



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

INFORME VISITA FISCAL

PROGRAMA DE REASENTAMIENTO POR REMOCIÓN EN MASA

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS –FOPAE

VIGENCIA 2011 -2012

Elaborado por:

LUZ AMÉRICA DÍAZ GONZÁLEZ

Aprobó:

PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA  
Directora Sector Gobierno

NOVIEMBRE 2013



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## TABLA DE CONTENIDO

### 1 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

1.1 Nota de Contexto	3
1.2 Fundamentos Normativos	4
1.3 Contexto Distrital	6
1.4 Gestión FOPAE Remoción en masa	7
1.5 Plan de Desarrollo	9

### 2. RESULTADOS

2.1 Observación Final	12
-----------------------	----

**“Credibilidad y confianza en el control”**

## **1 ANALISIS DE INFORMACIÓN**

### **1.1 Nota de Contexto.**

El fenómeno de Remoción en Masa<sup>1</sup> ocasiona múltiples efectos de carácter humano social, económico y ambiental a lo largo del territorio nacional, lo cual constituye un reto de los gobiernos para implementar y ejecutar políticas públicas que mitiguen el riesgo y/o prevengan las consecuencias sobre las vidas humanas y/o los bienes. El Distrito Capital no es ajeno a éste fenómeno, es así como desde 1996, la administración distrital ha venido implementado el programa de reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, desde entonces se han coordinado las actividades del proceso, entre la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAE hoy Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE y la Caja de Vivienda Popular CVP.

Con relación a los procesos que adelanta el Distrito Capital, para brindar reasentamiento efectivo a las familias que se encuentran ubicadas zonas de alto riesgo no mitigable por el fenómeno de remoción en masa, es preciso señalar que la atención y solución a las familias y las obras de mitigación requieren el concurso de varias entidades e instancias de la administración distrital, entre ellas el FOPAE, a quien le corresponde dar apoyo e insumos técnicos para la orientación y formulación de los planes de acción, lo que significa que desde el FOPAE, se aporta al proceso para iniciar acciones, pero no se garantiza la solución definitiva de la problemática, por cuanto ello depende de los recursos económicos, la autonomía administrativa y la voluntad política de cada ente, pues pese a que se le han asignado responsabilidades de coordinación y liderazgo al FOPAE, existen factores de carácter estructural, referido a su capacidad jerárquica, económica, administrativa y humana, que no le permiten responder en forma integral.

Ahora bien, con base en diagnósticos realizados se estimó una línea base de 17.000 familias en vulnerabilidad, por encontrarse ubicadas en sitios de alto

---

<sup>1</sup> Los procesos de remoción en masa, son fenómenos naturales inevitables e imprescindibles para mantener el equilibrio del sistema en que habitamos. • De acuerdo con el Atlas Mundial de Peligros Naturales (McGuire et al., 2004), los Procesos de Remoción en Masa (PRM) son el peligro más frecuente y extenso en la Tierra “Instituto Politécnico Nacional Ciencias de la Tierra”.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

riesgo no mitigable, considerando su reasentamiento se podría realizar en 10 años, recientes diagnósticos y estudios identificaron 185 (polígonos) sitios críticos con amenazas de remoción en masa, de lo cual la actual administración priorizó 114, para ser intervenidos en el marco del plan de desarrollo de Bogotá Humana 2012-2016. A noviembre de 2013, se habían ejecutado recursos por \$ 57.906 millones para intervenir 32 sitios.

Así las cosas, según el análisis de la información suministrada por el FOPAE el proceso avanza, pero presenta rezagos para reasentar en forma definitiva a las familias, entre otras, por falta de oferta habitacional y recursos de las entidades para la ejecución de obras y demás acciones, con un agravante adicional de carácter social, la renuencia de las familias para abandonar los sitios en riesgo, suministrar la información completa en relación con el predio en riesgo y la incapacidad de las alcaldías locales para evitar que predios desalojados sean invadidos, sean receptores de basura y/o facilitadores de delincuencia.

En síntesis, ésta problemática social tiene múltiples causas y efectos de carácter socioeconómico, situación que trasciende a la administración distrital, por ser la responsable de la política pública, incluido los litigios que se puedan derivar cuando ocurran eventos que ocasionen pérdida de vidas o bienes, máxime cuando la población asentada en estas zonas corresponde generalmente a estratos 1 y 2, quienes por su condición de vulnerabilidad deben ser receptores de los programas sociales con prioridad a cargo del Estado.

## **1.2 Fundamentos Normativos.**

Si bien existe un extenso cuerpo normativo, de carácter nacional y distrital que alude al riesgo por el fenómeno de remoción en masa, se señalan algunos por considerar que tienen relación relevante con el tema, entre ellos, deberes y responsabilidades de las autoridades gubernamentales.

- Desde el punto de vista constitucional, cobra importancia el contenido de los artículos 2, 11 y 51, por el deber de las autoridades de protección a todas las personas residentes en Colombia; a la vida y a una vida digna, para garantizar principios, deberes, valores y garantías.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- En el mismo sentido, se subraya el contenido de los artículos 35 y 38, del Decreto Ley 1421 de 1993, sobre las atribuciones principales del Alcalde Mayor de Bogotá, para dictar los reglamentos necesarios, a fin de garantizar la seguridad ciudadana y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del Gobierno Nacional, los Acuerdos del Concejo de Bogotá, y los Decretos expedidos por la autoridad Distrital, entre otros: 332 de 2004, Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, creado en 1999; 423 de 2006, Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias, los que requieren actualización con la actual estructura administrativa de la administración distrital y la reciente Ley expedida de orden nacional, Ley 1523 de 2012.
- Asimismo, los contenidos del Decreto Distrital 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, Distrito Capital, revisado por el Decreto 469 de 2003, y compilados a través del Decreto 190 del 2004, que definen dentro de los programas estructurantes, de Vivienda, de Interés Social, de Mejoramiento Integral de Barrios, y de Reasentamiento por Alto Riesgo no Mitigable y por obra pública, con modificación excepcional de las normas urbanísticas, a través del Decreto Distrital 364 de 2013.
- Igualmente se distingue el espíritu de la Ley 1523 de 2012, la cual adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo ámbito de aplicación involucra en el artículo 2 al Distrito Capital, como corresponsable de la política pública en esta materia.
- En concordancia con la ley citada en el párrafo precedente, se expide el Decreto Distrital 255 de 2013, modificatorio del Decreto Distrital 230 de 2003, por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran ubicadas en sitios con amenaza de remoción en masa, circunstancia que las ubica en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital.
- Los planes de desarrollo por ser un instrumento de política pública que permiten formular y materializar la ejecución de acciones para la



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

solución de la problemática social, tales como el de Bogotá Positiva 2008-2012 y Bogotá Humana 2012-2016, en los cuales se han formulado proyectos de inversión para ello.

- De igual manera, por la trascendencia la Sentencia T 865 de 2011, sobre el derecho a la vida digna por conexidad o por afectación con el mínimo vital.

### **1.3 Contexto Distrital.**

Analizadas las funciones y responsabilidades asignadas al FOPAE, a través de distintas formas e instancias, de liderazgo, coordinación, seguimiento y evaluación, entre otras a través de los Decretos Distritales 255 de 2013, artículo 14, en que define que el FOPAE debe “*realizar seguimiento y evaluación del programa de reasentamientos dentro del marco del plan distrital de gestión del riesgo*”; y el Decreto Distrital 332 de 2004, otorgándole la coordinación técnica y operativa del Sistema Distrital de Atención y Prevención de Emergencias, se observó que la entidad no posee la competencia para tomar todas las decisiones necesarias que requiere el programa de reasentamiento hasta la solución definitiva, dado que hay actividades que dependen y son responsabilidad de otras entidades, sin ingerencia directa del FOPAE.

### **1.4 Gestión FOPAE Remoción en Masa**

El informe de FOPAE, temporada invernal en Bogotá D.C. de enero junio de 2011, establece que con base en las observaciones realizadas durante las visitas técnicas sobre los diferentes sitios en el Distrito Capital por parte de ingenieros de asistencia técnica y el análisis de las afectaciones, representadas en las evacuaciones que se han emitido a varios predios como medida preventiva, debido a procesos de remoción en masa durante la temporada invernal, se identificaron sectores de la ciudad que se han visto más afectados por procesos de remoción en masa, con el número de predios y personas afectadas.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

CUADRO 1  
RIESGO POR REMOCIÓN EN MASA

LOCALIDAD	FAMILIAS	PREDIOS
Usaquen	1080	104
Chapinero	0	0
Sante Fe	1006	190
San Cristóbal	7542	1536
Usme	1967	908
Suba	1238	32
Candelaria	510	93
Rafael Uribe Uribe	1860	382
Ciudad Bolívar	850	151
TOTAL	16.053	3.216

Fuente: Informe FOPAE temporada invernal en Bogotá D.C. enero junio de 2011

El informe señala además, que en el año 2009 se tenían identificados 98 sitios que requerían intervención mediante obras de mitigación de riesgos. Sin embargo, la Ola Invernal 2010-2011 incrementó en un 24.5% los sitios (28) que requieren dicho tratamiento especial, es decir 122 zonas a intervenir, a lo largo de la ladera de la ciudad.

El alcance de la visita fiscal efectuada se orientó al análisis y evaluación de información y actividades gestionadas desde el FOPAE, para prevenir y o mitigar el riesgo no mitigable por el fenómeno de remoción en masa, dentro del programa de reasentamiento de lo cual se estableció:

De la gestión desarrollada para coadyuvar al programa de reasentamiento por parte del FOPAE, se observó que estuvo relacionada con la elaboración de diagnósticos técnicos soportados en fichas técnicas; en el año 2011 se presentó insumo para la construcción del Plan de Acción, al Sistema Distrital de Prevención de Emergencias, en el que se identificó el escenario de afectación para zonas de ladera de Bogotá y las condiciones de amenaza y riesgo en los distintos sectores de la ciudad con afectación por remoción en masa, ello identificó 185 sitios críticos para intervención, de los cuales 20, requieren acciones con carácter urgente; 83 con prioridad 1; 54 con prioridad 2; y 27 mantenimiento, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana priorizó 114 sitios a intervenir dentro del Programa Gestión Integral del Riesgo para



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

reducir la vulnerabilidad social, física y funcional de Bogotá, esta información fue remitida a las alcaldías locales para la programación de recursos y actividades.

Analizada la información suministrada por el FOPAE, a noviembre de 2013 con recursos de la misma vigencia, se observó el grado de avance del programa de reasentamiento referido a obras de mitigación en zonas de ladera ejecutado por el FOPAE, y otras entidades de la administración distrital tales como: UDU, Fondos de Desarrollo Local, Unidad de Mantenimiento Vial, Secretaria de Hacienda, con revisión de estudios y diseños, acompañamiento, visitas de campo y ejecución de obras en las siguientes localidades: Usaquen, Rafael Uribe, San Cristóbal, la Candelaria, Santa Fe, Usme, Ciudad Bolívar e Instituto de Recreación y Deporte, los datos infieren que hay avance, sin embargo, la ejecución en algunos sitios a intervenir sólo se refiere a los estudios y diseños, o ejecución del 30%, lo que podría significar que el avance de las metas puede estar por debajo de lo esperado.

CUADRO 2  
GESTIÓN DE RIESGO SITIOS INTERVENIDOS

EN PESOS \$

LOCALIDAD	INTERVENIONES	VR/EJECUTADO	EJECUTOR
Usaquen Obras de Mitigación y Diseño para obra.	3	\$1.067.754.055	FDL-UMV-FOPAE
Santa Fe 100% ejecución	1	*	IDU acompañamiento FOPAE
Candelaria 100% de Obra	1	*	IDU Acompañamiento FOPAE
San Cristóbal - Estudios y Obras	3	354.051.373.	UDU – UMV- FOPAE
Rafael Uribe Uribe estudios y obras	11	8.648.300.946	FOPAE - UMV- SHD- FDL- IDRD
Usme Obras de Mitigación	5	8.862.814.228	FDL-UMV – FOPAE
Ciudad Bolívar	8	28.973.848.377	FOPAE- UMV
Totales	32	57.906.689.979	

Fuente Información suministrada por FOPAE metas Plan de Desarrollo Proyecto de inversión 780





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

De otra parte, respecto a los logros presentados según los informes se observó que dan cuenta en forma genérica, lo que dificulta el análisis para establecer la efectividad y el grado de avance real, tal es el caso de:

*“Reducción de la Vulnerabilidad Física y social de las familias habitantes de 2804 unidades habitacionales identificadas en condición de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa que fueron objeto de recomendación de inclusión al programa de reasentamiento”, no se informa acerca de cuantas familias efectivamente fueron incluidas en el programa frente a la recomendación, circunstancia que no permitiría afirmar que se redujo la vulnerabilidad en forma real, pues si bien el FOPAE solo coadyuva, en la solución del problema, también conforme las atribuciones conferidas en el Decreto Distrital 332 de 2004, debe conocer el resultado de las acciones ejecutadas por las demás entidades hasta la solución definitiva a las familias, a través de la coordinación técnica y operativa del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias a través del FOPAE.*

Los indicadores sobre revisión de los diagnósticos, conceptos técnicos y recomendaciones a la Caja de Vivienda Popular, para incluir familias en el programa de reasentamiento superan la meta programada en el 2011, al alcanzar el 130% y el 94% en el 2012, respecto al otorgamiento de ayudas económicas para relocalización transitoria fue de 1185 y 282 familias, respectivamente, no obstante la información no permite conocer a cuantas familias se les ha hecho efectiva la solución definitiva de reubicación a fin de comparar con el censo de la población objeto de este beneficio.

Con relación a la actualización permanente de la información en la base de datos del programa de reasentamiento del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo, y atención de emergencias SIRE – por parte del FOPAE, vale señalar que la información que ofrece el sistema SIRE no brinda información integral en tiempo real en detalle del desarrollo del programa de reasentamiento, dado que la actualización no solo depende del FOPAE, circunstancia que no garantiza que se incluya toda la información de manera oportuna, acerca de las demás actividades ejecutadas por otros entes. Esta situación ha sido advertida por la administración y en desarrollo de las metas del proyecto de inversión del plan de desarrollo gestión normativa, se tramitó el Decreto Distrital 255 de 2012, incluyendo en el artículo 3, que el FOPAE registrará y mantendrá actualizado el sistema, desde su identificación hasta



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

la solución definitiva, incluyendo el registro de las actividades a cargo de otras entidades responsables, lo que deberá ser realizado por éstas, el tema se encuentra en proceso para la definición e implementación del aplicativo.

En relación con la gestión adelantada por el Comité Interno de reasentamiento, no se detalla en los informes los logros producto de la verificación de las acciones judiciales, y demás actividades del Comité.

**1.5 Plan de Desarrollo Bogotá Humana, 2012- 2016**

Analizada la formulación y ejecución del proyecto 788, del plan de desarrollo Bogotá Humana, a cargo del FOPAE, cuyo objeto es la reducción y manejo integral del riesgo de las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, se observó que la meta plan, que tiene por objeto que 3232 familias ubicadas en zonas de alto riesgo sean reasentadas, no se logra con las cinco metas formuladas en el proyecto de Inversión 788, debido a que se requiere la gestión de actividades a cargo de otras entidades, como la Caja de Vivienda Popular y la Secretaria de Planeación, situación que requiere relacionar y articular el tema con las metas de los demás proyectos de inversión que deben ejecutar otros entes involucrados en el programa de reasentamiento, así las cosas, el FOAE coadyuva con la meta plan más no, es la responsable de resolver con acciones la problemática de manera definitiva, aunque si le corresponde el seguimiento y control del programa, se pudo apreciar el avance de las metas del proyecto de inversión, incluyendo la meta dos, la cual requiere acciones de las demás para que sea efectiva, además se infiere su relación con la meta del Plan de Desarrollo.

CUADRO 3  
METAS PROYECTO DE INVERSION 788 FOPAE

DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN
1. Generar 4 instrumentos para garantizar el reasentamiento efectivo y oportuno de familias.	No se especificó a que tipo de instrumentos se refiere, por tanto la medición y el control del cumplimiento de la meta no permite establecer la eficacia.  A noviembre de 2013, se gestionó un instrumento representado en el Decreto 255 de 2013, que modifica el 230 de 2003 e



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

	incluye elementos del nuevo POT.
2. Promover que 3232 familias sean reasentadas en forma definitiva.	Se identificaron en el segundo semestre del 2012, 1901 familias de las cuales se recomendaron para inclusión en el programa 192 familias para ser reasentadas, según información de la CVP se han reasentado 54 familias de las metas plan de desarrollo 2012-2016.
3. Garantizar a 4985 familias evacuadas el pago inmediato de las ayudas humanitarias de carácter pecuniario.	A diciembre de 2012, se logró beneficiar a 127 familias
4. Realizar y actualizar 1 inventario de familias ubicadas en zonas de alto riesgo de acuerdo con lineamientos establecidos por el FOPAE, y hacer entrega de la documentación e instrumentos de registro derivados del levantamiento de información.	Se realizaron actividades de alistamiento para la ejecución de la meta, como el plan de trabajo, instrumento para la recolección de la información, criterios para la recolección de información, coordinación con otras áreas para definir los puntos de articulación.
5. atender 985 familias evacuadas de manera integral, a través de procesos de orientación y sensibilización a los afectados, de manera que se garantice el derecho de la población al acceso, a las ayudas humanitarias disponibles por el FOPAE.	Implementación del protocolo de atención social de emergencias, atención de emergencias, trámite de seguimiento. Viabilización del trámite para el pago de ayudas humanitarias de carácter pecuniario.

Fuente: información suministrada por FOPAE 20/11/2013

## 2 RESULTADOS OBTENIDOS.

### 2.1 Conclusión Final

Analizadas las funciones de liderazgo, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas de gestión de riesgos, otorgadas al FOPAE, en cabeza del Director, a través de distintas instancias, entre ellas los Decretos Distritales; 332 de 2004, artículos 14 y 23, “por medio del cual se organiza el régimen y el sistema para la prevención y atención de emergencias en el Distrito Capital” y 255 de 2013 por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de las familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital, artículo 14, se observó que en la practica son más de carácter simbólico que real, pues su nivel jerárquico, frente al de las Secretarías de Despacho, con las que debe interactuar no le permiten incidir y tomar decisiones de manera efectiva, para



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

exigir la asignación de recursos y ejecución de acciones, lo que afecta el avance y el control de los programas de gestión del riesgo, y dificulta la labor de registro y consolidación de la información, esta situación requiere acciones de carácter estructural por parte del responsable de la política pública, el Alcalde Mayor de Bogotá.