



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

110000-

Doctora

MARIA FERNANDA CAMPO

Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C. (E)

Carrera 8 No. 10-65

Bogotá, D.C.

REF.: Pronunciamento sobre "El deficiente funcionamiento del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias - SDPAE "

Respetada Señora Alcaldesa:

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital PAD-2010, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE, vigencia 2009, dentro de la cual realizó la "Evaluación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias como apoyo a la gestión del FOPAE". Con base en los resultados evidenciados dentro de la citada auditoría, la Contraloría de Bogotá considera necesario proferir el siguiente pronunciamento con el propósito que la administración distrital, a su digno cargo, conozca y valore la situación detectada y evalúe la pertinencia de adoptar medidas oportunas y efectivas tendientes a mejorar el funcionamiento integral del Sistema para bien de todos los ciudadanos, en especial de aquellos que deben afrontar o están en riesgo de sufrir graves situaciones de emergencia y calamidad.

I. ANTECEDENTES.

La ciudad de Bogotá D.C., por su ubicación geográfica, características topográficas y la gran concentración de edificaciones y habitantes, la ubican como un área de alta posibilidad de amenaza de desastre ante los riesgos tanto naturales como antrópicos que pueden presentarse dentro de su área. Esta situación puede verse potenciada por el desordenado e incontrolable desarrollo urbanístico y el aumento de la población, hechos que, en su conjunto, se convierten en un factor multiplicador de la vulnerabilidad existente, por cuanto dichos desarrollos se ubican especialmente en sectores de alto o mediano riesgo.

"Al rescate de la moral y la ética pública"



En efecto, a lo largo de la historia de la capital, se han presentado múltiples emergencias de diversa índole, que han generado cuantiosas pérdidas económicas y daños en la vida e integridad de sus habitantes, hechos que han incidido para que Bogotá haya recorrido un importante camino hacia la identificación de sus riesgos y la formalización de políticas de prevención y atención de emergencias.

Los antecedentes de las acciones realizadas por las administraciones distritales, en consonancia con los avances sobre la materia impulsados a nivel internacional y su reflejo a nivel nacional, dan cuenta que el entonces Distrito Especial de Bogotá, a través del Concejo de la Ciudad, fue pionero en tratar el tema de las emergencias como una política pública, al expedir el Acuerdo 17 de 1969, *"Por el cual se crea el Comité Asesor de Urgencias y se constituye el Fondo Especial de Emergencias"*, más tarde derogado por el Acuerdo 11 de 1987, así como la expedición del primer código de construcción sismo-resistente de Bogotá en 1984.

Como resultado de los eventos catastróficos ocurridos en la década del 80, el Concejo de Bogotá, expidió el Acuerdo 11 en 1987, mediante el cual creó el Fondo y la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito, como una dependencia directa de la Alcaldía Mayor.

En 1990 el Concejo autoriza, mediante Acuerdo 13, su funcionamiento y el Alcalde Mayor expide, el Decreto 652, a través del cual se *"...reglamenta el Fondo de Prevención y Atención de Emergencia de Bogotá, D.E."*, que define al FOPAE, como: *"un establecimiento público, adscrito a la Alcaldía Mayor, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, de duración indefinida"*, y designa, como representante legal del mismo, al Director Ejecutivo de la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, en razón a la obligación impuesta por el Decreto Nacional 919 de 1989¹.

En 1994, la Oficina Coordinadora pasa a formar parte de la estructura de la Secretaría General y posteriormente, mediante el Decreto 382 de 1995, entra a conformar la estructura de la Secretaría de Gobierno, como *Unidad de Prevención y Atención de Emergencias -UPES*, la cual mediante Decreto 069 de 1999, cambia su denominación por Dirección de Prevención y Atención de Emergencias -DPAE, con la función de *"coordinar todas las acciones de Prevención y Atención de Emergencias"*

En el 2006, con la expedición del Acuerdo 257 de 2006² se asigna a la Secretaría de Gobierno, como cabeza del Sector de Seguridad y Convivencia, la función de *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas de prevención y atención de emergencias"*. Dicha función fue desempeñada por la DPAE, a través de su Director, el cual a la vez se desempeñaba como Representante Legal del FOPAE.

¹ *"Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones."*

² *"Por el cual 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"*



En 2010 mediante Decreto 413 de septiembre 27, se suprime la DPAE de la estructura organizacional de la Secretaría de Gobierno y se asignan sus funciones al FOPAE, es decir, que la entidad a partir de este Decreto adquiere, después de muchos años, su real autonomía administrativa y financiera, así como el ejercicio del liderazgo y coordinación de las políticas de prevención y atención de emergencias en la ciudad.

Ahora bien, respecto al origen del *Sistema de Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá*, este encuentra su desarrollo en los avances del nivel nacional, iniciados con la expedición de la Ley 46 de 1988, reglamentada mediante Decreto Extraordinario 919 de noviembre de 1989, norma con la cual se crea el *Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*. Con base en ello, el Distrito en 1992, elabora el primer Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres -PAD, el cual fue adoptado en el Plan de Desarrollo de la Administración de Jaime Castro. A partir de este, todos los planes subsiguientes incluyeron el tema de prevención y atención de emergencias, como política pública de desarrollo, en cumplimiento de la normatividad nacional.

En 1999, a través del Decreto Distrital 723, se crea el *Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de Santa Fe de Bogotá*, como una herramienta clave para la integración y coordinación de la gestión de las entidades que forman parte de este, definiéndolo, como "...el conjunto de entidades públicas y privadas, políticas, normas, recursos, procedimientos y metodologías, organizados con el fin de contribuir a la reducción de las pérdidas humanas, económicas y sociales ocasionadas por fenómenos de origen natural o humano no intencional que se presenten en el Distrito..."³ (subrayado y negrilla nuestra)

En el 2004, el Decreto 723 es derogado por el Decreto Distrital 332⁴, el cual organiza "...el Régimen y el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá D.C." donde se define que el SDPAE "...forma parte del Sistema Nacional del mismo carácter creado y organizado por el Decreto Extraordinario 919 de 1989, es el conjunto de procesos articulados que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, adelantan las entidades públicas y privadas que de manera autónoma y armónica deben realizar planes, programas, proyectos y acciones específicas, con el objetivo central de asegurar el manejo integral de los riesgos existentes en Bogotá. (...)(subrayado y negrilla nuestra). En dicha norma se le asigna a la DPAE, la coordinación técnica y operativa del Sistema, así como la elaboración y adopción del Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, en armonía con el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, hecho que se concreta con la expedición del Decreto Distrital 423 de octubre 11 de 2006.

De igual forma el Decreto 332 de 2004, creó para el SDPAE, el Comité Distrital como máxima instancia de coordinación y consulta de dicho Sistema, así como las cinco Comisiones Interinstitucionales: a) Comisión de Gestión Social, Educativa y Participación Comunitaria; b) Comisión de Infraestructura, Movilidad y Servicios Públicos Domiciliarios;

³ Artículo 2. Decreto 723 de 1999.

⁴ Artículo 20°. Decreto 332 de 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

c) Comisión Distrital de Planeación; d) Comisión de Medio Ambiente y Vivienda; e) Comisión Operativa y los Comités Locales de Emergencias, CLE, como instancias de coordinación y de consulta de la administración de cada una de las 20 localidades del Distrito Capital. Adicionalmente existe la Comisión para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales que no se encuentra en el Decreto 332 de 2004.

Así mismo, con base en lo dispuesto por el Acuerdo 257 de 2006, la DPAE (hasta septiembre 27 de 2010), y el FOPAE, según los Decretos 505 y 546 de 2007, forman parte del Comité de Gobierno, Seguridad y Convivencia y de las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Sostenibilidad, Protección Ambiental y Ecurbanismo, Servicios Públicos y Gestión Habitacional y Mejoramiento Integral de los asentamientos humanos.

Aunque el tema de prevención y atención de emergencias, es responsabilidad de todas las entidades y organismos, tanto públicos como privados, y de todos los estamentos de la sociedad, es evidente que para el funcionamiento de cada Comisión Interinstitucional del Sistema, así como del Plan de Prevención y Atención de Emergencias, se han asignado competencias y responsabilidades a por lo menos noventa y seis (96) entidades, así: cincuenta (50) distritales; veintisiete (27) nacionales; trece (13) privadas, tres (3) internacionales y tres (3) de otra índole.

II. CONSIDERACIONES DE LA CONTRALORÍA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SDPAE

Sea lo primero señalar que merece especial alusión el importante desarrollo que la política pública de prevención y atención de emergencias, como la de gestión del riesgo ha logrado el Distrito Capital, a lo largo de estos últimos cuatro lustros, acontecimiento que según los expertos, ubica a la ciudad de Bogotá D.C., a la vanguardia tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sobre el tema.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que la complejidad y dimensión del *Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá D.C.* han sido factores que han atentado contra su consolidación, articulación, coordinación y efectividad, pues a través del ejercicio auditor desplegado por la Contraloría de Bogotá se han podido determinar una serie de falencias en su funcionamiento, existentes y latentes, que pueden afectar, en un momento determinado, las respuestas idóneas y oportunas requeridas frente a situaciones de grave calamidad pública, desastre o emergencias, con lo cual se podrían agravar las consecuencias derivadas de dichos eventos por una ineficiente atención.

Un primer factor, que llama la atención de la Contraloría de Bogotá esta referido al aspecto normativo, pues se ha podido establecer que la fortaleza normativa de que goza la política, parece haberse detenido en los últimos años, dado que hasta la fecha no se ha procedido a actualizar y armonizar la organización del régimen y del SDPAE, de

conformidad a los derroteros del Acuerdo 257 de 2006 y demás normas que han modificado, algunos de los componentes o entidades que lo conforman.

Un segundo factor crítico hace referencia a las dificultades en la armonización y coordinación del Sistema por parte del FOPAE, no solo por el número de entidades involucradas, con responsabilidades de prevención o de respuesta, sino por la falta de instrumentos administrativos efectivos que tornen obligatorio el cumplimiento de compromisos asumidos o responsabilidades asignadas por parte de los integrantes del sistema. A este factor, es necesario adicionarle una aparente falta de compromiso e interés por parte de las altas instancias de las entidades involucradas, que se evidencia en la delegación a los comités y comisiones, de funcionarios que no cuentan con capacidad para toma de decisiones.

Esta dificultad también se refleja a nivel de las localidades, ante el incumplimiento de los lineamientos por los riesgos ocasionados en desarrollo de eventos donde se aglomera gran cantidad de personas. Los empresarios no cumplen con las mínimas normas de prevención, ante lo cual, el FOPAE, no tiene asignada función sancionatoria por las irregularidades evidenciadas, las cuales, son comunicadas al Alcalde Local, para lo de su competencia, sin que se surtan de manera plena los procesos debidos.

Adicionalmente, en lo concerniente al tema de prevención y atención de emergencias a nivel local existen 19 Comités Locales de Emergencia -CLE, como *instancias de coordinación y toma de decisiones a nivel local, en cuanto a emergencias y situaciones que representen riesgo en las localidades*, que están presididos por el Alcalde Local, se aprecia un avance, toda vez que se ha formulado un proyecto específico en el FOPAE, pero su funcionamiento es idéntico a los demás comités y comisiones del Sistema. Además es prácticamente inexistente, a nivel de las UPZ, los barrios y comunidades de la ciudad, quienes son los directamente afectados ante las emergencias y desastres.

Otro elemento crítico se evidencia en que, según información del FOPAE, aproximadamente el 50% de las entidades distritales y en especial las que conforman el Sistema, aun no han formulado sus respectivos Planes Institucionales de Respuesta a Emergencias, generando dificultades, no solo en la efectiva coordinación, sino en las reales garantías para la toma de decisiones oportunas y adecuadas y de disponibilidad de recursos para prevención y respuesta a una grave emergencia en la ciudad.

De igual manera resulta preocupante que si bien dentro del actual Plan de Desarrollo "*Bogotá Positiva*", se contempla en el Objetivo "*Derecho a la ciudad*", la estrategia "*Impulsar políticas de prevención y mitigación de riesgos para la intervención correctiva y prospectiva de los factores de amenaza y vulnerabilidad, existentes o potenciales, ya sean naturales o antrópicos*", y el programa "*Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias*", el cual tiene por objeto "*Visibilizar el riesgo natural y antrópico y generar corresponsabilidad entre los actores públicos y privados para su prevención, atención y reducción. Así mismo, fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el riesgo y las emergencias y consolidar un sistema integrado de seguridad y emergencia*", una partida global para el cuatrienio de **\$181.740**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

millones, para ser ejecutados principalmente por el FOPAE y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá -UAECOB, las demás entidades distritales que conforman el SDPAE, no apropiaron presupuestos para sus planes de acción en gestión de riesgo ni para realizar inversiones bajo su competencia, con el pretexto, que es el FOPAE, la entidad que debe realizar dichas inversiones y gastos. Para la vigencia del 2011, se recortó su presupuesto de gastos en aproximadamente el 37%.

En efecto, la Contraloría de Bogotá, requirió información a 49 entidades distritales y de las 20 localidades, que forman parte del SDPAE, sobre los recursos de la vigencia de 2010, destinados en sus respectivos presupuestos, para la prevención y atención de emergencias. Únicamente dieron respuesta 29 entidades y 14 localidades. De las respuestas recibidas, se pudo establecer que solo 8 entidades destinaron recursos para tal fin, en cuantía aproximada de **\$275.388.1 millones**, de los cuales el 62% corresponde a Transmilenio S.A., el 13% al FOPAE, el 8% a la UAECOB, y el 8% al FVS. Las localidades destinaron **\$2.233,7 millones**, donde el 31.3% corresponde a la localidad de Sumapaz, el 20% a la localidad de San Cristóbal, el 11% a la localidad de Bosa y el restante a las demás localidades. Las mencionadas cifras, permiten evidenciar el grado de compromiso e importancia que las entidades distritales que conforman el SDPAE, le han dado al tema de prevención y atención de emergencias.

A lo anterior hay que agregarle que en el escenario financiero actual, el Distrito presenta limitaciones presupuestales en caso de llegar a requerir recursos para atender una emergencia de gran magnitud. Es claro que aunque el FOPAE cuenta con el proyecto 7240 "*Atención de emergencias en el D.C.*", con un presupuesto inicial para la vigencia de 2010, de **\$4.500 millones**, dichos recursos se han utilizado para cubrir asuntos, como el fenómeno de "*Altos de la Estancia*" y otras emergencias, lo cual ha disminuido la apropiación inicial, sin que a la fecha se esté alimentando e incrementando.

Así mismo, un factor adicional que afecta la eficiencia del Sistema, está relacionado con algunas entidades, que si bien no son del nivel distrital, si tienen en caso de atención de emergencias un rol principal como los son, Bomberos Voluntarios, Cruz Roja y Defensa Civil, las cuales presentan importantes limitaciones e inconvenientes en razón del personal disponible, preparación, capacitación y capacidad técnica.

Con relación a la Policía Metropolitana de Bogotá -MEBOG, se presenta un fenómeno de constante y alta rotación de uniformados tanto de oficiales, suboficiales como de patrulleros y agentes, los cuales han surtido sobre el tema de desastres, diversos procesos de capacitación y entrenamiento financiados por el D.C., con lo cual no solo se pierden esfuerzos y recursos de Bogotá en la materia sino personal idóneo para atender las emergencias.

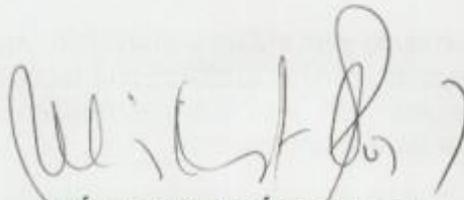
Aunado a los inconvenientes ya mencionados en este pronunciamiento que afectan el adecuado funcionamiento del SDPAE, se presentan importantes debilidades en la red de comunicaciones del mismo, de acuerdo al diagnóstico⁵ realizado por el FOPAE, tales como:

- *Ante un evento de magnitud, puede presentarse cortes y daños prolongados de energía. Actualmente las entidades y dependencias que tienen equipos de comunicaciones integradas al sistema, no cuentan con plantas eléctricas, bancos de baterías inversores y/ o rectificadores cargadores según el caso, a fin de contar con un suministro de energía al menos por 4 días continuos de autonomía.*
- *Falta de mantenimiento preventivo y correctivo, manipulación por parte de personal inexperto, escasa actualización tecnológica de los equipos, entre otros aspectos, son factores que pueden afectar el adecuado funcionamiento de las comunicaciones.*
- *Insegura y deficiente ubicación de los equipos de repetición que producen constantes fallas. Así mismo, las infraestructuras donde se encuentran ubicados los equipos de comunicaciones, está expuestos a amenazas que podrían afectarlos.*
- *Debido al tamaño y la complejidad del sistema smartzone de la MEBOG, es susceptible de presentar fallas que podrían degradar su funcionamiento y neutralizar las comunicaciones con este organismo.*
- *El sistema de radio troncalizado EDACS de la Secretaría de Salud, igualmente presenta limitaciones para su óptimo funcionamiento.*
- *No se cuenta con un amplio espectro de canales para grandes emergencias que garantice la comunicación con las entidades que conforman el sistema.*
- *No se cuentan con equipos de repetición móviles que sirvan de soporte en caso de ser inutilizados los puestos fijos*

⁵ ANÁLISIS DE RIESGOS Y ESCENARIO DE DAÑOS. Grupo de Comunicaciones, Área de Emergencias, FOPAE. Vía correo electrónico el 2 de noviembre de 2010.

Finalmente, Señora Alcaldesa Mayor; la Contraloría de Bogotá teniendo en cuenta la importancia estratégica que tiene para la ciudad y sus habitantes el adecuado, oportuno y efectivo funcionamiento del *Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá D.C.*, considera oportuno y necesario que la administración distrital valore las observaciones contenidas en el presente pronunciamiento para que, dentro del ámbito de su autonomía y competencias, determine la pertinencia de adoptar medidas conducentes y urgentes para su pronta optimización.

Atentamente,



MÓNICA CERTÁIN PALMA
Contralora de Bogotá D.C.

Proyectó: Gabriel Méndez Camacho Profesional Especializado
Revisó: Mauro A. Aponte Guerrero Director Sector Gobierno
Ajustó: Gabriel E Riveros R. Asesor GAF

