

110000-

Doctora
CLARA LOPEZ OBREGON
Secretaria de Gobierno de Bogotá, D.C.
Cra. 8 No. 10-65
Bogotá, D.C.

Ref. Pronunciamiento sobre *"La destinación a nivel local de los recursos dirigidos a la seguridad de la ciudad"*.

Respetada Señora Secretaria:

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, considera oportuno, necesario e importante pronunciarse acerca de la eficiencia, eficacia y efectividad con la cual se están destinando, en cada una de las localidades de Bogotá, los recursos dirigidos para garantizar la seguridad y convivencia de los ciudadanos.

En efecto, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control Fiscal se estima conveniente darle a conocer una serie de consideraciones que buscan promover la reflexión institucional entorno a la necesidad de fortalecer y optimizar los procesos de planeación, para garantizar el adecuado, oportuno y buen uso de los recursos públicos dirigidos a mejorar la seguridad ciudadana en las veinte localidades del Distrito Capital.

En primer lugar, es necesario recordar que la reforma administrativa adoptada mediante el Acuerdo 257 de 2006 *"Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"* conformó doce sectores administrativos, entre los cuales la Secretaría de Gobierno fue designada como la cabeza del sector de Gobierno, Seguridad y Convivencia¹ que tiene dentro de su misión la de velar por la convivencia y seguridad

¹ Artículo 49. Misión del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia. El Sector Gobierno Seguridad y Convivencia tiene la misión de velar por la gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional, vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital. (...)

"Al rescate de la moral y la ética pública"

ciudadana. De acuerdo con ello la Secretaría, a su digno cargo, le corresponde *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar la convivencia pacífica, el respeto de los derechos humanos, la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad"*.

Es así como la política pública para la seguridad, en Bogotá D.C., dirigida a disminuir los índices de delitos de mayor impacto, se ha venido ejecutado desde los distintos planes de desarrollo de las últimas administraciones, a través de varios programas, proyectos e instituciones, lo que ha significado la ejecución de importantes recursos económicos. En el cuadro 1, se muestran el número de proyectos y la cuantía de los recursos utilizados, tan solo en lo corrido de la actual administración.

CUADRO 1
PROYECTOS Y RECURSOS INVERTIDOS EN LA SEGURIDAD DE BOGOTÁ
VIGENCIAS 2008-2009

ENTIDAD	CANTIDAD DE PROYECTOS *		INVERSIÓN (Millones de pesos)	
	2008	2009	2008	PROYECTADA 2009
Secretaría de Gobierno	18	21	37.998,3	34.817,0
Fondo de Vigilancia	16	16	98.557,6	147.065,1
Fondo Desarrollo Local	22	36	6.750,8	10.095,8
TOTAL	56	73	143.306,7	191.977,9

* Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva"

Fuente: Para los FDL y Secretaría de Gobierno: Respuesta con radicado No. 20096410268981 del 21/07/09 de la Secretaría de Gobierno al oficio No. 1145-26 del equipo auditor. Las de FVS: Ejecuciones presupuestales según www.sdh.gov.co, consultada el día 03/08/09.

Es preciso advertir, que tales inversiones se encuentran dispersas en múltiples proyectos bajo la responsabilidad de distintas entidades distritales encargadas de su formulación y ejecución: la Secretaría de Gobierno, cabeza del sector, es ejecutora de proyectos a través de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia; el Fondo de Vigilancia y Seguridad, tiene como principal función la provisión de bienes y recursos en apoyo a los organismos de seguridad que operan en la ciudad, y las administraciones locales, a través de los FDL, ejecutan recursos para la seguridad y la convivencia en forma indiscriminada y desarticulada.

Como se observa, son varias las instancias de ejecución de los presupuestos asignados para la seguridad y la convivencia de la ciudad, situación que permite inferir una posible duplicidad de funciones, que contraría el espíritu del Acuerdo 257 de 2006, en cuanto a *"Distribuir de manera clara y precisa las competencias y funciones entre las diferentes entidades y organismos distritales"*. Tanto la Secretaría de Gobierno como el FVS y los FDL, ejecutan proyectos que tienen iguales o similares conceptos de inversión, en detrimento del

Artículo 51. Integración del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia. El Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia está integrado por la Secretaría Distrital de Gobierno, cabeza del Sector, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, el cual dará soporte técnico al sector, la unidad administrativa especial sin personería jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y por las siguientes entidades adscritas:

- a. Establecimiento Público: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- b. Establecimiento Público: Fondo de Prevención y Atención Emergencias - FOPAE.
- c. Establecimiento Público: Fondo de Vigilancia y Seguridad.

principio de planeación y de la adecuada coordinación sectorial, intersectorial transversal e interinstitucional, originando dispersión de esfuerzos, posible utilización inadecuada de recursos públicos, así como el incumplimiento de los fines de tales inversiones (Ver cuadro2).

CUADRO 2

INVERSION EJECUTADA EN SEGURIDAD
VIGENCIA 2008

Miliones de pesos

ENTIDAD	CONCEPTO DE INVERSION					TOTAL
	CONVIVENCIA	DERECHOS HUMANOS	VULNERA, REINSER Y DESPLAZ	SEGURIDAD	JUSTICIA	
Secretaría de Gobierno	16.479.2	1.983.1	9.141.6	9.795.0	599.4	37.998.3
Fondo de Vigilancia	5.190.3	0	0	93.020.7	346.6	98.557.6
Fondos Desarrollo Local	231.0	0	0	6.519.7	0	6750.8
TOTAL	21.900.5	1.983.1	9.141.8	109.335.4	946.0	143.306.7
INVERSION PROGRAMADA 2009						
Secretaría de Gobierno	12.428.3	2.134.0	10.737.8	7.729.4	1.787.5	34.817.0
Fondo de Vigilancia	15.698.0	0	0	131.161.1	206.0	147.065.1
Fondos Desarrollo Local	4.459.5	0	0	5.636.3	0	10.095.8
TOTAL	32.585.8	2.134.0	10.737.8	144.526.8	1.993.5	191.977.9

Fuente: Para los FDL y Secretaría de Gobierno: Respuesta con radicado No. 2009641026881 del 31/07/09 de la Secretaría de Gobierno al oficio No. 1145-28 del equipo auditor. Las de FVS: Ejecuciones presupuestales según www.sdh.gov.co, consultada el día 03/08/09

La distribución de los proyectos en los conceptos de inversión relacionados en el cuadro 2, se realizó de conformidad al objeto de estos, en cada entidad. Se observa, que coinciden en algunos de los conceptos, situación que confirma la duplicidad de inversiones en determinadas actividades, lo que permite colegir la falta de articulación del sector en la materia generando con ello una ejecución de recursos ineficiente.

Es claro que no obstante, las responsabilidades asignadas por el Acuerdo 257 de 2006, desde la Secretaría de Gobierno -Subsecretaría de Seguridad y Convivencia-, no se evidencia un claro proceso de planeación coordinado, integral y consolidado para la efectiva ejecución de estos recursos en forma sectorial, intersectorial transversal e interinstitucional; mucho menos se realiza un diagnóstico de las necesidades de cada una de las instituciones, que permita programar en forma unificada el plan de inversiones, y así evitar que cada institución ejecute el presupuesto según su criterio.

Esta situación es palpable en el caso de los FDL, donde se destinan recursos a la provisión de bienes y elementos para apoyar a los organismos de seguridad que operan en la ciudad, cuando ello es la principal función del Fondo de Vigilancia y Seguridad, ocasionando con ello duplicidades e ineficiencias, lo que puede derivar en una gestión antieconómica e ineficaz, de no llegarse a tomar los correctivos necesarios de manera oportuna, para garantizar economías de escala y la disminución de los delitos en la ciudad.

En el cuadro 3, se observan el monto de los recursos que se han ejecutado y se tienen proyectado ejecutar, durante las vigencias de 2008 y 2009, por parte de las localidades a través de los FDL.

CUADRO 3
RECURSOS INVERTIDOS EN SEGURIDAD POR LOS FDL
VIGENCIAS 2008-2009
 Millones de pesos

LOCALIDAD	2008*	2009**
Usaquén	348.2	775.0
Chapinero	338.3	1.109.2
Santafé	390.8	300.0
San Cristóbal	180.6	0
Usme	235.1	0
Tunjuelito	0	100.0
Bosa	109.0	440.0
Kennedy	721.2	855.0
Fontibón	193.6	445.0
Engativa	417.7	867.5
Suba	576.0	956.2
Barrios Unidos	365.0	210.0
Teusaquillo	300.0	218.8
Antonio Nariño	214.7	175.0
Mártires	198.8	405.1
Puente Aranda	1.055.3	1.250.0
Candelaria	78.1	220.0
Rafael Uribe	435.1	1.268.9
Ciudad Bolívar	593.1	500.0
TOTALES	6.750.8	10.095.8

* Presupuesto ejecutado
 ** Presupuesto programado

Fuente: FDL y Secretaría de Gobierno. Respuesta con radicado No 20096410268981 del 21/07/09 de la Secretaría de Gobierno al oficio No. 1145-26 del equipo auditor. Las de FVS. Ejecuciones presupuestales según www.fvs.gov.co, consultada el día 03/08/09.

Llama la atención, que las localidades con mayor inversión en seguridad y convivencia, no son las que presentan las mayores tasas de delitos de mayor impacto en la ciudad. El análisis más detallado de los conceptos de inversión a nivel local, se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 4
DETALLE DE LOS RECURSOS INVERTIDOS EN SEGURIDAD POR LOS FDL
VIGENCIAS 2008-2009**

INVERSION EJECUTADA EN 2008			
CONCEPTO	DESTINO	LOCALIDADES	INVERSION Millones de pesos
Campañas convivencia	Capacitación	11-18-19	153.0
Acciones para seguridad	Jóvenes	17	78.1
Dotaciones Policía	CAI MOVIL	13	300.0
	Camiones	8-12-16	275.1
	Chalecos	1-3-4-5-7-8-9-10-11-12-14-15-16-18-19	896.5
	Motos	1-2-3-4-5-7-8-9-10-11-12-14-15-16-18-19	4 215.3
	Radios	3-5-10-11-12-15-16-18-19	827.6
Interventoría		18	5.2
TOTAL			6.750.8
INVERSION PROGRAMADA 2009			
Acciones para la convivencia		17-9-8-10-11-16-2-18	1 540.9
Resolución de conflictos		10	100.0
Eventos lúdicos y rumba sana		1-7-8-12	275.0
Levantamiento topográfico		18	442.2
Fortalecimiento seguridad		9-11-2-15-7-16-10-13-12-8	2.101.3
Dotaciones Policía	Para la seguridad	9-14-2-16-17-6-13	734.8
	Estación	11	180.0
	Frentes Seguridad	9-8-16-1-12	1 000.5
	CAI	1-3-7-10-11-18-19	2778.6
	Cámaras	15 -16	944.4
TOTAL			10.095.7

Fuente: FDL y Secretaría de Gobierno: Respuesta con radicado No 20096410268981 del 31/07/09 Secretaría de Gobierno al oficio No. 1145-26 del equipo auditor. Las de FVS: Ejecuciones presupuestales según www.sch.gov.co 03/08/09. Cálculos Dirección Sectorial de Gobierno.

**GRAFICOS 1 y 2
INVERSION EJECUTADA 2008 vs INVERSION PROGRAMADA 2009
DETALLE DE LOS RECURSOS INVERTIDOS EN SEGURIDAD POR LOS FDL**

GRAFICO 1 - VIGENCIA 2008

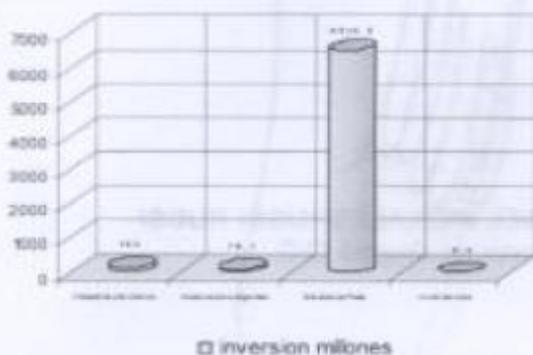
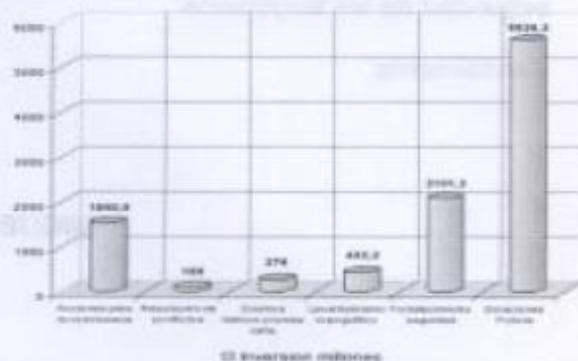


GRAFICO 2 - VIGENCIA 2009



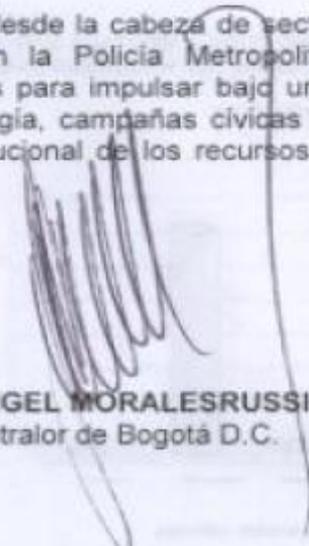
En el cuadro 4, y de manera específica en los gráficos 1 y 2, se evidencia la falta de unidad de criterio para la asignación de los recursos en los FDL, al incluir conceptos que son responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, tales como las campañas de seguridad y convivencia, o del FVS como las dotaciones que se suministran a la Policía Metropolitana. Así mismo, se observa que se ejecutan diferentes proyectos con objetos similares o iguales para el mismo propósito, todo esto a pesar de ser función de la Secretaría de Gobierno la de liderar, orientar y coordinar la política de seguridad y convivencia, y por ende garantizar que la utilización de los recursos se orienten adecuadamente a la misma.

Lo anterior permite deducir, que los recursos asignados por las administraciones locales para la seguridad y la convivencia, si bien son dirigidos a esta política y deben ser ejecutados en cada localidad, su destinación no tiene una planeación u orientación clara ni coordinada desde la administración distrital que permita generar mayores impactos y economías de escala; por el contrario, se dispersan y atomizan indistintamente en cada localidad, sin que haya claridad de propósito, unidad de acción ni mucho menos claridad sobre el verdadero impacto en la solución real de la problemática más sentida y propia de cada territorio.

Por estas razones, en mi calidad de Contralor de Bogotá, preocupado por la ejecución adecuada de los cuantiosos recursos públicos a cargo de los FDL en materia de seguridad, comedidamente me permito exhortarle para que se evalúe la conveniencia de revisar al interior del sector administrativo de Gobierno, Seguridad y Convivencia los mecanismos de planeación, coordinación e integración que garanticen el uso adecuado y óptimo de los dineros destinados en esta materia a fin de evitar que las entidades que tienen asignada su ejecución, la hagan de manera indiscriminada, desarticulada e ineficaz.

En este orden de ideas, sería deseable que desde la cabeza de sector se generara una verdadera coordinación interinstitucional con la Policía Metropolitana de Bogotá e intrasectorial con las administraciones locales para impulsar bajo unidad de criterio las inversiones requeridas en materia de tecnología, campañas cívicas y dotaciones, entre otras, que permitan optimizar la acción institucional de los recursos destinados para la seguridad de los Bogotanos.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Gabriel H. Méndez C. Profesional Especializado 222-07
Revisó: Alexandra Ramírez Suarez, Directora (e) Sector Gobierno
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros Riveros - Asesor del Despacho