

INFORME EJECUTIVO

AUDITORIA AL PROCESO DE ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO E IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE MEMORIA, PAZ Y RECONCILIACIÓN EN BOGOTÁ

PERIODO DE EJECUCIÓN: Entre los días 12 y el 31 de marzo de 2020 se llevó a cabo la auditoría Interna de gestión al Proceso de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado e Implementación de Acciones de Memoria, Paz y Reconciliación en Bogotá, de acuerdo con lo programado en el Plan Anual de Auditoría para el 2020.

OBJETIVO GENERAL: Verificar la aplicación de controles claves definidos como los del mapa de riesgos de los procedimientos que conforman el proceso Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado e implementación de acciones de memoria, paz y reconciliación en Bogotá.

Así mismo, verificar el cumplimiento de las metas del Proyecto de inversión 153 - Bogotá Mejor para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación a corte de 31 de diciembre 2019; así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratos seleccionados que financia el proyecto.

ALCANCE: Evaluar puntos de control claves en general como del mapa de riesgos de los procedimientos que conforman del proceso asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado e implementación de acciones de memoria, paz y reconciliación en Bogotá, mediante la selección de una muestra de registros y soportes definidos en los procedimientos para el periodo comprendido entre el 1 de julio al 2019 al 31 de enero del 2020.

EQUIPO AUDITOR: Jefe Oficina de Control Interno – Jorge Gómez Quintero y Profesional Especializado Oficina de Control Interno – Diana Constanza Ramírez Ardila.

METODOLOGIA APLICADA: Se aplicaron las técnicas de auditoría internacionalmente aceptadas, de validación y comprobación de información generada como reportada en cuanto a: cumplimiento de la Resolución 036 de 2014 en actas de CDJT, confirmación de información de seguimiento al PAD registrada en AVANTI frente a SEGPLAN, verificación en una muestra de actas de entrega de AHÍ el cumplimiento de los criterios y controles establecidos y confirmación de consistencia de información de POIL.

Así como, verificación del estado de implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC, análisis de acciones ejecutadas en materia de memoria, paz y reconciliación, revisión del cumplimiento de disposiciones de publicación de la ejecución de contratos mediante una muestra en el SECOP y pertenencia del mapa de riesgos del proceso.

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS

- Ley 1448 de 2011 – Decreto reglamentario 4800 de 2011 (Congreso de la Republica). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Ley 4633 de 2011 (Presidencia de la Republica). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas.

- Decreto 083 de 2012. (Alcaldía Mayor de Bogotá), “Por el cual se crea el Comité Distrital de Justicia Transicional”
- Resolución 36 de 2014. (Alcaldía Mayor de Bogotá), Por el cual se adopta el reglamento del Comité Distrital de Justicia Transicional.
- Decreto 512 de 2019 "Por medio adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado para Bogotá D.C.
- Proceso de Asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado e implementación de acciones de memoria, paz y reconciliación en Bogotá, Vs. 3 del 07/05/2018 y procedimientos asociados.

LIMITACIONES EN LA AUDITORIA

Con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Distrital mediante el Decreto 090 de 2020 y del Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el alcance de esta auditoría se vio limitado a realizar pruebas de verificación documental y del sistema de información SIVIC, exceptuando las pruebas *in situ*, programadas correspondientes a : 1) Verificación de la Atención en CLAVS, 2) Verificación de alojamiento temporal en modalidad de albergues y arrendamiento, 3) Entrega de ayudas humanitarias, 4) Verificación de acciones y procedimientos del Centro de Memoria Paz y Reconciliación 5) Verificación de documentación requerida en expedientes de contratos. Aspectos que podrán ser objeto de evaluación en próximas auditorías.

CONCLUSIÓN

Como resultado de la auditoría practicada al Proceso de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado e implementación de acciones de memoria, paz y reconciliación en Bogotá, se estableció a través de las muestras selectivas la aplicación adecuada de los controles relevantes conforme a lo señalado en los procedimientos objeto de evaluación, tales como; Coordinación del Sistema Distrital de AARIV, Elaboración Implementación Seguimiento y Medidas Individuales, Otorgar ayuda y atención humanitaria inmediata, Implementación Medidas de Reparación Colectiva e Implementación Acciones Materia de Memoria Paz y Reconciliación.

Frente a la gestión del riesgo del proceso, se concluye que se viene ejecutando los controles definidos en la matriz de riesgos, se deja constancia de su aplicación, no obstante, frente a resultados de la evaluación consideramos que la matriz es susceptible de mejora con la observancia de nuevos riesgos probables mencionados en la sección correspondiente de este documento, por ende, proceder a su estudio con la asesoría de la Oficina Asesora de Planeación para definir su incorporación en la matriz de riesgos.

Respecto a seis (6) metas plan de desarrollo del Proyecto de Inversión 1153 a cargo de la Alta Consejería de Víctimas la Paz y la Reconciliación, se pudo establecer que cuatro cumplieron el 100% de lo programado para la vigencia 2019 y dos (2) obtuvieron un resultado inferior, que corresponden a: 1) 80.000 Personas con Planes Integrales de Atención con seguimiento (PIA) aplicados con un cumplimiento del 92,73% y 2) 4 programaciones con seguimiento al Plan de Acción Distrital - PAD para la Atención y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá, D.C con resultado del 50%, debido a que no se realizó de manera oportuna la actualización de cifras por parte de la Oficina ACVPR, lo cual afectó el porcentaje de

cumplimiento y PDD acumulado del 62.5% en el SEGPLAN, no obstante, el Comité Distrital de Justicia Transicional se ejecutó el 26 de diciembre de 2019 en los términos definidos.

En relación con el proceso contractual, frente a los cinco (5) contratos revisados a través de la plataforma SECOP correspondientes al proyecto de inversión 1153, es necesario que se dé cumplimiento a la publicación de la ejecución contractual en la plataforma SECOP, de acuerdo con lo indicado por las normas que regulan esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierten algunas observaciones identificadas, se formulan recomendaciones y oportunidades de mejora en controles de este proceso, para ser trabajadas y subsanadas de manera pronta, con el propósito de fortalecer este proceso, las cuales se describen más adelante en las secciones correspondientes.

1.1. Coordinación del Sistema Distrital de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas

Observación No. 1

La Resolución 036 de 2014 en el artículo 15 dice *“Las Actas deberán ser registradas con un número consecutivo y se firmarán por el Presidente del Comité”*, revisadas las actas del Comité Distrital de Justicia Transicional de la vigencia 2019, realizados 29 de febrero, 20 de septiembre y última 26 de diciembre, se observó que a la fecha de la auditoría marzo de 2020, ninguna de las actas se encuentra suscrita por parte del Presidente y Secretario de la sesión.

Es pertinente indicar que esta observación ha sido manifestada por la Contraloría de Bogotá en el Informe de Regularidad Código No 015, PAD 2019 vigencia 2018 y en auditorías internas previas (informe radicado 3-2019-18113). Esto indica que las acciones de mejora definidas, no han sido efectivas para evitar que se vuelvan a presentar esta situación, por tal razón se reitera en este informe.

Recomendación:

Se recomienda al Alto Consejero de las Víctimas la Paz y la Reconciliación en su calidad de Secretario Técnico del Comité Distrital de Justicia Transicional, asegurarse y velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Resolución 036 de 2014, específicamente, la emanada del artículo 15. Así mismo, realizar de manera prioritaria las gestiones para el trámite de aprobación de las actas del Comité Distrital de Justicia Transicional por parte del presidente y secretario técnico del comité especialmente de las sesiones del año anterior de 29 de febrero y 20 de septiembre de 2019.

1.2. Seguimiento al Plan de Acción Distrital - PAD

Observación No. 2

Al revisar la información registra en la aplicación avanti frente al seguimiento al PAD <http://avanti.bogota.gov.co/pad/public/seguimiento.xhtml>, que sirve como herramienta consolidada para las 19 entidades involucradas, se evidenció inconsistencia en la información registrada a corte de 31 de Diciembre del 2019 frente al reporte oficial de SEGPLAN en magnitud física y/o presupuestal, generando diferencias en los datos con relación en la información oficial.

Recomendación:

Con el propósito de obtener consistencia de la información manejada en el PAD, es necesario implementar como medida de control la validación de las dos fuentes de información registrada en AVANTI, tanto de magnitud física como presupuestal frente a la información reportada en SEGPLAN, para asegurar su consistencia.

1.3. Otorgar Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata

De acuerdo con la información reportada por la ACVPR mediante memorando 3-2020 7500 del 12 de marzo de 2020, se ha otorgado entre el 1 de julio del 2019 al 31 de enero del 2020 un total de 13.571 ayudas humanitarias inmediatas en los 10 CLAVS y nivel central.

Del total de ayudas humanitarias otorgadas, la mayor porción con 6.588 corresponde a las unidades de redención Alimentación – Aseo que representa el 48%, seguido por Prorroga Alojamiento temporal – Arriendo con 2.958 (22%), Alojamiento temporal – Arriendo 2705 (20%), entre otras, con una menor participación, así:

Observación No.3:

Al verificar la base de datos de las ayudas humanitarias otorgadas, suministrada mediante memorando electrónico No 3-2020-7500 se identifican errores en el nombre de los beneficiarios, con el mismo # IP persona, lo que está generando que se contabilice las ayudas humanitarias aparentemente a dos personas distintas, dificultando su control, contabilización y estadística, a continuación.

Recomendación:

Se considera necesario, establecer lo más pronto posible las causas que están originando este tipo de errores en la identificación de los beneficiarios. Explorar actividades como: 1) procesamiento del archivo plano extraído desde el SIVIC o 2) calidad en la captura de información por parte de los profesionales que efectúan las atenciones de Ayuda Humanitaria Inmediata en los Centros Locales de Atención, como se puede ver en el ejemplo existe la posibilidad de estas situaciones. El objetivo es tomar las acciones pertinentes de control para cerciórense que los nombres de beneficiarios de ayudas humanitarias otorgadas queden correctamente almacenados en el SIVIC y evitar inducir a errores de duplicidad o nombres similares en la contabilización.

1.4. Medidas individuales de reparación en los planes de atención a víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá.

Observación No 4.

Como producto de la prueba efectuada a la base de datos obtenida de la ACVPR denominada “*poil con servicios asociados*” en atención a nuestro comunicado, donde se solicitó “*Relación en Excel información generada directamente por el sistema SIVIC de las personas (nombre, cédula y tipo de servicios y fecha de atención) a las cuales se les brindo los servicios y/o planes integrales de atención y seguimiento, para el corte 1 de julio 2019 a enero 31 de 2020*”, se deriva esta observación.

Si bien es claro, que los POIL y los AHI no es lo mismo, en la base de datos de los Planes Operativos de Integración Local –POIL, recibida aparecen registros de ayudas humanitarias que al compararlos frente a la base de datos de ayudas humanitarias otorgadas – AHÍ, se encontraron varias diferencias en las cifras de Alojamiento temporal – Arriendo, Prorroga Alojamiento temporal – Arriendo, Kit Dormitorio, Transporte emergencia y Unidades de redención Alimentación – Aseo, generando inconsistencias.

Recomendación:

Consideramos importante determinar las causas que están generando las diferencias entre estas bases de datos, con el objetivo de implementar medidas de control que aseguren la consistencia de los datos de estas dos fuentes de información de SIVIC y prevengan este tipo de diferencias que, originan incertidumbre sobre la información registrada y pueden inducir al error en la toma de decisiones.

Oportunidad de Mejora No. 1:

La base de datos Planes Operativos de Integración Local - POIL filtrada para revisar el periodo de **1 enero de 2019 al 12 de marzo del 2020**, registran un total de 81.720 atenciones clasificadas en 64 tipos de servicios. Al analizar esta información por tipo de servicio, se encontró similitud en algunos servicios, lo cual puede ocasionar errores o dificultad para su análisis y toma de decisiones por parte de la Alta Consejería frente a la oferta de servicios recurrentes y las acciones a implementar, así como en la consistencia de los reportes.

En tal sentido, dentro del marco del nuevo Plan de Desarrollo que se está formulando y la oferta de servicios a prestar, evaluar la posibilidad de homologar el listado de clasificación de los servicios prestados en los CLAVS, con el fin de mantener los esenciales frente a la operación del proceso y disminuir así las diferencias en las cifras, facilitando el análisis y la toma de decisiones.

1.5. Implementación de medidas de reparación colectiva a cargo de la alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación.

Observación No. 5

El artículo 231 del Decreto 4800 de 2011 establece *“Fase de implementación. La implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva se adelantará **pronta y oportunamente por parte de los responsables de su ejecución, de acuerdo con los tiempos y contenidos establecidos en el respectivo Plan**”*. Negrilla fuera del texto original.

Al verificar el estado de avance de las medidas de reparación colectiva, se observaron que tres Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC que, corresponden a ANMUCIC, PRORROM y UNION ROMANI, se encuentran implementados al 100%.

Los Planes Integrales de Reparación Colectiva como AFROMUPAZ, REDEPAZ, GDSIA, se encuentran sin culminar la fase de implementación, a pesar de que los PIRC fueron aprobados en la vigencia de 2015, es decir, llevan más de 4 años de implementación, cuando el Modelo de Reparación Colectiva¹ definido por Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas dispone *“La fase de implementación es la ejecución de las actividades y acciones contempladas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) dentro de los plazos establecidos y su duración no podrá ser mayor a los tres años”*. Negrilla fuera del texto original.

Sobre el particular, esta situación está generando incumplimiento sobre la fase de implementación, lo cual debe ser subsanado lo más pronto posible, puesto que se debe tener en cuenta que el artículo 232 ídem indica que (...) *En caso de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones a cargo de las entidades responsables de la ejecución de las medidas de Reparación Colectiva, la Unidad Administrativa compulsara copias a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo para lo de su competencia.*

Recomendación:

En razón a lo anterior, consideramos prudente llevar a cabo de manera pronta las acciones necesarias de cada uno de los temas pendientes para concertar con el Sujeto de Reparación Colectiva y con las entidades involucradas, la posibilidad de culminar los aspectos pendientes o si es del caso protocolizar su finalización, para dar cumplimiento con las medidas de los PIRC.

1. AFROMUPAZ: Realizar Asistencia técnica de acuerdo con las necesidades del colectivo. (Concertar acciones 2020), gestionar oferta con organizaciones solidarias para fortalecer en temas de gobierno corporativo, en el año 2019 e informe de enrutamiento a las personas que sean caracterizadas y quieran acceder a esta opción educativa, por parte de GESE.
2. REDEPAZ: Finalizar la Sistematización del encuentro sobre Cátedras de Paz.
3. GDSIA: 1) Gestionar con las entidades correspondientes la Adquisición, dotación y adecuación de un espacio físico para el desarrollo de las actividades psicosociales, políticas, culturales y de liderazgo del Grupo Distrital, 2) Realizar los talleres a cargo de ACVPR de difusión y divulgación del Auto 092 de 2008 y normatividad relacionada con los derechos de las mujeres, 3) Implementar la estrategia de comunicaciones externa para la visibilización del trabajo social y político del Grupo y contribuyan a su dignificación y 4) Realizar el taller pendiente de reconocimiento de los hechos victimizantes y su dignificación en la ciudad.
4. ANMUCIC: Seguimiento a la póliza de garantía sobre las adecuaciones realizadas en la sede de la soledad, la cual tiene una garantía por cinco (5) años.
5. PRORROM y UNION ROMANI: Gestionar la formalización con el Sujeto de Reparación Colectiva las actas de entrega de la medida a satisfacción pendientes de firma.

¹Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado el 31 de Marzo del 2020 en <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mrcsegundaedicion.pdf>

1.6. Implementación de acciones en materia de memoria, paz y reconciliación con saldo pedagógico

Se observó cumplimiento de las cuatro (4) metas propuesta para la vigencia 2019 frente al Plan de Desarrollo Distrital y al Plan Institucional a cargo del Centro de memoria, paz y reconciliación.

Oportunidad de Mejora No 2.

Al respecto, establece el Procedimiento 1210100-PR-318 Implementación de las Acciones en Materia de Memoria Paz y Reconciliación Vs 5, en la actividad No. 1 *“Elabora un Plan de trabajo misional de las acciones que se realizarán en el año, en materia de memoria, paz y reconciliación”* como registro de esta actividad se genera “Plan de Trabajo misional de acciones anuales y Acta”, sin embargo, como respuesta a la solicitud de información realizada por esta oficina frente al Plan de Trabajo Misional con las Acciones de Memoria, Paz y Reconciliación, fue remitido como plan un acta de la reunión del equipo de trabajo No. 01 del 23 de enero del 2019, pero no se aportó el plan concreto con las acciones a ejecutar; responsables, fechas de ejecución, entregable, entre otros elementos requeridos de la conforman de un plan preestablecido.

En razón a lo anterior, consideramos importante dar cumplimiento a la actividad mediante el diseño de un Plan de trabajo debidamente estructurado que cuente con acciones y metas concretas a ejecutar durante la vigencia, que incluya aspectos como actividades a desarrollar, responsables, fechas de inicio y finalización, los recursos requeridos, entre otros, que se configure en una herramienta de gestión, control y seguimiento periódico.

1.7. Gestión contractual del Proyecto de Inversión 1156-153

Durante la vigencia 2019 se suscribieron 237 contratos por valor de \$ 26.515 millones, a 31 de diciembre de 2019 quedaron 29 contratos en curso con un saldo por girar de \$ 4.348 millones, es decir, se había girado hasta el momento el 88% del valor total comprometido.

Observación No. 6

Verificada una muestra seleccionada de cinco (5) contratos suscritos en la vigencia 2019, de la plataforma SECOP, se encontró que tres (3) de ellos, no tienen información publicada frente a la ejecución de las obligaciones del contrato, (1) tiene información de la ejecución del contrato hasta agosto del 2019, pero según acta de inicio el contrato finalizó en noviembre de 2019, eso indica tres meses pendientes de registrar y finalmente (1) cumple con la información requerida de la ejecución del contrato.

Según el Decreto 1081 de 2015, Artículo 2.1.1.2.1.8. Publicación de la ejecución de contratos. (...), el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato. Así mismo, de conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.

Recomendación

Es conveniente que el Alto Consejero de Víctimas la Paz y la Reconciliación en calidad de Supervisor de los contratos 541-2019, 782-2019, 783-2019 y 671-2019, coordine con los apoyos el realizar lo más pronto posible la publicación de documentos faltantes en la plataforma SECOP II, documentos requeridos que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales, con el propósito de subsanar dicha situación. Así mismo, es pertinente tomar medidas correspondientes para fortalecer el control en la materia, cerciorándose que los contratos bajo su responsabilidad en calidad de supervisor mantengan publicada la documentación requerida durante el proceso de duración del contrato en el SECOP.

1.8. Evaluación Gestión de Riesgos del Proceso

Frente a la gestión de riesgos adelantada por esa dependencia al proceso objeto de evaluación, se pudo apreciar durante el desarrollo de las pruebas que vienen aplicando los controles establecidos en la matriz de riesgos, para su mitigación.

Oportunidad de Mejora No. 2:

De la revisión realizada se pudo identificar nuevos riesgos probables del proceso de Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas la Paz y la Reconciliación que, pueden afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales y estratégicos, tales como; i) Errores o inconsistencias en los reportes de información de las AHÍ, PAS, POIL y ii) Demora en la implementación de medidas de reparación colectiva.

En este sentido, consideremos prudente proceder a su análisis con la asesoría de la Oficina Asesora de Planeación para definir la factibilidad de su incorporación en la matriz de riesgos, con el propósito fundamental de robustecer en su blindaje un proceso tan importante como es el de la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas la Paz y la Reconciliación.

1.9. Actualización información página web Secretaria General Alta Consejería de Víctimas la Paz y la Reconciliación

Observación No. 7

Al consultar la información que reposa en la página web de la Secretaria General en la opción Alta Consejería de Víctimas la Paz y la Reconciliación <http://victimasbogota.gov.co/>, se identificó que la información de los líderes de las áreas técnicas, se encuentra desactualizada, así mismo la información presentada de los CLAVS, no guarda el esquema de publicación de la Secretaria.

Recomendación:

Es conveniente para evitar la situación encontrada, implementar un control de registro oportuno de las novedades de movimientos producidas, con el objetivo que las consultas que realizan frecuentemente los usuarios sean de utilidad al encontrar actualizada la información de los líderes en la página de la Entidad como el contenido de la información de CLAVS cumpla el esquema de publicación establecido.

Plan de Mejoramiento

Producto de la evaluación practicada y resultado del análisis del informe preliminar por el Alto Consejero de Víctimas la Paz y la Reconciliación, definió acciones de mejora dirigidas a subsanar las observaciones identificadas como de las oportunidades de mejora, las cuales conforman el plan de mejoramiento que hace parte integral del informe final, a efecto de adelantar los respectivos seguimientos para su cumplimiento.

Criterios de clasificación de conceptos derivados de la auditoría.

Tipo de observación	Descripción
Observación	Incumplimiento de normas o procedimientos internos que pueden materializar un riesgo.
Oportunidad de mejora	Sin implicar un incumplimiento normativo o de procedimientos internos, es susceptible de mejora el proceso.

Elaboró: Diana Constanza Ramirez Ardila – Profesional Especializado Oficina de Control Interno

Revisó: Jorge Eliecer Gómez Quintero – Jefe de Oficina de Control Interno