

INSTITUTO DISTRITAL DE GESTION DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMATICO
AI Contestar Cite este Nro : 2016 IE3318 O 1 Fol: 1 Apex: 0

DE BOGOTÁ D.C.

Al Contestar Cite este Nro.:2016IE3318 O 1 Fol:1 Anex:0

AMBIENTE Origen: Sd:80 - OFICINA DE CONTROL INTERNO/RAMIREZ ARDILA DIANA CONSTANZA Destino: SUBD.PARA EL MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES/ASPRILLA CRUZ CAREO SEMINA de Gestión de Riesgos

Asunto: SEGUIMIENTO ESTRATEGIA DISTRITAL DE RESPUESTA EDR

Observ.: ANEXO: INFORME DE SEGUIMIENTO

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA

: CARLOS CIRO ASPRILLA CRUZ

Subdirector de Manejo de Emergencias y Desastres

DE

: DIANA CONSTANZA RAMIREZ ARDILA

Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO

: Seguimiento Estrategia Distrital de Respuesta EDR

Fecha

: Octubre 10 de 2016

Cordial Saludo, Ing. Asprilla,

A través de la presente comunicación, me permito remitirle el informe de seguimiento a la Estrategia Distrital de Respuesta EDR, en el cual se presentan observaciones, conclusiones y recomendaciones, frente a la información suministrada por la Subdirección para el Manejo de Emergencias y Desastres, la documentación publicada en la intranet de la entidad, y la normatividad aplicable vigente, en relación a la EDR, lo anterior en aras a propender por el cumplimiento de la misionalidad de la entidad.

De acuerdo al seguimiento realizado, surge la necesidad de realizar auditoria al servicio de respuesta que presta la entidad frente a situaciones de emergencia; la reunión de apertura de dicha auditoría se propone para el día viernes 14 de octubre a las 8:00 a.m., en la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, para lo cual se requiere la presencia de los grupos funcionales de: i) Respuesta y ii) Equipamientos y Centro de Reserva.

Agradezco su colaboración.

Cordialmente.

Jefe Oficina de Control Interno

10-10-2016

Proyectó: Tatiana Marcela Medina Mesa Zationa P

Revisó: Diana Constanza Ramírez Ardila

Aprobó: Diana Constanza Ramírez Ardila













Certificado Nº CO-SC-CER453496 Certificado Nº GP-CER453497

Diseño de políticas para el proceso de Coordinación del Sintema Distrital de Gestión del Rergo y el Cambio Climitoro, positón del conocimiento y análisis de los respo-de desastres y efectos del cambio climático, pestón para el reasentam endo de la población en alto riesgo, diseño y gestión de la construcción de obras e implementación de acciones dirigidas a la mitigación de nespos de desastres y de emergencias, promoción, educación y comunicación para la aprepiención de los inación y desarrollo de actividades operativas e institucionales y del Sis-tal de Gestión del Riesgo y Cambio Climatico (SOGR-CC), relacionadas o ficación, preparación y logistica para la activación de los sistemas de si raran y respuesta integral de emergencias en la ciudad de Bogota, D.C.



INFORME SEGUIMIENTO ESTRATEGIA DISTRITAL DE RESPUESTA -EDR-



1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de las funciones de la Oficina de Control interno y lo establecido en el programa anual de auditorías 2016, se proyectó realizar auditoria para verificar el grado de cumplimiento de lo preceptuado en la Resolución 603 de 2015, así como lo establecido en el Título IV del Acuerdo 002 de 2015 y en el artículo 10 del Decreto 579 de 2015, en lo relacionado con la Estrategia Institucional de Respuesta EIR. No obstante, se consideró pertinente solo realizar un seguimiento a la Estrategia Distrital de Respuesta EDR, dado que la entidad aún no cuenta con la EIR, de acuerdo a los argumentos expuestos en este documento.

2. DESARROLLO

2.1. Revisión normativa y documental

2.1.1 Normatividad

"La Estrategia Distrital de Respuesta tiene como objetivo orientar la atención integral, oportuna, eficiente y eficaz de las situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre, integrando procesos, procedimientos, protocolos, responsabilidades y recursos del SDGR-CC" (Acuerdo 002 de 2015, art 116). El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER, como entidad coordinadora del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SDGRCC, es la entidad responsable de emitir dichos lineamientos.

De acuerdo a la normatividad vigente, (ver Tabla 1), los lineamientos de la EDR, se encuentran enunciados dentro del Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático PDGRCC aprobado mediante el Acuerdo 002 de 2015; frente a la estrategia, en el título IV del acuerdo se exponen conceptos claves y niveles de responsabilidades, y de modo general los puntos básicos que debe contener la EDR, esperándose mayor especificidad en el Documento técnico de Soporte DTS, estipulado en el artículo 1 del mencionado acuerdo, como parte integral de la norma.

Tabla 1. Normatividad aplicable vigente

NORMATIVA	TÍTULO	NUMERAL (ES)
Acuerdo 546 de 2013 / Concejo de Bogotá	Distrital de Prevención y Atención de Emergencias -SDPAE-, en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-SDGR-	Art 11. Funciones de coordinación del SDGR-CC d). Ejercer las funciones de dirección, coordinación, seguimiento y evaluación del conjunto de las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para la



NORMATIVA	TÍTULO	NUMERAL (ES)
	crea el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgo y Cambio Climático "FONDIGER" y se dictan otras disposiciones"	ejecución de la Estrategia Distrital de Respuesta en las diferentes situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre.
Decreto 173 de 2014 / Alcalde Mayor de Bogotá	"Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración."	Art 3. Funciones del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER. 4). Ejercer las funciones de dirección, coordinación, seguimiento y evaluación del conjunto de las actividades administrativas, operativas y de comunicaciones que sean indispensables para la ejecución de la Estrategia Distrital de Respuesta en las diferentes situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre.
Decreto 579 de 2015/ Alcalde Mayor de Bogotá	"Por el cual se adopta el Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015- 2050 y se dictan otras disposiciones"	Art 2. Alcance Art 10. Estrategias Institucionales de Respuesta- EIR. Las entidades públicas que hacen parte del SDGR-CC deberán adoptar mediante actos administrativos las EIR en concordancia con la Estrategia Distrital de Respuesta e incorporarlo al Sistema Integrado de Gestión de la entidad, para lo cual tienen un plazo máximo de nueve meses a partir de la expedición de la metodología para su elaboración por parte del IDIGER.
Acuerdo 002 de 2015 / Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático	"Por el cual se aprueba el Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015-2050 y se dictan otras disposiciones"	Art 2. Alcance Título IV. Estrategia Distrital de Respuesta (Art 116-131
Resolución 603 de 2015 / Director del IDIGER	"Por la cual se adopta la Estrategia Institucional de Respuesta del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER"	Todos
Resolución 132 de 2016 / Director del IDIGER	"Por la cual se deroga el parágrafo 1 del artículo 7° de la Resolución No. 603 del 29 de diciembre de 2015"	Todos
Acuerdo 007 de 2016 / Consejo Directivo del IDIGER	"Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de las dependencias del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –	Todos

Fuente: Oficina de Control Interno - Recopilación normatividad vigente

IDIGER"

Por otra parte el Decreto 579 de 2015, "Por el cual se adopta el Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015- 2050 y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo 10, que las entidades públicas que hacen parte del SDGR-CC deberán adoptar mediante actos administrativos las EIR, en concordancia con la EDR e incorporarlo al Sistema Integrado de Gestión de la entidad, para lo cual

INFORME O ESTRATEGIA DISTRITAL



SEGUIMIENTO ESTRATEGIA DISTRITAL DE RESPUESTA -EDR-

tienen un plazo máximo de nueve meses a partir de la expedición de la metodología para su elaboración por parte del IDIGER.

En correspondencia con lo anterior, a finales de 2015 el IDIGER emite la resolución 603 de 2015, "Por la cual se adopta la Estrategia Institucional de Respuesta del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER", en donde además se establece que será responsabilidad de la Oficina Asesora de Control Interno del IDIGER la auditoría de la EIR, la cual tendrá como producto un informe que relacionará las observaciones evidenciadas que servirán como soporte para el levantamiento del respectivo plan de mejoramiento. Es necesario mencionar que se presenta una inconsistencia dado que se emite la resolución de adopción de la EIR del IDIGER, sin haberse formulado previamente la metodología estipulada en el artículo 10 del decreto 579 de 2015.

2.1.2 Documentación

La Oficina de Control Interno, procedió a verificar la documentación asociada a la Estrategia Institucional de Respuesta publicada en la intranet, encontrando lo siguiente:

- 1) Esquema de turnos de activación: En dicho documento se encuentran actualizados los nombres de los actuales directivos, no obstante se puede evidenciar que continúan en dicho esquema, personal contratista que ya no labora en la entidad y personal de planta dentro de áreas a las cuales ya no pertenece. Por ejemplo, i) Se encuentran dentro de la función de articulación local las siguientes personas Harolh Gómez, Martha Sofia Amaya y Juan David Ojeda, sobre lo que cabe aclarar que dichas personas ya no son contratistas de la entidad, y/o ii) En la función de Gestión Documental se encuentra la funcionaria Tatiana Medina, funcionaria que en la actualidad hace parte de la Oficina de Control Interno.
- 2) Código de comunicaciones: Formato desactualizado, publicados con logos del FOPAE y Bogotá Humana.
- 3) Programación anual de turnos: Sin Observaciones
- 4) Documento de la Estrategia Institucional de Respuesta: El documento disponible en la intranet referente a la EIR del IDIGER, está estructurado, teniendo como principales preceptos, los siguientes:
 - El objetivo general de la EIR, obedece a las funciones asignadas a la entidad a través de Protocolos Distritales de Respuesta.
 - Se establecen seis niveles de emergencia del 0 al 5.
 - Se orienta la estructura organizacional de la entidad en función de los diferentes niveles de emergencia, aplicando el sistema de Comando Incidente.
 - Se relacionan los procedimientos de la entidad con los Protocolos Distritales de Emergencia.



Periodo Vigencia 2016

- Se establece el procedimiento de activación de acuerdo a los niveles de emergencia.
- Se establece el Plan de Información Pública.

Posterior a la verificación de documentación y normatividad asociada, la Oficina de Control Interno realizó validación de la información con la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, obteniendo la siguiente información:

- El artículo 7 parágrafo 1, de la resolución 603 de 2015, fue derogado a través de la resolución 132 de 2016, lo anterior en relación con el plazo de divulgación y capacitación de la EIR.
- No se hace constar un documento técnico de soporte que sustente el Título IV. EDR, enunciado en el Acuerdo 002 de 2015.
- 3) Los servidores del IDIGER, no han recibido divulgación y/o capacitación referente a la EIR, no obstante la entidad atiende las emergencias de manera permanente.
- 4) El documento titulado EIR, disponible en la intranet corresponde realmente al documento PIRE. A pesar de existir una resolución en la que se adopta la EIR de la entidad, el documento que se encuentra disponible en la intranet corresponde al Plan Institucional de Respuesta a Emergencias PIRE, predecesor a la EIR; adicionalmente no se está aplicando en la entidad lo contenido en el documento PIRE, ya que este requiere del conocimiento de todos los servidores de la entidad y por otra parte los conceptos del documento difieren con los actuales lineamientos de la entidad, por lo tanto el documento publicado en la intranet no corresponde al título con que se enuncia y asimismo se encuentra obsoleto.

Dado lo anterior, se puede determinar que la entidad incumple la NTCGP-1000:2009, en su numeral 4.2.3., literales d) asegurarse de que las versiones vigentes y pertinentes de los documentos aplicables se encuentran disponibles en los puntos de uso; g) prevenir el uso no intencionado de documentos obsoletos, y aplicarles una identificación adecuada en el caso de que se mantengan por cualquier razón.

2.2. Contexto actual IDIGER – EDR

La nueva administración en coherencia con la Ley 1523 de 2012, está ajustando la estructura de la EDR toda vez que el acuerdo 002 de 2015, establece un enfoque diferente al modelo que se proyecta instituir en el IDIGER; a partir de lo anterior, el Subdirector de Manejo de Emergencias y Desastres, explica que se ha trabajado de manera prioritaria, durante la actual vigencia en el Marco de actuación que hace parte integral de la EDR tal y como se refleja en la imagen 1.

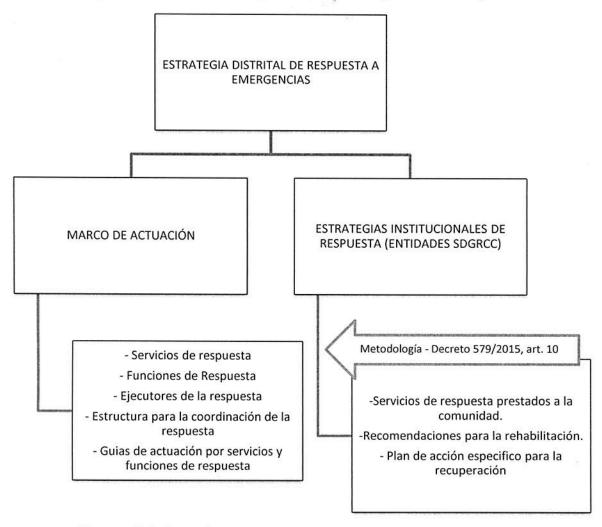
 La metodología para la formulación de EIR, establecida en el artículo 10 del decreto 579 de 2015, se generara una vez se culmine el marco de actuación.

CEC ET SOLIA



2) Como producto del trabajo realizado durante la actual vigencia en lo relacionado con la EDR, se presenta el marco de actuación con un 95% de ávance según lo informa la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres.

Imagen 1. Estructura Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias



Fuente: Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, 2016

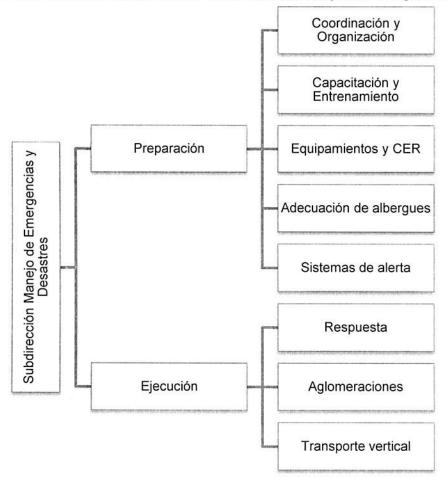
2.2.1 Marco de actuación

"El marco de actuación es un instrumento de las entidades del SDGRCC y tiene como fin optimizar la organización y coordinación para el manejo de emergencias. Constituye el componente esencial de la preparación para la respuesta, y como tal, orienta las demás acciones de preparación como son la capacitación, equipamiento, entrenamiento, la adecuación de alojamientos temporales y sistemas de alerta. De igual forma, orienta la

formulación e implementación de las Estrategias Institucionales de Respuesta (EIR), de cada entidad del Distrito Capital". (IDIGER 2016)

Teniendo en cuenta lo anterior, la estructura de la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, se organizó en concordancia con lo planteado en el marco de actuación, enfocándose en la preparación y la ejecución, como se observa a continuación:

Imagen 2. Estructura Organizacional Subdirección Manejo de Emergencias y Desastres



Fuente: Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, 2016

2.2.2 Estrategias Institucionales de Respuesta

De acuerdo con la revisión normativa, las entidades que conforman el SDGR CC, deben formular su EIR, con base en los lineamientos emitidos por la Entidad coordinadora que es IDIGER; para tal efecto la entidad debe generar una Guía metodológica basada en la Estrategia Distrital de Respuesta (Decreto 579, Art 10); respecto a la Guía Metodológica

INFORME SEGUIMIENTO ESTRATEGIA DISTRITAL DE RESPUESTA -EDR-



la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, informa que a la fecha no se ha elaborado la mencionada guía, dado que el marco de actuación debe brindar las directrices a seguir; el marco de actuación se encuentra en la última fase de formulación, por lo tanto la emisión de una guía metodológica para la formulación de la EIR, es el siguiente paso a seguir de acuerdo a la estructura de la EDR.

Una vez se establezca la metodología para la formulación e implementación de la EIR, para las entidades que conforman el SDGRCC, la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres, tiene proyectado establecer un grupo de trabajo encargado de asesorar el proceso de formulación e implementación de la EIR, y de igual forma realizar los seguimientos pertinentes, garantizando el correcto desarrollo de la EDR en su conjunto.

A pesar de lo anterior, la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres no presenta un organigrama de trabajo respecto a las actividades desarrolladas y por desarrollar, con lo que no se puede establecer con precisión la fecha de emisión de la metodología y formulación de la Estrategia Institucional de Respuesta de la entidad, la cual es objeto prioritario de auditoria, en cumplimiento de la misionalidad de la entidad.

2.3. Análisis

Evaluados los factores que impiden que actualmente exista una EIR, concertada para la entidad, es oportuno evaluar el grado de afectación, numerales: 1.2. Componente Direccionamiento Estratégico, 1.2.1. Planes, programas y proyectos (MECI 2014), y por otra parte es importante analizar la condición de riesgo, 1.3. Componente Administración del Riesgo (MECI 2014), a la que se enfrenta la entidad, con relación a la demora en establecer la EDR y la EIR, si se tiene en cuenta que la función de "dirección, coordinación, seguimiento y evaluación del conjunto de las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para la ejecución de la Estrategia Distrital de Respuesta en las diferentes situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre" (Decreto 546 de 2013, Art 11), no se puede desarrollar de forma integral al no existir una EDR concertada con las entidades que conforman el SDGR CC, y por otra parte se presenta un riesgo de cumplimiento, teniendo en cuenta que no se han adoptado totalmente los requisitos legales relacionados (ver Tabla 1).

Adicionalmente es imperativo evaluar cuál sería el comportamiento que tendrían los servidores de la entidad, al no tener conocimiento frente a la directriz de respuesta a la ciudad en la ocurrencia de una emergencia, ¿Qué puede suceder?, ¿Cómo puede suceder?, ¿La atención de emergencias únicamente contaría con la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres?, ¿Podría presentarse una crisis institucional?



Periodo Vigencia 2016

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

- 1) El IDIGER, como entidad coordinadora del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, está en proceso de ajuste a la Estrategia Distrital de Respuesta a partir de la definición del marco de actuación como componente básico de la estrategia, la cual se encuentra en la etapa final de formulación, documento que se constituye en el insumo principal para generar la guía metodológica que proporcionará los lineamientos a seguir en la formulación de las Estrategias Institucionales de Respuesta EIR, que deben adoptar las entidades que conforman el SDGR CC, a partir de lo anterior el IDIGER no presenta EIR vigente.
- 2) Los documentos alusivos a la EDR, publicados en la intranet, se encuentran desactualizados y con base en los argumentos expuestos por la Subdirección de Manejo de Emergencias y Desastres son obsoletos, toda vez que no corresponden al modelo conceptual que actualmente está trabajando la entidad.
- 3) La demora en concertar la EDR, genera riesgos de tipo estratégico y de cumplimiento normativo, resaltando que son varias las normas que se relacionan con el tema, entre ellas la resolución 603 de 2015, en la que se adopta una EIR, que a la fecha no se está aplicando en la entidad.
- 4) La estructuración de la EDR, no está basada en lo establecido en el acuerdo 002 de 2015, título IV, presentándose desarticulación entre los lineamientos que proporciona la norma Distrital y lo que está proyectando la entidad.

3.2. Recomendaciones

- 1) Establecer un Plan de Acción con su respetivo cronograma de actividades, en el que se especifiquen cada una de las acciones a desarrollar, los tiempos estimados y los productos a generar, en el marco de la formulación de la Estrategia Distrital de Respuesta, de tal forma que la Oficina de Control Interno pueda realizar seguimiento trimestral a las actividades propuestas, en aras a garantizar que exista una EIR, formulada para el IDIGER en el corto plazo y demás entidades del SDGRCC presenten un nivel de avance para el próximo año.
- Avanzar de manera prioritaria en la formulación y puesta en marcha de la EDR, especialmente en la generación de una guía metodológica para la formulación de EIR para las entidades que conforman el SDGR CC, de tal forma que el Distrito

INFORME SEGUIMIENTO ESTRATEGIA DISTRITAL DE RESPUESTA -EDR-



- cuente oportunamente con una estructura funcional para la atención de emergencias.
- Realizar un análisis normativo relacionado con la EDR y la EIR, identificando los enfoques y requisitos que se deben cumplir, evitando la aplicación de sanciones por parte de los entes de control.
- 4) Formular e implementar la EIR de la entidad, para lo cual es de vital importancia la divulgación y capacitación constante como se establece en la resolución 132 de 2016.
- 5) Manejar adecuadamente la documentación que se publica en la intranet, debido que este es un medio oficial y por tal motivo la información allí publicada se constituye como oficial.

APROBACIÓN.

Elaborado por Revisado y Aprobado por Tatiana Marcela Medina Mesa Profesional Universitario Oficina de Control Interno.

Revisado y Aprobado por Diana Constanza Ramírez Ardila Jefe Oficina de Control Interno.

Fecha: 29/09/2016 Fecha: 03/10/2016

Nota: Para una mayor información referente a este documento comunicarse con el responsable de la elaboración.