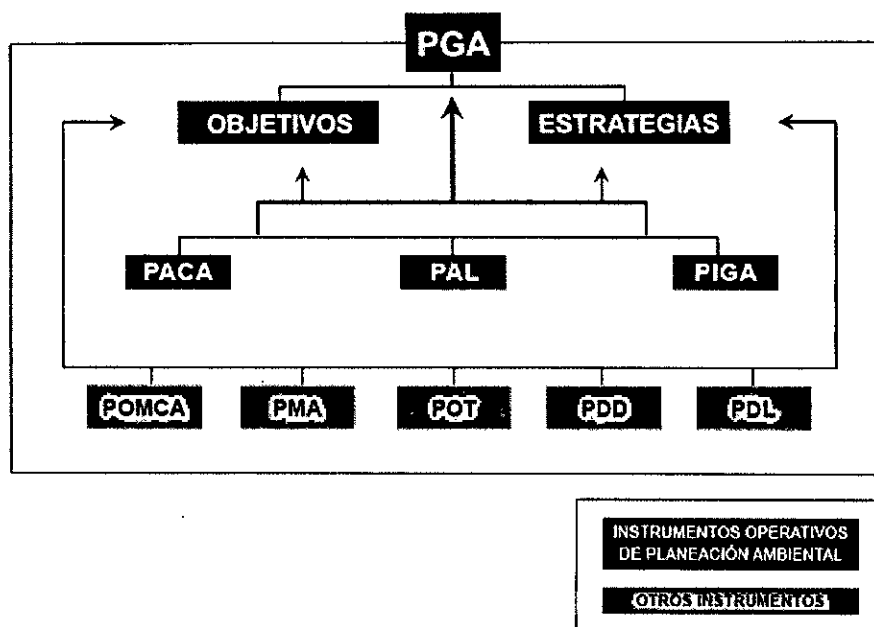
Este instrumento “(...) permite y orienta la gestión ambiental de todos los actores estratégicos distritales, con el propósito de que los procesos de desarrollo propendan por la sostenibilidad en el territorio distrital y en la región.” De manera que “(...) cualquier estrategia e intervención sobre el territorio debe corresponder y estar conforme con los lineamientos ambientales del PGA, el cual se hace operativo a través de los instrumentos de planeación ambiental de corto plazo y de alcances específicos. Su revisión, cada diez (10) años, será coordinada por la autoridad ambiental”³²

Este plan, se materializa a través de múltiples instrumentos de planeación ambiental tales como: el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, los Planes Ambientales Locales – PAL y el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA. Así mismo, tiene en cuenta otros instrumentos tales como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA, los Planes de Manejo Ambiental – PMA, el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, el Plan Distrital de Desarrollo – PDD y los Planes de Desarrollo Local. La Imagen N° 5 evidencia la relación de los instrumentos mencionados.

³¹ PATIÑO Posse, Miguel (2008). *Óp. cit.* pp. 307.

³² Secretaría Distrital de Ambiente – SDA (2010). *Plan de Gestión Ambiental – PGA 2008 – 2038*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. pp. 34

IMAGEN N°. 5. Instrumentos de planeación ambiental del Distrito Capital



Fuente: SDA (2010). *Óp. cit.* pp. 35

Teniendo en cuenta que no es el objeto del presente documento revisar en detalle cada instrumento mencionado, solo se hará referencia al Plan de Acción Cuatrienal Ambiental dado que es "(...) el instrumento de planeación ambiental que orienta la gestión ambiental para la ciudad en el corto plazo, en concordancia con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2015, y también se considera como el soporte técnico que permite visibilizar la inversión destinada a implementar las acciones de carácter ambiental en el corto plazo."³³

Desde esta perspectiva el PACA es el resultado de articular los objetivos y estrategias definidos en el PGA y los ejes establecidos en el Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Humana"; para identificar y estructurar las intervenciones ambientales inmersas en mencionado instrumento, se debió tener en cuenta cada estrategia y objetivo del PGA; los ejes, programas, proyectos y las metas ambientales y no ambientales del Plan de Desarrollo Bogotá Humana; el Plan estratégico de cada entidad integrante del Sistema Ambiental de Distrito Capital – SIAC; la capacidad institucional e impactos ambientales generados por las mismas y el Plan de acción, financiero y de contratación.³⁴

³³ Secretaría Distrital de Ambiente – SDA (2012). *Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital 2012 – 2016*. Alcaldía Mayor de Bogotá. pp. 9

³⁴ *Ibid.* pp. 25–27.



Una vez concluido el proceso de formulación del PACA, se formaliza y adopta a través del Decreto Distrital 597 de 2013, siendo la Secretaría Distrital de Ambiente la encargada de brindar seguimiento a la ejecución de las entidades que conforman el SIAC.

En este sentido, la SDA estructuró sus planes de acción de acuerdo con los proyectos de inversión inmersos en el PACA y alineados con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana y las estrategias y objetivos del PGA; la Imagen N° 6 evidencia los planes de acción cargados en el aplicativo del Sistema Integrado de Gestión ISOLUCION, específicamente dentro del módulo de planeación y gestión del Modelo Estándar de Control Interno – MECI.

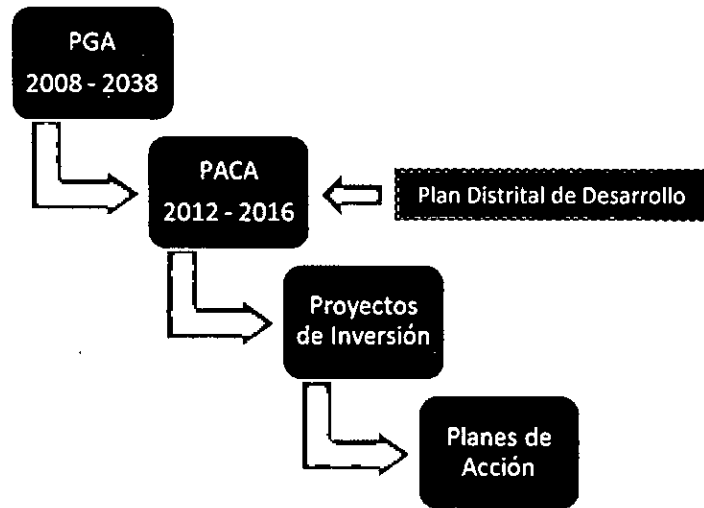
IMAGEN N° 6. Planes de Acción SDA.

Planeación
■ PROYECTOS DE INVERSIÓN
Proyecto de inversión 061
Proyecto de inversión 057
Proyecto de inversión 056
Proyecto de inversión 044
Proyecto de inversión 026
Proyecto de inversión 021
Proyecto de inversión 020
Proyecto de inversión 019
Proyecto de inversión 017
Proyecto de inversión 011
Proyecto de inversión 074
Proyecto de inversión 131
■ PLANES DE ACCIÓN
Plan de acción proyecto 061
Plan de acción proyecto 057
Plan de acción proyecto 056
Plan de acción proyecto 044
Plan de acción proyecto 026
Plan de acción proyecto 021
Plan de acción proyecto 020
Plan de acción proyecto 019
Plan de acción proyecto 017
Plan de acción proyecto 011
Plan de acción proyecto 074
Plan de acción proyecto 131

Fuente: Aplicativo del SIG, ISOLUCION. Ventana MECI, Modulo Planeación y Gestión, Componente Direccionamiento Estratégico, Elemento Planes, programas y proyectos.

Es decir, según lo descrito hasta ahora la planeación institucional de la SDA está orientada a partir de las metas y objetivos de los proyectos de inversión incluidos dentro del PACA, que a su vez se estructura a partir del PGA y con base en el Plan Distrital de Desarrollo; la Imagen N° 7 expresa la relación existente partiendo del PGA.

IMAGEN N° 7. Articulación de instrumentos de planeación en la SDA



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que se hizo referencia tanto al PGA como al PACA, cabe mencionar los proyectos de inversión especificados. El Cuadro N° 3 relaciona los proyectos de inversión asociado a cada estrategia del PGA. Se tiene un total de dieciocho (18) proyectos distribuidos en ocho (8) líneas estratégicas del PGA. Se puede precisar a continuación el tipo de proyecto y su línea respectiva:

CUADRO N° 3. Proyectos de inversión y estrategias PGA	
Estrategia PGA 2008 - 2038	Proyecto de inversión
Control y Vigilancia	820 - Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital
	826 - Control y gestión ambiental a residuos peligrosos, orgánicos y escombros generados en Bogotá
	574 - Control de deterioro ambiental en los componentes aire y paisaje



	819 - Evaluación, control, seguimiento y conservación de la flora, fauna silvestre y arbolado urbano
Manejo físico y ecourbanismo	821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital
	811 - Planeación ambiental con visión regional para la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Capital
Educación Ambiental	131 - Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital
	826 - Control y gestión ambiental a residuos peligrosos, orgánicos y escombros generados en Bogotá
	817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático
Participación	817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático
	131 - Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital
Cooperación y coordinación interinstitucional	821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital
	811 - Planeación ambiental con visión regional para la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Capital
Información y comunicaciones	817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático
Fortalecimiento institucional	844 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional
	956 - Cultura de transparencia, probidad y control social a la gestión pública en la Secretaría Distrital de Ambiente
Sin estrategia asociada	957 - Gobierno electrónico, gestión del conocimiento y fortalecimiento del uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, para una gestión eficiente y efectiva en la SDA
	961 - Gestión Integral a la fauna doméstica en el Distrito Capital

Fuente: Elaboración propia con base en SDA (2012). *Óp. cit.* pp. 82 – 215

Adicionalmente, el Anexo N° 3 especifica la relación de cada proyecto de inversión con el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" a nivel de eje estratégico, programa, proyecto prioritario y meta. Así mismo existen dos proyectos de inversión adicionales, que si bien no se relacionan dentro del PACA sí hacen parte de la Planificación de la entidad, estos proyectos son el 957 y 961.

3.2. Instrumentos operativos de Planificación institucional

Dado que la Secretaría Distrital de Ambiente planifica sus metas y resultados a partir de los proyectos de inversión mencionados, es importante evidenciar la correspondencia con el direccionamiento estratégico de la entidad. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el manual de sistema integrado de gestión así como los procesos y procedimientos, se identificaron los planes operativos de la entidad. El Cuadro N° 4 evidencia tal identificación así como su respectivo proceso.

CUADRO N° 4. Instrumentos de planeación institucional por proceso	
Proceso	Instrumento de Planeación
<i>Direccionamiento Estratégico</i> Código: 126PG01-CP01	Plan de Manejo de Riesgos
<i>Comunicaciones</i> Código: 126PG02-CP01	Plan de Comunicaciones y Plan de Medios
<i>Gestión de Recursos Físicos</i> Código: 126PA04-CP01	Plan Anual de Adquisiciones
	Plan de Contratación
	Plan de Mantenimiento de Infraestructura Física
	Plan Institucional de Gestión Ambiental - PIGA
<i>Gestión de Recursos Informáticos y Tecnológicos</i> 126PA03-CP01	Plan Estratégico de Sistemas de Información
<i>Gestión del Talento Humano</i> 126PA01-CP01	Plan de Capacitación
	Plan de Bienestar Social
	Plan de Estímulos e Incentivos

Fuente: Elaboración propia con base en caracterización de los procesos en ISOLUCION

Una vez revisados las fichas EBI de cada proyecto, así como los seguimientos de los mismos, documentos publicados en la página web de la entidad (<http://ambientebogota.gov.co/es/fichas-ebi1>), no se evidenció la articulación con los instrumentos de planeación institucional identificados. En este sentido, para evaluar la



relación entre los instrumentos de planeación relacionados en el cuadro 8, se tuvieron en cuenta las fichas técnicas y los resultados de algunos indicadores que se refieren a los instrumentos en mención.

a) Plan de Manejo de Riesgos

Una vez revisada la caracterización de proceso Direccionamiento Estratégico, así como el procedimiento 126PG01-PR09 Administración del Riesgo, se identificó la existencia de una herramienta de planeación derivada de la formulación de los mapas de riesgos: Los planes de manejo de riesgos. Esta herramienta, publicada en el aplicativo ISOLUCION, es transversal a toda la entidad, dado que cada proceso lleva a cabo la identificación de los posibles riesgos, valoración, controles y acciones de mitigación.

Si bien no se identificó un indicador que atendiera específicamente a este instrumento, sí se relaciona dentro del indicador *Avance en la Implementación del Sistema Integrado de Gestión – SIG*, según el cual los temas referidos al plan de manejo de riesgos han sido un factor de avance en la implementación del SIG. Ahora bien, cabe destacar que este indicador está relacionado con el proyecto de inversión 844 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional, lo cual evidencia que este instrumento se encuentra alineado con las rutas de planificación de la entidad o planes de acción materializados en los proyectos de inversión.

b) Plan de Comunicaciones y Plan de Medios

Este instrumento de planeación es una de las salidas del proceso de comunicaciones, su objetivo es visibilizar la gestión de la Entidad, para posicionarla interna y externamente, con una imagen institucional transparente, efectiva y confiable. Una vez revisada la ficha técnica y comportamiento del indicador denominado como *Plan de comunicación estratégica interna y externa implementado*, se identificó que existe correlación entre este instrumento de planeación y el proyecto de inversión 844 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional, lo cual evidencia que este instrumento se encuentra alineado con las rutas de planificación de la entidad o planes de acción materializados en los proyectos de inversión. Adicionalmente el plan presenta al mes de noviembre un 100% en su implementación.

c) Plan Anual de Adquisiciones

El Plan Anual de Adquisiciones es la herramienta que facilita identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, así como diseñar

estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación³⁵.

Dentro del Sistema Integrado de Gestión, este instrumento está ligado al proceso *Gestión de Recursos Físicos*, y se monitorea a través del indicador Seguimiento al Plan de Compras 2015. Una vez revisada la ficha técnica se evidenció que este instrumento de planeación no tiene proyecto de inversión asociado, evidenciando que este instrumento de planeación no se encuentra alineado con la planificación sectorial que desarrolla los proyectos de inversión como planes de acción. Adicionalmente el resultado del indicador presenta un 80% de ejecución a noviembre 30 y hace referencia solamente a gastos de funcionamiento.

d) Plan de contratación

Este instrumento de planeación es una de las salidas del proceso *Gestión de Recursos Físicos*, se menciona en el procedimiento 126PA04-PR31 Elaboración de plan de compras y contratación, su ejecución está correlacionada con el Plan Anual de Adquisiciones (o Plan de Compras). No se encontraron indicadores ligados directamente al plan, no obstante se tuvo en cuenta el indicador *Gestión de procesos contractuales*, teniendo en cuenta que relaciona la gestión contractual de la entidad. Al revisar la ficha técnica del indicador, se evidenció que no tiene proyecto de inversión asociado, lo que significa que este instrumento de planeación no se encuentra alineado con la planificación sectorial que desarrolla los proyectos de inversión como planes de acción.

e) Plan de mantenimiento de infraestructura física

Aunque este instrumento hace parte de las salidas del proceso *Gestión de Recursos Físicos*, el único registro que se encontró en el aplicativo del Sistema Integrado de Gestión fue el instructivo 126PA04-PR30-I-A3-V1.0 Plan de Mantenimiento, así mismo, no se evidenció ningún indicador relacionado o mención dentro de la estructura de los proyectos de inversión, por lo tanto se puede inferir que este instrumento no se encuentra alineado con la planificación sectorial que desarrolla los proyectos de inversión como planes de acción.

f) Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA

Es el instrumento de planeación ambiental de corto plazo, que analiza de manera descriptiva e interpretativa, la situación ambiental de las sedes administrativas y

³⁵ Colombia Compra Eficiente (2013). *Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones*. Presidencia de la República. Bogotá D.C. pp. 2



operacionales; su entorno inmediato, la administración de equipamientos y parque automotor de las entidades distritales; con el objeto de definir los proyectos y acciones ambientales en el marco de los programas del PIGA, que permitan cumplir los objetivos de ecoeficiencia del PGA, y desarrollar las acciones de reducción de los costos ambientales relacionados con el uso ecoeficiente de los recursos.³⁶

Este instrumento es una de las salidas del proceso *Gestión de Recursos Físicos*, se encuentra publicado dentro del aplicativo ISOLUCION y cuenta con un indicador denominado *Implementación del Plan Institucional de Gestión Ambiental*, una vez revisada su ficha técnica se identificó que existe correlación entre este instrumento de planeación y el proyecto de inversión 844 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional, lo cual evidencia que este instrumento se encuentra alineado con las rutas de planificación de la entidad o planes de acción materializados en los proyectos de inversión.

g) Plan Estratégico de Sistemas de Información

Este instrumento de planeación es una de las salidas del proceso Gestión Recursos Informáticos y Tecnológicos, cuenta con un indicador denominado Plan estratégico tecnológico de la información y comunicación de la SDA, de acuerdo con la ficha técnica del mismo este instrumento está correlacionado con el proyecto de inversión 956 - Cultura de transparencia, probidad y control social a la gestión pública en la Secretaría Distrital de Ambiente, lo cual evidencia que este instrumento se encuentra alineado con las rutas de planificación de la entidad o planes de acción materializados en los proyectos de inversión. Adicionalmente el indicador registra un cumplimiento del 99% al tercer trimestre del año.

h) Plan de Capacitación

El Plan institucional de Capacitación (PIC) es el conjunto coherente de acciones de capacitación y formación, que durante un periodo de tiempo y a partir de unos objetivos específicos, facilita el desarrollo de competencias, el mejoramiento de los procesos institucionales y el fortalecimiento de la capacidad laboral de los empleados a nivel individual y de equipo para conseguir los resultados y metas institucionales establecidos en una entidad pública.³⁷

Este instrumento de planeación es una de las salidas del proceso *Gestión del Talento Humano*, cuenta con un indicador denominado *Seguimiento a la formulación e implementación al plan de Capacitación*, de acuerdo con la ficha técnica del mismo, no tiene proyecto de inversión asociado, evidenciando que este instrumento de planeación no

³⁶ SDA (2012). *Óp. cit.* pp. 18-19.

³⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública (2008). *Guía para la Formulación del Plan Nacional de Capacitación*. República de Colombia. Bogotá. pp. 18.



se encuentra alineado con la planificación sectorial que desarrolla los proyectos de inversión como planes de acción.

j) Plan de Bienestar Social y Plan de Estímulos e Incentivos

Estos instrumentos de planeación son unas de las salidas del proceso *Gestión del Talento Humano*, una vez revisado el indicador *Seguimiento a la formulación e implementación del Programa Institucional de bienestar social e incentivos*, se evidenció que no existen proyectos de inversión, es decir, estos instrumentos de planeación no se encuentran alineados con la planificación sectorial que desarrolla los proyectos de inversión como planes de acción.

Del análisis de los instrumentos mencionados, se puede concluir que los proyectos de inversión se constituyen como instrumentos de planificación de la entidad al consolidarse como planes de acción, implicando la articulación de los instrumentos operativos de planificación institucional, no obstante, no se evidencia que el Plan Anual de Adquisiciones y el Plan de Contratación estén alineados con los planes de acción o proyectos de inversión, de igual manera el Plan de Mantenimiento de Infraestructura Física, el Plan de Capacitación, el Plan de Bienestar Social y el Plan de Estímulos e Incentivos, no denotan alineación o articulación evidente.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES GENERALES

Conclusión No. 1. De acuerdo con la bibliografía consultada en diferentes fuentes, como bibliotecas universitarias, nacionales y distritales, centros de documentación de entidades gubernamentales y documentos de cooperación internacional, existe una falta notoria de desarrollos conceptuales y analíticos que exploren y evalúen los cambios, impactos y aportes que se producen en la relación entre reestructuración y decisiones internas de la administración, con los efectos sobre la ciudadanía, la realidad ambiental distrital y las organizaciones sociales interesadas.

Recomendación No. 1. Fomentar la generación de procesos de indagación y estudio, en términos de diagnóstico, analíticos o de investigación, acerca de las transformaciones administrativas internas, las relaciones intergubernamentales distritales o nacionales, en especial en el área de la planeación estratégica.

Conclusión No. 2. La dispersión de funciones de planeación institucional ha contribuido a que algunos de los instrumentos operativos de planeación de la entidad no estén articulados con los planes de acción o proyectos de inversión. Esta variabilidad o poca claridad evidenciada históricamente, debida a la falta de centralización de las funciones de planeación en una oficina asesora y al ser una labor misional y de apoyo, dificulta la generación de lineamientos desde un nivel superior de la organización, dado que al depender de la Subsecretaría, se pierde independencia y autonomía, minimizando la gestión y contacto con las demás unidades articuladoras, concibiendo la planeación institucional no como un ejercicio asesor, gerencial y de acompañamiento, sino misional y de apoyo.

Recomendación No. 2. Desarrollar estudios tomando en cuenta los estrictos recursos para ello, que recoja las conclusiones específicas por subparte desarrolladas en la presente auditoría, tornándolas como insumo para la generación de una reestructuración que, más que crear una oficina asesora de planeación, permita concebir y practicar la función de planeación a manera de asesoría, articulación y acompañamiento transversal a la entidad, y no como una unidad aparte de lo misional o de apoyo que ejerce funciones de recomendación exclusivamente.

Conclusión No. 3. La planificación de la Secretaría Distrital de Ambiente se estructura a partir del Plan de Gestión Ambiental – PGA 2008 – 2038, se articula con el Plan Distrital de Desarrollo a través del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA y se materializa en los proyectos de inversión traducidos en planes de acción. Adicionalmente se cuenta con instrumentos de planeación institucional que coadyuvan al cumplimiento de estos planes de acción, instrumentos éstos definidos dentro del enfoque de gestión por procesos y Sistema Integrado de Gestión adoptado por la entidad.

Analizados 10 instrumentos operativos de planificación interna, no se evidencia articulación con los planes de acción o proyectos de inversión, de los siguientes instrumentos: el Plan



Anual de Adquisiciones, el Plan de Contratación, el Plan de Mantenimiento de Infraestructura Física, el Plan de Capacitación, el Plan de Bienestar Social y el Plan de Estímulos e Incentivos.

Recomendación No. 3. Dado que a partir del 2016 la Alcaldía de Bogotá contará con nueva administración, y por ende con un nuevo Plan Distrital de Desarrollo, se recomienda alinear los planes operativos institucionales con los nuevos proyectos de inversión que se armonicen a través del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental siguiente.

Para el caso del Plan de mantenimiento de infraestructura se recomienda evaluar periódicamente este instrumento mediante la aplicación de indicadores que evidencien el porcentaje de ejecución del mismo.

Audítores: Fabián Eduardo Camelo Sánchez e Iván David Sanabria González.

Jefe de la Oficina de Control Interno: Lilian Rodríguez Carvajal



ANEXOS

ANEXO N° 1. PROCESO HISTÓRICO NORMATIVO DE CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA DEPENDENCIA DE PLANEACIÓN DEL DAMA Y LA SDA		
Normatividad sector ambiente distrital	Asunto de la norma	Existencia y operación de la unidad de planeación
Acuerdo 009 de 1990 (Mayo 10) Concejo de Bogotá	Por el cual se crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. (A partir del 1 de agosto de 1990).	na
Decreto 413 de 1990 Alcalde Mayor	Determina la estructura administrativa del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente	En su estructura no se crea esta unidad, que contrasta con una de sus funciones principales: elaborar el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Especial (art. 4, Acuerdo 009 de 1990).
Decreto 322 de 1994 Alcalde Mayor	Se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente DAMA, funciones, 2 a 4. Funciones de las Dependencias del DAMA, art. 5. Planta de personal del DAMA, art. 6.	En su estructura se dispone una unidad al nivel de las misionales y de apoyo, compuesta por dos subunidades: 4. Subdirección de Planeación e Informática. 4.1. División de Planeación y Evaluación. 4.2. División de Informática (Art. 4)
Ley 99 de 1993 (22 Diciembre).	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y dicta otras disposiciones. Art. 66 "Confiere competencia a los municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual a un millón de habitantes, para ejercer dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano".	Marco para la regulación de funciones de coordinación y planeación del sector local de ambiente: "Artículo 65°.- <i>Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.</i> Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales."

<p>Decreto 673 de 1995 (8 de noviembre) Alcalde Mayor</p>	<p>Por el cual se asignan funciones y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA-</p>	<p>En su estructura se dispone una unidad al nivel de las misionales y de apoyo, compuesta por tres subunidades: 4. Subdirección de Planeación. 4.1. Unidad de Programación Presupuestal. 4.2. Unidad de Planeación y Evaluación. 4.3. Oficina de Información. (Art. 3)</p>
<p>Decreto 786 de 1999 (noviembre 19) Alcalde Mayor</p>	<p>Por el cual se modifica la estructura organizacional la estructura Organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAM se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Aclarado por el Decreto Distrital 843 de 1999. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 673 del 8 de noviembre de 1995 y las demás normas que le sean contrarias.</p>	<p>En su estructura se dispone una unidad al nivel de las misionales y de apoyo, compuesta por tres subunidades: 3. Subdirección de Planeación. 3.1. Unidad de Programación Presupuestal. 3.2. Unidad de Planeación y Evaluación. 3.3. Unidad de Información y Sistemas. (Art. 1)</p>
<p>Decreto 308 de 2001 (20 de Abril) Alcalde Mayor</p>	<p>Por el cual se modifica la estructura organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones». (deroga el Decreto 786 del 19 de noviembre de 1999 y las demás normas que le sean contrarias)</p> <p>Se modifica la estructura orgánica y se asignan funciones por dependencia.</p>	<p>En su estructura se dispone una unidad al nivel de las misionales y de apoyo, eliminando las tres anteriores subunidades: 3. Subdirección de Planeación y Desarrollo (Art. 1).</p>
<p>Decreto 330 de 2003 (30 de septiembre) Alcalde Mayor</p>	<p>Por el cual se adopta la Estructura Interna del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA- y se determinan las funciones de sus dependencias".</p> <p>(Rige a partir de la fecha en que se expida el acto administrativo por el cual se adopte la planta de personal del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA- y deroga el Decreto 308 del 20 de Abril de 2001.</p>	<p>En su estructura se dispone una unidad ya no al nivel de las misionales y de apoyo. Se separa conformándose como oficina asesora, dependiente con autonomía del despacho del director. Se eliminan las tres anteriores subunidades: 1.2. Oficina Asesora de Planeación (Art. 1).</p>



<p>Decreto 347 de 2006 (Septiembre 1) Alcalde Mayor</p>	<p>Modifica la Estructura Organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, adoptada mediante el Decreto Distrital 330 de 2003, en cuanto a las funciones de la Subdirección Jurídica y la Subdirección Administrativa y Financiera.</p>	<p>Se conserva la estructura administrativa del Decreto anterior, modificando solo algunas funciones de Subdirección Jurídica y la Subdirección Administrativa y Financiera (Art. 1° y 2°).</p>
<p>Acuerdo 257 de 2006 (Noviembre 30)</p>	<p>Se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Se crea la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se convierte en la entidad que recoge el espíritu del DAMA con nuevas herramientas y estructura.</p>	<p>na</p>
<p>Decreto 561 de 2006. (Diciembre 29) Alcalde Mayor</p>	<p>Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones». (deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 330 del 30 de septiembre de 2003 y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen</p>	<p>Con el paso a cabeza de sector dejando de ser Departamento Técnico, la nueva Secretaría Distrital de Ambiente aumenta el número de dependencias. Pasa de 11 del Decreto 330 de 2003, contando con 5 subdirecciones, a 17 dependencias, contando con 4 direcciones. En su estructura se dispone una unidad de planeación ya no al nivel de las misionales y de apoyo. Se separa conformándose como oficina asesora, dependiente con autonomía del despacho del director, para asuntos internos. Se eliminan las tres anteriores subunidades. Oficina Asesora de Planeación Corporativa (Art. 5).</p>
<p>Decreto 109 de 2009 (Marzo 16)</p>	<p>Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones" (deroga el Decreto 561 de 2006)</p>	<p>Con base en un estudio técnico adelantado, se considera necesario modificar la estructura organizacional de la SDA, derogando el Decreto 561 de 2006. Se pasa de 17 a 20 dependencias. Se cuenta con cinco Direcciones, creándose justamente a nivel misional la Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental, suprimiéndose la Oficina Asesora de Planeación Corporativa, dependiente del despacho. A esta nueva Dirección misional en materia de planeación, se desprenden dos subdirecciones dependientes: 2.1.1. Subdirección de Políticas y Planes Ambientales, y 2.1.2. Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional.</p>



Decreto 175 de 2009 (Mayo 4)	Por el cual se modifica el Decreto 109 de Marzo 16 de 2009". El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente los literales b de los artículos 16, 17, 18, 19 y 20, así como el literal c del artículo 18 del Decreto 109 del 16 de marzo de 2009.	Se conserva la estructura administrativa del Decreto anterior, modificando solo algunas funciones del Director de Control Ambiental y de sus Subdirecciones adscritas. Se conserva a nivel misional la Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental, con sus dos subdirecciones adscritas.
-------------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia



ANEXO N° 2. Distribución de funciones de la Oficina Asesora de Planeación Corporativa	
DECRETO 561 DE 2006	DECRETO 109 DE 2009
<p>Artículo 7°. Oficina Asesora de Planeación Corporativa: La Oficina Asesora de Planeación Corporativa tiene por objeto <u>proyectar a la Secretaría en una eficiente planeación y organización interna</u>. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación Corporativa las siguientes:</p>	<p>Artículo 13°. Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental. La Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental tiene por objeto diseñar y formular políticas, estrategias, lineamientos, planes, programas y proyectos en el marco del desarrollo ambiental sostenible del Distrito capital, y organizar el sistema de información ambiental.</p>
<p>a) Formular y asesorar la adopción de políticas, planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de la Secretaría.</p>	<p>k. Coordinar el diseño de políticas, planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de la Secretaría.</p>
<p>b) Coordinar con las diferentes áreas, la formulación del plan estratégico de la entidad y asesorar y orientar la formulación de los planes operativos y realizar el seguimiento de los mismos.</p>	<p>p. Consolidar y asesorar a las dependencias en la formulación del plan estratégico y planes operativos de la entidad.</p>
<p>c) Seguir y evaluar los resultados del plan estratégico y los planes operativos, formular los ajustes necesarios para el logro de los objetivos propuestos y coordinar los términos y condiciones de la participación en dichas actividades de las diferentes áreas.</p>	
<p>d) Formular, en coordinación con las diferentes dependencias, el anteproyecto y proyecto de inversión de la Secretaría de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo del Distrito Capital, el Plan de Gestión Ambiental y el plan estratégico institucional, y realizar su seguimiento y evaluación.</p>	<p>m. Elaboración del anteproyecto y proyecto de presupuesto anual de inversión en conjunto con la Subdirección Financiera el proyecto de presupuesto anual y plurianual de la entidad.</p>
<p>i) Coordinar con las Secretarías de Hacienda y Planeación Distrital y las diferentes dependencias de la Secretaría, la supervisión del presupuesto anual de inversión para verificar el cumplimiento de la obligación de incluir los recursos de inversión de los programas y proyectos ambientales, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital.</p>	<p>l. Coordinar con las Secretarías Distritales de Hacienda y Planeación y las dependencias de la Secretaría, la supervisión del presupuesto anual de inversión para verificar el cumplimiento de la obligación de incluir los recursos de inversión de los programas y proyectos ambientales, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital.</p>
<p>j) Adelantar en coordinación con las diferentes dependencias de la entidad, la elaboración, actualización, análisis y seguimiento del Presupuesto por Resultados, los planes de acción, el PAC y las metas e indicadores.</p>	<p>n. Hacer seguimiento la consolidación de la programación, seguimiento y evaluación del Programa Anual de Caja de los proyectos de inversión de la entidad.</p>
<p>o) Estructurar y mantener actualizada la plataforma informática de soporte que coadyuve a garantizar las funciones de la Secretaría.</p>	<p>c. Garantizar un adecuado flujo de información y la adopción de estándares en la generación, procesamiento y difusión de la información ambiental de conformidad con la reglamentación vigente.</p>
<p>p) Administrar el sistema de información integrado de la Secretaría, garantizar su funcionamiento permanente y realizar el mantenimiento preventivo y curativo del hardware, software y los sistemas de red.</p>	<p>e. Dirigir la ejecución de las políticas e implementar mecanismos para la consolidación de información y funcionamiento eficiente del SIAC – Sistema de Información Ambiental de Colombia- y del SIA – Sistema de Información Ambiental- y demás sistemas de información ambiental de uso de la Secretaría, así como</p>

n) Asesorar la formulación de las políticas sobre apoyo técnico e informático, ejecutarlas, coordinar con las demás dependencias y garantizar la agilidad, oportunidad y confiabilidad requerida en estos procesos.	evaluar la gestión de las distintas entidades integrantes del SIAC.
	Artículo 15°. (...) Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional:
e) Organizar el funcionamiento del Banco de Proyectos de la Secretaría.	b. Organizar y poner en funcionamiento el Banco de Proyectos de la Secretaría Distrital de Ambiente y hacer su seguimiento.
f) Coordinar las acciones necesarias para establecer y desarrollar programas de cooperación técnica internacional con el fin de gestionar los recursos financieros y la asistencia técnica que la Secretaría requiera para el cumplimiento de sus planes, programas y proyectos.	c. Coordinar las acciones necesarias para establecer y desarrollar programas de cooperación técnica internacional con el fin de gestionar los recursos financieros y la asistencia técnica que la Secretaría requiera para el cumplimiento de sus planes, programas y proyectos.
g) Coordinar y adelantar el proceso de elaboración y actualización del plan financiero plurianual, del presupuesto, del programa anual de caja y del plan de inversiones de manera coordinada con la Dirección de Gestión Corporativa y demás dependencias.	g. Coordinar con las demás dependencias de la entidad la elaboración, actualización, análisis, seguimiento y reporte oficial del Presupuesto orientado a Resultados, Informes de Gestión, Informe de avance del Plan de Desarrollo, planes de acción, Programa Anual de Caja, plan financiero plurianual, plan de inversiones, metas e indicadores de gestión, y demás reportes de naturaleza similar de los proyectos de inversión.
k) Elaborar conjuntamente con las diferentes dependencias la formulación y análisis de indicadores de gestión y herramientas de seguimiento y efectuar las recomendaciones con el fin de mejorar la eficacia de la Secretaría.	
	Artículo 25°. (...) Son funciones de la Dirección de Gestión Corporativa:
h) Formular, en coordinación con la Dirección de Gestión Corporativa, el anteproyecto anual de presupuesto de inversiones, en concordancia con el Plan estratégico y los planes operativos de la entidad, brindando el acompañamiento necesario en su trámite ante las demás instancias.	l. Dirigir la elaboración del anteproyecto y proyecto anual de presupuesto de funcionamiento, en concordancia con el Plan estratégico y los planes operativos de la entidad, en coordinación con la Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental.
p) Administrar el sistema de información integrado de la Secretaría, garantizar su funcionamiento permanente y realizar el mantenimiento preventivo y curativo del hardware, software y los sistemas de red.	q. Dirigir y controlar la prestación del soporte técnico y mantenimiento del hardware, dispuesto en la Secretaría.
	Artículo 12°. (...) La Subsecretaría General y de Control Disciplinario tiene por objeto asesorar, asistir y acompañar al Secretario en el cumplimiento de las funciones de dirección, coordinación y control de la Secretaría Distrital de Ambiente, apoyando la gestión y coordinación interna de las diferentes dependencias de la misma.
m) Elaborar y actualizar el Manual de Procesos y Procedimientos, en coordinación con las dependencias responsables de cada proceso.	f. Dirigir y coordinar el diseño, implementación y mejoramiento continuo del sistema de gestión de calidad, administrativo y de control de la entidad.
l) Coordinar el desarrollo, implantación y optimización de los Sistemas de información, Control de Gestión de la Calidad y de desarrollo administrativo.	l. Formular y ejecutar proyectos de carácter corporativo propios de la Secretaría y llevar indicadores respecto de los mismos, o relacionados con el sistema de gestión de calidad y sistemas de información institucionales de carácter administrativo.

Fuente: Elaboración propia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

ANEXO N°3. ARTICULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN CON EL PLAN DE DESARROLLO –BOGOTÁ HUMANA–

Estrategia PGA 2008 - 2038		Plan de Desarrollo "Bogotá Humana"			Proyecto de Inversión
Eje Estratégico	Programa	Proyecto	Meta		
Control y Vigilancia	Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua	Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá	2D Km. de ríos urbanos con índice de calidad hídrica WQI: 65 a 79	820 - Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital	
	Basura cero	Escombros Gestión integral de residuos especiales y peligrosos.	Gestionar el 100% de los escombros generados en la ciudad con técnicas modernas de aprovechamiento, tratamiento y disposición final. 388. Realizar el control, aprovechamiento y tratamiento al 100% de las toneladas de residuos peligrosos generados en el Distrito Capital.	826 - Control y gestión ambiental a residuos peligrosos, orgánicos y escombros generados en Bogotá	
	Bogotá ambientalmente saludable	Mejor ambiente para Bogotá.	406. Reducir en 10% la contaminación por Material Particulado de diámetro menor a 10 micras (PM10) y generar las condiciones para el monitoreo de (PM2.5) en la ciudad. 407. Reducir en 5% la contaminación sonora en tres áreas estratégicas de la ciudad. 408. Legalizar el 50% de los registros de publicidad exterior visual en Bogotá.	574 - Control de deterioro ambiental en los componentes aire y paisaje	

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54 - 38
PBX: 3778889 / Fax: 3778930
www.ambientatobogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia



	<p>Manejo físico y ecourbanismo</p>	<p>02. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua</p>	<p>Bogotá ambientalmente saludable</p>	<p>Mejor ambiente para Bogotá.</p>	<p>819 - Evaluación, control, seguimiento y conservación de la flora, fauna silvestre y arbolado urbano</p>
		<p>Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua.</p>	<p>Recuperación y los renaturalización de espacios del agua.</p>	<p>409. Disminuir en 80% el impacto del tráfico de fauna y flora en Bogotá. 410. Aumentar el servicio ambiental ofertado por el arbolado urbano en un 40% del Distrito Capital.</p> <p>299. Recuperación ecológica y paisajística de 57 Km. de rondas y ZMPA de las microcuencas de los ríos Fucha, Salitre, Tunjuelo y Torca. 300. Intervenir mediante procesos de recuperación ambiental y paisajística 8 hectáreas de la ronda del río Tunjuelo en áreas urbanas. 304. Recuperación ecológica participativa de 520 hectáreas en suelo de protección. 303. Recuperar ecológicamente áreas estratégicas para el abastecimiento de 12 acueductos veredales con participación comunitaria. 313. 500 familias campesinas en proceso de reconversión de sistemas productivos, afines a la conservación de la biodiversidad, los suelos y el agua. 314. Definir lineamientos en la orientación de la reconversión de los sistemas productivos hacia sistemas sostenibles ambientales. 311. Administración y manejo institucional de 100 hectáreas de suelo de protección del Distrito.</p>	<p>821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital</p>



		<p>Estrategia territorial regional frente al cambio climático.</p>	<p>Planificación territorial para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático.</p>	<p>320. Diseñar e implementar una política pública para fomentar procesos de ecourbanismo y construcción sostenible en Bogotá que incluya estándares de construcción sostenible, un sistema de certificación de construcciones sostenibles y la actualización del Código de Construcción de Bogotá con perspectiva de sostenibilidad. 321. Adoptar criterios de Eco urbanismo y construcción sostenibles e iniciar una experiencia piloto. 322. Concertar y consolidar 1 acuerdo regional económico y social en torno a los bienes y servicios ambientales y la gobernanza del agua, en Cerros Orientales y páramos Sumapaz, Guerrero, Chingaza y Guacheneque.</p>	<p>811 - Planeación ambiental con visión regional para la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Capital</p>
<p>Educación Ambiental</p>	<p>02. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua</p>	<p>Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua.</p>	<p>Apropiación ambiental y gobernanza del agua.</p>	<p>310. Involucrar un total de 2.400.000 habitantes en estrategias de educación e investigación ambiental para la apropiación social de los territorios del agua.</p>	<p>131 - Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital</p>



	<p>02. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua</p>	<p>Basura cero.</p>	<p>Gestión integral de residuos especiales y peligrosos. Modelo de reciclaje para Bogotá.</p>	<p>387. Desarrollar una estrategia de gestión, recuperación, aprovechamiento de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos fundamentada en la responsabilidad de los diferentes actores de la cadena del ciclo de vida del producto. 379. Establecer un programa de promoción y desarrollo de mercados de productos reciclados.</p>	<p>826 - Control y gestión ambiental a residuos peligrosos, orgánicos y escombros generados en Bogotá</p>
<p>03. Una Bogotá que defiende y fortalece lo público</p>	<p>Bogotá Humana: participa y decide.</p>	<p>Educación para la participación</p>	<p>423. Desarrollar 5 procesos de formación ciudadana para la inclusión social articulada a la superación de la segregación, la adaptación al cambio climático y la defensa y fortalecimiento de lo público. 424. Crear una red de comunidades de aprendizaje para la adaptabilidad al cambio climático que incida en la toma de decisiones del orden Bogotá - región. Entidad: Secretaría Distrital de Ambiente.</p>	<p>817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático</p>	
<p>Participación</p>	<p>D3. Una Bogotá que defiende y fortalece lo público</p>	<p>Bogotá Humana: participa y decide.</p>	<p>Planeación y presupuesto participativo para la superación de la segregación y discriminación social, económica, espacial y cultural.</p>	<p>418. Realizar 20 procesos locales de planeación y presupuestos participativos, con recursos sectoriales territorializables.</p>	<p>817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático</p>



	<p>02. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua</p>	<p>Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua.</p>	<p>Recuperación ambiental y Apropiación ambiental y Gobernanza del agua.</p>	<p>312. Vincular 400 organizaciones sociales y ambientales a procesos de participación ciudadana para la gobernanza comunitaria del agua en 20 localidades.</p>	<p>131 - Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital</p>
<p>Cooperación y coordinación Interinstitucional</p>	<p>02. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua</p>	<p>Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua.</p>	<p>Recuperación y renaturalización de los espacios del agua. Franjas de transición para los bordes urbano-rurales.</p>	<p>302. Recuperar integralmente 40 hectáreas de humedales. 305. Definición de alternativas para establecer mecanismos de gestión en las zonas identificadas como estratégicas para la conectividad del corredor de borde de la Reserva Forestal Tomas Van der Hammen. 307. Formular 4 modelos de ocupación en la franja de transición.</p>	<p>821 - Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital</p>
<p>Información y comunicaciones</p>	<p>03 Una Bogotá que defiende y fortalece lo público</p>	<p>Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua. Estrategia territorial regional frente al cambio climático.</p>	<p>Franjas de transición para los bordes urbano-rurales. Planificación territorial para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático.</p>	<p>316. Poner en marcha un plan regional y un plan distrital frente al cambio climático.</p>	<p>811 - Planeación ambiental con visión regional para la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Capital</p>
		<p>Bogotá Humana: participa y decide.</p>	<p>Comunicación pública, social alternativa y comunitaria para la participación, la incidencia política y la movilización ciudadana.</p>	<p>429. Creación y puesta en marcha de 20 procesos locales de comunicación alternativa y diversa.</p>	<p>817 - Planeación ambiental participativa, comunicación estratégica y fortalecimiento de procesos de formación para la participación, con énfasis en adaptación al cambio climático</p>

Fortalecimiento Institucional	03 Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional.	Sistemas de mejoramiento de la gestión y de la capacidad operativa de las entidades. Bogotá humana al servicio de la ciudadanía.	457. Implementar en el 100% de las entidades del distrito, el Sistema Integrado de Gestión. 463 Incrementar al 92% el nivel de satisfacción ciudadana en la Red CADE.	844 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional
		Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente.	Fortalecimiento de la capacidad institucional para identificar, prevenir y resolver problemas de corrupción y para identificar.	442. Implementar 32 procesos (por sector y localidad) de control social y de veeduría especializada en movilidad, salud, educación, cultura, ambiente, hábitat, gobiernos locales, integración social, discapacidad, economía popular, productividad y competitividad, recolección de basuras.	956 - Cultura de transparencia, probidad y control social a la gestión pública en la Secretaría Distrital de Ambiente

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

BÁEZ Mancera, Luis Germán (2013). "Mejoramiento de la gestión pública con ISO 9001:2008, estudio de caso.". En: *Scientia et Technica Año XVIII, Vol. 18, No 1*. Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia. pp. 126-131.

BUCHELY, Lina (2014). "Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado". En: GUPTA, Akhil et al. *Las burocracias. Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Pontificia Universidad Javeriana – Instituto de Estudios Sociales y Culturales, Pensar. Bogotá D.C.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2013). *Gula para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones*. Presidencia de la República. Bogotá D.C.

CUERVO, Luis Mauricio y MATTAR, Jorge. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Cooperación Alemana. CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Social y Económica – ILPES. Santiago de Chile.

DAFP (2015). *Guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial*. Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Instituto de Auditores Internos – IIA (2013). *Gula de Auditoría para Entidades Públicas*. DAFP. IIA. Bogotá. Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (2008). *Guía para la Formulación del Plan Nacional de Capacitación*. República de Colombia. Bogotá D.C.

Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA (2003). *Proyecto guía de buenas prácticas de manejo ambiental sector construcción*. DAMA. Alcaldía Mayor. Bogotá D.C.

Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA (2002). *Plan de Gestión Ambiental 2001 – 2009*. DAMA. Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana - FIGAU – Banco Mundial BIRF. Bogotá D.C.

DAVID, Fred R. (2008). *Conceptos de administración estratégica*. Pearson Educación. Decimoprimera edición. México.

GARCÍA López, Roberto y GARCÍA Moreno, Mauricio (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Washington, D.C.



GTZ-PADEP (2009). *Planificación Institucional. Conceptos Claves e Instrumentos Metodológicos utilizados en los Procesos de Asesoramiento de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ*. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza – PADEP. La Paz, Bolivia.

HERNANDEZ Molano, Jennifer (2004). *Evaluación del contenido de 42 mapas de riesgos de la Subdirección Administrativa y Financiera con algunas implicaciones en Planeación y en la Subdirección Jurídica del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA*. Tesis de Pregrado. Contaduría Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

PATIÑO POSSE, Miguel (2008). *El régimen jurídico del ordenamiento ambiental y urbano en Colombia*. Tesis doctoral. Programa de doctorado en Derecho Ambiental. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Facultad de Derecho. Universidad de Alicante. Alicante. España.

RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundació CIDOB. Edicions Bellaterra, S.L. Barcelona.

ROBERTS, Nancy (2006). "XII. Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias". En: BOZEMAN, Barry (Coord.) *La gestión pública. Su situación actual*. Fondo de Cultura Económica. México. pp. 215-238.

RIVERA, René (2003). "Planificación Estratégica Institucional y Gestión por Resultados en la Gestión Pública". En: *Revista Umbrales N° 12*. La Paz. Bolivia.

Secretaría Distrital de Ambiente – SDA (2012). *Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital 2012 – 2016*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Ambiente – SDA (2010). *Plan de Gestión Ambiental – PGA. 2008 – 2038*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

126PE01-PR03-F-A3-V9.0