



110000

Señor Doctor
ANDRÉS RESTREPO
Secretario Distrital de Gobierno (e)
Calle 14 No. 8 – 53. Piso 2
Bogotá D.C.

Pronunciamento: Sobre deficiencias en la orientación de la política pública, en el uso de los recursos públicos y en el control y consolidación de la información que da cuenta de la atención a la población desplazada por parte de Secretaria de Gobierno.

Señor Secretario

La Contraloría de Bogotá, tiene como objetivo primordial ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y le compete, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, adelantar el control de gestión y resultados, fundamentado en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales.

En desarrollo de dicha función, este Órgano de Control Fiscal con base en el informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado,¹ en el cual se instituye la necesidad de fortalecer el papel de los organismos de control y los resultados del proceso auditor practicado a la Secretaria de Gobierno, en cumplimiento del PAD 2009 - Ciclo II, consignados en el informe de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, considera pertinente y oportuno proferir el siguiente pronunciamiento, toda vez que pese a que el Distrito Capital asignó y ejecutó recursos entre el periodo 2004 al 2009, en aproximadamente **\$358.000.000.000**, para atender a la población desplazada, no existen informes completos y consolidados que den cuenta de la caracterización de la población y de los componentes de atención según las entidades ejecutoras de ésta política.

¹ Literal C del 15 de enero de 2009. "El fortalecimiento del papel de los organismos de control contribuye tanto a la observancia de los derechos como a la sostenibilidad de las políticas de atención al desplazamiento". "El anuncio de la Contraloría General de la Nación el día 11 de diciembre de 2008, en el sentido de desarrollar e implementar un sistema de fiscalización del uso de los recursos presupuestales específicamente destinados a la atención de la población desplazada en todas las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada constituye un elemento esencial para garantizar la adecuada inversión de los recursos destinados a la población desplazada en la atención de sus necesidades y por lo tanto de evitar el desvío de los mismos, constituyéndose de esta manera en una herramienta importante en el marco del proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional. La Comisión considera de especial relevancia que los resultados de esta fiscalización puedan ser presentados ante la Corte Constitucional en el marco en referencia y que se demande a la Contraloría General de la Nación una evaluación periódica especial tanto de las acciones que adelantan en materia del desplazamiento forzado las diferentes instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, y los resultados de las políticas públicas sobre desplazamiento a nivel territorial, en lo que atañe a sus competencias en materia fiscal y de ejecución presupuestal."



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

ANTECEDENTES.

Pese a que el desplazamiento forzado interno se registra con anterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997, por la cual *"se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia"* el problema aún no se soluciona, por el contrario se agrava, ante lo cual a través de la Sentencia T-025 de 2004² la Corte Constitucional, señaló que el Gobierno debe adoptar *"...un programa de acción, con un cronograma preciso encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional". Para el cumplimiento de las órdenes de "(ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación"*.

CONTEXTO NACIONAL DEL PROBLEMA.

Colombia es el segundo país del mundo que presenta más número de personas en situación de desplazamiento interno, después de Sudán, derivado del conflicto interno que padece esta nación por largos años. Antioquia, y Bogotá D.C. son las zonas más afectadas por este flagelo, pues han heredado permanentemente las víctimas que son expulsadas de otras zonas del país, lo cual desfasa la posibilidad de solución integral inmediata; con el agravante que cada zona debe atender igualmente la población vulnerable que ha vivido por años en estas zonas.

Las cifras de desplazados de 2007 y 2008 son 305.966 y 380.863, respectivamente, similares a las del año 2002, cuando 412.553., personas fueron desplazadas. La totalidad de la población desplazada a 31 de diciembre de 2009, según información del Registro Único de Población Desplazada –RUPD de la Agencia Presidencial para la Acción Social es de 3.303.979 de personas en situación de desplazamiento.³

En la siguiente gráfica se evidencia la evolución de los recursos dirigidos por el Gobierno Nacional para la atención a la población desplazada entre 1995 y 2007.

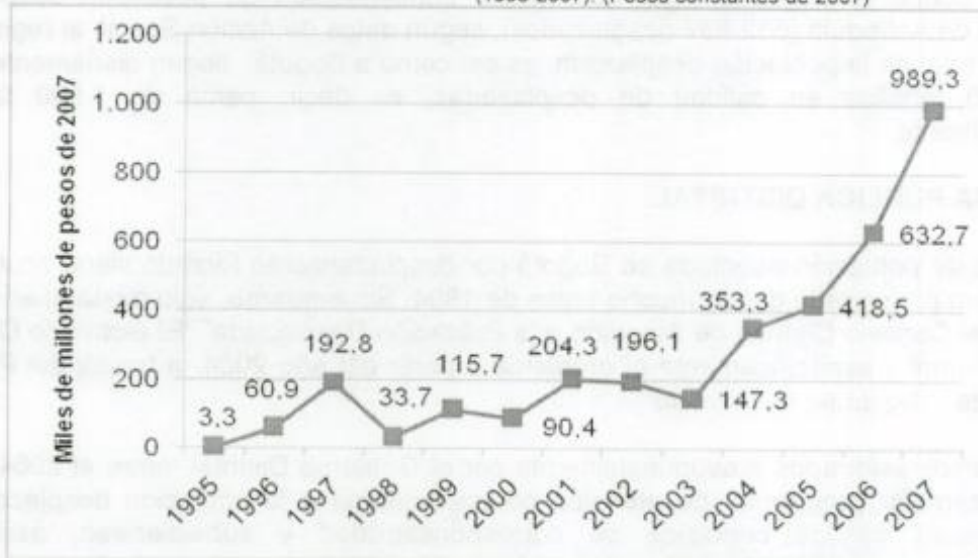
² La sentencia T-025 de 2004 fue promulgada dada la sistemática vulneración de los derechos de las personas en situación de desplazamiento (estado de cosas inconstitucional), después de que la Corte recibiera más de mil acciones de tutela referidas al tema.

³ Informe de Secretario de Gobierno No 20105310028431 de 26-01-2010.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Recursos del Gobierno Nacional para la atención a la población desplazada
(1995-2007). (Pesos constantes de 2007)



Fuente: Anexo 2 del Informe de Financiamento y Fiscalidad de la Política Pública de Atención y Restablecimiento de la Población Desplazada en Colombia de abril de 2008.

Como se refleja el Gobierno Nacional en el año 2007, dispuso del presupuesto una suma de \$989.3 miles de millones para atender a la población desplazada.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública, en el anexo 2 del informe de financiamiento y fiscalidad de la política de atención y restablecimiento de la población desplazada en Colombia, de abril de 2008, señaló que las entidades oficiales responsables no han cumplido con las disposiciones de registro y seguimiento que le fueron demandadas por la Corte Constitucional; también anota que la insuficiencia presupuestaria es solo uno de los aspectos en los que la política pública es precaria frente al desplazamiento forzado en términos de gestión estatal.

CONTEXTO LOCAL – BOGOTÁ D.C.

Según el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- de Acción Social, a 31 de diciembre de 2009, en Bogotá se habían asentado 274.376 personas en situación de desplazamiento forzado. Esto sin tener en cuenta que la Comisión de Verificación estima un subregistro por parte de Acción Social del 30%, con lo cual se infiere que la población asentada es mayor y en consecuencia, la negación de los apoyos a cientos de personas en condiciones de desplazamiento.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá, ocupa el segundo lugar con mayor concentración de población desplazada después de Antioquia (532.837 desplazados), según datos de Acción Social, al registrar el 12% del total de la población desplazada, es así como a Bogotá, llegan diariamente entre 40 y 50 familias en calidad de desplazadas, es decir, cerca de 1.500 familias mensualmente.

POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL.

El éxodo de población asentada en Bogotá por desplazamiento forzado viene ocurriendo de manera prolongada desde mucho antes de 1994. Sin embargo, solo hasta el año 1998 se crea el Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada⁴. El Gobierno Distrital, admite formal y específicamente el problema a partir del año 2004, a través del Plan de Desarrollo "*Bogotá sin indiferencia*".

Los recursos asignados presupuestalmente por el Gobierno Distrital, entre el 2004-2009, para desarrollar programas de atención complementaria a la población desplazada en cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y subsidiaridad, ascienden aproximadamente **\$358.000 millones** (ver siguiente cuadro).

Presupuesto Asignado
Atención población desplazada 2004-2009

Entidad	Valor
Secretaría de Gobierno	29.911.8
Secretaría de Integración Social	13.216.5
Secretaría de Educación	180.459.3
Secretaría de Salud	63.654.4
Secretaría de Hábitat	29.797.2
Secretaría de Desarrollo Económico	11.913.8
Misión Bogotá	2.206.2
Metrovienda	19.629.1
Total:	358.788.3

Fuente: información suministrada por la Secretaría de Gobierno.

SECRETARÍA DE GOBIERNO:

La Secretaría de Gobierno para atención a la población desplazada destinó recursos, por primera vez, en el Plan de Desarrollo 2004-2008 "*Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*"; y posteriormente armonizado con el Plan de Desarrollo 2008-2012 "*Bogotá positiva para vivir mejor*" a través del Proyecto 295, "*Atención integral a la población desplazada*", en cuantía de \$46.028 millones.

⁴ Conformado entre otros por Acción Social, el Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, el INCODER y representantes de la población desplazada.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

A la Secretaría de Gobierno le fueron asignadas funciones y responsabilidades de coordinación a través del Concejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia⁵. Con posterioridad, la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Directiva 013 de 2008, ordenó bajo la responsabilidad de ésta Secretaría, la obligatoriedad de caracterizar y diferenciar los componentes de atención de la población en situación de desplazamiento de conformidad con las información de las entidades ejecutoras (*Gobierno, Integración Social, Educación, Salud, Hábitat y Desarrollo Económico*), para dar cumplimiento a la Sentencia T 025- de 2004 y los Autos de la Corte Constitucional.

No obstante lo anterior, a la fecha, no existe un sistema de información integrado que reporte informes clasificados, según los componentes de atención y la caracterización de la población. Esta situación ha sido evidenciada por la Contraloría de Bogotá en los informes y respuestas presentadas por la Secretaría de Gobierno, donde se señala, que:

- No hay datos actualizados respecto de la caracterización de la población receptora de apoyos complementarios.
- No existen datos clasificados de todas las 20 localidades que han ejecutado presupuesto para atender a la población desplazada.
- De la Secretaría de Educación, no se reportan datos del presupuesto ejecutado en los 2004-2005-2006.
- De apoyos o subsidios en vivienda no se reportan datos de los años 2004 y 2005.
- No se presentan informes de seguimiento de los proyectos productivos que desarrolló la Secretaría de Gobierno.
- No se integra la información obtenida desde las seis (6) Unidades de Atención y Orientación –UAO-, desde donde se orienta atención “ayuda inmediata” y “atención humanitaria de emergencia” de conformidad con la ley⁶, con las de las demás

⁵ Acuerdo Distrital 02 1998, por el cual se ordenó la creación del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, para consolidar la política pública distrital con las entidades del orden nacional, distrital, local, ONG nacionales e internacionales, y con las organizaciones de población desplazada existentes en Bogotá D.C., coordinado por la Secretaría Distrital de Gobierno.

⁶ Decreto 2569 de 2000. Artículo 16. Ayuda inmediata. Una vez recibida en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma, la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término anteriormente señalado, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro. Artículo 17. Atención humanitaria de emergencia. Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda, que con ocasión a la condición de desplazado adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado. Artículo 18. Programas de retorno, reasentamiento o reubicación. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el registro con posterioridad a la fecha antes indicada, esto es, un (1) año después de ocurridos los hechos que dieron origen a tal condición, la persona solicitante sólo tendrá derecho de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, al acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

entidades a fin de realizar seguimiento y control de lo recibido por cada beneficiario de ayuda complementaria. .

Lo anterior se corrobora en el memorando de respuesta radicado bajo el N° 201005211 de fecha 29 de enero de 2010, en donde la administración, afirmó; *"Persisten dificultades desde el sistema distrital por la carencia de sistemas de información que permitan identificar con claridad la situación particular de las familias desplazadas"* estas circunstancias dificultan el análisis de la gestión realizada, y por ende el control y evaluación.

Respecto a las metas formuladas en el Plan de Desarrollo del proyecto de inversión 295 se observó:

- **META 1.- Atender 8.000 familias nuevas cada año.** El alcance de esta meta hace referencia a orientación y asesoría que se ofrece desde las seis (6) Unidades de Atención y Orientación (UAO). Si se tiene en cuenta que diariamente están llegando a Bogotá cerca de 50 familias de desplazados y la meta de atender 8.000 familias al año, solo permitiría cubrir el 44%. No obstante, desde las UOA se está brindando atención y asesoría a toda la población que acude a ellas.

En cuanto, a la ayuda complementaria a través de albergue temporal, se observó que la Secretaría de Gobierno suscribió con la Cruz Roja el convenio de asociación 1553 de 2008 denominado *"Albergue de Paso de Urgencia Solferino"* por \$534.7 millones, en donde dicha entidad distrital aportó \$473.5 millones y la Cruz Roja \$61.2 millones. La capacidad permitía el acceso para 10.800 desplazados; sin embargo, tan solo cuatrocientos cincuenta (450) desplazados, aproximadamente, demandaron la atención dentro del plazo pactado de seis meses. Al respecto se estableció que la administración no realizó un adecuado estudio para que el valor acordado, se determinara conforme al servicio prestado y no por el costo de toda la capacidad instalada, conllevando a que se cancelaran \$325 millones por un servicio no utilizado, hecho que tipificó un presunto detrimento al patrimonio público, por lo cual se adelanta proceso de investigación en la Dirección de Responsabilidad Fiscal en este ente de control.

- **META 2.- Apoyar 2.000 familias a través de proyectos productivos.** Esta meta se pretendió fuese cumplida mediante el proyecto *"Empresarios sin Indiferencia"*, a través de la figura jurídica Cooperativa Asociada de Trabajo -CAT propuesta por el *"Fondo Emprender"* del SENA. No obstante debe observarse que dicho Fondo fue creado para aportar capital semilla a jóvenes de último semestre de universidad o de carreras técnicas, más no para población desplazada, Este proyecto es desarrollado en corresponsabilidad con el sector privado, (*Fundaciones: Corona, Compartir, Mario Santodomingo, Fisitec y Prodensa, agrupadas en la Unión Temporal Fundacional*).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Los recursos aportados al programa son de \$5.428.6 millones, así; por la Secretaría de Gobierno - Sena \$3.050.3 millones, y por la Unión Temporal Fundacional \$2.378.3 millones. Para tal efecto, se suscribieron dos (2) Convenios de Cooperación⁷ con la citada U.T. para diseñar, acompañar y poner en marcha 100 proyectos productivos.

Con base en los análisis efectuados se pudo establecer que: se formularon 43 proyectos productivos; se aprobaron tan sólo 37; de éstos, 22 se encontraban en fase preoperativa en agosto de 2009 y finalmente, únicamente 15 entraron en operación. No obstante se pagó por el diseño y acompañamiento de los 100 planes de negocio, hechos que dieron lugar a establecer presunto detrimento al patrimonio en cuantía de \$342.9 millones por el convenio 319/05 y, \$1.105.1 millones por el convenio 386/06.

Además de lo anterior vale la pena señalar lo expresado por el Gerente Interventor del "Fondo Emprender", del Sena, en informe presentado con corte a julio 20 de 2009 *"La situación crítica de proyectos como Alistamientos y la dificultad generalizada de falta de comercialización o mercados asegurados, hacen ver que es indispensable retomar las obligaciones de cada uno de los actores del proceso, secretaria de gobierno, Unión Temporal Fundacional, SENA Dirección Nacional, SENA dirección regional, FONADE e Interventoría de la Universidad de Antioquia"*

- **META 3.- Apalancar 1.000 proyectos productivos.** En la vigencia 2008 se aprobaron 270 planes de negocio como Empresas Asociativas de Trabajo. El proyecto se denominó "Raíces Nuevas", del componente desarrollo productivo, con subvención de la Comisión Europea, y de las fundaciones: Antonio Restrepo Barco, en desarrollo humano, salud y educación; Compartir, en desarrollo productivo; Fundación Julio Mario Santo Domingo, en desarrollo productivo; Corporación Nuevo Arco Iris, en organizaciones. Este proceso fue apoyado por la Universidad de la Sabana para estructurar los planes de negocio, con recursos asignados por \$6.941'1 millones, así; \$2.956'1 millones de la Secretaría de Gobierno, y \$3.984'9, millones de la Unión Europea.

No obstante lo anterior, en operativo realizado por este ente de control a las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, en agosto de 2009, se observó que de los 38 negocios seleccionados, presentan; inoperancia, precariedad, escasa demanda de los productos o servicios ofrecidos, o de inventarios. Estos hechos permiten inferir que algunos de los negocios estarían llamados inevitablemente al fracaso, con lo cual no es dable alcanzar el objetivo propuesto.

⁷ No. 319 de 2005 y 386 de 2006.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Después de tres años de implementación, en cuatro fases: selección, formación de competencias, viabilización y operación, tenemos que; 82 planes de negocio no operan por distintas razones⁸, determinando que 20 de ellos incurrieron en quiebra, lo que significa que cerca del 30% de estos proyectos fueron fallidos. Los resultados prueban serias deficiencias en las fases de diagnóstico y planeación frente a la realidad de la población desplazada y de las zonas en donde se proyectó su operación, generando con ello, no solo la ineficiente aplicación de los recursos públicos destinados sino además el incumplimiento de las metas trazadas, causando una gestión fiscal ineficiente e ineficaz.

CONSIDERACIONES

Para la Contraloría de Bogotá es evidente, conforme lo descrito en párrafos anteriores, que la política pública distrital, adelantada desde la Secretaria de Gobierno, para atender a la población desplazada, presenta serias deficiencias que se reflejan en aspectos tales, como:

1. No ha dado adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 02 de 1998, por el cual se ordena la creación del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, en relación con la consolidación de la política pública distrital con las entidades del orden nacional, distrital, local, ONG nacionales e internacionales, y con las organizaciones de la población desplazada existentes en Bogotá.
2. No tiene implementado un sistema de información que permita identificar por componentes la atención brindada a cada uno de los beneficiarios, desde las distintas entidades distritales, circunstancia que no ha permitido una adecuada rendición de cuentas, ni el control y seguimiento de los recursos aplicados.
3. Los proyectos formulados de emprendimiento empresarial adelantados en cooperación con el sector empresarial privado; "*Empresarios sin Indiferencia*" y "*Raíces Nuevas*" con recursos ejecutados en aproximadamente \$12.000 millones, presentan resultados de quiebras, inoperancia y cierres, con el consecuente fracaso del objetivo planteado, cual es el de la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

De las inconsistencias planteadas, la Contraloría de Bogotá adelanta dos procesos de responsabilidad fiscal, así; a) Convenio de Asociación 1553 de 2008 denominado "*Albergue de Paso de Urgencia Solferino*" en cuantía de \$325.0 millones por el servicio no utilizado y, b) de los Convenios de Cooperación 319 de 2005 y 386 de 2006 suscritos con la Unión Temporal Fundacional, por valor de \$342.9 millones y \$1.105.1 millones,

⁸ Según información Secretaría de Gobierno




CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

respectivamente. Del Convenio 386/06, como resultado de la gestión de esta Contraloría, se han reintegrado al Distrito \$ 520.0 millones.

Más allá de lo anterior, la Contraloría de Bogotá considera fundamental que la administración distrital evalúe la urgencia y pertinencia de revisar y reformular, de manera integral y conjunta con el gobierno nacional, la política pública para la atención a la población desplazada por parte de Secretaria de Gobierno, con el objeto de aunar esfuerzos que permitan alcanzar los objetivos, optimizar la inversión de los recursos públicos, y garantizar un efectivo control y seguimiento a fin de que estos se orienten a prioridades que coadyuven en la solución de las necesidades básicas de esta población.

Conforme a lo anterior, comedidamente me permito solicitarle para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo del pronunciamiento, informe a este Despacho acerca de las acciones que adoptará la administración distrital sobre los diferentes aspectos referidos en la presente comunicación.

Cordial saludo,



MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó y elaboró: Luz América Díaz González profesional especializada.
Revisó: Oscar Sánchez Gaitan, Subdirector y Betzabé Murillo Asesor Jurídico.
Aprobó: María Gladys Valero Vivas, Directora Sector Gobierno.
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros Riveros, Asesor Despacho