

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2005
DIRECCIÓN SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL**

**INFORME INTEGRADO DE GESTIÓN SECTORIAL- INGES
DIRECCIÓN SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE**

PERIODO DE ESTUDIO: 2004

RESPONSABLE : JUBER MARTINEZ HERNANDEZ

ELABORADO POR:

PROFESIONAL
UNIVERSITARIO
340-01

LINA MARÍA
CALDERÓN P.

CARGO

NOMBRE

FIRMA

REVISADO Y APROBADO POR:

SUBDIRECTOR
TÉCNICO

JUBER MARTINEZ
HERANDEZ

CARGO

NOMBRE

FIRMA

FECHA DE ELABORACIÓN: DÍA: 15 MES: 07 AÑO: 2005

FECHA DE APROBACIÓN: DÍA: 15 MES: 07 AÑO: 2005

NÚMERO DE FOLIOS: 54

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG
1 PRESENTACION	2
2. EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO DEL FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE	3
3. EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DEL FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE	18
4. OPINION DE LOS ESTADOS CONTABLES DEL FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE	33
5. EVALUACION DE LA GESTION	36
6. FENECIMIENTO DEL FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE	43
7. POLITICA EN ATENCION Y PREVENCION DE EMERGENCIAS	43
8. GESTION SOCIAL	46
CONCLUSIONES	48
ANEXO 1	50

INFORME INTEGRADO DE GESTIÓN SECTORIAL- INGES DIRECCIÓN SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

1. PRESENTACIÓN

El presente documento evalúa la gestión y los resultados obtenidos por el FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE, entidad evaluada durante la primera fase del PAD 2005, en el manejo de los recursos durante la vigencia 2004, de acuerdo con los principios que orientan la vigencia de la gestión fiscal.

El FOPAE-DPAE, no tiene una estructura orgánica, como tampoco planta de personal propia¹, lo cual limita su accionar y el cumplimiento eficiente de las múltiples funciones encomendadas y los servicios que presta a la ciudad.

En lo referente al Sistema de Control Interno, la entidad obtuvo una calificación de 1.95 para la vigencia 2004, que lo ubica en un rango Malo, con nivel de riesgo Alto por cuanto carece, por su misma estructura orgánica de una Oficina Asesora² y presenta serias deficiencias en múltiples componentes del Sistema como: la valoración del riesgo, su manejo y en especial su monitoreo; un débil esquema organizacional dependiente de contratistas para buena parte de su labor misional y administrativa sin una estructura acorde; carencia de manuales de procesos y procedimientos actualizados para atender en forma oportuna y diligente las labores. Además hay un escaso desarrollo del talento humano por las circunstancias señaladas; falta un sistema de información integrado que suministre de manera ágil y oportuna datos que sean soporte al área administrativa y adolece de planes de mejoramiento que faciliten detectar falencias técnicas y administrativas con su correspondiente seguimiento y de esta manera mejorar la gestión institucional.

Fueron detectados treinta y un (31) Hallazgos de los cuales diecisiete (17) son de tipo administrativo; trece (13) tienen incidencia Fiscal, por valor de \$339.4 millones y uno (1) es de carácter disciplinario.

Los resultados del examen a *la Gestión y los Resultados de la entidad* permitieron conceptuar que la gestión adelantada no acata debidamente las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones; no garantiza un efectivo Sistema de Control Interno y no refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, lo cual no le permitió cumplir con la debida efectividad con los planes, programas,

¹ A excepción de ocho (8) funcionarios de la Secretaría de Gobierno que cumplen sus funciones sin que medie comisión alguna en el FOPAE-DPAE.

² Es asesorada parcialmente por la Oficina Asesora de Control Interno de la Secretaría de Gobierno y por su misma estructura no tiene un Sistema propio .

metas y objetivos propuestos. Por todas las consideraciones descritas sobre su gestión la cual no fue económica, eficaz, ni eficiente, el concepto sobre la misma es Desfavorable.

Por el concepto desfavorable sobre la Gestión y Resultados de la Entidad, la baja calificación del Sistema de Control Interno, la opinión con salvedades expresada en el dictamen sobre la razonabilidad de los Estados, la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia 2004, no se fenece.

2. EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE

Para atender el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir, Todos del mismo lado”, fue destinado, para inversión, la suma de \$2.893.6 millones, de los cuales esta dependencia ejecutó \$2.850.1 millones (98.5%). Para el accionar de “Bogotá Sin Indiferencia”, FOPAE asignó \$13.760.6 millones y ejecutó, \$10.110.5 (73.4%), para adelantar los proyectos planteados.

Los siguientes son los proyectos contemplados en los dos (2) Planes de Desarrollo:

Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir, Todos del mismo lado”:

- El No. 160, “Organización de grupos voluntarios especializados para la respuesta a emergencias y desastres en el Distrito Capital”.
- El No. 7240, “Atención de emergencias en el Distrito Capital.”
- El No. 7300, “Implementación de preparativos, fortalecimiento de grupos operativos y optimización de la respuesta de emergencias en Bogotá”.
- El No. 7301, “Reducción de riesgos en zonas de tratamiento especial por remoción en masa e inundación”.
- El No. Proyecto 7302: “Análisis y evaluación de riesgos en el Distrito Capital”.
- El No. Proyecto 7303: “Formación ciudadana en prevención y atención de emergencias y desastres”.

Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”. Fueron armonizados y por tanto se ejecutan en el nuevo plan el No. 7300, No. 7301, el No. 7302 y el No. 7240.

Los proyectos nacientes de “Bogotá Sin Indiferencia”:

- Proyecto 274: “Implementación del plan Distrital de respuesta por terremoto”.
- Proyecto 275: “Implementación de la estrategia Distrital para la gestión local del riesgo”.

- Proyecto 276: “Formulación e implementación de una estrategia de información, educación y enlace para la gestión del riesgo en Bogotá”.
- Proyecto 277: “Modernización de infraestructura administrativa para la óptima operación del FOPAE y DPAE”.
- Proyecto 278: “Gestión interinstitucional de riesgos para el distrito y la ciudad región”.

Para los dos (2) Planes de Desarrollo se asignó para inversión un total de \$16.654.3, ejecutando tan solo \$12.960.7 millones. En total, el FOPAE logró una ejecución del 77.8%, valor porcentual que muestra el escaso avance presupuestal que lograron los proyectos, programas y acciones planteadas por la DPAE; conforme a lo señalado dejó de ejecutar el 22.2%. Esta regular ejecución presupuestal obedeció a que el proyecto No. 7300, el cual establece la Administración Distrital para la atención de las emergencias que ocurren en la ciudad, ejecutó únicamente \$1.172.7 millones de un asignado definitivo por \$4.403.0 millones. Es decir, ejecutó el 27%.

Del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, los proyectos seleccionados para su evaluación y que fueron armonizados del plan anterior están el No. 7300, No. 7301, el No. 7302 y el No. 7240.

Del Plan “Bogotá Sin Indiferencia” proyecto nuevo seleccionado fue el Proyecto 277: “Modernización de infraestructura administrativa para la óptima operación del FOPAE y DPAE”.

2.1.1 Proyecto 7240: Atención de Emergencias en el Distrito Capital.

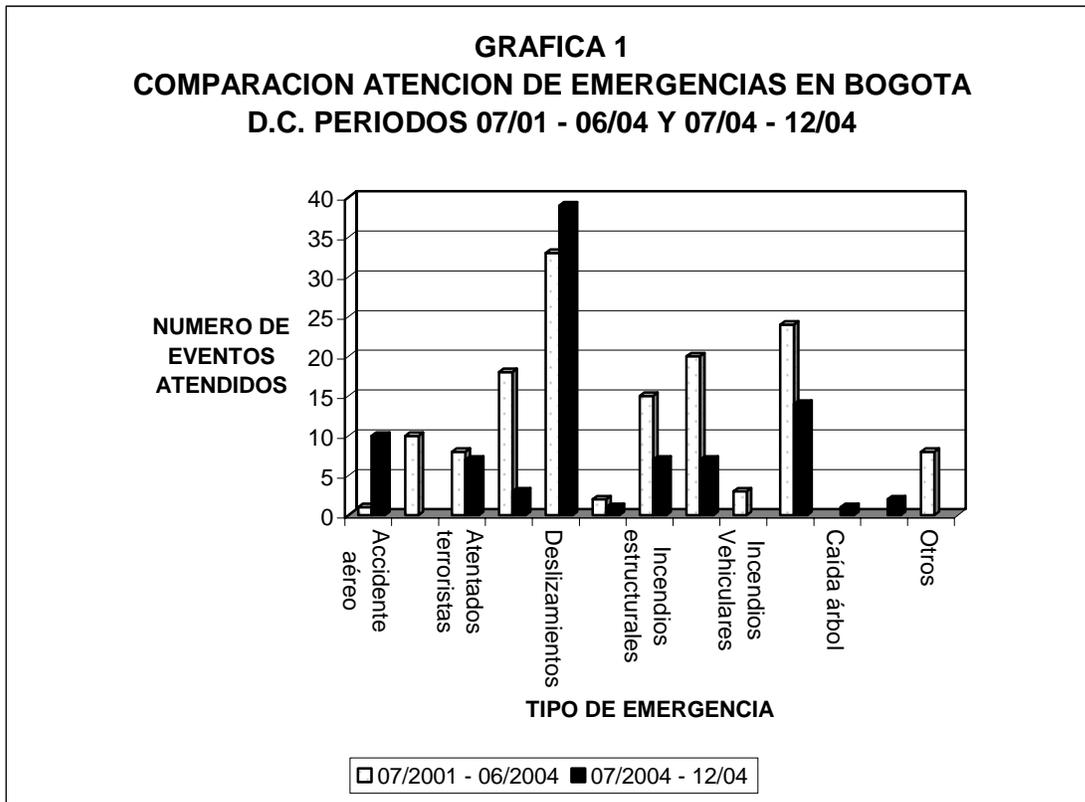
Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir, Todos del mismo lado”	Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”.
Meta 1. “Apoyar las acciones de atención inmediata de emergencias que se requieran en el Distrito”.	Meta 1: Apoyar las acciones de atención inmediata de emergencias indispensables para controlar y atenuar los efectos negativos que se produzcan en la población por la ocurrencia de fenómenos de origen natural, socio-natural o humano no voluntario.
Observación	Observación
La Entidad señala que apoyó el 100% de las acciones de atención inmediata de emergencias con un total de inversión de \$201.3 millones. FOPAE, adquirió elementos de ayuda humanitaria, como motobombas, suministro de mercados, estufas, equipos de protección y comunicación, elementos de ferretería, y otras ayudas como frazadas, colchones, almohadas, para apoyar la atención de las emergencias ocurridas en la ciudad. FOPAE apoyó ciento cuarenta y dos (142) eventos: 1 accidente aéreo, 10 accidentes vehiculares, 8 atentados terroristas; 18 colapsos estructurales, 33 deslizamientos, 2 explosiones,	FOPAE en su informe, manifiesta haber dado apoyo el 100% de las acciones, con una inversión de \$ 971.4 millones, a través de la adquisición de elementos representados en equipos, ayudas humanitarias como frazadas, colchones, mercados, entre otros, especialmente para el apoyo de la emergencia invernal del mes de noviembre, que afectó principalmente las localidades de Rafael Uribe y Ciudad Bolívar. En el segundo semestre del 2004 se presentaron 91 emergencias, así: Accidente Vehicular 10, Atentado Terrorista 7, Caída de árbol 1, Colapso

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
15 incendios estructurales, 20 incendios forestales, 3 incendios vehiculares, 24 inundaciones y 8 de otros.	Estructural 3, Deslizamiento 39, Evento Tecnológico 2, Explosión 1, Incendio Estructural 7, Incendio Forestal 7, Inundación 14.

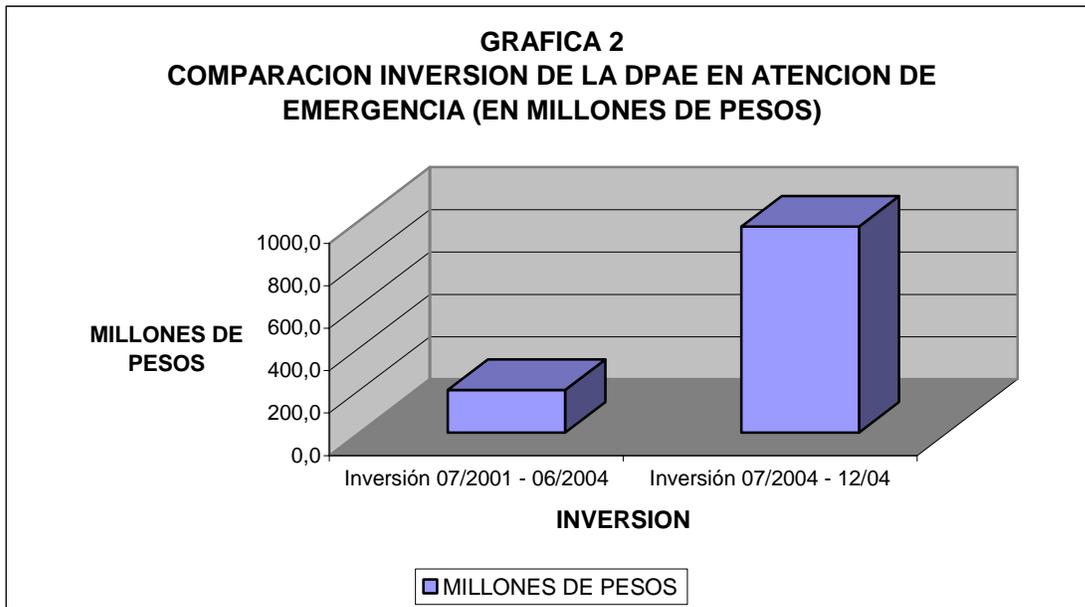
Es una actividad macro en el que la Entidad ha adquirido cada vez mayor experiencia, el debido posicionamiento y un reconocimiento necesario a nivel de las instituciones del S-DPAE. En el tema de emergencias hay algunas debilidades que deben ser tenidas en cuenta y conforme a ello trabajar en su fortalecimiento:

- La DPAE debe seguir adquiriendo elementos necesarios de los cuales aún carece para atender especialmente emergencias por eventos tecnológicos, colapso estructural, accidente vehicular, incendios forestales y explosiones.
- Aunque debe atender las necesidades básicas de las poblaciones afectadas por emergencias, su papel no puede seguir siendo únicamente el de proveedor de meriendas, equipos de cocina, frazadas y colchonetas.
- Es necesario que el FOPAE-DPAE logre legalmente, no solo coordinar las emergencias del distrito sino hacer respetar este tipo de labores, considerando que en algunas instituciones del SDPAE como el Cuerpo Oficial del Bomberos, Policía Nacional, Ejército Nacional y la Defensa Civil, los oficiales de alto rango desatienden, dan ordenes y manejan a su entero saber y voluntad diverso tipo de emergencias, especialmente las relacionadas con atentados terroristas, accidentes vehiculares e incendios forestales.
- Es más que indispensable, para lograr el posicionamiento debido a nivel del S-DPAE, la capacitación de los técnicos profesionales, situación que es difícil dada la estructura orgánica del FOPAE. De no darse de manera pronta una reestructuración que permita fortalecer la Entidad difícilmente se logrará contar con grupo cada vez capacitado, líder en este tipo de atención.
- Buena parte del presupuesto destinado a este proyecto, en caso de no ocurrir mayores emergencias, vuelve al Distrito, lo cual no es consecuente con las necesidades que tiene la ciudad en materia de familias viviendo en situación de amenaza por riesgo, las cuales fácilmente superan las quinientas mil (500.000). FOPAE debe buscar el apoyo político, legal y administrativo para que pueda utilizar este dinero y mediante traslados presupuestales fortalecer la reducción de riesgos. En la vigencia del 2004 de un total de \$4.403.0 millones solo ejecutó \$1.172.7 millones, es decir un 27.0%.

Con respecto a la Atención de Emergencias, el resultado del análisis permite concluir que en el segundo semestre de 2004 se superaron en más de un 50% el total de las emergencias atendidas en los tres años del Plan de Desarrollo Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado. (Véase gráfica 1)



Lo anterior se ve reflejado con mayor claridad en la inversión efectuada para los mismos períodos como se ilustra en la gráfica 2.



2.1.2 Proyecto 7300: Implementación de Preparativos, Fortalecimiento de Grupos Operativos y Optimización de la Respuesta de Emergencias en Bogotá

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
Meta 1: <i>"Mantener en operación grupos especializados para la respuesta a emergencias"</i> .	Meta 1: <i>Poner en operación grupos operativos.</i>
Observación	Observación
<p>La Entidad deja en operación 4 grupos especializados de los tres (3) programados, dos (2) con recursos de la reserva y la vigencia y dos con recursos de vigencia), así: Un grupo MAPTEL (materiales peligrosos); un grupo APA (Asistente primeros auxilios avanzados) y dos grupos BREC (Búsqueda y rescate en estructuras colapsadas), con una inversión de \$ 801.5 millones de recursos de la vigencia 2004.</p> <p>Durante el año 2004 este grupo especializado de incendios atendió ciento setenta y nueve (179) eventos, entre conatos, quemas e incendios forestales; el grupo especializado en respuesta a emergencias con énfasis en materiales peligrosos a través del Convenio No 105 de 2004, celebrado entre el FOPAE y la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca Y Bogotá, atendió mil cuatrocientos veinte cuatro (1.424) eventos correspondientes a accidentes vehiculares, deslizamientos, emergencias médicas, incendios estructurales, rescate urbano, rescate rural, orden público, rescate en estructuras colapsadas,</p>	<p>En desarrollo de su gestión FOPAE dejó en operación dos (2) grupo operativo de los cuatro (4) programados con una inversión de \$33.0 millones. Para el cumplimiento de esta meta dejaron en operación los siguientes grupos: Uno especializado en manejo de abejas africanizadas a través del Convenio No. 350 de 2004, celebrado entre el FOPAE y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bogotá, por valor de \$33.0 millones. Este grupo, inició labores el 21 de octubre de 2004, por 5 meses, hasta el 21 de Marzo de 2005. Durante el año 2004 este grupo especializado atendió 352 casos presentados en el Distrito Capital y otro grupo operativo de la Coordinación de Emergencias de la DPAE, que atendió 91 eventos, por accidente vehicular, incendio estructural, incendio forestal, atentado terrorista, explosión, deslizamientos, inundaciones.</p>

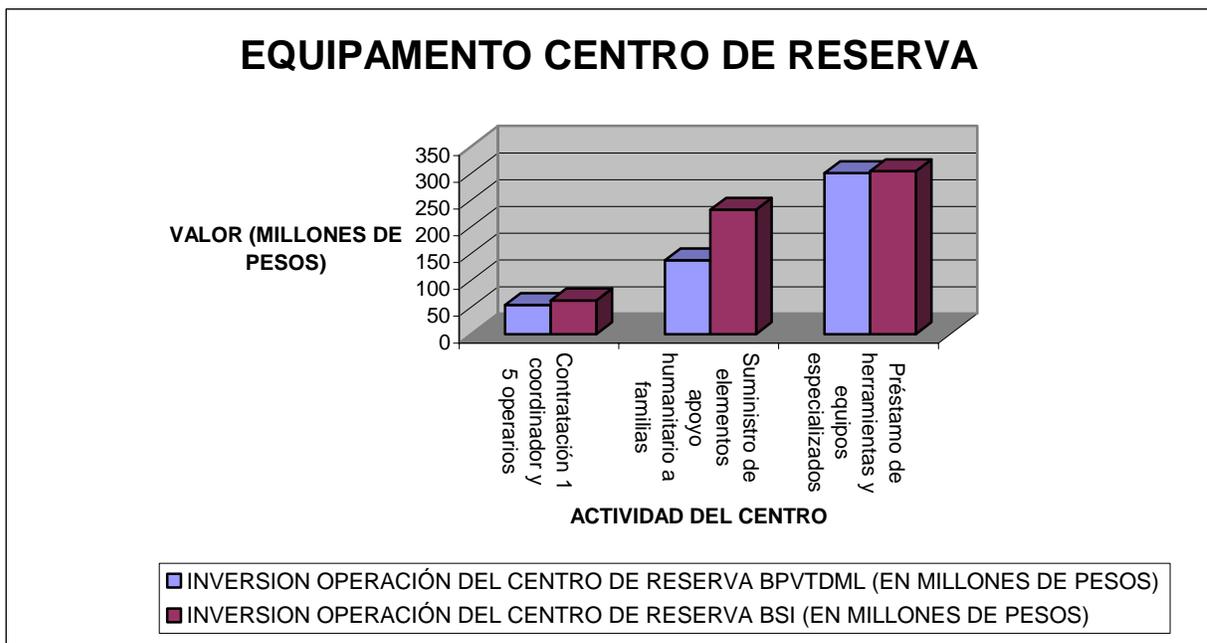
Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
<p>materiales peligrosos y rescate en espacios confinados.</p> <p>Finalmente, el grupo operativo de la Coordinación de Emergencias de la DPAE, atendió ciento diez (110) eventos correspondientes a accidente aéreo, accidente de tránsito, colapso estructural, deslizamientos, incendio estructural, inundaciones, atentado terrorista, incendio forestal, deslizamientos, incendio vehicular, ahogamiento, intoxicación, explosión, reflujo alcantarillado, otros.</p>	
<p>Meta 2: <i>Capacitar miembros de grupos especializados para la respuesta a emergencias.</i></p>	<p>Metas 2: <i>Capacitar integrantes de grupos operativos.</i></p>
<p>Observación</p>	<p>Observación</p>
<p>La Entidad capacitó cien (100) miembros de los quinientos catorce (514) programados, con recursos de la vigencia, mediante el Convenio No. 177 de 2004, suscrito entre el FOPAE y la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, por \$36.2 millones, el cual se inició el 7 Junio de 2004 y terminó el 7 de Diciembre de 2004. FOPAE capacitó grupos operativos del Distrito, integrantes de entidades como Transmilenio, Policía Nacional y Metropolitana de Bogotá, Policía Cívica de Tránsito, Medicina Legal, Fiscalía –CTI, Ejército Nacional, Defensa Civil Seccional Bogotá, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cruz Roja Seccional Cundinamarca y Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano IDU, Policía Aeroportuaria, Secretaría de Gobierno, Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Salud, IRG/OFDALAC, DGPAD, DPAE</p>	<p>Con recursos de la vigencia del Plan "Bogotá Sin Indiferencia", no se capacitaron miembros. No obstante, la Coordinación de Emergencias cuenta con la implementación y desarrollo del programa Fuerza de Tarea Bogotá D.C. - Usar Bogotá FT-1 (Grupo Interinstitucional de Respuesta en Estructuras Colapsadas), el cual tiene como objetivo general el "Garantizar una segura y eficiente intervención de Grupos de Respuesta en Colapsos Estructurales ocasionados por sismos, atentados terrorista o fallas estructurales, con el propósito de la puesta en marcha y dinamismo del programa".</p>
<p>Meta 3: <i>Equipar y operar 1 centro estratégico de reserva.</i></p>	<p>Metas 3: Equipar y operar un centro de reserva.</p>
<p>Observación</p>	<p>Observación</p>
<p>Conforme a lo señalado por el FOPAE, los centros de reserva son los almacenes especializados de almacenamiento de los elementos y equipos para la atención de emergencias y la ayuda humanitaria para las personas afectadas por las mismas. Además da apoyo a las entidades con el préstamo de herramientas y equipos especializados para la respuesta a estas eventualidades. La operación del centro de reserva se realiza durante las 24 horas del día, todos los días de la semana.</p> <p>En cuanto a la ayuda humanitaria, durante el año 2004, con recursos de "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado", FOPAE suministró elementos de apoyo humanitario (alimentos, cobijas, colchonetas, menajes de cocina, aseo, etc.) a mil seiscientos ochenta y nueve (1.689) personas, correspondientes a trescientas noventa y cuatro (394) familias afectadas por emergencias en el Distrito Capital, por un valor de \$137.8 millones.</p>	<p>El centro de reservas ha prestado el servicio de ayuda humanitaria a las personas afectadas por emergencias y ha prestado apoyo a las entidades con el préstamo de herramientas y equipos especializados para la respuesta a emergencias. Con el fin de apoyar a las entidades en la respuesta y prevención de emergencias y en procesos de capacitación, se movilizaron mil setecientos doce (1.712) elementos, por valor \$ 304.6 millones. El FOPAE tiene contratos de comodatos suscritos y vigentes con veintiún (21) Entidades integrantes del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias y cinco (5) Juntas de Acción Comunal, mediante los cuales se disponen equipos y herramientas para facilitar la atención de emergencias. La suma equivalente a la suscripción de éstos fue de \$1.912.9.</p>

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
<p>En cuanto al apoyo a entidades con el préstamo de herramientas y equipos especializados, durante la vigencia 2004, a través del Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado", se apoyó con el préstamo de herramientas y equipos a entidades del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, tales como Secretaría General, Cuerpo Oficial de Bomberos, Defensa Civil, Policía Nacional, Parque Nacional, DPAAE. Buscando dar apoyo a las Entidades, en la respuesta y prevención de emergencias y en procesos de capacitación, FOPAE movilizó mil novecientos dos (1.902) elementos, por valor de \$301.1 millones</p>	
<p>Meta 4: <i>Asesorar 2 comités interinstitucionales del Sistema Distrital.</i></p>	<p>Meta 4: <i>Operar la red distrital de comunicaciones</i></p>
<p>Observación</p>	<p>Observación</p>
<p>Vale la pena señalar que mediante Decreto No. 723 de 1999, se organizó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias – SDPAE, el cual fue derogado por el Decreto No. 332 de 2004. Allí se señala que hacen parte de él los Comités Interinstitucionales Técnico y Operativo. Igualmente le asigna la coordinación y asesoría del SDPAE y de los comités a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, a través del FOPAE. Conforme a ello FOPAE aprobó 260 planes de emergencia para eventos masivos, elaborados con base en modelo adelantado para tal fin, correspondientes a doscientos setenta (270) eventos, de los cuales ciento dos (102) se consideraron de alta complejidad, con un aforo total de tres millones doscientos sesenta y un mil doscientas once (3.261.211) personas.</p>	<p>En la Red Distrital de Comunicaciones de Emergencias se encuentran articuladas estas 25 entidades: Alcaldía Mayor, Secretaría de Salud, Policía Metropolitana, Secretaría de Tránsito y Transporte, Cuerpo Oficial de Bomberos, XIII Brigada del Ejército, Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), Gas Natural, CODENSA, Transmilenio, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Defensa Civil Dirección General y Seccional Bogotá, Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, Cruz Roja Socorro Nacional, Cisproquim, Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), IDU, Subsecretaría de Control de Vivienda, Policía Cívica de Tránsito, Apoyo a Localidades, las Alcaldías Locales de Teusaquillo, San Cristóbal, Suba y Bosa.</p> <p>Durante el 2004, FOPAE acondicionó los siguientes canales: <i>PUNTO A PUNTO DPAAE, DPAAE *, CLE, OPERATIVO 1, OPERATIVO 2, PUNTO A PUNTO 2, RED DISTRITAL, PUNTO A PUNTO RED DISTRITAL, RESPUESTA, PRUEBA, PUNTO A PUNTO PRUEBA.</i></p>
	<p>Meta 5: <i>Planes y protocolos institucionales y locales para la atención de emergencias desarrollados.</i></p>
	<p>Observación</p>
	<p>Para el 2004, FOPAE programó desarrollar un plan, documento que finalmente será presentado en el 2005. En el marco de este plan y para lograr la atención de una emergencia esta Entidad avanzó en el fortalecimiento del Comité Interinstitucional Operativo Distrital. El Comité Interinstitucional Operativo Distrital, fue creado mediante el Decreto No. 723 de 1999, como instancia responsable de desarrollar el esquema</p>

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
	<p>de respuesta efectiva y coordinara frente a una emergencia que se presente en el Distrito Capital. Durante la vigencia del año 2004, el Comité Operativo Distrital, se reunió en 8 ocasiones, (5 reuniones formales y 3 reuniones ordinarias de trabajo). Otras acciones fueron simulacro simulacro con Gas Natural; día de la Prevención el miércoles 13 de octubre de 2004 y la elaboración de protocolos distritales de respuesta a emergencias.</p> <p>Durante la vigencia 2004, con recursos de este Plan de Desarrollo, se aprobaron ciento sesenta y siete (167) planes de emergencia para eventos masivos, elaborados con base en modelo adelantado para tal fin, correspondientes a doscientos treinta y dos (232) eventos, de los cuales cuarenta y cinco (45) se consideraron de alta complejidad, con un aforo total de cuatro millones cuarenta y nueve mil quinientas cuarenta y nueve (4.049.549) personas.</p>

- El control y manejo de las ayudas humanitarias es muy incipiente considerando que la Entidad no tiene procesos y procedimientos establecidos para el fin y dada su carencia no es posible verificar a que personas llegan éstas y cuales son los beneficiarios. Quienes la reciben y no saben firmar, no logran dejar constancia sobre su recepción por lo que su verificación se hace fundada en el principio de la buena fe.
- Aunque el FOPAE tiene una labor por cumplir y para ello debe interactuar con otros Entidades y Organismos para su fin, esto no debe entenderse como una labor en la que esta Entidad se constituya la benefactora que suministra todos los elementos que para ello se exige, los cuales se entregan en los comodatos, además del dinero para operar los convenios se requiere; tanto los convenios como los comodatos deben ser mucho más equitativos. Igualmente, hay unos CLEs que al contrario de las Entidades y Organismos Internacionales con los que se hacen éstos contratos carecen de elementos y presupuesto, para lograr interactuar a nivel local, en el caso de emergencias.
- La Cruz Roja, con recursos del FOPAE adelanta capacitación; aún así el refuerzo a los contratista de la institución no es comparable con la costosa inversión que sobre los capacitados se hace, uno \$3.3 millones por persona.
- Sobre la conformación del Grupo Especializado en Prevención y Control de Incendios Forestales, a través del Convenio No 120 de 2004 y la labor del FOPAE, en el tema de los incendios forestales, se denotan falencias en la gestión que deben, las cuales se constituyen en Hallazgo Administrativo.

- En lo que respecta a la reubicación de familias y adecuación de predios conforme a lo regulado en el POT, se evidenciaron una serie de hechos irregulares, los cuales conforme a las respuestas, se aprobaron en mesa de Trabajo como hallazgos administrativos.
- Hay falencias que al no ser respondidas se determinan como Hallazgos Administrativos, sujetos de un Plan de Mejoramiento, en lo relacionado con la evaluación y aprobación de los planes de emergencias de eventos masivos del Distrito Capital, conforme a las normas atinentes y el segundo debilidades relacionadas con la Red de Comunicaciones de S-DPAE,
- Operación Centro de Reserva: La DPAE en el segundo semestre del 2004 superó las inversiones de todas las actividades relacionadas con el centro de reserva llevadas a cabo en los tres años del primer Plan. Lo anterior está relacionado con el incremento del número de familias atendidas que se incrementó en el 251% que para los tres años del primer plan fue de 394 y en el segundo de 2004 fue de 990.



2.1.3 Proyecto 7301 Reducción de Riesgos en Zonas de Tratamiento Especial por Remoción en Masa e Inundación.

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
Meta 1: <i>Construir obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa e inundación</i>	Meta 1: <i>Emitir diagnósticos para acciones de mitigación</i>
Observación	Observación
<p>Para el cumplimiento de esta meta FOPAE adelantó la construcción de cuatro (4) obras de mitigación, de las dieciocho (18) programadas, dos (2) con recursos de reserva, y dos (2) con recursos de vigencia por valor de \$176.6 millones, así tres (3) en Ciudad Bolívar y una (1) en Usaquén. Con éstas cuatro (4) obras FOPAE buscó disminuir la vulnerabilidad física de mil setecientas (1.700) personas que se encontraban en alto riesgo.</p>	<p>Esta Entidad elaboró ciento treinta y siete (137) diagnósticos técnicos de riesgo para identificar acciones de mitigación, valorando un total de quinientos treinta y tres (533) predios distribuidos en las siguientes localidades: Usaquén (10), Chapinero (4), Santa Fe (5), San Cristóbal (15), Usme (16), Suba (2), Rafael Uribe Uribe (22), Ciudad Bolívar (51), Barrios Unidos (1), Engativá (4), Sumapaz (1), Kennedy (1), Teusaquillo (1), Fontibón (1) y La Candelaria (3). De los 137 diagnósticos 115 corresponden a fenómenos de remoción en masa, 18 a problemas estructurales y 4 a inundación. Según el FOPAE, el cumplimiento de la meta en el año 2004 tuvo un avance acumulado del 100%.</p> <p>El número de familias a las que se les definió su condición de riesgo y las acciones de mitigación respectivas fueron diez y ocho mil novecientos sesenta y seis (18.966) para un total de cuarenta y seis mil ochocientos diez y siete (46.817) personas</p>
Meta 2: <i>Adquirir predios en alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa</i>	Meta 2: <i>Asistir técnicamente los requerimientos de la comunidad</i>
Observación	Observación
<p>Para cumplir con esta meta el FOPAE identifica las familias que se encuentran asentadas en las denominadas zonas de riesgo inminente o en zonas de alto riesgo no mitigable, a través de los análisis respectivos (Conceptos, diagnósticos y estudios de riesgo) y las emergencias presentadas en la ciudad, a partir de lo cual se evalúan las alternativas para reducir el riesgo existente. Para el 2004 la Entidad adquirió predios a diez (10) familias ubicadas en zonas de alto riesgo con recursos de reserva, por valor de \$199.1, las cuales se encontraban en este tipo de áreas en las Localidades de Usaquén (3 predios), Santa Fe (1 predio), San Cristóbal (2 predios), Rafael Uribe (2 predios) y Ciudad Bolívar (2 predios).</p>	<p>FOPAE reporta la asistencia de técnica de cuatrocientos treinta y seis (436) requerimientos de la comunidad sobre evaluación de riesgos y acciones de mitigación, durante el año 2004 frente a trescientos treinta y cinco (375) programados, valorando un total de ochocientos cuatro (804) predios. Esta Entidad reporta un cumplimiento de la meta del año 2004 al lograr un avance acumulado del 116% El número de familias a las que se les definió su condición de riesgo y las acciones de mitigación respectiva fueron quince mil seiscientos setenta (15.670), para un total de cuarenta y siete mil setecientos diecinueve (47.719) personas. Estas dos metas tuvieron una inversión de \$274.9 millones.</p>
Meta 3: <i>Incorporación de familias al programa de reasentamientos</i>	Meta 3: <i>Priorizar familias para el proceso de reasentamiento</i>
Observación	Observación
<p>FOPAE incorpora setenta y siete (77) familias de las cincuenta y dos (52), programadas para reasentamientos a cargo de la Caja de la Vivienda Popular, discriminados así por localidad: 7 en Usaquén, 28 Santa Fe, 5 en San Cristóbal, 2 en Usme, 21 en Rafael Uribe y 14 en Ciudad Bolívar. Esta actividad tuvo una inversión de \$97.1</p>	<p>FOPAE priorizó cien (100) familias en alto riesgo no mitigable para la agilización del proceso de reasentamiento, durante el año 2004 frente a las cien (100) programadas. Se efectuaron pagos de ciento sesenta y seis (166) arriendos para relocalización transitoria de familias en dicha situación, favoreciendo a un total de setecientos</p>

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
millones,	noventa y tres (793) personas a las que se les protegió la vida a través de dicha labor, de tipo transitorio. El cumplimiento de la meta del año 2004 se logró dando lugar a un avance acumulado del 100%.
Meta 4: <i>Adecuar hectáreas de zonas evacuadas por alto riesgo.</i>	Meta 4: <i>Rehabilitación de predios</i>
Observación	Observación
La Entidad adecuó cero punto veintisiete (0.27) hectáreas, de las dos punto siete (2.7) programadas, con una inversión de recursos de la reserva de \$65.5 millones, y de la vigencia de \$25 millones, así: Usaquén 0.15, Chapinero 16.3, Usme 0.06 y Ciudad Bolívar 0.05.	Adicionalmente bajo este componente se tiene por meta rehabilitar cien (100) predios ubicados en zonas de alto riesgo. Para realizar un aporte a esta meta el día 23 de diciembre se firmó el contrato: CO-471/04 cuyo objeto es la "Adecuación de predios en alto riesgo adquiridos por el FOPAE en las localidades de Usaquén, Chapinero, Bosa, Usme, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar, para realizar la demolición de las viviendas existentes, recolección de escombros, transporte a los botaderos, cercado en postes de madera y alambre de púas y colocación de vallas". Este tuvo una duración de un (1) mes por que su aporte lo reportará FOPAE en el año 2005. Estas dos metas (No. 3 y No. 4) tuvieron una ejecución de recursos de \$144 millones
	Meta 5: Construcción obras de mitigación
	Observación
	Este componente tiene por meta construir once (11) obras de mitigación de riesgo, durante el año 2004 se contrataron doce (12) obras de mitigación de riesgo. El cumplimiento de la meta del año 2004 logró un avance acumulado del 36.36% y hay que tener presente la finalización las ocho (8) obras iniciadas en el año 2004. Con la construcción de las cuatro (4) obras se disminuyó la vulnerabilidad física de seiscientos ochenta (680) familias para un total de tres mil sesenta (3.060) personas beneficiadas. Para esta meta se ejecutaron recursos por \$1289.6 millones

- Quizás por razones presupuestales las obras y acciones de mitigación no se equiparan con el conocimiento que se tiene de los sitios de amenaza por remociones en masa e inundación. El FOPAE-DPAE, cuenta con más de cuatrocientos cincuenta y dos (452) estudios ha actualizado su conocimiento en el tema, pero muchos de éstos no han tenido el fin para el cual fueron contratados.
- El FOPAE-DPAE, no reporta acciones de avance, en ciento tres (103) puntos donde se presentan problemas en época invernal, (plan de ola Invernal), cuyos factores y acciones correctivas, han sido detectadas por la misma Entidad, siendo los factores que contribuyen a esta amenaza la disposición inadecuada de escombros; la utilización de zonas de ronda y cauce como

botadero de basura; asentamientos ilegales; carencia de obras de estabilización y mitigación; pérdida de capacidad y obstrucción del cauce y otras.

Esto se evidencia en diversos puntos y sectores y barrios como San Luís, San Luís nororiental, El Dorado, Laches, San Isidro, Alameda, Las Cruces, Veinte de Julio, San Blas, Libertadores, Morales, La belleza, Varejones, La Gloria, Chiguaza, Quindío, Triangulo, Manantial, Corinto, San Martín de loba, Malvinas, Amapolas, Laureles, Manila, Gran Colombia, Recodo del Río, La Península, Aguas Claras, Santa Cecilia, Barranquillita, Santa Marta, San Diego, Quebrada la Hoya, Nuevo Muzu, La Esperanza, Getsemaní, Potreritos, Bosques de San Bernardino, El Rosal, Villas del Diamante. Con el fin de evitar situaciones de emergencia es necesario que la Entidad presente un plan puntual y muestre acciones de avance adicionales a la identificación de la problemática y además haga un seguimiento del trabajo de otras Entidades como la EAAB, el Jardín Botánico, la caja de Vivienda Popular, el DAMA, los consorcios de aseo y otras, con ingerencia según sus funciones.

- La Entidad realiza estudios para el diseño de obras y en varios de los casos, luego de entregado los productos no desarrolla las acciones que lleven a la mitigación de las situaciones de amenaza detectadas, por lo que las inversiones se pierden. El Grupo Auditor, mediante oficio 37101- F-011, del mayo 06 de 2005, solicita la relación de los estudios contratados por el FOPAE, sobre los cuales se debía señalar lo siguiente: Título; motivo o justificación; temática; valor; contratista; recomendaciones; utilidad o funcionalidad del estudio para la DPAE y total de estudios contratados.

2.1.4 Proyecto 7302: Análisis Evaluación de Riesgos en el Distrito Capital

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
Meta 1: Elaborar estudios de zonificación de amenazas en Bogotá.	Meta 1: <i>Realizar estudios de evaluación y/o zonificación</i>
Observación	Observación
FOPAE culmina dos (2) estudios de amenaza, de los seis (6) programados, en los barrios Villas del Diamante y Brisas del Volador, la Localidad de Ciudad Bolívar, con una inversión de \$ 83.1 millones de recursos de la vigencia y \$136.8 de recursos de la reserva:	FOPAE programó realizar seis (6) estudios de evaluación y/o zonificación de amenazas, vulnerabilidades y/o riesgos siconaturales y/o tecnológicos. Durante el año 2004 contrataron once (11) estudios en las localidades de Santa Fe (2), San Cristóbal (2), Chapinero (2), Usme (1), Ciudad Bolívar (1), Suba (1), Rafael Uribe Uribe (1) y Bogotá D.C., de los cuales a 31 de diciembre finalizaron ocho (8) estudios que realizaron, así: siete (7) Diseños de Emergencia por Movimientos en Masa en los siguientes barrios: El Dorado, El Dorado 2, El Paseito III, El Paraíso, Los Rosales, Sierra Morena y México y uno (1) Estudio de Riesgos en el barrio Parque la Roca.

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
	Tienen pendientes dos (2) Estudios de Riesgos para los barrios Tuna Alta y Granjas de San Pablo y 1 Estudio de Diagnóstico de Obras de Mitigación para Bogotá D.C. Los estudios realizados a diciembre cubrieron un total de 15.78 hectáreas y beneficiaron a 326 familias para un total de 1467 personas, y contaron con una inversión de \$910.2 millones
<i>Meta 2: Elaborar estudios de riesgo y diseño de medidas de mitigación y control.</i>	Meta 2: Elaborar conceptos para desarrollos y planes parciales
Observación	Observación
<p>Se elaboraron nueve (9) estudios de riesgo, de los diez (10) programados, con recursos de vigencia cuatro (4), por \$298.3 millones, y cinco (5) con reserva, por valor de \$116.7.</p> <p>Con reservas: Usaquén, barrio Soratama 1, San Cristóbal, Barrio Nueva Roma 1; Rafael Uribe 2, Pijaos y Madrid; Ciudad Bolívar, San Rafael-Altos de la Estancia 1.</p> <p>Con recursos de la vigencia, los siguientes: Ciudad Bolívar 3: Jerusalén Sector canteras; San Francisco y Marandú, Villas del Diamante; El Triunfo y Juan José Rondón. Se hizo un estudio de riesgo tecnológico a nivel metropolitano.</p>	<p>Este componente tiene como meta programada elaborar quince (15) conceptos de amenazas, vulnerabilidades y/o riesgos con fines de legalización de desarrollos y expedición de planes parciales. Durante el año 2004 se elaboraron treinta y seis (36) conceptos de amenaza, vulnerabilidad y/o riesgo para legalización de desarrollos de los cuales diez y seis (16) conceptos fueron por movimientos en masa en las localidades de Rafael Uribe Uribe (7), Usme (6), Ciudad Bolívar (2) y San Cristóbal (1) y los 20 conceptos restantes fueron por inundación en las localidades de Bosa (16), Suba (1) y Kennedy (3).</p> <p>El número total de Hectáreas a las que se les evaluó su condición de amenaza y/o riesgo fueron ciento veinte cuatro punto cuarenta y uno (124.41) beneficiando directamente a tres mil doscientos cuarenta y una (3.241) familias, equivalentes a catorce mil quinientos ochenta y cinco (14.585) personas.</p>
<i>Meta 3: Elaborar conceptos de riesgo.</i>	Meta 3: Elaborar conceptos para licencias de construcción y urbanismo
Observación	Observación
<p>Esta Entidad emite cuarenta y siete (47) conceptos técnicos de treinta y siete (37) programados, cuarenta y uno (41) con recursos de vigencia por \$30.9 millones, y seis (6), con recursos de reserva por \$ 25.9 millones</p> <p>Con recursos de la vigencia: Usaquén 6, Chapinero 3, santa Fe 1, san Cristóbal 2, Usme 9, Kennedy 6, Fontibón 1, Suba 2, Teusaquillo 1, Puente Aranda 1, Candelaria 1, Rafael Uribe 3, Ciudad Bolívar 5. Con recursos de la reserva: Tunjuelito 1, Engativá 1 y Suba 4.</p> <p>De los seis (6) de la reserva, cuatro (4) son de legalización y dos (2) de plan parcial.</p> <p>De los cuarenta y uno (41) de vigencia, por efectos locales doce (12); por inundación seis (6); por</p>	<p>Adicionalmente este componente tiene por meta elaborar ocho (8) conceptos técnicos a partir de la revisión de estudios de efectos locales y de estudios de riesgos para la expedición de licencias de construcción y urbanismo. Durante el año 2004 se realizaron treinta y siete (37) conceptos técnicos para la expedición de licencias de construcción y urbanismo, de los cuales diez y siete (17) fueron realizados a partir de la revisión de estudios de riesgo por movimientos en masa y veinte (20) fueron a partir de efectos locales.</p>

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
remoción veinte tres (23).	
Meta 4: <i>Elaborar diagnósticos técnicos de riesgo.</i>	Meta 4: Emitir conceptos de amenaza por ruina
Observación	Observación
<p>Se emitieron ciento cincuenta y uno (151) diagnósticos técnicos, de sesenta y nueve (69) programados: ciento seis (106) con recursos de vigencia, por \$74.2 millones y cuarenta y cinco (45) con recursos de reserva, por \$ 32.6 millones</p> <p>Reserva: Estructural 4, inundación 2, remoción 39 y por localidad en Usaquén 4, en santa Fe 5, en San Cristóbal 12, en Usme 5, Tunjuelito 1, Rafael Uribe 4, Ciudad Bolívar 14.</p> <p>Vigencia: Estructural 12, inundación 1, remoción 92, tecnológico 1, estos mismos distribuidos por localidad: Usaquén 5, Chapinero 1, Santa Fe 18, San Cristóbal 18, Usme 17, Tunjuelito 2, Kennedy 1, Fontibón 1, Suba 2, Barrios Unidos 1, Rafael Uribe 21, Ciudad Bolívar 19.</p> <p>Estas metas ejecutaron recursos por \$402.9 millones</p>	<p>Este componente tiene por meta emitir cien (100) conceptos técnicos de amenaza por ruina; durante el año 2004 se emitieron ciento sesenta y seis (166) conceptos de amenaza ruina. Con la evaluación de amenaza ruina de los ciento sesenta y seis (166) predios, se le definió a trescientas sesenta y seis (366) familias su condición de riesgo de acuerdo a la condición estructural del predio para un total de mil ciento cincuenta y cuatro (1.154) personas. Estas tres metas tuvieron una ejecución de \$370.6 millones</p>
Meta 5: <i>Implementar sistemas de monitoreo de amenazas para Bogotá.</i>	Meta 5: <i>Operar sistemas de monitoreo</i>
Observación	Observación
<p>Se implementaron tres (3) sistemas de monitoreo, con una inversión de \$15.1 millones de vigencia y \$164.5 millones de reserva. Así</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Red de Acelerógrafos: FOPAE reporta treinta (30) estaciones en operación. • Sistema de Monitoreo Hidrometeorológico: FOPAE realiza un monitoreo de precipitación en los Cerros Sur Orientales de Bogotá que comprende las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Rafael Uribe y Tunjuelito. <p>Esta institución registró todo el año, procesó la información de lluvias y realizó su consolidación. Además FOPAE complementa el sistema de monitoreo hidrometeorológico con sensores de nivel sobre el Río Tunjuelo en las localidades de Tunjuelito, Kennedy y Bosa.</p> <p>Sobre el Sistema de Monitoreo Geotécnico, FOPAE monitorea cuatro (4) deslizamientos en el 2004, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El deslizamiento del Sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar. • El deslizamiento que afecta las Urbanizaciones San Luis y Villa de Los Alpes de la localidad de San Cristóbal y Trigal del 	<p>Durante el año 2004 FOPAE opera tres (3) sistemas de monitoreo y elabora un (1) documento reportando el funcionamiento de los sistemas de monitoreo, todo con una ejecución de \$726.3 millones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red de Acelerógrafos: Esta red cuenta con 30 estaciones. • Red de Hidrometeorología: Opera con tres (3) estaciones linimétricas y 10 estaciones pluviométricas. El 29 de diciembre se firmó el Convenio No. 498/04 con el IDEAM cuyo objeto es diseñar y ampliar la Red Hidrometeorológica, la caracterización climática del Distrito Capital, y el intercambio de información interinstitucional de manera permanente. <p>Monitoreo Geotécnico y Estructural: Este monitoreo es realizado a través de contratos para sectores específicos de la ciudad, y consiste de controles topográficos, instalación y lectura de instrumentación geotécnica e inspección de viviendas.</p>

Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir, Todos del mismo lado"	Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia".
Sur de Ciudad Bolívar.	
	Meta 6: Elaborar documentos de estrategia
	Observación
	El FOPAE establece por meta elaborar un (1) documento de estrategias para la evaluación de riesgos, co-responsabilidad, transferencia y retención del riesgo. Durante el 2004 se elaboraron dos (2) documentos. El segundo es un documento Propuesta de Formulación de una Estrategia Financiera para el Manejo Integral de Riesgos en Bogotá, el cual aporta la identificación de los estudios y el componente técnico de los términos de referencia para el estudio llamado <i>"Estimación De Pérdidas Para Diferentes Escenarios De Riesgo, Cuantificación Del Impacto Económico De Las Emergencias Y Desastres Y Estrategia Para La Transferencia Del Riesgo En El Distrito Capital"</i> .

- Los tres (3) equipos de la Red Hidrometeorológica para la medición de niveles de agua no han sido calibrados conforme al horizonte de sedimentación que presenta el cauce del río Tunjuelo y los datos suministrados por los elementos que la conforman no está ligada metódicamente a un conjunto de información sistematizado que permita producir, recoger y procesar los informes de otras Entidades, para darle la utilidad indispensable a los datos reportados y, de acuerdo a ello, establecer un verdadero sistema de alertas.
- Hay necesidad, considerando la experiencia adquirida, que se apropien los recursos necesarios y se emprendan acciones contundentes para analizar y evaluar los riesgos en la ciudad, dando una mayor eficiencia y uso a la información que se reporta y trabaja el FOPAE.
- La Entidad debe trabajar con un mayor grado de coordinación y efectividad con instituciones del SDPAE, Entidades del orden nacional y organizaciones nacionales e internacionales. Hay muchos datos en diversas Entidades que el FOPAE aún no logra utilizar, consolidar y analizar.
- El FOPAE- DPAE, debe avanzar en la constitución, implementación y operación del Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias para un periodo decenal y en armonía con el Plan de Desarrollo y el POT, conforme a lo normado en el artículo 14 del Decreto No. 332 de 2004.
- Hay falencias en la operación de la red de acelerógrafos. Teniendo en cuenta la respuesta dada por esta Entidad a las observaciones de la Contraloría de Bogotá, que fueron complementadas con la información reportada por la RAB de los últimos años, esta Dirección Sectorial considera necesario realizar una

verificación y análisis más profundo de la misma, que permita tener certeza para emitir un concepto más técnico y objetivo al respecto. Por lo Tanto este tema se incluirá en un estudio sectorial y en consecuencia se excluye como hallazgo fiscal de este informe.

2.1.5. Proyecto 277: Modernización de Infraestructura Administrativa para la Óptima Operación del Fopae y del S-DPAE.

Corresponde a un proyecto nuevo de “Bogotá Sin Indiferencia”, por tanto su evaluación se hace bajo este marco.

Meta 1: Adecuar una infraestructura física.

Se comprometieron recursos del orden de los \$83.8 millones para suscribir el contrato de adecuación de las instalaciones del primer piso de la sede del FOPAE, obra que se ejecutará en el 2005, y busca mejorar las condiciones para el desarrollo de las labores de su personal, habilitando y mejorando áreas de trabajo.

Meta 2: Optimizar la infraestructura logística y operativa

FOPAE hizo inversión por \$24.8 millones, para optimizar la infraestructura logística y operativa y así mejorar la gestión frente al Sistema Distrital de Prevención y frente a la ciudad.

Meta 3: Mejorar los procesos de apoyo

Se mejoró el 80% de los procesos de apoyo administrativos, jurídicos, financieros y de planeación del FOPAE, mediante la contratación de personal idóneo en cada una de las áreas, y así soportar el normal funcionamiento de la entidad.

3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DISTRITAL FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE

La calificación obtenida en las dependencias evaluadas, al promediar las cinco fases, es de 1.95, ubicando la Entidad en un rango Malo, con un nivel de riesgo Alto.

Al respecto, vale la pena señalar que la Oficina Asesora de Control Interno de la Secretaría de Gobierno ha abordado la evaluación en el FOPAE aunque más por iniciativa propia considerando que, FOPAE no existe como Entidad orgánica, a pesar de estar constituida legal, técnica y jurídicamente.

De las evaluaciones practicadas por la citada Oficina, existen informes donde se destaca que el Plan de Acción no apunta a subsanar las limitantes de seguridad de los elementos, así como de espacio para el desarrollo de las actividades inherentes al Almacén. Así mismo aunque se diseñan algunos indicadores estos no permiten medir debidamente los logros obtenidos y/o desviaciones de los procesos y actividades.

Otro punto en el que hace énfasis es sobre la vigente necesidad de contar con estudios del recursos humano que permitan determinar el número de personas a contratar, el perfil y el tiempo en que se van a emplear. Otros de los puntos que esta Oficina Asesora indica que *“existe una ausencia permanente del Director del FOPAE-DPAE en las reuniones del Comité Asesor de Control Interno de la Secretaría de Gobierno, del cual hace parte y cuya presencia y participación es indelegable”*. De este hecho, comenta la Oficina, hace constancia el contenido del acta del 22 de diciembre de 2004, la del 23 de febrero de 2005 y la del 1º de abril del 2005. Igualmente, menciona esta Oficina que *“...la Entidad no ha presentado temas para ser incluido en el orden del día de las reuniones, lo que significa el desinterés en atender la voluntad de esta Oficina Asesora en el tema”*.

Aunque se tiene claridad del concepto de autocontrol, no se ha visto en forma integral la importancia que su implementación tiene para el mejoramiento de la gestión, la atención eficiente de los procedimientos y la observación oportuna de las labores diarias, quizás por la misma carencia de una estructura orgánica.

3.1. Ambiente de Control

Esta fase presentó las siguientes calificaciones: Principios Éticos y Valores Institucionales, 3.20; Compromiso y Respaldo de la Alta Dirección, 3.00; Cultura de Autocontrol, 3.00 y Cultura del Diálogo, 3.00. Al promediarse en sus cuatro (4) componentes presentó una calificación de 3.12; conforme a ello se concluye, una vez promediados los resultados obtenidos, el FOPAE-DPAE, se encuentra en esta Fase dentro del rango de Bueno, con un nivel de riesgo mediano y un nivel de confianza del Sistema de Control Aceptable.

Los resultados muestran un mediano cumplimiento de lo establecido en el artículo 3, literal b., de la Ley 87 de 1993 que indica que *“Le corresponde a la Dirección la responsabilidad no solo de establecerlo y mantenerlo sino de perfeccionarlo y adecuarlo a la naturaleza, estructura y misión de la organización”*.

Como puntos débiles, se evidencian:

- Carencia de procesos y procedimientos actualizados y suficientes establecidos que garanticen el autocontrol.

- Escasa vivencia de la cultura del autocontrol como herramienta de mejoramiento continuo para el logro de los objetivos establecidos, el alcance de las metas previstas, la atención oportuna de solicitudes, el eficiente manejo de las carpetas de los contratos, incrementar el valor agregado de las actividades de los supervisores e interventores, el seguimiento de actos administrativos y demás aspectos reflejados en este informe.
- Aunque se conoce el documento que consigna los principios éticos y los valores institucionales, la Entidad no los ha promocionado suficientemente para el conocimiento de clientes internos y externos.
- No todos los funcionarios tienen un conocimiento pleno de ellos y de su significancia en la actividad diaria institucional.
- El nivel directivo ha considerado y valorado la importancia del Sistema de Control Interno- SCI, pero su esfuerzo para promoverlo es mínimo.
- Las actividades para fortalecer el SCI, son mínimas por cuanto la mayor parte de las labores son cumplidas por contratistas que no reciben capacitación específica por situaciones obvias; sin embargo, la Dirección debe establecer mecanismos específicos sin necesidad de recurrir al erario público que apunte a dar la instrucción necesaria y a fortalecer todo lo relacionado con el SCI.
- Aún es ambiguo el concepto de autocontrol y se confunde la acción de una Oficina asesora con el Sistema mismo.
- Hay un dialogo adecuado a nivel horizontal pero no es el mejor a nivel vertical dentro de la estructura informal que el FOPAE-DPAE, tiene establecida. Son varios los funcionario a los cuales no se tiene en cuenta a nivel directivo y muchos los contratista que no pueden acceder a los niveles directivos, lo cual hace que el dialogo no sea oportuno y eficiente.
- Se denota la necesidad de acrecentar el esfuerzo para que se conozcan los Principios Éticos y Valores Institucionales, establecidos legalmente por la Dirección del FOPAE-DPAE, se deben adelantar medidas, acciones y un trabajo que permita el refuerzo y la solidez de los componentes de esta fase; solo así es posible subsanar las debilidades anotadas y aumentar la cultura del autocontrol y el diálogo.

3.1.1 Principios y Valores Institucionales

El FOPAE cuenta con Código de Ética, el cual contiene doce (12) valores; entre los que sobresalen y caracterizan a la Entidad están: objetividad, transparencia, imparcialidad, lealtad, confidencialidad, eficiencia, probidad, integridad, deber de conocer la leyes y reglamentos, respeto y creatividad. Incluye unos deberes éticos, faltas contra la dignidad, acciones que atentan contra el desarrollo de las tareas, y prohibiciones.

Los resultados muestran que han sido definidos, plasmados y pero no difundidos convenientemente. Así las cosas se debe seguir trabajando para mostrar su

importancia en la gestión institucional e impartir las orientaciones necesarias que faciliten su rápida aplicabilidad.

Su socialización se realiza a través de comunicados, copia en los contratos, pero no se observó en carteleras u otros medios visuales localizados en los pisos de la Entidad; al igual que en lugares de trabajo; no obstante su institucionalización se efectuó mediante Resolución No. 076 de mayo 29 de 2003.

3.1.2 Compromiso y Respaldo de la Alta Dirección

En este aspecto la Entidad presentó un mínimo de esfuerzo para su robustecimiento. Esto no se hace solo con la voluntad de los directivos sino mediante la asignación de recursos para diferentes actividades con el fin de vigorizar, vitalizar, fortificar y alentar, el sistema, a través de un Proyecto como el No. 277, el cual debe ejecutarse no solo con la contratación de “Asesores” para el la Dirección, en los aspectos técnicos, sino además, a nivel del SCI.

Se verificó que la Oficina Asesora de Control Interno de la Secretaría de Gobierno no tiene una participación muy directa por considerar, como ya se dijo, al FOPAE como una Entidad independiente que debe procurar por establecer una estructura orgánica, entre otros aspectos. Además, por que no ha visto voluntad del Director del DPAE-FOPAE para que esta Oficina intervenga, al punto tal que el funcionario en mención no asiste a las reuniones del Comité Asesor, ni presenta propuestas para que se coadyuvé en su fortalecimiento.

3.1.3 Cultura de Autocontrol

Los servidores públicos, a quienes se aplicó el cuestionario, conocen el significado de la palabra autocontrol. Resultado de haber impulsado herramientas educativas que motivan a todos los funcionarios, independiente de su ocupación, a hacer más vivencial esta cultura y a comprometerse en todos sus actos para que ésta sea una práctica constante de acompañamiento en todos y cada uno de los procesos y procedimientos que desarrollan.

De todas maneras es conveniente su fortalecimiento de manera permanente, más si se tiene en cuenta que se encuentra clasificado dentro del Nivel Medio el cual tiende a bajar. Las evaluaciones efectuadas a toda la organización indican que es necesario una actividad continua y el diseño de estrategias de trabajo para la ejecución de acciones, técnicas y mecanismos que lleven a una formación integral que permita conocer de mejor manera el significado del control en la labor diaria, como parte del mejoramiento paulatino, a través de la normalización de los procesos y procedimientos de trabajo.

3.1.4 Cultura del Diálogo

En cuanto a la cultura del diálogo se detectaron avances para mejorar la comunicación requerida al interior de las diferentes áreas misionales y de apoyo. Aún así, se observa un trabajo aislado y áreas donde falta un diálogo efectivo, especialmente a nivel vertical. No hay soportes que muestren los resultados de las comunicaciones y los avances en los compromisos.

3.2 Administración del Riesgo

Con una calificación de 1.26, esta fase se ubica en el rango Malo, por tanto se concluye que la Entidad se encuentra en un nivel de Alto Riesgo.

Vale la pena anotar que corresponde a la fase que presenta la mayor debilidad a nivel de todo el SCI, por cuanto es muy poca la actividad para valorar el riesgo; como poco se conoce de él no se maneja y mucho menos se monitorea. En ninguno de los procesos y procedimientos que se tienen (desactualizados por demás), se identifica e involucra el riesgo. De otra parte, son pocos, los funcionarios que lo asocian a nivel de su accionar. La Dirección, así como todas las dependencias evaluadas, aunque conocen de su importancia, no asumen una posición vigilante de aporte a éste. Por tanto en esta Fase, las calificaciones fueron para cada componente así: Valoración, obtuvo una calificación de 1.70; Manejo del Riesgo 1.30 y Monitoreo 0.80.

En resumen, se puede decir que la Entidad no formaliza, establece e identifica los factores de riesgo institucional a los que está expuesta, partiendo de aquellos que a diferente nivel pueden afectar su desempeño organizacional como son: económicos, sociales, tecnológicos, políticos o ambientales (como parte de su entorno). Se evidenció la ocurrencia de hechos, y a pesar de tener conocimiento de ellos, no se prioriza, elabora plan de manejo, mapas, matrices de valoración y probabilidad e impacto. Es decir, se maneja pero aún no se valora ni monitorea rigurosamente.

3.2.1. Valoración del Riesgo

La Entidad no ha trabajado debidamente en su identificación y priorización, no cuenta con mapas de riesgos para cada dependencia y menos ha logrado medir el impacto de estos sobre los objetivos organizacionales y el cumplimiento de proyectos y metas; por tanto no cuenta con estrategias para mitigarlos.

Se evidenció en todas las áreas evaluadas la carencia de mecanismos efectivos y reales que permitan determinar su valoración lo cual conlleva a no contar con mecanismos específicos de priorización.

3.2.2 Manejo del Riesgo

No se da un adecuado manejo y control del riesgo, así éstos se encuentren identificados, priorizados y valorados y se cuente con un plan para manejarlos asociados a los procesos. No se logra evidenciar un acto administrativo, como tampoco las acciones efectuadas para identificarlo y conforme a ello manejarlo debidamente en el ámbito de toda la organización, asociarlo al trabajo, como parte de una labor específica.

3.2.3. Monitoreo

Es evidente que la Entidad no ha monitoreado sus riesgos, por cuanto no los ha identificado. Ello genera, inevitablemente, situaciones que impiden un eficaz y eficiente cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas.

Se detectó en todas las dependencias, lo siguiente:

- Se adolece de mecanismos efectivos y reales que permitan determinar los factores de riesgo y monitorear sus afectaciones.
- Ninguna de las dependencias evaluadas transmite los posibles riesgos detectados, para interactuar en busca de soluciones en pro de la organización.
- Se espera que una vez evaluados todos los aspectos en lo que refiere a los riesgos, el FOPAE logre, conforme a sus compromisos y en cumplimiento de las normas relacionadas con el SCI, trabajar a nivel de todas las instancias y funcionarios. En las actividades se debe determinar la relación beneficio/costo del riesgo, siempre y cuando sea incorporado en los procesos, para evitar situaciones que afecten la buena marcha de la gestión; para el efecto, se debe implementar la aplicación de medidas correctivas y preventivas y finalmente monitorearlas de manera frecuente; parte de ello asegura el éxito de la gestión institucional.

3.3 Operacionalización de los Elementos

Este componente permite el cumplimiento de la misión encomendada al FOPAE, sin embargo es una de sus más claras debilidades al no tener una estructura orgánica formal y propia.

Al identificarlos como elementos necesarios para el cumplimiento de planes y programas se encuentra que en esta fase la Entidad se ubica en un Nivel de Riesgo Alto, a pesar del esfuerzo administrativo por cumplir una misión a cargo. El promedio de calificación 1.77, la ubica en un rango considerado como Malo. Vale la pena señalar que por componentes, el esquema organizacional presentó una calificación de 1.77; planeación de la Entidad 3.00; procesos y procedimientos, con 1.40;

desarrollo del talento humano, la más débil de todos los componentes de esta Fase, con 1.1; democratización de la administración pública con 2.20 y mecanismos de verificación y evaluación, otro componente débil con una calificación, con 2.90.

3.3.1 Esquema Organizacional

Aunque existen líneas claras de autoridad no se tiene definida una nueva estructura institucional, no se cuenta con los suficientes recursos humanos para cumplir con las funciones establecidas, las relacionadas por el POT, el plan de desarrollo, las determinadas en el Decreto No 332 de 2004 y las contempladas en el Acuerdo No. 01 de 1999, por medio del cual se establecen muchas de sus funciones.

Contemplados estos aspectos se concluye, que no hay una estructura orgánica acorde para su labor misional, la Entidad funciona laboralmente a través de contratistas, los cuales oscilaron entre las 205 y 233 personas, en promedio (vinculadas mediante contratos u órdenes de: prestación de servicios) y una planta de 8 funcionarios, todos de la nómina de la Secretaría de Gobierno. Lo anotado permite evidenciar que están en manos de los contratistas los resultados misionales de la Entidad, dado que son ellos quienes tienen que atender buena parte de las funciones a cargo del FOPAE-DPAE. Es lógico que si la Entidad por algún motivo tuviera que prescindir de ellos, se vería abocada a un incumplimiento de metas y objetivos.

Finalmente, cabe señalar que sobre la Entidad se cierne una nueva reorganización la cual es más que indispensable considerando las falencias mencionadas y lo urgente que es contar con una nómina de planta que tenga funciones específicas, un horario de servicio y garantice la adecuada continuidad de las labores. Indispensable eso sí que continúe con un personal igualmente calificado para atender un tema tan complejo.

3.3.2 Planeación

Este aspecto ha demostrado avances, pues la Entidad cuenta con planes de acción, estratégico e indicativo y viene trabajando en la implementación de los mecanismos para el seguimiento y verificación de sus proyectos y acciones. Se corroboró que tiene indicadores de gestión; sin embargo, es urgente que se adopten no solo éstos sino que se trabaje en el desarrollo de otras herramientas acordes, que faciliten el control a los diversos planes, ayuden a hacer un seguimiento efectivo a cada una de las acciones y permitan reevaluar o reprogramar algunas metas, en caso de considerarse necesario.

En este sentido y teniendo en cuenta la gran responsabilidad que debe asumirse desde la misma Dirección en el proceso de control, es indispensable que se retomen

prontamente los instrumentos necesarios que le permitan a la Entidad salir adelante de manera eficiente con las labores programadas. La Ley 87 de 1993, en su artículo 2º, numeral h).

Una situación delicada en su planeación tiene que ver con la contratación a través con varias disponibilidades cargadas a proyectos muy diversos. El Grupo Auditor encuentra contratos que se ejecutan con cinco (5) disponibilidades, pertenecientes a cuatro (4) proyectos que conforme a las fichas EBI-D tienen: programas; localización; problema a resolver y justificación; una descripción; objetivos; metas; grupos de población; estudios que respaldan el proyecto y un flujo financiero, planeado muy diferente para cada uno (proyecto). Igual sucede con un 12% de los cien (100) contratos revisados en desarrollo de esta auditoría.

3.3.3 Procesos y Procedimientos

Como hecho relevante se observó la identificación de los procesos misionales y de apoyo. No obstante, no se aprecian controles extendidos y socializados a nivel de toda la organización que permitan implementarlos, quizás por la carencia de una estructura orgánica. En este momento se trabaja de manera concertada en la revisión, identificación y actualización.

A pesar de lo indicado se encontraron falencias, que afectan la buena marcha institucional, entre ellas:

- No se cuenta con procesos y procedimientos claros, que no solo estén actualizados, sino que además sean oportunos y faciliten la labor institucional.
- Para muchas de las acciones no se han establecido protocolos (hay avances en temas misionales relacionados con emergencias) que faciliten el accionar como parte complementaria a los procedimientos establecidos.
- Es importante la definición de políticas y protocolos como guías de acción y procedimientos para la ejecución de procesos, según lo establece la Ley 87 de 1993.
- Muchos de los procedimientos no se incorporan como parte de las actividades de los funcionarios y para muchas acciones aún no se han definido procedimientos específicos.

Es necesaria una mayor delimitación de los niveles de autoridad y de responsabilidad, de acuerdo al literal d), artículo 4º, de la Ley 87 de 1993. Para ello los manuales actualizados son elemento indispensable, situación que no se puede cumplir por la carencia de una adecuada estructura organizacional.

3.3.4 Desarrollo del Talento Humano

La labor misional y de apoyo la cumplen tanto las ocho (8) personas de la Secretaría de Gobierno, sin comisión en el FOPAE, como doscientos veinte y ocho (228) contratistas de la Entidad, quienes ante la carencia casi total de personal de planta deben desempeñarse en actividades específicas misionales. A pesar de la voluntad y pericia profesional de estos contratistas, el mismo tipo de vinculación afecta el buen desarrollo de las actividades diarias, el mismo trabajo misional y los objetivos de la organización.

Además de lo anotado, el insuficiente espacio físico para el desarrollo de las actividades laborales así como la carencia de adecuaciones locativas con paneles, módulos, archivadores, sillas y demás mobiliario, apto e instaurado bajo normas de salud ocupacional, condicionan el normal desempeño de los funcionarios y contratista e influyen negativamente en la actividad diaria. Es de señalar que conforme a la legislación que regula lo pertinente, el FOPAE- DPAAE no cuenta con un Comité Paritario de Salud Ocupacional- COPASO o por lo menos un Grupo informal, que facilite y ayude a la capacitación y regularización de normas sobre Seguridad Industrial y Salud Ocupacional.

Igualmente, por su misma estructura en el FOPAE-DPAE, no existe una Comisión de Personal a través de la cual se logre un diagnóstico de necesidades para desarrollar la capacitación específica a cada uno de los integrantes de las diferentes áreas o coordinaciones.

Tampoco, a excepción del personal de planta de Gobierno, hay evaluaciones de desempeño, según lo determinado por el Departamento Administrativo de la Función Pública. La situación orgánica del FOPAE-DPAE no permite concertar objetivos y menos lograr la comunicación de los resultados producto de las evaluaciones, en forma oportuna.

No hay planes institucionales de incentivos establecidos y una política expresa al servicio del talento humano. Buena parte de las labores están a cargo de contratistas, quienes en algunos casos llevan hasta nueve (9) años *vinculados* a través de contratos y órdenes de servicio. A ellos no se puede exigir controles específicos, sobre el tiempo de servicio que se presta a la Entidad, a excepción de los resultados de sus informes y algunos reportes a los supervisores; sin embargo, éstos no cuentan con mecanismos legales para ajustar más los resultados de estos contratos. Lo contrario puede exponer a la Entidad a demandas laborales.

Se tiene, como aspecto positivo, de manera informal o virtual la conformación de Coordinaciones para atender lo misional y de apoyo y de grupos de trabajo, incluidos en las diferentes áreas, conformado por contratistas. De igual manera, se determinó

un adecuado compromiso encaminado a lograr, con base en responsabilidades individuales y colectivas, no solo los propósitos de la entidad sino su propia superación y bienestar.

Se carece de registros que evidencien la selección transparente del personal vinculado por contratos de prestación de servicios para las áreas misionales, lo cual sino es obligatorio o no está normado, si daría claridad y posibilidades a que muchas personas con perfiles apropiados presenten sus hojas de vida.

En desarrollo del trabajo, se evidenciaron algunas falencias relacionadas con:

- La escasa capacitación e inducción al personal contratado, la capacitación contratada es dirigida a la Defensa Civil, Cruz Roja y Bomberos; quienes a su vez deberían ser multiplicadores con los contratistas del FOPAE-DPAE.
- La poca utilización de los canales de comunicación en mejora de las relaciones humanas y atención al público, como parte del desarrollo y atención que se debe dar al talento humano.
- Carencia de estímulos por ser contratistas quienes cumplen buena parte misional.
- Se observa claramente relegados los funcionarios de la Secretaría de Gobierno que se encuentran ubicados en esta Entidad; al no contar con una comisión que les permita actuar y desarrollar funciones diferentes a las contempladas en el Manual de Funciones de conformidad con el cargo desempeñado.

3.3.5 Sistemas de Información

La Entidad realiza procesos de modernización en automatización, enfocados al diseño, implementación y mantenimiento de sistemas de información y aunque trabaja en red, la información no esta sistematizada y es soporte a otras áreas, especialmente administrativa. Se evidencian ingentes esfuerzo en el mejoramiento y sistematización de la información. De todas maneras se encuentra:

- Carencia de equipos modernos y actualizados para cubrir las necesidades de los pocos funcionarios y la cantidad de personas contratadas.
- Muchos contratistas no logran aprovechar eficientemente el tiempo y dar los mejores productos, por la carencia de equipos, lo cual incluye impresoras y programas o software adecuados, según requerimientos técnicos.
- La información producida por las diferentes dependencias, en gran parte no queda en el SIRE, al no contar con procedimientos o mecanismos que así lo exijan.
- El SIRE, aunque reporta una información oportuna varios de sus módulos no están actualizados. No se cuenta con un responsable de cada uno de los módulos del SIRE, que los actualice.
- Hay mucha información pero no esta soportada

- .No se tiene un *espejo o redundancia* de la información del SIRE del SDPAE.
- La atención de peticiones, quejas y reclamos al no estar sistematizada no permite efectuar un seguimiento óptimo, como tampoco una respuesta oportuna.
- No se cuenta con un sistema de comunicación que permita soportar y hacer el seguimiento a la información administrativa de la Entidad

3.3.6 Democratización de la Administración Pública

La entidad utiliza diversos canales de comunicación como e-mail, el SIRE, tres portales Web de información (FOPAE, intranet y SIRE), afiches, cartillas, algunos protocolos y volantes, entre otros, para informar al usuario sobre los diferentes servicios y programas con que cuenta; esta información ha sido vital para que se consulte mucho más el área técnica y se den mejores resultados.

Es bueno indicar que se han efectuado algunas acciones para consultar opiniones, necesidades y prioridades de los ciudadanos mediante el trabajo que se adelanta a través de los Comités Locales de Emergencia- CLES.

Un punto de resaltar es la operación de la red de comunicaciones de la SDPAE que opera en la Entidad. La amabilidad de sus operadores de radio, así como la atención, oportunidad y eficiencia en su servicio, la distinguen y le facilitan a los usuarios tener un servicio conforme a las obligaciones del FOPAE-DPAE.

Lo anterior resulta positivo, pero este componente es débil según lo evidenciado en los siguientes puntos:

- No existe un área de atención, habilitada para el ciudadano, donde este pueda obtener información y recibir orientación a sus peticiones, quejas y reclamos.
- No se cuenta con una guía o programa de control social que facilite al usuario el seguimiento y evaluación de los planes, proyectos, servicios y contratos, en una clara aplicación de principios como los de transparencia y publicidad.
- El FOPAE-DPAE, carece de un instructivo institucional para hacer más efectiva la planeación participativa de los usuarios, ciudadanos y los mismos funcionarios-contratistas.
- No hay programas de capacitación dirigidos a contratistas sobre los derechos a la participación ciudadana.
- La Entidad no cuenta con una adecuada sala de espera y horarios de atención preestablecidos que orienten al ciudadano.
- El servicio de conmutador, a pesar de la respetuosa atención que se presta a través de él, es complejo, especialmente cuando el usuario no conoce el número de la extensión con la que desea comunicarse.
- No se evidenció una cantidad representativa de mesas de trabajo específicas para la concertación de acciones, para la toma de decisiones.

- La rendición de cuentas a los ciudadanos solo se da de manera global como parte de toda la Administración Distrital.

Como aspectos positivos y que deben ser robustecidos, están el fortalecimiento de los Comités Locales de Emergencia- CLEs: la página Web, el SIRE; el gran contacto con ciudadanos en riesgo y la atención oportuna y humana de las emergencias que la DPAE atiende en Bogotá, a través de su Coordinación y el S-DPAE.

3.37 Mecanismos de verificación y evaluación

No existe un Plan General de Evaluación, de acuerdo con el panorama de riesgos de la organización, donde se refleja el riesgo asociado a los recursos, procesos y sistemas de información de la entidad.

Por otra parte, las diferentes dependencias de la Entidad no tienen mecanismos de identificación, verificación y evaluación adecuados para la autoevaluación, de tal forma que puedan demostrar, plasmar y difundir de manera precisa los logros y los resultados obtenidos a través del mejoramiento continuo. Son estos el SEGPLAN, PREDIS, programa denominado Presupuesto por Resultados, indicadores de gestión.

3.4 Documentación

De los resultados de la valoración de esta fase 2.26, se concluye que se encuentra en un Rango de Regular y en un Riesgo que se considera Mediano.

Los tres (3) componentes evaluados presentan las siguientes calificaciones: memoria institucional 3.3; manuales 1.5 y normas y disposiciones internas 2.00. No se evidenció un trabajo conforme a lo normado para la debida actualización de los procesos y procedimientos, teniendo en cuenta que faltan algunos y varios de los existentes están desactualizados, no los conocen o no son atendidos por los funcionarios. Los manuales son básicos para la toma de decisiones y la obtención de un mayor nivel de desarrollo y rendimiento institucional.

3.4.1 Memoria Institucional

En las dependencias evaluadas se estableció que operan los diferentes sistemas de información de la entidad: archivos, informes, memoria institucional y demás documentos. Este patrimonio se conserva de manera formal; se cuenta con un Centro de Documentación especializado donde los funcionarios y ciudadanos pueden consultar estudios y publicaciones, producto de la actividad misional del FOPAE y se inició un trabajo para el archivo administrativo, el cual se debe alcanzar bajo normas de administración y manejo documental

De todas maneras se hizo evidente que no todos los funcionarios entrevistados, utilizan adecuadamente esta memoria institucional como soporte para el desarrollo de programas, proyectos, decisiones y trabajos que adelanta la entidad, su manejo solo es normativo para conservar un archivo permanente y muerto.

Además se encuentra:

- En decisiones tomadas no se tuvo en cuenta la memoria institucional por cuanto el SIRE, el más importante soporte no esta actualizado, en algunos módulos. Tampoco se cuenta con una información que sirva de soporte a otras coordinaciones.
- Se presenta desorganización en los archivos. Solo en el 2005 se denotan actividades específicas para organizar el archivo institucional.
- La información contenida en los expedientes es incompleta y en ella no obran folios que indiquen la entrega y existencia de informes, actas, órdenes de pago, entradas de almacén.

Del análisis realizado por el Grupo Auditor a la muestra de los contratos seleccionados de los proyectos No. 7240, No. 7300, No. 7301, No. 7302 y No. 277, encontramos que cada una de las carpetas de los ochenta y siete (87) contratos seleccionados, presenta las siguientes falencias:

- No se tienen en cuenta normas de archivo.
- La foliación se hace en lápiz, la cual puede sustituirse con facilidad.
- Se encuentran folios sueltos.
- No reposan los informes o folios que señalen su entrega y ubicación, aspectos que no permite evidenciar y soportar los pagos efectuados.
- En muchas carpetas no reposan cuentas de cobro, órdenes de pago, actas de recibo a satisfacción de los bienes o productos como tampoco entradas o salidas de almacén con sus respectivas facturas y cuentas.
- Tampoco se halla actas de recibo e informes de supervisión o interventoría que señalen los avances y además, algo muy importante, las debilidades, incumplimientos contractuales y recomendaciones de éstos al contratista, tal vez por la carencia de un manual de interventoría y procedimientos específicos para tal fin.
- En el caso de las antenas y demás equipos para los acelerógrafos no se evidencia actas de recibo e instalación de los equipos pertenecientes a la red; tampoco entrada de almacén.

3.4.2. Manuales

Facilitan una adecuada delimitación de los niveles de autoridad y de responsabilidad, de acuerdo al literal d., artículo 4º, de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior es importante que esta Entidad cuente con sus manuales y los mantenga actualizados, lo cual está es una obligación gerencial normada, por la Constitución y las Leyes. Como debilidades se evidenciaron las siguientes:

- No existen manuales actualizados.
- No se efectúa la verificación de la aplicación de los manuales como parte de las labores que desarrollan los diferentes funcionarios. Esta sólo se realiza cuando hay problemas en algún área (registros contables, cruces de información, demoras en actos administrativos, reportes y otros), lo que conlleva a que la información no sea oportuna, ni confiable.
- No se logra trabajar conforme a lo establecido en las normas que regulan el SCI en los registros que soportan el desarrollo de los diversos procesos, como base del trabajo institucional y la toma de decisiones.
- No hay un Manual de Interventoría formalmente adoptado. Este debe contener aspectos tales como: objetivos generales de supervisión, funciones del interventor; formas de comunicación, responsabilidades del interventor; diagramas de flujo de los distintos contratos del FOPAE, sistema de manejo y control de los contratos, normas específicas de los Entes de Control y manejo para toda clase de contratos (consultoría, obra, suministro, prestación de servicios e interadministrativos).
- Además de lo enunciado, se pudo detectar que los procesos y procedimientos establecidos hasta el momento no tienen la necesaria difusión, están incompletos, son desactualizados y no conllevan a la racionalización de recursos, especialmente tiempo.

3.4.3 Normas y Disposiciones Internas

Al determinar la manera de utilización de normas y disposiciones, se encuentra que buena parte de ellas son conocidas en los niveles directivos y solo hasta ahora se están socializando con el personal a cargo. Las diversas áreas evaluadas y los funcionarios encuestados cuentan con ellas, poseen, conocen y examinan; están en la red para consulta y se tienen adecuados mecanismos de divulgación que faciliten su consulta y uso tanto a funcionarios como a ciudadanos.

Muchas normas y disposiciones resultan importantes por el mismo carácter de la entidad; por tanto se requiere un trabajo específico que permita continuar trabajando no solo en su adecuado archivo sino en la publicidad de su contenido, de tal manera que sean contempladas dentro del accionar técnico y jurídico que ejerce el FOPAE-DPAE, como coordinadora del SDPAE.

3.5 Retroalimentación

La evaluación de esta fase permitió determinar la constitución del Comité Coordinador de Control Interno y su función evaluadora y dinamizadora en el proceso de implementación del Sistema de Control Interno de la Entidad. Facilita conocer la existencia de planes de mejoramiento en el ámbito de todas las dependencias y el seguimiento que a éstos se hace, es decir su función de acompañamiento.

Los resultados muestran que este Comité no está establecido para el FOPAE-DPAE; existe en la Secretaría de Gobierno. Aún así el Director del FOPAE no asiste a estas reuniones ni lleva sugerencias para que se coadyuve en el fortalecimiento de la Entidad, así esta no tenga una estructura orgánica definida.

Como conclusión en la evaluación de esta fase, una vez analizados los diferentes componentes en las dependencias, se promedia un resultado de 1.35, calificación que ubica esta fase en un Rango Malo y en un Riesgo que se considera Alto.

Las calificaciones establecidas para esta Fase, por componentes fueron: Planes de mejoramiento 1.50 y Seguimiento a Planes de Mejoramiento 1.20.

3.5.1 Planes de Mejoramiento

Se cuenta con un (1) plan de mejoramiento resultado del ejercicio auditor; la Entidad, a pesar de sus debilidades no cuenta con éstos. Por tanto, vale la pena indicar que los planes de mejoramiento son una de las herramientas que facilitan cumplir los principios de igualdad, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad, entre otros, tal como lo indica el artículo 1º. De la Ley 87 de 1993 y subsanar y mitigar debilidades detectadas. No contar con ellos aumenta éstas, impide determinar las amenazas y no facilita la potencialización de las fortalezas y oportunidades; igualmente, impide detectar las falencias administrativas de una gestión. Es como si se considerara que todo marcha perfectamente, situación que no es válida en ninguna organización.

3.5.2 Seguimiento

Este solo se ha dado a través del avance al plan de mejoramiento exigido por la contraloría y solo de manera parcial, por cuanto, como lo señala este informe, subsisten o son reiterativos algunos hallazgos y observaciones registradas en el análisis de la cuenta del 2002. La Entidad no ha trabajado de manera óptima en acciones puntuales dentro de un plan de mejoramiento de tal manera que pueda ejercer un seguimiento. Este ejercicio muestra debilidades. Igualmente, los planes de mejoramiento interno no muestran el desarrollo de acciones correctivas y/o preventivas; el seguimiento para el mejoramiento continuo es tal vez una de las mayores debilidades institucionales.

3.6 Conclusiones Finales y Observaciones

Hallazgo Administrativo. Debilidades en la implementación del Sistema de Control Interno de la Entidad

Conforme a la evaluación efectuada en cada una de las dependencias informales (no están establecidas legalmente), del FOPAE-DPAE, seleccionas como muestra para el examen de las distintas fases y sus respectivos componentes, del Sistema de Control Interno, se halla que éste fue calificado en un rango considerado como Malo, con un Nivel de riesgo Alto al obtener una calificación de 1.95

De otra parte, El FOPAE-DPAE tiene serias deficiencias relacionadas con normas de archivo y manejo de las carpetas de los contratos analizados, dado lo siguiente: La foliación se hace en lápiz, la cual puede sustituirse con facilidad; hay folios sueltos; no reposan los informes o folios que señalen su entrega y ubicación, aspectos que no permite evidenciar y soportar los pagos efectuados; en muchas carpetas no reposan cuentas de cobro, órdenes de pago, actas de recibo a satisfacción de los bienes o productos como tampoco entradas o salidas de almacén con sus respectivas facturas y cuentas; no se halla actas de recibo e informes de supervisión o interventoría que señalen los avances y además, algo muy importante, las debilidades, incumplimientos contractuales y recomendaciones de éstos al contratista, tal vez por la carencia de un manual de y procedimientos específicos para tal fin.

4. OPINION DE LOS ESTADOS CONTABLES FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE

El examen practicado con base en los Estados Contables y las revelaciones hechas a través de las Notas a los Estados Financieros presentados por la Entidad, Plan de Mejoramiento, Libros y Registros Contables, nos permitió emitir Opinión con Salvedades, basados en que el Sistema de Control Interno Contable no tiene preescritos procesos y procedimientos actualizados para dar aplicación a las normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera, económica y social y por ende no se reflejan en los Estados Contables los valores de bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados por la Entidad.

La evaluación al Sistema de Control Interno Contable practicada al Fondo de Prevención de Atención de Emergencias FOPAE, se basó en la Circular Externa 042 de 2001 expedida por el Contador General de la Nación, Numeral 5º.

A continuación se relacionan los hallazgos detectados en el FOPAE-DPAE que

afectaron la razonabilidad de los estados contables y que sustentaron la opinión de los estados contables³:

- Hallazgo Administrativo: Incumplimiento Circular Externa 042/2001, Numerales 5.1 y 5.2.
- Hallazgo Administrativo: Incumplimiento a la presentación de las Notas de Carácter Específico de los Estados Contables.
- Hallazgo Administrativo: Manejo inadecuado de los bienes de la entidad.
- Hallazgo Administrativo.1. Manejo contable inadecuado de los bienes entregados a terceros (comodatos).
- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

No obstante, el contratista Javier Pava Sánchez, fue objeto del hurto de una cámara digital y un radio portátil, que le fueron entregados para el cumplimiento de sus actividades en la entidad, avaluados en \$3.024.120.00.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

En cumplimiento de la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

A la contratista Diana Arévalo Sánchez, le fue hurtado el radio portátil avaluado por \$1.450.000.00, de los cuales la compañía aseguradora indemnizó la suma de \$1.232.200,00 quedando un deducible de \$217.800.00

³ Los Hallazgos Administrativos relacionados corresponden a los numerales 4.4.1; 4.4.2; 4.4.4; 4.4.6.1; 4.4.13, así como los Administrativos con Incidencia Fiscal plasmadas en los numerales 4.4.6.2.1. al 4.4.6.2.6. del Informe Final de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al FOPAE

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

El contratista Gustavo Ladino Delgado ordenó entregar una motobomba del alta presión a la Unidad de Rescate, para atender una emergencia, en su calidad de coordinador de emergencias, la cual fue hurtada del camión en el que se movilizaron para la atención de la misma.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

Al contratista Jairo Antonio Naranjo Barreto le fue hurtado un radio portátil del vehículo a su cargo, el cual tiene valor en libros de \$550.368.23, cifra que se refleja en los estados financieros. Sin embargo, realizado el trámite administrativo correspondiente ante la aseguradora, no fue aceptada por cuanto los amparos no contemplaban el hurto simple, tipificado en este caso.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

Según lo establecido en la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

El contratista William Alfonso Tovar Segura, perdió el radio portátil en un operativo de rescate, en el cual participaba, cuyo valor de reposición es de \$1.519.890.00; una vez adelantado el trámite administrativo ante la aseguradora, se indemnizó el valor de \$803.890.00, quedando un deducible de \$716.000.00 que debería cancelar el contratista.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Por la pérdida de bienes y/o elementos.

De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 001/2001 emanada de la Secretaría de Hacienda, así como el instructivo 31/2003, las entidades deben garantizar la custodia y protección de los bienes de propiedad de la entidad.

Por autorización de Director de la época Dr. José Fidel Torres Páez, se entregaron elementos al Cuerpo Oficial de Bomberos, según consta en la solicitud de elementos No. 96/019 del 13-02-96, acta de entrega sin número de enero 11 de 1996 y baja de almacén No. 015 del 13/02/96, por valor de \$13.570.093.60 de los cuales, una vez efectuadas las reclasificaciones y el inventario físico se determinaron faltantes por valor de \$2.302.800.00 que corresponde a dos (2) motosierras y una carpa para campamento.

- Hallazgo Administrativo. Manejo contable inadecuado a las obligaciones Contingentes.

5. EVALUACION DE LA GESTION

La Entidad presentó a la Contraloría un (1) Plan de Mejoramiento como resultado de los hallazgos administrativos detectados en el ejercicio auditor a la vigencia 2002. Conforme a ello la Contraloría de Bogotá, realizó Auditoría de Seguimiento durante el año 2004, resultados que conoce la Administración.

Aún así son reiterativas algunos Hallazgos Administrativos a los estados Contables, en lo relacionado con Presentación de la notas específicas de los Estados Financieros; la cuenta litigios y demandas y el Sistema de Control Interno Contables (manuales de procedimientos, manejo centro de reserva, manejo de la cuenta bienes entregados a terceros), las cuales aparecen en el análisis al Componente de Integralidad de Estados Contables.

Sobre el compromiso para la presentación de manuales actualizados conforme a la estructura del FOPAE, se considera la necesidad de que la Entidad tenga plazo hasta el mes de octubre de 2005, el cual se considera un plazo prudencial para conocer si se aprueba la, necesaria, indispensable y conveniente, reestructuración del FOPAE.

Una vez evaluada la gestión y los resultados alcanzados en el 2004, vale la pena señalar que se detectaron treinta y un (31) Hallazgos de los cuales diecisiete (17) son de tipo administrativo; trece (13) tienen incidencia Fiscal, por valor de \$339.4 millones y uno (1) es de carácter disciplinario.

Finalmente vale la pena señalar que únicamente la consolidación legal del FOPAE como una Entidad con planta de personal propia y suficiente, debidamente reestructurada para el servicio de la Ociudad, fundada en el conocimiento, consolidación del tema y posicionamiento a nivel de Bogotá, el cual sin duda ha venido adquiriendo y fortaleciendo con el paso de los años, puede garantizar la debida atención de las funciones que se le han encomendado en el Acuerdo No. 011 de 1987, el Decreto No. 652 de 1990, las que le estipula el Decreto No 332 de 2004, las que le estableció el Plan de Ordenamiento de Bogotá- POT y los servicios que fueron mencionados

Los resultados del examen y los resultados de la evaluación al Control Interno de la Entidad, nos permiten conceptuar que la gestión adelantada por la administración de esta dependencia no acata debidamente las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones; no garantiza un efectivo Sistema de Control Interno y no refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, lo cual no le permitió cumplir con la debida efectividad con los planes, programas, metas y objetivos propuestos.

Por todas las consideraciones descritas sobre su gestión la cual no fue económica, eficaz, ni eficiente, el concepto sobre la misma es Desfavorable.

Sobre la Gestión de la entidad se detectaron diversas falencias, entre ellas las siguientes:

- Hay carencia de políticas ambientales o adopción de las existentes en el orden nacional para el tema.
- No fueron concertados los compromisos entre la DPAE y el DAMA los cuales se debieron recoger en el Planes Institucional de Gestión Ambiental -PIGAs- dentro del cual la institución, según su tema o misión particular, debe establecer las directrices para el armado y evolución de los escenarios en los cuales participa como actores institucionales. De otra parte la Entidad no tiene gestión ambiental interna para el uso eficiente de los recursos que utiliza, agua, energía papel, entre otros.
- El Balance Social se presenta sin el debido contenido de información, así se hubiera diligenciado los formatos de la Resolución No. 003 de 2002.
- La Entidad hizo énfasis en el desarrollo de contratos cuyo objeto corresponde a actividades propias de la labor misional, acudiendo para ello a la firma de convenios interadministrativos y contratos de prestación y órdenes de servicio, entre otros. Ello hizo que se utilizará más el 31.8% del presupuesto de inversión, ante la carencia de una planta de personal propia.

- Se detectan falencias en la operación de la red de acelerógrafos- RAB. Teniendo en cuenta la respuesta dada por esta Entidad a las observaciones de la Contraloría de Bogotá, que fueron complementadas con la información reportada por la RAB de los últimos años, esta Dirección Sectorial considera necesario realizar una verificación y análisis más profundo de la misma, que permita tener certeza para emitir un concepto más técnico y objetivo al respecto. Por lo Tanto este tema se incluirá en un estudio sectorial y en consecuencia se excluye como hallazgo fiscal de este informe.
- Son escasas las acciones mitigación y la labor de prevención es un tema en el que aún la institución no alcanza los fines esperados por la comunidad y la ciudad en general.
- Falencia en la red de comunicaciones del S-DPAE y en el montaje de las antenas las cuales están sobre bases que no atienden normas de sismo resistencia, dejando vulnerable el sistema.
- Debilidades en los procedimientos para el adecuado análisis y aprobación de los planes de emergencias por eventos masivos, situación que pueden llevar a situaciones de riesgo críticas o a un desastres de proporciones incalculadas.
- En la Red Hidrometereológica los tres (3) equipos para la medición de niveles de agua no han sido calibrados conforme al horizonte de sedimentación que presenta el cauce del río Tunjuelo y los datos suministrados por los elementos que la conforman no esta ligada metódicamente a un conjunto de información sistematizado que permita producir, recoger y procesar los informe de otras Entidades, para darle la utilidad indispensable a los datos reportados y, de acuerdo a ello, establecer un verdadero sistema de alertas.
- Muchos contratos se ejecutan a través de una o más disponibilidades presupuéstales a cargo de diversos proyectos de plan de desarrollo, a pesar de tener, según las Fichas EBI-D programas; localización; problema a resolver y justificación; una descripción; objetivos; metas; grupos de población; estudios que respaldan el proyecto y un flujo financiero, diferentes para cada uno (proyecto). Ello evidencia no solo la violación de normas sino, además, la falta de planeación en muchos de estos contratos. (hacia lo estrictamente indispensable, situación lleva a minar el gasto de inversión de la Entidad).
- Se comprobó el incumplimiento de la función de los interventores o supervisores de los objetivos contractuales de contratos y órdenes de servicio, al no contemplar aspectos mínimos de interventoría, careciendo de paso de un manual para el efecto. La mayor parte de los informes no contienen observaciones que den valor agregado a su accionar.
- El FOPAE-DPAE, cuenta con más de cuatrocientos cincuenta y dos (452) estudios que han permitido el conocimiento oportuno del tema; sin embargo, algunos de éstos no han tenido el fin para el cual fueron contratados, especialmente en lo relacionado con obras de control y mitigación del riesgo, por lo cual se fueron señalados como Hallazgos Administrativos con incidencia Fiscal.

- Son demorados los pasos para el cumplimiento de una labor, lo que conduce a represamientos y demoras injustificadas que traumatizan la gestión institucional, aspectos que se evidencian en el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable con prioridad alta; la reinvasión de predios adquiridos en los procesos de reubicación; demora en las demoliciones con los consiguientes problemas de inseguridad y salubridad ante la carencia oportuna de adecuación de predios y , finalmente, en el reasentamiento de familias que en desarrollo del proceso y con tal propósito, invaden sitios objeto de reubicación.
- Existen demoras y son inoportunas las medidas preventivas adelantadas, lo cual ocasiona situaciones de emergencia, en gran parte por la escasez presupuestal del FOPAE.
- Para el cumplimiento de sus funciones y servicios, múltiples por demás, en el año 2004, el FOPAE-DPAE, como oficina adscrita a la Secretaría de Gobierno contó con ocho (8) personas de planta de la citada Entidad y un promedio de 228 contratistas, los cuales fueron vinculados a través de unos 287 contratos de prestación de servicios y órdenes de prestación de servicio por valor de \$3.334.5 millones. Tal situación hace que esta Entidad sea vulnerable a múltiples situaciones dada su débil estructura orgánica y la dependencia que tiene de sus contratistas.

A continuación se relacionan los hallazgos relacionados con la evaluación del Plan de Desarrollo:

- Hallazgo Administrativo: Debilidades en la atención y prevención de incendios forestales.
- Hallazgo Administrativo: Falencias para el adecuado análisis y aprobación de los planes de emergencias por eventos masivos.
- Hallazgo Administrativo: Debilidades para la adecuada operación de la Red de Telecomunicaciones del S-DEPAE
- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Perdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-552-99, por valor de \$42.293.668, con Investigaciones Geotécnicas, el cual tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al *“Estudio riesgos por remoción en masa, evaluación alternativas mitigación y diseño obras Barrio El Pinar”* y el Contrato No. CIT-608-99, para la interventoría del anteriormente mencionado, con Jairo Lozano, por valor de \$14.000.000, siendo su valor efectivo \$7.000.000, considerando que corresponde a una interventoría para dos contratos; la finalidad de ambos se pierde.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-241-00, por valor de \$38.989.313, con Hidrogeología y Geotecnia Ambiental, que tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al “Riesgo por remoción en masa, diseño de obras de control, protección y estabilización Barrio San Cristóbal Sur” y el Contrato No. CIT-251-00, con Análisis Geotécnicos Colombianos, para la interventoría del anteriormente mencionado, por valor de \$13.491.800, el cual se ejecuta para hacer la interventoría de éste se pierden. Consecuentemente la finalidad para la cual se contrataron, tanto el de consultoría como el de interventoría, no se cumple.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-314-00, por valor de \$24.400.000, con GEOURBANO Ltda., que tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al “Riesgo por remoción en masa diseño de obras de control, protección y estabilización Barrio Domingo Laín” y el Contrato No. CIT-307-00, con INGEMETRICA Ltda., para la interventoría del anteriormente mencionado, por valor de \$12.132.500, el cual se ejecuta para hacer la interventoría de éste y otro contrato, más. Por tanto, considerando la proporcionalidad correspondiente, el objeto de esta interventoría, por valor de \$6.066.250 (el valor total del contrato dividido por dos interventorias), también se pierde. Consecuentemente la finalidad para la cual se contrataron, tanto el de consultoría como el de interventoría, no se cumple.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-098-02, por valor de \$28.243.100, con Ingemetrica Ltda, que tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al “Estudio de riesgos por remoción en masa y diseño de obras de control, protección y estabilización Barrio El Triunfo” y el Contrato No. INT-093-02, con Luís Jairo Pérez Bello, para la interventoría del anteriormente mencionado, por valor de \$4.500.000, el cual se ejecuta para hacer la interventoría de éste se

pierden. Consecuentemente la finalidad para la cual se contrataron, tanto el de consultoría como el de interventoría, no se cumple.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-426-02, por valor de \$32.445.200, con INGECIENCIAS S.A., que tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al “Estudio de riesgo por fenómeno de remoción en masa y diseños detallados de obras de control, protección y estabilización Barrio San José Sur Oriental” y el Contrato No. INT-445-02, con Carlos Murcia, por valor de \$16.450.000, el cual se ejecuta para hacer la interventoría de éste y dos (2) contratos, más se pierde. Por tanto, considerando la proporcionalidad correspondiente, el objeto de esta interventoría, por valor de \$5.483.333,33 (el valor total del contrato dividido por dos interventorías), este valor se pierde, por cuanto no se realiza ningún tipo de obra de mitigación del riesgo conforme a los estudios contratados y su consultoría.. Consecuentemente la finalidad para la cual se contrataron, tanto el de consultoría como el de interventoría, no se cumple

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.

Al realizar el análisis de los Contratos de Consultoría remitidos, encuentra que de éstos, no cumplieron el fin mencionado, el Contrato No. CCS-0468-02, por valor de \$63.858.000, con GEOCING Ltda., que tiene como alcance el Diseño de Obras, cuyo objeto correspondía al “Estudio de riesgo por remoción en masa y diseño detallado de obras de control, protección y estabilización Barrio Casa Grande. Mirador de La Estancia” y el Contrato No. INT-469-02, con GEOURBANA Ltda., para la interventoría del anteriormente mencionado, por valor de \$8.073.600, el cual se ejecuta para hacer la interventoría de éste, se pierden por cuanto no se realiza ningún tipo de obra de mitigación del riesgo conforme a los estudios contratados y su consultoría.. Consecuentemente la finalidad para la cual se contrataron, tanto el de consultoría como el de interventoría, no se cumple.

- Hallazgo Administrativo de Carácter Fiscal: Pérdida de la inversión por la contratación de un diseño para la Quebrada Limas, el cual presenta fallas que llevan a cambios estructurales en la ejecución de la obra y a su deterioro.

- Hallazgo Administrativo: Demoras en los procesos de adquisición de reubicación de familias en alto riesgo no mitigable.
- Hallazgo Administrativo: Demoras en los procesos de adecuación (demolición de predios, recuperación y rehabilitación) situación que viene generando factores de inseguridad a residentes vecinos
- Hallazgo Administrativo: Carencia de medidas para la recuperación y rehabilitación de predios y su incorporación como suelos de protección
- Hallazgo Administrativo: Invasión de predios que fueron adquiridos en desarrollo de procesos de reubicación por alto riesgo no mitigable
- Hallazgo Administrativo: Por procesos de invasión de familias nuevas en sectores en alto riesgo no mitigable, buscando ser objeto de procesos de reubicación

En la tabla 1, se presenta el consolidado de los hallazgos administrativos de carácter fiscal con su respectivo monto.

Tabla 1

HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER FISCAL DEL FONDO FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS- FOPAE	
NUMERAL	VALOR
Perdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.	49.293.668
Perdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.	52.481.113
Perdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.	30.466.250
Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.	32.743.100
Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin	37.928.533
Pérdida de la inversión por la contratación de estudios que no llegaron a su fin.	71.931.000
Pérdida de la inversión por la contratación de un diseño para la Quebrada Limas, el cual presenta fallas que llevan a cambios estructurales en la ejecución de la obra y a su deterioro	59.219.200
Por la pérdida de bienes y/o elementos.	400.200
Por la pérdida de bienes y/o elementos.	217.800
Por la pérdida de bienes y/o elementos.	520.000
Por la pérdida de bienes y/o elementos	1.115.073
Por la pérdida de bienes y/o elementos.	716.000
Por la pérdida de bienes y/o elementos.	2.302.800
13	339.422.627

Fuente: Resultados Proceso Auditor

6. FENECIMIENTO FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS-FOPAE

Por el concepto desfavorable sobre la Gestión y Resultados de la Entidad, la baja calificación del Sistema de Control Interno, la opinión con salvedades expresada en el dictamen sobre la razonabilidad de los Estados, la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia 2004, no se fenece.

El examen practicado con base en los Estados Contables y las revelaciones hechas a través de las Notas a los Estados Financieros presentados por la Entidad, Plan de Mejoramiento, Libros y Registros Contables, nos permitió emitir Opinión con Salvedades, basados en que el Sistema de Control Interno Contable no tiene preescritos procesos y procedimientos actualizados para dar aplicación a las normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera, económica y social y por ende no se reflejan en los Estados Contables los valores de bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados por la Entidad.

7. POLÍTICA EN ATENCION Y PREVENCIÓN EMERGENCIAS

En 1985, con la erupción del Nevado del Ruiz y en consecuencia la desaparición de la ciudad de Armero, originó un debate Nacional para formular políticas públicas nacionales y regionales sobre prevención y atención de emergencias.

En 1986, con la asesoría del PNUD y otros organismos internacionales, se realizaron estudios y alternativas para la formulación del sistema, creándose la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, mediante la Ley 46 de 1988, que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se otorgan facultades especiales al Presidente de la República para su reglamentación, la unificación de normas vigentes y organización del Sistema y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se concreta con el Decreto Extraordinario 919 de noviembre de 1989 vigente en la actualidad.

El Decreto 919 de 1989, en el artículo 1º señala que *“El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ésta constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los siguientes objetivos:*

a) Definir la responsabilidad y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación,

reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad,

b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad.

c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad.”

El Decreto así mismo establece en el Artículo 3° que *“La oficina Nacional para la Atención de Desastres elaborará un Plan Nacional para la prevención y Atención de Desastres, el cual, una vez aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, será adoptado mediante Decreto por el gobierno Nacional.*

El Plan incluirá y determinará todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial, como del orden nacional, regional y local que se refieran, entre otros, a los siguientes aspectos:

a) Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastre y calamidad pública.

b) Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional.

c) La educación, capacitación y participación comunitaria.

d) Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local.

e) La coordinación interinstitucional e intersectorial.

f) la investigación científica y los estudios técnicos necesarios.

g) Los sistemas y procesamientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención”.

6.1 Política en Bogotá

En Bogotá, mediante Acuerdo 11 de 1987, se crea el Fondo y la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Capital, que comienzan a operar conjuntamente con la Oficina coordinadora a partir de 1992 en cumplimiento a los requerimientos del Decreto 919 de 1990.

A partir de la elección popular de Alcaldes en 1988, las administraciones regionales y locales empezaron a trabajar el tema, adicionalmente con la Ley 9 de 1989, sobre la reforma municipal, se imparten instrucciones sobre Planes de Desarrollo se inclusión la Prevención y Atención de Desastres en ellos.

En 1992, se elabora el primer Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres, PAD, como parte integrante del Plan de Desarrollo “Prioridad Social”. A partir de este Plan, las administraciones siguientes por ordenamiento legal, han incluido en sus respectivos planes, programas relacionados con la prevención y atención de emergencias.

Con la expedición del Decreto 723 del 15 de octubre de 1999, se organiza el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias, SDPAE, herramienta de integración y coordinación, tanto en la inversión como en la gestión de las entidades que forman parte del Sistema. El SDPAD, se define como el conjunto de entidades públicas y privadas, así como las políticas, normas, recursos, procedimientos y metodologías, organizados para minimizar los daños o alteraciones en las condiciones de vida de los bogotanos causados por emergencias ocurridas en la ciudad.

El Decreto 919, en el artículo 6 del de 1989 establece que *“Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en cuenta en los Planes de Desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales”* el Distrito Capital cuenta con políticas en la materia dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo de Bogotá D.C..

El Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, en el Subtítulo 5 se identifican e ilustran las condiciones relacionadas con la identificación y manejo de las zonas sujetas a amenazas y riesgos desde los Artículos 128 al 144 señala aspectos relacionados con: Áreas urbanas en amenaza por inundación, Medidas para mitigar el riesgo de inundación, Adecuación Hidráulica del río Bogotá, Obras para el drenaje pluvial y sanitario, Medidas estructurales para mitigar el riesgo por desbordamiento del río Tunjuelo, Áreas rurales en amenaza por inundación, Áreas urbanas en amenaza por remoción en masa, Medidas estructurales para la mitigación del riesgo en las zonas de extracción minera; Medidas estructurales para la mitigación del riesgo en las zonas aledañas a las quebradas en los cerros; Áreas rurales en amenaza por remoción en masa; Zonas prioritarias sujetas a análisis de riesgo en el D. C; Artículo 139. Monitoreo de amenazas; Rehabilitación de zonas desocupadas en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable; Condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o riesgo alto y medio; Obligatoriedad de análisis de riesgos; Transitoriedad del complejo petroquímico de Puente Aranda y Microzonificación Sísmica en el D. C.

En el *Plan de Desarrollo Para Bogotá D.C. 2004 – 2008 “Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra La Pobreza Y La Exclusión”*. Adoptado mediante el

Decreto Número 119 de Junio 3 de 2004, En el marco del capítulo 2° EJE URBANO REGIONAL en el artículo 11 define como el Objetivo de este eje es Avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo.

Las políticas del Plan en materia de prevención y atención de emergencias se encuentran ilustradas en el artículo 12° del Decreto 119 de 2001 dentro de las Políticas del Eje Urbano Regional:

1. Hábitat: El hábitat, asociado a los espacios donde transcurre la vida, será el referente de identidad para las comunidades y un criterio rector de la acción pública, a fin de elevar la calidad de vida mediante el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios, y de reconocimiento a los valores de los grupos sociales y culturales, dando prioridad a las zonas en condiciones de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad. Se implementarán evaluaciones cualitativas de las UPZ en términos de su aceptación, pertenencia y expectativas.

4. Sostenibilidad ambiental: La construcción colectiva del equilibrio entre el sistema ambiental y los procesos de uso y aprovechamiento de los recursos es una condición fundamental para preservar la estructura ecológica principal; asegurar la distribución equitativa de los beneficios ambientales; procurar la calidad ambiental necesaria para la salud, el bienestar y la productividad; proteger las áreas de sustento, y promover en las empresas y la ciudadanía una cultura que garantice los derechos colectivos y del ambiente. La gestión ambiental tendrá como propósitos recuperar y mantener la calidad del agua, del aire y del suelo, mejorar la calidad sensorial percibida, conservar la biodiversidad, implementar medidas para la estabilidad climática y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos.

8. GESTION SOCIAL

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al FOPAE se realizaron algunas observaciones relacionadas con la participación de la comunidad en el accionar de la entidad.

El *"Sistema de Información para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias de Bogotá- SIRE*, como soporte para la toma de decisiones, es una herramienta importante que todavía tiene módulos que no tienen información, por no tener responsables en esta tarea.

Se detectaron fallas en la democratización de la labor administrativa, sin una oficina de atención al usuario que coadyuve a sus requerimientos y facilite el adecuado control social y ambiental. Sin duda son muchos los factores que aún subsisten e influyen para que los objetivos del Sistema de Control Interno no tengan la debida atención y se establezcan los aspectos que deben orientar la aplicación del control interno⁴.

Además de lo anotado, el insuficiente espacio físico para el desarrollo de las actividades laborales y la carencia de un sistema de información integrado para el buen desarrollo de las actividades administrativas que cumplen tanto las ocho (8) personas de la Secretaría de Gobierno, (sin comisión en el FOPAE), como los mismos contratistas de la Entidad, quienes por la carencia casi total de personal de planta deben desempeñarse en actividades misionales, afectan el buen desarrollo de las actividades diarias, el mismo trabajo misional y los objetivos de la organización.

Es bueno indicar que se han efectuado algunas acciones para consultar opiniones, necesidades y prioridades de los ciudadanos mediante el trabajo que se adelanta a través de los Comités Locales de Emergencia- CLES.

Un punto de resaltar es la operación de la red de comunicaciones de la SDPAE que opera en la Entidad. La amabilidad de sus operadores de radio, así como la atención, oportunidad y eficiencia en su servicio, la distinguen y le facilitan a los usuarios tener un servicio conforme a las obligaciones del FOPAE-DPAE.

Lo anterior resulta positivo, pero este componente es débil según lo evidenciado en los siguientes puntos:

- No existe un área de atención, habilitada para el ciudadano, donde este pueda obtener información y recibir orientación a sus peticiones, quejas y reclamos.
- No se cuenta con una guía o programa de control social que facilite al usuario el seguimiento y evaluación de los planes, proyectos, servicios y contratos, en una clara aplicación de principios como los de transparencia y publicidad.
- El FOPAE-DPAE, carece de un instructivo institucional para hacer más efectiva la planeación participativa de los usuarios, ciudadanos y los mismos funcionarios-contratistas.
- No hay programas de capacitación dirigidos a contratistas sobre los derechos a la participación ciudadana.

⁴ Artículo 4º., de la Ley 87 de 1993. Elementos del Sistema de Control Interno.

CONCLUSIONES

La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias—DPAE, es la oficina gubernamental adscrita a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que define las políticas e integra las acciones de prevención de riesgos y atención de desastres de las diferentes entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias - SDPAE.

A través de la DPAE se organiza y establecen normas alrededor del tema, teniendo para ello al Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) como fuente de recursos, la que recibe el 0.5% de los ingresos corrientes tributarios del Distrito.

El FOPAE-DPAE tuvo una asignación presupuestal definitiva de \$17.382.1 millones. De ellos \$727.7, un 4.4%, se apropiaron para gastos de funcionamiento y el restante 95.6%, equivalente a \$16.654.3, fue para inversión.

Para atender la inversión del Plan de Desarrollo “*Bogotá para Vivir, todos del mismo lado*”, fue destinada la suma de \$2.893.6 millones, de los cuales esta dependencia ejecutó \$2.850.1 millones (98.5%) y para el segundo, “*Bogotá Sin Indiferencia*”, de \$13.760.6 millones, de los cuales solo ejecutó, \$10.110.5 (73.4%), para adelantar los proyectos planteados.

Para los dos (2) Planes de Desarrollo se asignó para inversión un total de \$16.654.3, ejecutando tan solo \$12.960.7 millones. En total, el FOPAE logró una ejecución del 77.8%, valor porcentual que muestra el escaso avance presupuestal que lograron los proyectos, programas y acciones planteadas por la DPAE; conforme a lo señalado dejó de ejecutar el 22.2%. Lo anterior se dio considerando que una de las apropiaciones altas, la del proyecto 7240, “*Atención de Emergencias*”, la cual fue de \$4.403.0 millones, tuvo una ejecución de tan solo \$1.172.7 millones, valor escaso, por cuanto éste solo va para atender emergencias y las que tuvo la ciudad, fueron subsanadas con este valor. El resto volvió a las arcas de la ciudad.

El Sistema de Control Interno del FOPAE el cual, obtuvo una calificación de 1.95 para la vigencia 2004, que lo ubica en un rango Malo, con nivel de riesgo Alto por cuanto carece, por su misma estructura orgánica de una Oficina Asesora⁵ y presenta serias deficiencias en múltiples componentes del Sistema.

En la parte técnica el “*Sistema de Información para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias de Bogotá- SIRE*”, como soporte para la toma de decisiones, es una herramienta vital pero hay módulos que no tienen información, al no existir

⁵ Es asesorada parcialmente por la Oficina Asesora de Control Interno de la Secretaría de Gobierno y por su misma estructura no tiene un Sistema propio .

responsables para esta tarea. De igual manera se detectan fallas en la democratización de la labor administrativa, sin una oficina de atención al usuario que coadyuve a sus requerimientos y facilite el adecuado control social y ambiental. Sin duda son muchos los factores que aún subsisten e influyen para que los objetivos del SCI⁶ no tengan la debida atención y se establezcan los aspectos que deben orientar la aplicación del control interno⁷.

En la gestión del Entidad fueron detectadas diversas falencias, además se evidenciaron diversas observaciones a la gestión del FOPAE las cuales si no se constituyen en Hallazgos Administrativos, si deben ser tenidas en cuenta como parte del mejoramiento continuo de la gestión institucional, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Finalmente vale la pena señalar que únicamente la consolidación legal del FOPAE como una Entidad con planta de personal propia y suficiente, debidamente reestructurada para el servicio de la Ociudad, fundada en el conocimiento, consolidación del tema y posicionamiento a nivel de Bogotá, el cual sin duda ha venido adquiriendo y fortaleciendo con el paso de los años, puede garantizar la debida atención de las funciones que se le han encomendado en el Acuerdo No. 011 de 1987, el Decreto No. 652 de 1990, las que le estipula el Decreto No 332 de 2004, las que le estableció el Plan de Ordenamiento de Bogotá- POT y los servicios que fueron mencionados

Los resultados del examen y lo anteriormente indicado nos permiten conceptuar que la gestión adelantada por la administración de esta dependencia no acata debidamente las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones; no garantiza un efectivo Sistema de Control Interno y no refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, lo cual no le permitió cumplir con la debida efectividad con los planes, programas, metas y objetivos propuestos.

Por todas las consideraciones descritas sobre su gestión la cual no fue económica, eficaz, ni eficiente, el concepto sobre la misma es Desfavorable.

Una vez evaluada la gestión y los resultados de el FOPAE en el 2004, fueron detectados treinta y un (31) Hallazgos de los cuales diecisiete (17) son de tipo administrativo; trece (13) tienen incidencia Fiscal, por valor de \$339.4 millones y uno (1) es de carácter disciplinario.

⁶ Ibídem.

⁷ Artículo 4º., de la Ley 87 de 1993. Elementos del Sistema de Control Interno.

ANEXO 1