



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME FINAL AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER - SDMujer

Actualización de la Política Pública, de Mujeres y Equidad de Género

CÓDIGO DE AUDITORÍA 36

Período Auditado 2019-2020

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, D.C, junio 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

MARIA ANAYME BARON DURAN
Contralora de Bogotá D.C. (E)

DIANA SALCEDO JIMENEZ
Contralor Auxiliar (E)

ANGELA BEATRÍZ ROJAS PINTO
Director Sectorial

Equipo de auditoría:

Juan Guillermo Salazar Arboleda
Héctor Alejandro Peláez Fernández
Jaison Julio López
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo
Emilia Torres Piñeros
José David Guevara Villabón
Angela Marcela Mesa Avella
Nubia Yolanda Herrera Torres

Gerente 039-01
Profesional Universitario 219-07(E)
Profesional Universitario 219 03(E)
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-01
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	7
2.1 Muestra de Auditoría	9
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	12
3.1 Informe Cualitativo Política Pública De Mujeres y Equidad De Género – PPMMyEG Bogotá D.C 2003-2019. Proceso de Actualización e Implementación 2020-2029.....	12
3.1.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión y falta de gestión de la entidad para expedir el acto administrativo que reglamentara el Acuerdo Distrital 584 de 2015 en el marco de los lineamientos de la PPMMyEG del D.C.....</i>	<i>17</i>
3.1.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el retraso en la ejecución del proceso de actualización e implementación de la PPMMyEG del D.C. (2020-2029), y la presentación extemporánea del Plan de Acción dentro del término definido bajo el marco del régimen de transición a los lineamientos CONPES D.C.</i>	<i>35</i>
3.1.3 <i>Hallazgo administrativo por diferencia e inconsistencia presentada en el costo total estimado del financiamiento para la implementación de la PPMMyEG 2020-2029 contenidas en las versiones finales de la Matriz Plan de Acción, Concepto Técnico y Documento CONPES D.C.....</i>	<i>45</i>
3.2 Informe Cualitativo Línea Púrpura	49
3.2.1 <i>Hallazgo administrativo porque el seguimiento virtual o telefónico previsto en el contrato 227 de 2020, no es claro en cuanto a su protocolo y tampoco se conocen resultados que indiquen que el mismo impacta positivamente en la mitigación de la violencia intrafamiliar.</i>	<i>66</i>
3.2.2 <i>Observación administrativa porque la principal justificación para celebrar el contrato 227 de 2020, fue la necesidad de atender la mayor demanda de atenciones a través de la línea purpura durante el aislamiento preventivo decretado por el Gobierno Nacional y Distrital; sin embargo, la demanda de dicha línea no tuvo el impacto esperado. Observación desvirtuada.</i>	<i>67</i>
3.2.3 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por suscribir dos contratos 418/19 y 227/20, en los cuales se establecen condiciones técnicas, logísticas y obligaciones muy similares, pero con un valor diferencial exagerado.</i>	<i>70</i>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.2.4 Hallazgo administrativo por falta de coherencia de la información contenida en el anexo técnico y los informes mensuales del contrato 418 frente los estudios previos del contrato 227 de 2020 y la respuesta dada a esta entidad por la SDMujer respecto al equipo de trabajo del contrato en mención.....	99
3.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar en el SECOP, la oferta económica presentada a la SDMujer por parte de ETB que antecedió el contrato 418 de 2019.....	103
3.3 Gestión Contractual	104
3.3.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$24.303.231 por el mayor valor pagado y sin soportes en la adquisición de los servicios requeridos por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y la falta de claridad en la liquidación de los servicios de transporte efectivamente prestados.....	105
3.3.2 Hallazgo administrativo por el mal cálculo de la base de la estructuración de la oferta económica y estimación de presupuesto presentado en los estudios previos y plataforma SECOP II dentro de la etapa precontractual del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019.....	125
3.3.3 Hallazgo administrativo por inconsistencias e irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del contrato 355 de 2019.....	132
3.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la cuantía de dieciséis millones quinientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos m/cte. (\$16.533.333) por fallas en la planeación del contrato 193 de 2019.....	143
3.3.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la cuantía de veinte millones ciento cincuenta mil pesos m/cte (\$20.150.000) por fallas en la planeación del contrato 312 de 2019.....	148
3.3.6 Hallazgo administrativo por fallas en la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato 359 de 2019.....	154
3.3.7 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la suscripción de los contratos 094-131-160 de 2019. Observación desvirtuada.....	157
3.3.8 Observación administrativa con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, en cuantía de \$766.357 por no existir registro y evidencia de cobro o deducción en el pago por compensación de la sanción pecuniaria impuesta en el contrato de prestación de servicios no. 367 de 2019. Observación desvirtuada.....	159
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO...	162



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora
DIANA RODRIGUEZ FRANCO
Secretaria
Secretaría Distrital de la Mujer
Av. EL Dorado Calle 26 No. 69 76 Torre 1 Piso 9
Código Postal 111071
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño Cod 36 PAD-2020

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de la Mujer, vigencias 2019-2020, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría de desempeño adelantada a la Secretaria Distrital de la Mujer, vigencias 2019 - 2020, conceptúa que la gestión de la muestra evaluada se escogió a partir de unas acciones cualitativas en relación a la Política Pública de Mujeres Equidad y Género, y el funcionamiento de la línea púrpura. El organismo de control



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

evidenció que la SDMujer se encuentra en mora de materializar la actualización de la política pública de Mujeres, Equidad y Género, para adaptarla a los instrumentos técnicos vigentes que permitan medir su impacto, monitorear sus indicadores y plan de acción y permitir que la ciudad cuente con una política pública en el tema de mujeres que recoja las problemática y necesidades reales y actuales de la población. Tiene en consecuencia la administración distrital el reto de avanzar en dicha actualización en el marco del nuevo plan de desarrollo. La Contraloría evaluó algunos contratos asociados en su objeto a lograr la actualización de la política pública señalada, encontrando situaciones que afectaron patrimonialmente los recursos de la entidad, generando daños fiscales tal como se expone en el cuerpo del presente informe.

El otro aspecto evaluado cualitativamente fue el funcionamiento y operación de la denominada Línea Púrpura como herramienta de la mujer del Distrito Capital para ser escuchada o acercarse a la oferta institucional de la SDMujer, en este aspecto se analizó la evolución de dicho canal en los últimos 5 años, encontrando que esta estrategia fue manejada directamente por la SDMujer hasta el 2019, y a partir de noviembre de dicho año ha sido contratada su operación con el operador ETB, quien entre noviembre de 2019 y junio de 2020 ha suscrito dos contratos (418/19 y 227/20) con la entidad con el mismo objeto y similares condiciones técnicas; sin embargo reprocha este organismo la diferencia del valor entre los dos contratos. No obstante, este nuevo negocio jurídico aún no ha sido objeto de análisis o auditoría desde el punto de vista de su ejecución presupuestal.

La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de Auditoría de Desempeño que contiene el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

Atentamente,

ANGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Directora Técnica Sector Equidad y Género

Revisó: Juan Guillermo Salazar Arboleda - Gerente 039-01
Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

En la evaluación de la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos para el desarrollo de la presente auditoría:

- El análisis cualitativo de la Política Pública de Mujeres, Equidad y Género (antecedentes, marco normativo, instrumentos, proyectos asociados, entre otros aspectos). Servirá como insumo los ejercicios auditores que sobre el particular ha realizado esta Sectorial en vigencias anteriores.
- Se revisará y escogerán para ser auditados algunos contratos representativos en el marco de la actualización de dicha política
- Se establecerá el avance y el estado actual de la Política
- Para el análisis de la línea púrpura se establecerá a través del contrato 418/19 que requerimientos técnicos se necesitaba para su operación y cuál sería el producto y/o los productos a entregar. Cantidad de llamadas por días, seguimientos etc.

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección de Fiscalización Sector Equidad y Género, con base en las facultades constitucionales contenidas en los artículos 267 y 272 de la Carta Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011 y el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, practicará Auditoría de Desempeño a la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer, en el tema de *“Verificar y analizar la correcta inversión de los recursos públicos asignados por el Distrito Capital en virtud de la Actualización de la Política Pública, de Mujeres y Equidad de Género, ejecutados en la vigencia 2019”*, en armonía con lo preceptuado en el artículo 4º de la Constitución Nacional.

La evaluación se llevará a cabo de acuerdo con los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, por lo tanto, requerirá de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar el concepto que se emita sobre el proceso evaluado.

La auditoría incluye el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias, registros, documentos y demás información que soporta el proceso auditado, así como el cumplimiento de los procedimientos, planes, programas y disposiciones legales, en que respalda la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer la gestión realizada en el tema evaluado.

De otra parte, para el desarrollo de la auditoría se dará cumplimiento a los lineamientos propuestos en la Circular 018 de 2019, circulares 1 y 2 del 24 y 30 de enero del 2020 y los



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

lineamientos del Proceso de Estudios de Economía y Política Pública- PEEPP y demás insumos que hacen parte del memorando de asignación.

Es necesario precisar que la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer hace parte de la Administración Central Distrital y tiene como misión: *“Liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de mujeres y equidad de género, así como la transversalización de los enfoques de derechos las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital”*, tal como lo establece el Manual del Sistema Integrado de Gestión, versión 3, del 16 de junio de 2017 y el Plan Estratégico 2017-2020, expedidos por la SDMujer.

Para cumplir el objetivo propuesto y en atención al memorando de asignación de la presente auditoría, el plan de trabajo se direcciona a dos líneas de acción, a saber: (I) cualitativa: relacionada con la Política Pública de Mujeres, Equidad y Género y el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y Equidad y Género- PIOEG, enfocada principalmente a verificar el estado de los programas proyectos y /o presupuesto del nivel central con el estado de avance de la PPMEG con el Plan de Desarrollo Distrital “*Bogotá Mejor para Todos* “ y el estudio análisis y conceptualización de la Línea Púrpura dentro del proyecto 1068 “*Bogotá Territorio Seguro y sin Violencia contra las Mujeres*” reflejada entre otros, en la ejecución terminación o liquidación del contrato 418 de 2019. De otra, parte la evaluación de la gestión fiscal de la SDMujer se enfocará a partir de una muestra representativa de los contratos que apunten al cumplimiento de las metas identificadas y que estén asociadas a los temas cualitativos anotados, sin embargo, también se podrán incluir los contratos que a juicio del equipo auditor sea necesario complementar su revisión.

Adicionalmente, se evaluará el control fiscal de integralidad a los contratos de la SDMujer en una muestra representativa para la vigencia 2019.

Cuadro No.1
Descripción Temas Cualitativos Objeto de Análisis

TEMA	JUSTIFICACION	FECHA INICIAL DE EVALUACION	FECHA FINAL DE EVALUACION	RESPONSABLE	OBSERVACIONES
POLITICA PUBLICA MUJERES, EQUIDAD Y GENERO	Antecedentes, marco normativo, instrumentos, proyectos asociados, seguimientos, evaluación y necesidad de actualización	Mayo 08 de 2019	Mayo 22 de 2019	Jaison Julio López y José David Guevara Villabón	Deberá revisarse la PP desde su creación, indicando su vigencia, resultados, indicadores y evaluaciones, indicando la línea de tiempo de cada momento.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	Necesidad de actualización, fases y documento técnico de actualización. Cronograma y actividades	Mayo 08 de 2019	Mayo 22 de 2019	Jaison Julio López y José David Guevara Villabón	Fase de agenda pública, responsables actividades seguimiento línea de tiempo. Radicados 1- 2029- 002175 de mayo 13 de 2019; 1- 2019-004824 de sep. 16 de 2019.
	Fase de Formulación, línea de tiempo, cumplimiento o no de observaciones técnicas de la SDP, ajustes, mesa de trabajo, resultados y estado actual de la actualización de la Política Pública.	Mayo 08 de 2019	Mayo 22 de 2019	Jaison Julio López y José David Guevara Villabón	Analizar si se realizó una etapa de agenda pública o si esta nueva etapa requería nuevamente socializaciones. Analizar mesas de trabajo, plan de acción presentado radicado: 1-2019-005455 de octubre 25 de 2019; 005455 de octubre 25 de 2019. solicitud de ajustes SDP (28 de nov) Radicado 1-2019-006535 del 17 de dic 2019; Radicados 1-2019-006930 del Dic 2019; Respuesta SDP, Dic 31 de 2019 Y Radicado: 1-2020- 00143.
LINEA PURPURA	Antecedentes, marco normativo, instrumentos, proyectos asociados, avance del Contrato 418/19, componente técnico, estructura de precios, llamadas recibidas, atenciones tempranas, apoyos socio jurídicos acta de terminación (propuesta técnica). Acta de liquidación suscrita el 13 de abril de 2020.	Mayo 08 de 2019	Mayo 22 de 2019	Ángela Marcela Mesa Avella	Revisar estructura de costos, talento humano, costos fijos y costos variables, costos directos e indirectos, atenciones y tipos de atenciones recibidas, selección hojas de vida.
	Revisar y analizar la nueva contratación para la operación de línea púrpura.	Mayo 08 de 2019	Mayo 22 de 2019	Ángela Marcela Mesa Avella	Analizar Requerimientos técnicos para su operación y productos a entregar, estructura de costos, atenciones y tipos de atenciones ofertadas, talento humano, instalaciones físicas, Costos directos e indirectos etc.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor

2.1 Muestra de Auditoría

Gestión Contractual

La Secretaría Distrital de la Mujer- SDMujer para la vigencia 2019 contó con un presupuesto de **\$55.038,631.000** de los cuales se ejecutaron recursos por **\$54.061.216.226** para un porcentaje de ejecución del 98,2%, según información reportada el sistema PREDIS del Distrito.

De acuerdo con el registro del sistema SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, la contratación para la vigencia 2019 se generó de la siguiente manera:

Tabla No. 1
Tipo de Gasto Contratación SDMujer

Cifras en pesos		
TIPO DE GASTO	CANTIDAD	VALOR CONTRATACIÓN
3. INVERSIÓN	404	\$25.967.355.804



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

4. FUNCIONAMIENTO	29	\$2.054.061.132
5. Otro	03	-
Total Contratación	436	\$28.021.416.936

Fuente: SivicoF-Cuenta rendida por SDMujer 2019

Los criterios para la determinación de la muestra fueron los siguientes: Proyecto 1068 “Bogotá Territorio Seguro y sin Violencia contra las Mujeres” del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos”

De igual manera se incorporan a esta muestra los contratos Nos 196, 334, 367, 406 y 418 del 2019 en razón que para la auditoría de Regularidad Código No. 35 – PAD: 2020 - Vigencia: 2019 no fueron observados en su totalidad, por la falta de actualización documental en los expedientes contentivos de los contratos citados, aunado además a la ausencia física documental de las respectivas erogaciones fiscales en los mismos, quedando pendiente la liquidación y/o terminación.

Para efectos de la evaluación del factor de Gestión Contractual, se tomará como muestra de auditoría quince (15) contratos correspondientes cuyas metas están directamente relacionadas con el cumplimiento de la Actualización de la Política Pública Mujeres y Equidad de Género, incluyendo el contrato 418/19 para efectos de continuar con el análisis y seguimiento a la Línea Púrpura; todos ellos ejecutados en la vigencia 2019, dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

En este orden de ideas la muestra contractual de la vigencia 2019 para el desarrollo de los proyectos de inversión corresponde a quince (15) contratos, cuyo valor asciende a \$4.840.305.046, correspondiente al 17% del total de contratación suscrita en la vigencia 2019.

Tabla No. 2
Muestra De Contratación - SDMujer
Vigencia 2019
No. Contrato, Tipo de contrato, Objeto, Valor en pesos

Cifras en pesos

No. DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	NOMBRE CONTRATISTA	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
406	CONTRATAR EL PROGRAMA DE SEGUROS QUE AMPARE LOS BIENES O INTERESES PATRIMONIALES DE PROPIEDAD DE LA SDMUJER, ASI COMO AQUELLOS POR LOS CUALES SEAN O LLEGUE HACER LEGALMENTE RESPONSABLES.	24/07/2019	\$ 336.065.722	AXA COLPATRIA SEGUROS S. A	ANGELA MARCELA MESA AVELLA	26/05/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
418	PRESTAR EL SERVICIO PARA LA OPERACIÓN INTEGRAL Y DE MANERA ININTERRUMPIDA DE LA “LÍNEA PURPURA DISTRITAL MUJERES QUE ESCUCHAN MUJERES” MEDIANTE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS Y TALENTO HUMANO REQUERIDO, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS DE ATENCIÓN SICOSOCIAL, SUMINISTRADOS POR LA SDMUJER.	31/10/2019	\$ 1.205.604.708	ETB		26/05/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
196	SUMINISTRAR LOS SERVICIOS INTEGRADOS DE COMUNICACIONES CONVERGENTES QUE REQUIERAN LA SDMUJER	1/02/2019	\$ 602.824.389,00	ETB	JOSE DAVID GUEVARA VILLABÓN	26/05/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
355	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER PARA EL	2/05/2019	\$ 656.137.892	LINEAS PREMIUM S.A.S	JAISON JULIO LÓPEZ	26/05/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	CUMPLIMIENTO DE SU MISIÓN Y DESARROLLO DE SUS FUNCIONES.						
397	PRESTAR LOS SERVICIOS NECESARIOS PARA DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES CONTEMPLADAS EN EL PLAN DE BIENESTAR E INCENTIVOS DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER 2019.	28/06/2019	\$ 165.092.000,00	CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR	LUISA FERNANDA VELÁSQUEZ GABANZO	8/05/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
94	APOYAR LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES QUE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER ADELANTA EN EL MARCO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE DERECHOS Y DISEÑO DE POLÍTICA	23/01/2019	\$ 79.310.000	CAROLINA MORENO LOPEZ	EMILIA TORRES PINEROS	08/05/2020 AL 25/05/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
160	REALIZAR DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA FASE AGENDA PÚBLICA Y PARA LA FASE DE FORMULACIÓN, REQUERIDOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE DERECHOS Y DISEÑO DE POLÍTICA.	28/01/2019	\$ 36.256.000	JUAN FELIPE GONZALEZ JÁCOME		26/05/2020 AL 29/05/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
131	REALIZAR DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA FASE AGENDA PÚBLICA Y PARA LA FASE DE FORMULACIÓN, REQUERIDOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE DERECHOS Y DISEÑO DE POLÍTICA.	12/02/2019	\$ 36.256.000	LUIS FERNANDO SAENZ SILVA		1/06/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
193	REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER, ASÍ COMO APOYAR LA ELABORACIÓN DE LOS CONCEPTOS TÉCNICOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE LE SEAN SOLICITADOS A LA ENTIDAD.	1/02/2019	\$ 124.000.000,00	SARA LUCIA PEREZ PERDOMO	NUBIA YOLANDA HERRERA TORRES	08/05/2020 AL 29/05/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
312	APOYAR TÉCNICAMENTE LA ORGANIZACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y REVISIÓN DE LA INFORMACION ASOCIADA A LA FASE DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA ENTIDAD Y SUS PLANES DE ACCIÓN.	26/02/2019	\$ 65.000.000	CLARA ALEXANDRA LÓPEZ GARCÍA		1/06/2020 AL 5/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
394	APOYAR TÉCNICAMENTE EL PROCESO ASOCIADO A LA FASE DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A CARGO DE LA ENTIDAD	26/06/2019	\$ 21.000.000	ANA MARIA HERNANDEZ MAYA		8/06/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
359	APOYAR TÉCNICAMENTE LA ELABORACIÓN, DEFINICIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE LOS SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL, ASÍ COMO APOYAR LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE LAS POLITICA PÚBLICAS A CARGO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER.	6/05/2019	\$ 76.000.000,00	LUISA FERNANDA BENAVIDES REINA	HÉCTOR ALEJANDRO PELÁEZ FERNÁNDEZ	8/06/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
301(A)	PRESTAR EL SERVICIO PARA APOYAR LA GESTIÓN OPERATIVA DE ORGANIZACIÓN DOCUMENTAL DE LOS EXPEDIENTES DE LA SDMUJER QUE LE SEAN ASIGNADOS.	22/02/2019	\$ 21.630.000	JORGE ENRIQUE FONSECA CABALLERO		08/05/2020 AL 25/05/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
334	PRESTAR EL SERVICIO INTEGRAL DE ASEO PARA LAS ONCE SEDES DE LA SDMUJER	27/03/2019	\$ 713.912.374	SERVILIMPIEZA S. A		26-05-2020 AL 29/05/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
367	PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO PARA ATENDER LAS ACTIVIDADES MISIONES Y/O QUE ADELANTAN LA SDMUJER	21/05/2019	\$ 701.215.961	ROYAL PARK LTDA	01/06/2020 AL 12/06/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA	
Valor Total Muestra Contratación:			\$ 4.840.305.046				

Fuente: Sivicof-Cuenta rendida por SDMUJER 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Informe Cualitativo Política Pública De Mujeres y Equidad De Género – PPMYEG Bogotá D.C 2003-2019. Proceso de Actualización e Implementación 2020-2029.

Introducción:

La mujeres como protagonistas en los escenarios Públicos y privados cumplen hoy un papel fundamental en el desarrollo y avance de una Sociedad, pese a que se viene desarrollando en la ciudad capital una política de mujeres y equidad de género desde el año 2001, aún persiste brechas de desigualdad y acceso a espacios públicos y privados que limita el protagonismo y rol de la mujer en la sociedad en los ámbitos económicos de participación política y de protagonismo social (...). *Actualmente las mujeres colombianas están representadas en las instancias de decisión política con el 21% de congresistas, el 17% en asambleas departamentales, el 18% de los Concejos Municipales, el 12% alcaldías y el 15% de gobernaciones. (...) A pesar de que en Colombia existe la Ley de Cuotas que debe garantizar la participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público al menos en un 30%, se ha pensado que lo ideal es lograr listas paritarias, es decir una participación equilibrada del 50% para hombres y mujeres.*¹

Otro factor es la vulneración de los derechos de las mujeres en su integridad con manifestaciones de maltrato físico, psicológico, emocional y verbal que han incrementado marcadamente las cifras de violencia intrafamiliar estimulando los casos de Femicidio que se reportan las comisarías de familia (...). *Las tasas de violencia intrafamiliar muestran un ascenso sostenido entre los años 2011 y 2015; de acuerdo con la evidencia de los datos registrados, existe una clara tendencia al incremento de la tasa de violencia intrafamiliar en el Distrito Capital con algunas variaciones en los periodos anuales correspondientes entre el 2016 y 2018 debidos al volumen de la notificación. La tasa estimada en el año 2018 fue de 374,8 casos por cada 100.000 habitantes según lo captado por el subsistema de vigilancia de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual (SIVIM). (...) En el primer semestre de 2019 se han registrado 15.522 casos de violencia intrafamiliar de los cuales el 71,1 % de las víctimas notificadas fueron mujeres”* esto refleja un panorama que a pesar de estar regulado con marcos normativos y jurídicos del ámbito nacional y distrital no han representado una solución definitiva a este flagelo.

La Secretaría distrital de la mujer ha implementado acciones afirmativas que han permitido la formulación e implementación de instrumentos con enfoque de género diferencial y derecho de las mujeres, permitiendo a las mujeres ser protagonistas en la formulación y diseño de una

¹ Revista Semana, (2008), De 258 curules en el Congreso, solo 56 candidatas lograron un escaño, Nación, <https://www.semana.com/educacion/articulo/la-participacion-politica-de-la-mujer-en-colombia/574099>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

política pública que pretende ajustar los actuales escenarios en que se desenvuelve la mujer el marco de la reducción de las desigualdades y la inequidad.

En este contexto se analiza la política pública de mujeres y equidad de género 2004-2019 identificando si el proceso de implementación es acorde a las directrices trazadas por la Secretaría distrital de planeación para la tras habilidad de una política pública o si los avances y acciones afirmativas que adelantado en la Secretaría distrital de la mujer se enmarcan en formalismos o en un modelo de resultados que se ajustan al cumplimiento parcial de metas que se establecieron en su plan estratégico 2016-2020.

La Secretaría distrital de la mujer tiene origen con el Acuerdo Distrital 490 de 2012, con el propósito y objeto: *“liderar dirigir coordinar y articular las etapas de diseño formulación implementación seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres a través de la coordinación intersectorial territorial y poblacional de estas políticas públicas, así como de los planes, programas y proyectos que le correspondan para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres”* mediante el Decreto 428 de 2013 se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencia de la Secretaría en donde se establece la Dirección de Derechos y Diseño de la Política entre las funciones se destaca (..) Diseñar e implementar políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan a la igualdad para las mujeres ..(...) hacer recomendaciones y proponer ajustes a las políticas procesos y reglamentaciones que contribuyan a la igualdad para las mujeres.

La política pública de mujeres y equidad de género tiene como línea fundamental la igualdad acceso y control por parte de mujeres y hombres sobre los bienes y servicios y recursos de Bogotá, teniendo en cuenta las diferencias de género en cuanto intereses y necesidades de la capital ² la base estructural de la política se diseñó con parámetros débiles que decantaron la falta de coherencia en los factores de necesidad, demanda e interés, contextualizando lo escrito por Meny y Thoening, 1992, P.159 en su libro Las Políticas Públicas “ (...) *se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos*”, establecer un análisis a los procesos de implementación conlleva debatir las condiciones necesarias que permitan visualizar de manera eficiente y eficaz la implementación de una política, la prioridad de los objetivos legales no puede estar socavada por el paso del tiempo fue la aparición de políticas públicas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respalda.

Marco Normativo Distrital Referente a la PPMYEG:

Bogotá D.C. ha incorporado una serie de instrumentos de derecho público distrital en materia de garantizar la superación de las desigualdades y el restablecimiento de los derechos de las

² Decreto Distrital 166 del 04 de mayo 2010, “Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

mujeres, requiriendo para ello la adopción de una Política Pública de Mujeres y Equidad de Género- (PPMyEG de ahora en adelante) que haga sostenible y sustentable la inversión social para promover su pleno ejercicio o restablecer los derechos de las Mujeres en caso de que sean vulnerados. Este conjunto de disposiciones permite preservar y extender las garantías del ejercicio de los derechos de las mujeres, de acuerdo con las normas jurídicas que en ese sentido han promulgado en protección de sus derechos el Concejo de Bogotá D.C. y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de las disposiciones normativas distritales se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano, por tratarse de Acuerdos y Decretos Distritales que reconocen los derechos de las mujeres y prohíben la desigualdad, discriminación y la subordinación de las mujeres en la ciudad; lo que significa que son instrumentos normativos que prevalecen y deben orientar la implementación de una PPMYEG que manifieste la voluntad del Gobierno Distrital y del Concejo de la ciudad de reconocer, garantizar y restituir los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, así como tratar de modificar las condiciones sociales, económicas y culturales que contribuyan a mantener la desigualdad, la discriminación y la subordinación de las mujeres en la ciudad.

A continuación, se presenta el marco normativo el cual sirve de fundamento en la implementación, seguimiento y evaluación de la PPMYEG de Bogotá D.C. adoptada mediante las siguientes disposiciones normativas de orden, nacional y distrital:

Acuerdos Distritales expedidos por el Concejo de Bogotá, D.C. relacionados con los derechos de las mujeres, la equidad de género y las diversidades en concordancia con la PPMYEG:

- ✚ Acuerdo Distrital 091 de 2003: se ordenó la formulación y ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades con el propósito de fomentar una cultura de equidad de género en todas las relaciones y acciones que se presentan entre la ciudadanía, así como en los ámbitos económico, político, social, educativo y cultural.
- ✚ Acuerdo 381 de 2009: se establece en el Distrito Capital estableció el uso de lenguaje incluyente en los eventos públicos y documentos oficiales, el cual se socializó mediante la Circular 28 de 2009.
- ✚ Acuerdo Distrital 421 de 2009: fue creado el Sistema Orgánico, Funcional, Integral y Articulador de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia- Sistema SOFIA, con el objeto de generar una estrategia interinstitucional de atención a las mujeres víctimas de violencias de género.
- ✚ Acuerdo Distrital 490 de 2012: se creó el Sector Administrativo Mujeres y se determinó que la Secretaría Distrital de la Mujer, como entidad cabeza del sector, tiene el objeto liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

mujeres, a través de la coordinación intra e intersectorial, territorial y poblacional de estas políticas públicas.

- ✚ Acuerdo Distrital 526 de 2013: ordenó la creación de los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer, definidos como espacios en los que se aborda la agenda de seguridad local.
- ✚ Acuerdo Distrital 569 de 2014: estableció la obligación de crear un enlace web que suministre información sobre la atención que deben recibir las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia y sobre los procedimientos para denunciar estos hechos.
- ✚ Acuerdo Distrital 583 de 2015: se institucionalizan las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, definidas como espacios de encuentro entre mujeres, para el conocimiento de sus derechos y el desarrollo de procesos orientados al empoderamiento social y político, promotores del liderazgo, la autonomía y el ejercicio pleno de derechos, definiendo este espacio como “[...]el mecanismo privilegiado para la territorialización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá[...]”.
- ✚ Acuerdo Distrital 584 de 2015: adoptó los lineamientos de la PPMMyEG en el Distrito Capital, con el fin de contribuir a la eliminación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres que habitan el territorio rural y urbano de Bogotá, D.C., para el ejercicio pleno de sus derechos.
- ✚ Acuerdo Distrital 593 de 2015: estableció medidas para la promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de cuello uterino, cáncer de mama y de leucemias agudas pediátricas en niños, niñas y adolescentes del Distrito Capital.
- ✚ Acuerdo Distrital 623 de 2015: *“se garantiza la participación de las mujeres en los niveles decisorios de la Administración Distrital”*.
- ✚ Acuerdo Distrital 624 de 2015: implementa un protocolo integral por los derechos a la protección y bienestar de los cuidadores y cuidadoras de personas con discapacidad en la ciudad de Bogotá.
- ✚ Acuerdo Distrital 631 de 2015: implementó las Casas Refugio como organismos para el cumplimiento de las medidas de protección y de atención de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia.
- ✚ Acuerdo Distrital 676 de 15 de junio de 2017, *“Por el cual se establecen lineamientos para prevenir la violencia basada en género y el feminicidio en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”*.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- ✚ Acuerdo Distrital 677 de 15 de junio de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Distrital de Registro e Información Integral de Violencia de Género - VIOLETA”.
- ✚ Acuerdo Distrital 703 de 23 de abril de 2018, “*Por medio del cual se actualiza el Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencias SOFIA y se dictan otras disposiciones*”.
- ✚ Acuerdo Distrital 710 de 2018 modificó el Acuerdo Distrital 624 de 2015 y dispuso que la Secretaria Distrital de Integración Social en coordinación con la Secretaria Distrital de la Mujer, elaborarán el Protocolo para las personas cuidadoras de personas con discapacidad teniendo en cuenta: (i) caracterización de la persona cuidadora; (ii) visibilización; (iii) reconocimiento de la persona cuidadora como trabajador/a; (iv) cuantificación y valoración de la labor de cuidado; (v) redistribución de roles en la familia; y (vi) cambios de imaginarios sociales y culturales.

Decretos Distritales expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. referentes a los derechos de las mujeres, la equidad de género y las diversidades en concordancia con la PPMYEG.

- ✚ Decreto Distrital 550 de 2006 “*Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones*”; modificado por el Decreto Distrital 256 de 2007.
- ✚ Decreto Distrital 627 de 2007 “*Por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio*”, que creó, entre otros, el Consejo Distrital de Cultura de Mujeres.
- ✚ Decreto Distrital 403 de 2007, creó el Consejo Consultivo de Mujeres del Distrito Capital como un organismo de carácter técnico y político que representa las necesidades e intereses de las mujeres que habitan la ciudad de Bogotá.
- ✚ Decreto Distrital 527 de 2014: “*Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones*”.
- ✚ Decreto Distrital 166 de 2010: adoptó la PPMYEG en el Distrito Capital-PPMYEG en el marco del reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres de la zona rural y urbana de la ciudad.
- ✚ Decreto Distrital 428 de 2013: adoptó la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer.
- ✚ Decreto Distrital 224 de 2014: se actualiza el Consejo Consultivo de Mujeres como la instancia de coordinación, articulación, concertación y corresponsabilidad entre las



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

organizaciones, grupos, redes de mujeres del Distrito Capital y la Administración Distrital, para el desarrollo de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.

- ✚ Decreto Distrital 527 de 2014: se crearon las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres y se determinó la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital.
- ✚ Decreto Distrital 044 de 2015: adopta el Protocolo para la prevención del acoso laboral y sexual laboral, los procedimientos de denuncia y de protección a sus víctimas en el Distrito Capital.
- ✚ Decreto Distrital 504 de 2017: adopta el Plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas residentes en la ciudad de Bogotá.
- ✚ Decreto Distrital 668 de 2017: señala que el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital- CONPES D.C. adelantará la articulación en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas distritales, con el fin de garantizar la unidad de criterio y la coordinación de las actividades de las distintas unidades ejecutoras de la política económica y social.

Comparativo Disposiciones Normativas Distritales Referentes a la PPMYEG de Bogotá D.C.: Decreto Distrital 166 de 2010 Vs Acuerdo Distrital 584 de 2015:

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión y falta de gestión de la entidad para expedir el acto administrativo que reglamentara el Acuerdo Distrital 584 de 2015 en el marco de los lineamientos de la PPMYEG del D.C.

Bogotá D.C. como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución Política y la ley, teniendo un régimen legal especial por tratarse del Distrito Capital. Por lo anterior y en cumplimiento de los fines sociales del estado y en el pleno ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 5; 8; 12 numerales 1, 8 y 10; 63; 69 numeral 14 y 86 numerales 1º, 2º, 3º y 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", se le indilgan las siguientes funciones a sus máximas autoridades:

Concejo de Bogotá D.C.: Como Corporación Político - Administrativa de elección popular, ejerce sus atribuciones como suprema autoridad del Distrito Capital, expide normas que promueven el desarrollo integral de sus habitantes y de la ciudad, así mismo, vigila la gestión de la Administración Distrital y elige a los servidores públicos distritales conforme a lo establecido en el Reglamento Interno del Concejo y la normatividad vigente.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de las siguientes autoridades a la luz del artículo 5º del Decreto 1421 de 1993³, según la siguiente jerarquía:

- “(...) 1. El Concejo Distrital.*
- 2. El alcalde mayor.*
- 3. Las juntas administradoras locales.*
- 4. Los alcaldes y demás autoridades locales.*
- 5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice (...)”*

En su artículo 8º, el Decreto referido, señala las funciones generales de esta corporación como la suprema autoridad del Distrito Capital y reza:

“(...) En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales. (...)”

Por lo anterior en materia de normas y disposiciones legales le compete al Concejo de Bogotá dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a cada sector y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

Alcaldía de Bogotá D.C. De conformidad con el pleno ejercicio de las facultades constitucionales y legales del (a) Alcalde (sa) de Bogotá, en especial las conferidas por el numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, le corresponde : *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los **acuerdos del concejo**”* (negrilla fuera del texto); artículos 38, 39 y 53 del Decreto-Ley 1421 de “, el artículo 18 del Acuerdo Distrital 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”*

Así mismo, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece como imperativo legal para las autoridades administrativas, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, a saber:

“(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

El Alcalde Mayor como Jefe de Gobierno y de la Administración Distrital, a la luz del artículo 35 del decreto ley reglamentario del régimen especial de Distrito Capital, le corresponde:

³ Decreto-Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) Son atribuciones del alcalde mayor:

1a Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.

3a Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito

4a Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos. (...)”

Por lo anterior, y en virtud de los numerales 1, 3 y 4 arriba citados, una vez se expidan los Acuerdos Distritales y de conformidad con la normatividad que reglamente a nivel Distrital los procedimientos para las relaciones político- normativas con el Concejo de Bogotá, que para la época de los hechos era el Decreto 190 de 2010 y en actualidad es el Decreto Distrital 438 de 2019, le corresponde a la Administración Distrital acatar los lineamientos normativos expedidos por el Concejo de Bogotá, procediendo a implementar, reglamentar o cualquier función en aras de asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

Así las cosas, tenemos que el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo Distrital 584 de 2015 *“Por medio del cual se adaptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, en cuyo artículo 10° dispuso:

“(…) ARTÍCULO 10°. Instancias y mecanismos de implementación. La Secretaría Distrital de la Mujer. PARÁGRAFO. Responsabilidad. Los sectores de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades serán responsables de la implementación de los lineamientos de la Política Pública de mujeres y Equidad de Género, según los medios e instrumentos de política pública definidos por la Secretaría Distrital de la Mujer. Durante la implementación se aplicarán especialmente los principios de progresividad y no regresividad, gradualidad y concurrencia. (...)”

La administración Distrital en cumplimiento de la jerarquía normativa expuesta anteriormente y en acatamiento de sus funciones, debió en cabeza de la Secretaria Distrital de la Mujer proceder a reglamentar e implementar los lineamientos de la política pública de Mujeres, Equidad y Género, ya que si bien mediante el decreto distrital No. 166 de 2010 se había adoptado la Política Pública de Equidad y Género, dicha norma claramente debía ser sintonizada con el acuerdo distrital No. 584 de 2015, norma esta de jerarquía superior al decreto distrital.

Sin embargo, al estar frente a dos disposiciones normativas distritales referidas a la PPMYEG en el Distrito Capital, y luego de pasados 2 años de no haber acatado lo contenido en el artículo señalado en el párrafo precedente; existe la siguiente evidencia de auditoría en la cual, frente a la posible duda sobre la aplicación de las normas en conflicto, la Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos señala: en su el oficio⁴.

⁴ Oficio respuesta No. 2-2017-15184 del 29 de diciembre del 2017.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) En caso de interpretaciones contradictorias entre el Decreto Distrital 166 de 2010 Acuerdo Distrital 485 (sic) de 2015, se aplicara de manera prevalente la norma posterior, es decir el Acuerdo 485 (sic) de 2015, siguiendo lo establecido en el artículo 2 de la ley 153 de 1887” y, previniendo la configuración de un eventual conflicto en cuanto a la aplicación de las normas en estudio, La secretaria distrital de la Mujer, como entidad responsable de la ejecución de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, en cumplimiento de la artículo 23 del Decreto Distrital 190 de 2010, debe adelantar los trámites pertinentes para presentar el proyecto de acto administrativo para reglamentar el Acuerdo Distrital en estudio, determinando expresamente la derogatoria del Decreto Distrital 166 de 2010. (…)”

Al mismo tiempo, es importante tener en consideración lo indicado también por la Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos del Distrito en otro aparte del oficio de respuesta arriba citado cuando refiere:

“(…) teniendo en cuenta que ambas disposiciones se refieren a la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, determinando alcances diferentes en relación con componentes importantes de la misma, en aplicación del principio de jerarquía normativa, se concluye que las disposiciones adoptadas, en principio en el Decreto Distrital 166 de 2010 deben necesariamente ceder a las señaladas por el Acuerdo Distrital 584 de 2015, por tratarse de una norma de rango superior. (…)”

Por otro lado, como parte del ejercicio auditor, se realizó un comparativo de las dos disposiciones normativas distritales vigentes, razón por la cual se observó que el contenido y los lineamientos de ambas normas se relacionan y complementan entre ellas, a continuación, en el siguiente cuadro se presentan algunas observaciones detectadas:

Cuadro No.2
Comparativo Disposiciones Normativas Distritales
Decreto Distrital 166 De 2010 Vs Acuerdo Distrital 584 De 2015

NO.	CONCEPTOS	DECRETO DISTRITAL 166 DE 2010		ACUERDO DISTRITAL 584 DE 2015		OBSERVACIONES (DIFERENCIAS Y/O SIMILITUDES)
		“Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”		“Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”		
		Ítems	Descripción	Ítems	Descripción	
	Adopción	1	Artículo 1°. Adopción. Adoptar PPMYEG en el Distrito Capital, en el marco del reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres de la zona rural y urbana de la ciudad.	1	ARTÍCULO 1°. Adopción. El Acuerdo adopta los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, los cuales buscan contribuir a la eliminación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres que habitan el territorio	Ambas disposiciones normativas a nivel macro promulgan la adopción de la PPMYEG en Bogotá como lineamiento para alcanzar la igualdad de género y propender por los derechos de las mujeres, en escenarios libres de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

					o rural y urbano de Bogotá D.C., para el ejercicio pleno de sus derechos.	discriminación, desigualdad y subordinación.
	Concepto	1	Artículo 2°. Concepto. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital es el marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad.		No aplica	El Decreto 166/10 define mediante concepto lo que significa la PPMYEG, mientras que el acuerdo 584 de 2015 no se refiere al respecto.
	Ámbito aplicación	de 1	Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital se aplica en el territorio urbano y rural de Bogotá, Distrito Capital y de su implementación son responsables las entidades de los Sectores Central, Descentralizado, y de las Localidades, que conforman la Administración Distrital		No aplica	El Decreto 166/10 define el ámbito de aplicación y sus responsables, mientras que el acuerdo 584 de 2015 hace referencia de ellos implícitamente en el artículo 10 y 18.
1	Enfoque:	2	Artículo 4°. Enfoque. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género está orientada por el enfoque de derechos y de género.	3	ARTICULO 2°. Enfoques. Los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá D.C., se fundamentan en los siguientes enfoques: Enfoque de Derechos de las Mujeres, Enfoque Diferencial y Enfoque de Género	El Acuerdo 584 de 2015 y el Decreto 166/10 ambos acogen los mismos enfoques, la diferencia está en que el primero adiciona uno más, es decir el enfoque diferencial.
2	Principios:	9	Artículo 5°. Principios. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital se fundamenta en los siguientes principios: Igualdad de oportunidades, Igualdad de trato, Equidad de género, Justicia de género, Diversidad, Autonomía, Solidaridad,	10	Artículo 3°. - Principios. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres y la Equidad de Género tiene como base los siguientes principios: Autonomía, Igualdad real y efectiva, Igualdad de oportunidades, Reconocimiento de las diferencias, Equidad de género, Justicia de género, Participación, Progresividad y no regresividad, Gradualidad y la Concurrencia.	El Acuerdo 584 de 2015 acoge y promulga diez principios mientras que el Decreto 166/10 solo nueve, es de anotar que los principios de autonomía, igualdad de oportunidades, igualdad real y efectiva, reconocimiento de las diferencias, equidad de género, justicia de género y participación son comunes a las dos disposiciones, no obstante se diferencian en



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

			Participación y Sororidad.			los otros principios adicionales en cada uno, por un lado el Acuerdo suma tres más a los antes citados, como lo son los de progresividad y no regresividad, la gradualidad y la concurrencia, los cuales no están contenidos explícitamente en el Decreto; por otro lado el Decreto 166/10 adiciona los principios de solidaridad y sororidad a los siete arriba mencionados: A manera general se puede decir que los diez principios del acuerdo tienen una connotación más general y son complementarios a los del decreto distrital, además abarcan más espectro normativo en relación a la Política Pública.
3	Objetivo General:	1	Artículo 6°. Objetivo general. Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el Distrito Capital	1	ARTÍCULO 4°. Objetivo General. Garantizar los derechos de las mujeres, reconociendo sus identidades de género, sexuales, étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etar eas, de origen geográfico y otras, mediante el desarrollo de medidas de política pública, con e l fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación e n Bogotá D.C.	El Decreto 166/10 y el Acuerdo 584 de 2015 tienen un objetivo claro y macro en cuanto a la política pública de las mujeres en el Distrito Capital. Se puede decir que ambos apuntan hacia la misma dirección.
4	Objetivos Especifico:	6	Artículo 7°. Objetivos específicos. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, tiene los siguientes objetivos específicos: Ejercicio de derechos, Transformación de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de las mujeres, Disminución de las condiciones de pobreza y pobreza extrema que afectan a las mujeres en el	6	ARTÍCULO 5° Objetivos específicos: Eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres, Transformar las condiciones sociales y económicas injustas, Superar estereotipos y prácticas sociales, culturales, religiosas e ideológicas, Garantizar el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, Adecuar la institucionalidad, Reconocer a las mujeres como constructoras de paz en el territorio rural y urbano	Ambas disposiciones normativas a nivel general abordan y abarcan algunos objetivos específicos con características similares, en otros casos se muestran complementarios y guardando cierta relación.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

			Distrito Capital, Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y Representación paritaria			
5	Estrategias	4	Artículo 8°. Estrategias de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital se desarrolla a través de las Estrategias de Transversalización, Territorialización, Corresponsabilidad y Comunicación.	6	ARTÍCULO 6° Estrategias. Los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá D.C., se implementan a través de las siguientes estrategias: Territorialización, Transversalización, Corresponsabilidad, Gestión del conocimiento, Comunicación y Crear canales de comunicación.	Ambas disposiciones normativas a nivel general abordan cuatro estrategias comunes e importantes, sin embargo, el Acuerdo 584 las complementa con dos adicionales como los son la gestión del conocimiento y crear canales de comunicación.
6	Lineamientos transversales (Decreto 166/10); Líneas de acción (acuerdo 584/15)	14	Artículo 9°. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital tiene los siguientes lineamientos transversales: Transformación de referentes culturales, Modificación y adecuación de normas y procedimientos, Acciones afirmativas para la equidad de género, Atención prioritaria a las mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema, Promover en las políticas, planes, programas y proyectos del Distrito Capital y sus localidades la atención prioritaria a mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema, particularmente a las mujeres cabeza de familia o en condición de desplazamiento forzado, Diversidad de las mujeres, Intercambio e integración para la equidad de género, Coordinación intersectorial, Uso de lenguaje incluyente y no sexista, Adopción de los instrumentos de	14	ARTÍCULO 7°. Líneas de acción. A continuación, se describen las líneas de acción para el desarrollo de los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género	Ambas disposiciones normativas a nivel general abordan 14 líneas de acción complementarias entre sí, sin embargo, el Acuerdo 584 las muestra como un proyecto político ambicioso, contundente y pragmáticas.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

			esta política, Planeación con enfoque de derechos y de género, Indicadores y presupuestos sensibles al género, Generación de conocimiento e investigación con enfoque de derechos y de género.			
7	Ejes estructurales	8 componentes para el eje derechos de las mujeres y 4 componentes para el eje desarrollo institucional.	Artículo 10. Ejes estructurales. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital se estructura en dos ejes, así: Art. 11 derechos de las mujeres y Art. 12 desarrollo institucional		No aplica	El Decreto 166/10 se extiende y desglosa a manera más específica de los tres ejes estructurales con sus respectivos componentes, mientras que el Acuerdo no lo hace, no obstante, estos componentes a manera general están implícitos, incluidos y referidos de manera implícita en las líneas de acción de la disposición y a manera general a lo largo y ancho del contenido normativo de la citada norma distrital.
8	Instrumentos y mecanismos de la PPMYEG	3	Artículo 13. Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género. Artículo 14. Plan Distrital de Transversalización de Género. La Subsecretaría de Artículo 15. Plan Sectorial de Transversalización de Género.	3	ARTÍCULO 8°. Instrumentos. Los instrumentos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género para el logro de los objetivos planteados en el presente Acuerdo, serán propuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer, además de los que se vienen implementando como el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género y los Planes Distrital y Sectoriales de Transversalización. Éstos deberán ser armonizados con los lineamientos contenidos en el presente Acuerdo. La Secretaría Distrital de la Mujer evaluará y actualizará estos instrumentos y adicionará los que se requieran.	Ambas disposiciones normativas a nivel general abordan los mismos tres instrumentos y mecanismos de la PPMYEG.
9	Financiación	1	Artículo 16. Financiación.	1	ARTÍCULO 9°. Financiación.	El Decreto 166/10 y el Acuerdo 584 de 2015 ambos hacen referencia a los recursos de financiamiento para la ejecución de la PPMYEG.
10	Instancias y mecanismos de implementación		No aplica	1	ARTÍCULO 10°. Instancias y mecanismos de implementación.	El Acuerdo 584 de 2015 le indilga directamente a la SDMujer como la principal responsable de la implementación y seguimiento de la PPMYEG; por otro lado, el decreto distrital 166/10 se la otorga a la extinta Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

						Sexual, de la Secretaría Distrital de Planeación.
11	Responsabilidad		No aplica	1	PARÁGRAFO. Responsabilidad. Los sectores de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades, serán responsables de la implementación de los lineamientos	El Acuerdo 584 de 2015 tácitamente le indilga la responsabilidad a todos los sectores y jurisdicción de la administración local la implementación de la PPMYEG, mientras que el decreto a lo largo y ancho de su contenido le indilga esta responsabilidad a los distintos sectores que componen la administración distrital.
12	Seguimiento y evaluación	1	Artículo 17. Seguimiento y evaluación. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género y los instrumentos que de ella se deriven, entre los cuales está el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, serán objeto de seguimiento permanente, a través de los sistemas de información diseñados para tal fin. Sobre la implementación de los mismos, se efectuará una vez al año una rendición de cuentas a la ciudadanía, por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría Distrital de Planeación, para lo cual las entidades con competencia en la materia, remitirán la información respectiva dos (2) meses antes de la misma.	1	ARTÍCULO 11. Seguimiento y evaluación. Los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá D.C. y los instrumentos que de ellos se deriven, serán objeto de seguimiento a través del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital, así como de rendición pública de cuentas, según los mecanismos definidos para este propósito	Ambas disposiciones normativas apuntan hacia la misma dirección, en cuanto a este referente.
13	Vigencia	1	Artículo 18. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	1	ARTÍCULO 12°. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Ambas disposiciones normativas apuntan hacia la misma dirección, en cuanto a este referente, adicional una deroga a la otra a manera general, en cuanto al contenido de cada disposición.

Fuente: Elaboración propia basado en el Decreto Distrital 166 de 2010 y el Acuerdo Distrital 584 de 2015

Como consecuencia de las observaciones encontradas en el análisis comparativo anterior realizadas por el equipo auditor, es relevante señalar que, de conformidad con las similitudes y complementariedad manifiesta en los contenidos de ambas disposiciones normativas, las



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

cuales reglan sobre la misma materia, era indispensable, necesario y obligatorio que la SDMujer, expidiese el respectivo acto administrativo que se le ordenaba en el artículo 10° del Acuerdo No. 584 de 2015.

Dicha omisión causó no solo la duda en cuanto la aplicación de las dos normas, sino que no permitió incluir en la norma que implementaría los lineamientos de la política pública de Equidad y Género, aspectos medulares como por ejemplo los dos ejes estructurales dispuestos en el artículo 10, compuesto por los ocho (8) componentes para el Eje Derechos de las Mujeres y los cuatro (4) componentes para el Eje Desarrollo Institucional, debido a que representaría un aporte valioso para la nueva disposición reglamentaria contar con ellos.

Al respecto conviene decir que, en el artículo 10 del Acuerdo Distrital señalado se estructura la PPMYEG en dos ejes: **(i) derechos de las mujeres:** a partir de este eje se priorizaron ocho (8) derechos de las mujeres para facilitar la identificación de las problemáticas y sus respectivos componentes, estos son el derecho a la paz y convivencia con equidad, una vida libre de violencias, participación y representación con equidad, trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, salud plena, educación con equidad, cultura libre de sexismo y habitad y vivienda dignas, incluyendo además sus correspondientes elementos; y **(ii) desarrollo institucional:** que busca incorporar una cultura de gestión con enfoque de derechos y de género, este eje se desarrolla mediante los componentes de gestión con equidad de género, alianzas para la equidad de género, fortalecimiento institucional y fortalecimiento del esquema de coordinación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, con sus correspondientes elementos.

Cabe agregar que la falta de gestión y omisión de la SDMujer en cuanto a la reglamentación del Acuerdo Distrital 584/15 continuaría en la misma situación de confusión y desacierto 3 años después de expedido el acuerdo y 1 años después de haber recibido concepto jurídico al respecto. Ya que a la hora de decidir cuál de las dos disposiciones normativas debía seguir implementando, le solicita concepto a la Secretaría Distrital de Planeación con oficio radicado: No. 2-2018-01901 del 03 de mayo de 2018 en el cual expone:

*“(…) Es muy importante para esta Secretaría conocer la posición de la Secretaria Distrital de Planeación frente al tema, **al surgir en esta oportunidad el cuestionamiento de la pertinencia de reglamentar el Acuerdo Distrital 584 de 2015**, cuando como antes se mencionó, estamos adelantando las acciones para la actualización de la política pública aplicable al Sector Mujeres, bajo los parámetros que para el efecto ha sido emitidos en la Administración Distrital. (…)*” (negrilla fuera del texto).

En esa misma medida, en el oficio del 03 de mayo de 2018⁵ la SDMujer refiere a ver elevado una petición el 2 de mayo de 2018 a la Secretaria Jurídica Distrital, quien emitió un concepto jurídico con el cual concluye y confirma la falta de claridad y el estado de confusión reinante en la SDmujer cuando refiere:

⁵ Oficio con radicación No. 2-2018-01901 del 03 de mayo de 2018 de la SDMujer a la Secretaría Distrital de Planeación.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) Al respecto, esta Secretaría considera que, a efecto de ajustar las disposiciones distritales en estudio al citado principio de jerarquía normativa, lo oportuno, a evitar confusiones en relación con la norma aplicable en la materia, es que, conforme a lo previsto en el artículo 23 del Decreto Distrital 190 de 2010, la Secretaria Distrital de la Mujer proceda a presentar el correspondiente proyecto de acto administrativo de reglamentación del Acuerdo Distrital 584 de 2015(…)”.

A la fecha de la presente auditoría, y a pesar de existir desde el año 2015 una disposición que claramente le impuso el deber legal a la SDMujer de implementar y estructurar el seguimiento de los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá Distrito Capital (lógicamente a través de un acto administrativo) y evitar confusiones y obstáculos en el seguimiento y desarrollo de la política pública referida en este análisis, la entidad no lo hizo, desacatando el imperativo normativo contenido en el artículo 10 del Acuerdo 584/15 y permitiendo dejar vigente y seguir actuando en el marco de una norma obsoleta e incompleta en lugar de alinear sus políticas a la nueva reglamentación expedida por el concejo de la ciudad.

Lo anterior, demuestra falta de gestión y diligencia en las diferentes dependencias de la SDMujer implicadas directamente en el tema objeto de estudio, falta de conocimiento y deficiente interpretación del marco jurídico-normativo colombiano propiciando con ello la no elaboración oportuna del proyecto acto administrativo y posterior gestión para la expedición de la disposición local que reglamente el Acuerdo Distrital 584 de 2015 *“(…) Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de género en el Distrito Capital (...)”* y se dicten otras disposiciones en la materia que amplíen y complementen las garantías y beneficios de la PPMYEG de Bogotá D.C.

Las circunstancias anteriormente descritas permiten evidenciar una presunta interpretación irregular y violación del numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, de los artículos 5; 8; 12 numerales 1, 8 y 10; 63; 69 numeral 14 y 86 numerales 1º, 2º, 3º y 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*; transgrediendo además lo promulgado por el artículo conducta que puede estar incurso en las causales disciplinables sancionadas por la Ley 734 de 2002, por la omisión en el cumplimiento de un deber legal configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Seguimiento y evaluación de la vigencia de la PPMYEG 2003-2019 de conformidad con el Acuerdo del Concejo Distrital 091/2003, el Decreto Distrital 166 de 2010 y el Acuerdo Distrital 584 de 2015:

En el análisis al seguimiento y evaluación de la PPMYEG Bogotá D.C. desde sus inicios en el año 2003 con la implementación del Acuerdo del Concejo Distrital 091 de 2003⁶, en el cual se fijaron los lineamientos para formular un Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género-PIOEG, representando este el principal instrumento de la PPMYEG en los dieciséis años de vigencia

⁶ Acuerdo Distrital 091 de 2003 “Por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

con corte a 2019, y de conformidad con el Decreto Distrital 166 de 2010⁷ y el Acuerdo Distrital 584 de 2015⁸.

Por lo anterior se hace necesario para este Organismo de Control analizar el seguimiento y evaluación que la entidad responsable de la implementación de la PPMYEG ha dispuesto y realizado desde el año 2003 hasta el 2019, en pro de garantizar la formulación, ejecución, cumplimiento y continuidad de la política y disposiciones que se establecen en las normativas arriba citadas.

Así las cosas, a continuación, se relacionan las disposiciones normativas locales referente a la PPMYEG en el Distrito Capital aplicables a las vigencias 2003 al 2019, donde se señala la obligatoriedad de quienes en su oportunidad tenían la responsabilidad e iniciativa de la ejecución de la Política Pública, en este caso la de la mujer y equidad de género, realicen el seguimiento y control para el cumplimiento de cada una de las disposiciones establecidas en las normatividades, para ello debían efectuar una vez al año una rendición de cuentas a la ciudadanía, diseñar indicadores de gestión, avance y evaluación de cada una de las líneas de acción (PIOEG), entre otros.

- Artículo 5 en sus numerales 4 y 5 del Acuerdo Distrital 091 de 2003 en el cual señala:
(...) ARTÍCULO 5. Formulación, ejecución y seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades. Será responsabilidad del Consejo Distrital de Política Social y de los Consejos Locales garantizar la formulación, ejecución, seguimiento, cumplimiento y continuidad de las políticas y disposiciones que se establecen en este Acuerdo, para lo cual asumirá las siguientes funciones: (...)

4. Ejercer el seguimiento y control para el cumplimiento de cada una de las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo, de forma tal que la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres sea uno de los principales ejes de acción en el Distrito.

5. Diseñar indicadores de gestión, avance y evaluación de cada una de las líneas de acción y demás disposiciones contempladas en el presente Acuerdo, los cuales serán publicados en el Sistema Distrital de Información –SDI- y en las páginas web de las entidades distritales e instituciones, empresas, Organizaciones y sectores de carácter público, que tienen responsabilidad en la presente iniciativa. (...)
- Artículo 17 del Decreto Distrital 166 de 2010 el cual reza:
“(...) Seguimiento y evaluación. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género y los instrumentos que de ella se deriven, entre los cuales está el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, serán objeto de seguimiento permanente, a través de los sistemas de información diseñados para tal fin. Sobre la implementación de los mismos, se efectuará una

⁷ Decreto Distrital 166 de 2010⁷ "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

⁸ Acuerdo Distrital 584 de 2015⁸ "Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito capital y se dictan otras disposiciones"



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

vez al año una rendición de cuentas a la ciudadanía, por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría Distrital de Planeación, para lo cual las entidades con competencia en la materia remitirán la información respectiva dos (2) meses antes de la misma. (...)”

- Artículo 11 del Acuerdo Distrital 584 de 2015, en donde dice:

“(...)

ARTÍCULO 11. Seguimiento y evaluación. Los lineamientos de la Política Pública de Mujeres Equidad de Género en Bogotá D.C. y los instrumentos que de ellos se deriven, objeto de seguimiento a través del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital, si como rendición pública de cuentas, según los mecanismos definidos para este propósito. (...)”

Por lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en los anteriores artículos, este equipo auditor puede concluir que la (s) entidad (es) responsable (s) en su momento de la implementación y ejecución de la PPMYEG en el periodo analizado, realizó las actividades acordes con los lineamientos normativos y las exigencias de las respectivas normas locales de su momento para el seguimiento y evaluación de la política pública en pro de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital, para el caso se evidencian informes de avance de seguimiento de metas 2004-2008, reportes SEGPLAN de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, Informes de gestión de los años 2013, 2014 y 2015, informes de correspondientes a los años 2008 a 2016; 2013 a 2015 y 2017 a 2018 y por último el informe ejecutivo del 2019. Sin embargo, más adelante sería importante establecer si otras entidades u organismos han realizado evaluación a la política pública de mujeres y equidad de género siguiendo los estándares técnicos que actualmente se encuentran vigentes.

Proceso de actualización de la PPMYEG de Bogotá D.C.:

La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá D.C.-PPMYEG se encuentra en proceso de reformulación y actualización según lo refiere la SDMujer y confirmado por la Secretaría Distrital de Planeación- SDP, así las cosas, tal como lo refiere el Concepto Técnico al Documento de Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2019-2020, documento anexo del oficio respuesta No.2-2019-65633 del 27 de septiembre de 2019 emitido por la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica – SDP para la SDMujer, donde dice: *“La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género – PPMYEG- es el resultado de la contribución activa del movimiento social de mujeres en Bogotá y de la voluntad y el trabajo de diferentes administraciones distritales, que se constituye como apuesta política y ética en la ciudad por avanzar en el reconocimiento y garantía de los derechos y la ciudadanía de las mujeres en la ciudad.”*, con el ánimo de alcanzar niveles de satisfacción de las necesidades de la mujer en el distrito capital.

Por lo anterior, y debido a que la política pública de las mujeres en el Distrito Capital data del año 2003, la SDMujer ve la necesidad de iniciar el proceso de Actualización de su política,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

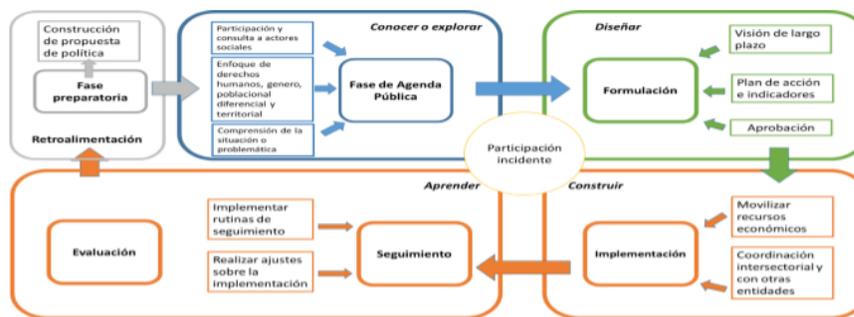
debido a que antes de la entrada en vigor del Acuerdo Distrital 645 de 2016⁹ “en el cual en su artículo 127 crea el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital- CONPES D.C. órgano que tiene dentro de sus funciones, entre otras, “(...) 2. Colaborar con el Alcalde Mayor en la coordinación de las actividades de las distintas unidades ejecutoras de la política económica y social.

3. Definir y analizar los planes y programas en materia económica y social del Distrito. (...)” ya se contaba con un instrumento (PIOEG) que recién para el año 2004 daba los primeros resultados a los lineamientos principales de lo que hoy representa su motor e instrumento principal el PIOEG.

A partir de junio de 2018, la SDMujer como cabeza de sector, inicia el proceso de actualización de la PPM y EG¹⁰ del Distrito Capital, en acatamiento a las normas distritales que sobre el particular se encontraban vigentes en especial el Decreto Distrital 668 de 2017 por el cual se crea y articula el CONPES D.C. y la Resolución 2045 de 2017 de la SDP “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas”.

Con la regulación descrita, las políticas públicas del Distrito Capital deben ser adoptadas mediante un documento CONPES D.C. y para que este documento sea emitido se deben cumplir las tres primeras etapas o fases del ciclo de la política pública comprendido por seis (6) fases, las cuales son: 1. Fase Preparatoria, 2. Fase de Agenda Pública, 3. Formulación, 4. Implementación, 5. Seguimiento y 6. Evaluación, y el ciclo se describe tal cual como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No. 1
Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración por la Secretaría Distrital de Planeación, sobre la base de Baena, G. Planeación prospectiva estratégica. Teoría, Metodologías y Buenas prácticas en América Latina. 2015

Fuente: tomado de la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas

Desde donde se desprende que cada etapa del ciclo tiene un proceso por cumplir y productos específicos para entregar, tal cual como lo dispone la Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito por la Secretaría Distrital de Planeación cuando afirma que:

⁹ “Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”

¹⁰ Política Pública de Mujer, Equidad y Género.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) El ciclo de políticas públicas es el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis del mapa de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación de todo el ejercicio para su retroalimentación y ajuste.

Estas etapas tienen un sentido lógico el cual impone la necesidad de que cada fase se desarrolle lo mejor posible para que proporcione información suficiente para continuar con la siguiente y lograr los resultados propuestos. (...)”

Para el proceso de actualización y formulación de las políticas públicas se dispone de un ente distrital que da los lineamientos que deben seguirse en el Distrito Capital para el proceso: *“El Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital en adelante CONPES D.C.2 como autoridad de planeación Distrital presidida por el Alcalde Mayor y su gabinete distrital (secretarías distritales), dotará a las políticas del necesario acuerdo intersectorial y permitirá discutir en el más alto nivel de la administración, no sólo las estrategias propuestas en cada política sino también las necesidades presupuestales de las mismas.”*

Necesidad de la actualización de la PPMyEG en Bogotá D.C.:

Para actualizar o formular una política pública no basta con solo tener la voluntad política, sino que se debe surtir todo un proceso, así como lo valida y se dispone¹¹ en el procedimiento para elaborar los documentos CONPES D.C.:

“(…) La iniciativa de una política pública o su ajuste podrá ser iniciativa del Despacho de la Secretaría Distrital líder del tema7, de la ciudadanía o del sector privado, pero la solicitud de viabilidad debe ser tramitada y contar con el aval mediante Acta del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo o el que haga sus veces, presentando a la Secretaría Técnica del CONPES D.C. un documento de propuesta para la estructuración de la política el cual debe contener: la situación problemática, en la cual se presentan los antecedentes técnicos, políticos y normativos, se precisa cuál es el problema o situación que se atenderá con la política, evidenciar causas y consecuencias, y qué sucedería si no se interviene; y la justificación de formular o ajustar la política pública, es decir, por qué es importante atender este tema mediante una política pública.(...)”

Con todo y lo anterior, la PPMyEG en Bogotá inicia con la implementación del Acuerdo del Concejo Distrital 091/2003, en el cual se fijaron los lineamientos para formular un Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género- PIOEG, principales instrumentos de la política. Este plan de igualdad está compuesto por un conjunto de acciones y lineamientos en pro de reducir las desigualdades de género, y garantizar los derechos de las mujeres.

La PPMyEG se ha convertido en el único medio y proceso de construcción colectiva del movimiento social de mujeres, quienes se han inclinado por velar por los intereses de las mujeres habitantes de Bogotá D.C. En este sentido, la PPMyEG Bogotá D.C. es un mecanismo de respuesta a las

¹¹ Procedimiento para la elaboración de documentos CONPES D.C. Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital - CONPES D.C. de la SDP.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

demandas históricas que las mujeres de la ciudad han pretendido para que sus problemáticas sean escuchadas y atendidas en aras de propiciar un cambio en nuestra sociedad.

La actualización de la PPMMyEG proceso emprendido por la SDMujer, se da por la necesidad de suplir los vacíos generados al interior de ella, tal cual como se evidencia en el diagnóstico¹² de la problemática en la ciudad, y que se convierte en el punto de partida para iniciar el proceso de actualización de la PPMMyEG, así:

“(..). tiene entre sus principales retos la necesidad de abordar uno de los vacíos de esta política, y es la medición y evaluación tanto en términos de la gestión, como de los efectos que pueda producir en la vida de las mujeres y sus entornos. Por lo tanto, es ineludible la formulación de un plan de acción en el que se establezcan metas, indicadores, recursos, responsables, tal y como se establece en virtud del CONPES D.C...”

De acuerdo a los análisis realizados por el equipo auditor, se evidencia que en el contexto actual de los escenarios, políticos, sociales, culturales y económicos en que se mueve y desarrolla la mujer de hoy, se requiere adelantar el proceso de Actualización de la PPMMyEG en los términos del CONPES D.C., para continuar avanzando hacia la igualdad de género y el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres en la ciudad de Bogotá, tal cual lo entendió la SDMujer, y lo refiere en el oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020 dónde afirma:

“En diciembre de 2017 la Administración Distrital expide el Decreto 668 de 2017 “Por medio del cual se reglamentan los artículos 127 y 128 del Acuerdo 645 de 2016”, (creación y articulación del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital - CONPES D.C.) y la Resolución 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas”. Teniendo en cuenta la anterior normatividad, la SDMujer solicitó concepto técnico a la SDP sobre la posibilidad de extender el PIOEG. Mediante radicado del 30 de mayo de 2018 SDMujer No.03000, la SDP hizo evidente la necesidad de actualizar la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG), y no solo del instrumento PIOEG, en este contexto se inició el proceso de actualización de la Política...”

Del mismo modo, esta postura es respaldada por la SDP en respuesta¹³ a solicitud de la SDMujer cuando dice:

“(..). Estamos adelantando las acciones para la actualización de la política pública aplicable al Sector Mujeres, bajo los parámetros que para el efecto han sido emitidos en la Administración Distrital (...) Lo que se recomienda es continuar con el proceso de actualización de la política pública siguiendo los lineamientos establecidos por la Secretaría Distrital de Planeación para la formulación e implementación de políticas públicas, y en este proceso, tener presente lo establecido en el Acuerdo distrital 584 de 2015 que se deba retomar y armonizar, e incluir temas adicionales que se modificaron o surgieron con el paso del tiempo, en el desarrollo de la fase de agenda pública donde se elabora el diagnóstico de la situación actúa de las mujeres diversas en la ciudad de Bogotá”.(..)”

¹² Documento Diagnostico e Identificación de Factores Estratégicos Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2019 – 2030 de la SDM.

¹³ Oficio radicación No. 2-2028-01901 del 3 de mayo de 2018 de la SDMujer a la Secretaría Distrital de la Mujer.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por lo anterior la necesidad de actualizar la política surge desde distintas orillas como se explicó en apartes anteriores, deviene entonces, la conveniencia de seguir buscando los caminos estratégicos necesarios a efecto de estructurar una nueva política que esté armonizada con la normatividad, con las realidades y retos sociales, culturales, poblacionales de las mujeres en concordancia con los distintos cambios sufridos en la ciudad en los últimos dieciséis años de vigencia de la actúa PPMYEG, sumado al diagnóstico sobre las políticas públicas formuladas y vigentes realizado por la SDP.

Finalmente, otro de los motivos para actualizar la PPMYEG es que se logre consolidar y armonizar todos los mecanismos, estrategias e instrumentos de la política pública en un solo documento marco guía, debido a que son parte integral y a su vez se requiere la elaboración de un Plan de Acción, que permita se puedan establecer compromisos y responsabilidades por la administración Distrital en su conjunto.

Fallas presentadas en el proceso de Actualización de la PPMYEG del D.C.:

Una vez analizado el proceso de Actualización de la PPMYEG de la SDMujer por parte de equipo auditor y de conformidad con el cumplimiento del ciclo de las políticas públicas alineadas con los requerimientos de CONPES D.C. y la “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas” (Res. 2045 de 2017) se encontraron las siguientes fallas en el proceso:

Respuesta de la entidad

La SDMujer mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMujer No. 2-2020-003416, afirma:

“(…) la Secretaría Distrital de la Mujer desde el año 2014 cuenta con instancias para la coordinación y seguimiento de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, y en ejercicio de la presidencia de dicha instancia, ha ejercido las funciones de liderazgo y coordinación asignadas en el Artículo 5 del precitado Decreto, en coherencia con el mandato de coordinación de las instancias establecido en el Artículo 10 del Acuerdo Distrital 584 de 2015. Adicionalmente, la Secretaría Distrital de la Mujer ha hecho el seguimiento a la implementación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, en virtud de los instrumentos de la política: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG) y Plan Sectorial para la Transversalización de Género (PSTG). Con relación a estos instrumentos y en virtud del Acuerdo 584 de 2015 (...)”

Sumado a lo anterior, la entidad pone de manifiesto que está implementando desde su promulgación el Acuerdo Distrital 584 de 2015, cuando dice:

“(…) la Secretaría Distrital de la Mujer ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 10 del Acuerdo Distrital 584 de 2015 al coordinar las instancias propuestas para la implementación y el seguimiento de los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá Distrito Capital, como presidencia de la Comisión Intersectorial de Mujeres creada a través del Decreto Distrital 527 de 2014 (...)”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así las cosas, la entidad solicita que la presente observación sea desvirtuada ya que manifiesta directa y plenamente que desde la emisión del Acuerdo Distrital de 2015 y ha desarrollado e implementado la PPMYEG enmarcada dentro del citado acuerdo, evidenciando que el Decreto Distrital 166 de 2010 no es aplicable para la implementación de la política por parte de la entidad.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Teniendo en cuenta lo expuesto por el sujeto de control este Ente de Control pone de presente que la entidad confirma y reitera lo expuesto por el equipo auditor cuando afirma que está implementando y desarrollando la PPMYEG a través del Acuerdo Distrital 584 de 2015 como norma superior, y desconoce o no aplica lo planteado mediante el Decreto Distrital 166 de 2010, en tal sentido afirma:

“(...) es claro que prevalece la norma posterior con relación a aquellos aspectos que ésta regula, por lo que la Secretaría Distrital de la Mujer ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 10 del Acuerdo Distrital 584 de 2015 al coordinar las instancias propuestas para la implementación y el seguimiento de los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá Distrito Capital, como presidencia de la Comisión Intersectorial de Mujeres creada a través del Decreto Distrital 527 de 2014.(...)”

No obstante, al estar frente a dos normativas distritales de naturaleza distinta referidas a la PPMYEG en el Distrito Capital, y tal cual como lo refiere la SDMujer en el anterior párrafo, dejando de manifiesto que la implementación de la PPMYEG en Bogotá D.C. esta bajo el Acuerdo Distrital 584 de 2015, existe evidencia de auditoría en la cual, hay una posible duda sobre la aplicación de las dos normas, por lo que es relevante traer a colación el concepto jurídico emitido por la Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos donde le da las indicaciones para que la entidad inicie el proceso de reglamentación del Acuerdo Distrital y derogatoria del Decreto Distrital, señalado e indicado en su el oficio respuesta No. 2-2017-15184 del 29 de diciembre del 2017.

Por lo expuesto anteriormente así lo asimila y aplica la entidad; pero no entiende el equipo auditor a la SDMujer, cuando por un lado menciona la implementación y desarrollo pleno de la PPMYEG con base en el citado Acuerdo Distrital, pero por otro lado al emitir la Resolución No. 489 de 2015 y la Resolución 492 de 2015 deja en evidencia que para la promulgación de estas dos normativas tuvo en cuenta lo preceptuado y alineado al Decreto Distrital 166 de 2010 y el Acuerdo Distrital que como refieren este último es el que están aplicando desde 2015; se evidencia en ambas resoluciones que en el ítem los “Considerando”¹⁴, los cuales son las consideraciones o razonamientos de fondo, además de ser el apartado más importante de la

¹⁴ Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia de la Lengua.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

disposición normativa, debido a que el legislador estudió todos los razonamientos de forma y de fondo entre las partes, estos párrafos contienen la motivación, el razonamiento jurídico, lo que justifica o apoya o sirven de fundamento al texto de la normativa, así lo refiere la Real Academia de la Lengua cuando dice: *“(...) los considerandos, o serie de párrafos que comenzaban por la palabra “considerando” y contemplan consideraciones jurídicas o valoraciones sobre los argumentos de derecho;(...)”*, por lo anterior se advierte dentro de las citadas resoluciones que la entidad hace referencia al Decreto Distrital, que como ya se dijo anteriormente por parte de la SDMujer no es la que utilizan en la implementación de la PPMYEG.

Con lo anterior, deja en evidencia que la SDMujer presenta confusiones y dudas en la aplicación de las normas citadas en la observación; teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, se confirma la misma y se configura un Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión y falta de gestión de la entidad para expedir el acto administrativo que reglamentara el Acuerdo Distrital 584 de 2015 en el marco de los lineamientos de la PPMYEG del D.C.

3.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el retraso en la ejecución del proceso de actualización e implementación de la PPMYEG del D.C. (2020-2029), y la presentación extemporánea del Plan de Acción dentro del término definido bajo el marco del régimen de transición a los lineamientos CONPES D.C.

Para el proceso de Actualización de la PPMYEG y en particular a cada una de las etapas del ciclo de la política pública adoptada se debe atender lo señalado mediante Resolución 2045 de 2017, donde se determina la procedencia de adoptar la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital que incorpore: los enfoques de Derechos, Género, Poblacional, Diferencial, Territorial y Ambiental en el ciclo de las políticas públicas, la participación en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, la estructuración del Plan de Acción en la fase de la Formulación de la Política Pública, el desarrollo de planes de acción que contenga acciones afirmativas, acciones territoriales, las recomendaciones de organismos internacionales y nuevas metodologías, entre otros aspectos así como lo dispuesto en el Procedimiento para la elaboración de documentos CONPES D.C. Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital - CONPES D.C. de la SDP.

Al respecto la SDMujer inicio solo hasta el mes de junio de 2018 el proceso de Actualización de la PPMYEG tal cual lo corrobora en su oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020 en el cual afirma:

“(...) diciembre de 2017 la Administración Distrital expide el Decreto 668 de 2017 ... y la Resolución 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Teniendo en cuenta la anterior normatividad, la SDMujer solicitó concepto técnico a la SDP sobre la posibilidad de extender el PIOEG. Mediante radicado del 30 de mayo de 2018 SDMujer No.03000, la SDP hizo evidente la necesidad de actualizar la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMYEG), y no solo del instrumento PIOEG, en este contexto se inició el proceso de actualización de la Política. (...)”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así las cosas y de conformidad con el estudio y análisis efectuado por parte del equipo auditor de las dos primeras fases (I-Preparatoria y II-Agenda Pública) realizadas por la SDMujer y aprobadas por la SDP y la tercera fase (III-Formulación) en ejercicio sin culminación a la fecha, al igual que la verificación de todos y cada uno de los resultados (productos específicos entregables), la línea de tiempo y el término empleado para cada una de las fases del proceso de Actualización de las políticas públicas según lo dispuesto por Decreto Distrital 668 de 2017 y la Resolución Distrital 2045 de 2017, se evidenció que el proceso de Actualización y de implementación de la PPMYEG del Distrito Capital sufre retrasos significativos en su ejecución, adicional a ello se corroboró la entrega extemporánea del Plan de Acción (4 meses) que a la fecha han transcurrido 11 meses desde el 5 de junio, fecha en la cual dicho plan debía contar con el concepto favorable de planeación Distrital en los términos del Decreto 703 de 2018.

Por lo anterior es ineludible e inevitable pensar que los productos (entregables) no han contado con la diligencia y celeridad contenidos en los principios de gestión de la administración pública, y que evidencian una clara lentitud en la ejecución de las fases del ciclo de las Políticas Públicas, un notable retraso en la actualización de la política y la entrega extemporánea del Plan de Acción, situación que resta esfuerzos administrativos importantes para el segundo semestre de 2019 y lo que va del 2020, tarea que debió realizarse y culminarse antes de terminar el primer semestre de 2019.

Así las cosas, y de conformidad con la regulación en la materia, las políticas del Distrito Capital deben ser adoptadas mediante un documento CONPES D.C. el cual requiere para su emisión el cumplimiento de las tres primeras etapas o fases del ciclo de la política pública comprendido por seis (6) fases, las cuales son: 1. Fase Preparatoria, 2. Fase de Agenda Pública, 3. Formulación, 4. Implementación, 5. Seguimiento y 6. Evaluación, de la cual como ya se dijo anteriormente, la SDMujer se encuentra en la etapa de Formulación.

Aquí vale la pena decir, que las fases, actividades y líneas de tiempo empleados en el ciclo de la política pública de la SDM en pro de la Actualización de la PPMYEG basada en el oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020, evidencian el retraso y lentitud del proceso, se observan tiempos muertos sin ejecución de actividades y otros que denotan improvisación en sus entregas, debido a que se generó una situación de entregas y devoluciones repetitivas y reiteradas por parte de la SDP.

A partir de lo anterior, a continuación, se detallan una consideraciones generales por parte del equipo auditor en el análisis de la ejecución de las etapas del ciclo de políticas públicas evidenciando con ello el retraso y lentitud en la ejecución del proceso de Actualización de la PPMYEG para el D.C. la cual se encuentra estancada y paralizada en la tercera fase (Formulación), se observa que todo el proceso de actualización a la fecha (15-05-20) ha gastado en promedio más de dos años y medio sin contar con fecha de culminación provisoria:

Cuadro No. 3

Análisis Fases del Actualización de la PPMYEG 2019-2020 - SDMujer
Periodo comprendido entre mayo de 2018 y enero de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Fase I: Preparatoria	
Producto entregable:	Construcción de la propuesta.
Aprobación:	la SDM refiere que radicó o ante la SDP y recibió por parte de la SDP la aprobación con concepto favorable del documento.
Estado actual:	Aprobada y con concepto favorable por parte de la SDP (la propuesta de actualización de la PPMYEG radicada ante la SDP con oficio No.1-2018-003774 del 31 de agosto de 2018 y mediante oficio respuesta No.2-2018-73272 del 29 de noviembre de 2018 la SDP da concepto favorable a la propuesta).
Línea de tiempo de la fase:	Del 3 de mayo al 31 de agosto de 2018 (Esta etapa inicia solo hasta el mes de mayo cuando la SDM mediante oficio con radicación No. 2-2018-01901 del 03 de mayo de 2018 le solicita concepto a la SDP para iniciar proceso de Actualización, con lo que la SDP mediante oficio respuesta No.2-2018-30089 del 29 de mayo de 2018 le confirma la motivación de iniciar cuanto antes con el proceso, esto se evidencia cuando el oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020 dónde afirma: “ <i>En diciembre de 2017 la Administración Distrital expide el Decreto 668 de 2017 “Por medio del cual se reglamentan los artículos 127 y 128 del Acuerdo 645 de 2016”, (creación y articulación del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital - CONPES D.C.) y la Resolución 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas”. Teniendo en cuenta la anterior normatividad, la SDMujer solicitó concepto técnico a la SDP sobre la posibilidad de extender el PIOEG. Mediante radicado del 30 de mayo de 2018 SDMujer No.03000, la SDP hizo evidente la necesidad de actualizar la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMYEG), y no solo del instrumento PIOEG, en este contexto se inició el proceso de actualización de la Política...”</i> .)
Tiempo empleado en la Fase:	4 meses se emplearon para esta etapa.
Observaciones del auditor:	se evidencia que esta fase inicial de forma retardada, incumpliendo los términos proferidos en el régimen de transición de los decretos distritales 668 de 2017 y 703 de 2018, en cuanto a la exigencia de presentar el Plan de Acción dentro del marco del régimen de transición a los lineamientos del CONPES D.C., es decir a la luz de la expedición y promulgación la SDMujer debió iniciar la primera etapa desde enero de 2018 y no a mitad de año como termino haciéndolo.
Fase II: Agenda pública:	
Producto entregable:	Documento Diagnostico e identificación de factores estratégicos.
Aprobación:	la SDMujer refiere que el documento fue aprobado por la SDP el 27 de septiembre de 2019.
Estado actual:	Aprobada y con concepto favorable por parte de la SDP (mediante oficio respuesta No.2-2019-65633 del 27 de septiembre de 2019 emitido por la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica – SDP donde da Concepto Técnico favorable al documento de Diagnostico).
Línea de tiempo de la fase:	Esta etapa la inicia en el 1 de septiembre de 2018 y la finaliza el 27-09-19 con el concepto favorable de la SDP según refiere la SDMujer.
Tiempo empleado en la Fase:	un año aproximadamente.
Observaciones del auditor:	en términos prácticos esta fase tuvo un tiempo de duración de un año de ejecución aproximadamente, lo que indica que le destino mucho tiempo a esta etapa, sin que se evidenciara optimización de los tiempos con el fin de tener tiempo suficiente para realizar los ajustes que determinó la SDP
Fase III: Formulación	
Producto entregable:	Documento objetivo de la política con la estructura que enmarca las acciones propuestas y el plan de acción.
Aprobación:	A la fecha no ha habido aprobación de los documentos entregables en esta fase, el proceso está paralizado desde el 08-01-20 por parte de la SDMujer y de la SDP en la cual esta última en oficio con radicación No. 3-2020-00291 del 08/01/20 la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica le notifica a la Subsecretaría de Planeación de la Inversión dio concepto desfavorable al Concepto Técnico sobre el Documento CONPES D.C. y al Plan de Acción de la PPMYEG 2019-2020.
Estado actual:	Se encuentra paralizado desde el pasado 08/01/20 a la fecha 5-05-20 por parte de la SDMujer.
Línea de tiempo de la fase:	En el mes de octubre de 2019 se da inicio a esta etapa y la paraliza por la SDM, en la le envió un oficio el pasado 08 de enero de 2020, donde solicita hacer una armonización con el nuevo plan de desarrollo de la nueva alcaldesa, no obstante, el mismo día como se aprecia en el ítem anterior la SDP dio concepto desfavorable a la última versión enviada por la SDMujer, solicitando realizar más ajustes a los documentos entregables en esta fase. Es decir, esta etapa lleva en ejecución ocho meses contados partir de octubre de 2019 hasta el 15-05-20, sin culminación a la fecha, lo que también significa que le ha destinado mucho tiempo en la ejecución fallida de esta etapa del ciclo.
Observaciones del auditor:	se evidencian que la SDM hace entrega de las versiones finales de los Documentos CONPES D.C. y del Plan de Acción en las fechas 25-10-2019, 17-12-19, 26-12-19 y 27-12-2019 y 31-12-19, todos con conceptos desfavorables por parte de la SDP, quien solito realizar ajustes y modificaciones a los documentos, como prueba de ello esta que el pasado 08-01-20 como se mencionó anteriormente mediante oficio con radicación No. 3-2020-00291 del 08/01/20 la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica le notifica a la Subsecretaría de Planeación de la Inversión dio concepto desfavorable al Concepto Técnico sobre el Documento CONPES D.C. y al Plan de Acción de la PPMYEG 2019-2020.
Consideraciones finales:	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El proceso de Actualización de la PPMYEG para el D.C. la cual se encuentra estancada y paralizada en la tercera fase (III-Formulación), se evidencia que todo el proceso de actualización a la fecha (15-05-20) ha gastado en promedio más de dos años y medio sin observarse fecha de culminación provisoria.

Fuente: Oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020, Decreto Distrital 668 de 2017, Decreto Distrital 703 de 2018, procedimiento M-PD-178 para la elaboración y aprobación del documento CONPES D.C., Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital adoptada por la Resolución Distrital 2045 de 2017, Conceptos técnicos CONPES D.C. de la SDP y demás oficios arriba citados.

Con todo esto, se observa en el presente ejercicio auditor que en el proceso de actualización de la PPMYEG del Distrito Capital existe un retraso significativo en todo el ejercicio asociado a dicha actualización, aunado a ello una entrega extemporánea del Plan de Acción, que para el caso superan los once (11) meses a la fecha (15-05-2020), contados a partir del último término de conformidad con el artículo 1º del Decreto Distrital 703 de 2018.

Por lo cual se evidencia un proceso de actualización lento en cuanto a la ejecución, generando con ello retardos injustificados y la entrega extemporánea de los documentos entregables dentro del marco del régimen de transición a los lineamientos CONPES D.C., además se observan, unos tiempos muertos y sin gestión alguna por parte de la Secretaría en pro de acelerar y culminar el proceso, generando con ello un desgaste administrativo al tener que reformular y ajustar una y otra vez la Matriz Plan de Acción y del Documento CONPES D.C.; retraso e incumplimiento que impacta de manera negativa la implementación de la PPMYEG, al no contar con una política pública actualizada y en condiciones óptimas para su ejecución.

Ahora bien, a la luz de la de la Resolución 2045 de 2017¹⁵ en uno de sus anexos, se señala que la en la tercera fase del proceso de actualización de la política pública (III- Formulación), se definen de forma participativa: los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones propuestas y el plan de acción.

Entendiendo el Plan de Acción como lo estipula la guía¹⁶:

“(…) ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción es el instrumento que concreta la formulación de la política pública, clarifica su implementación y establece un marco referencial para el seguimiento y la evaluación. Es el instrumento que refleja los acuerdos alcanzados entre participantes, lo que afianza el compromiso de actores públicos y privados y la articulación institucional de cara a la fase de implementación.

El plan de acción que se exige para finalizar la fase de formulación debe presentar la planeación de productos para toda la vigencia de la política, debe ser de carácter indicativo en los elementos presupuestales, es decir, presenta presupuestos estimados que pueden ser objeto de ajuste; debe contar con una programación anual de acciones, la formulación de metas e indicadores, y responsables institucionales. El presupuesto debe estar integrando por fuentes alternativas de financiación (proyectos de inversión, funcionamiento, convenios, asociaciones

¹⁵ “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas”

¹⁶ Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital adoptada por la Resolución Distrital 2045 de 2017



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

público-privadas, recursos de cooperación internacional, empréstitos, acciones financiadas con recursos de sectores privados, etc. (...)”. negrilla fuera del texto.

En este sentido se indica que toda Política Pública debe contar con un Plan de Acción, el cual debe ser propuesto para la vigencia de la política y contemplar el presupuesto estimado que para este caso es de 2020 a 2029 y con un presupuesto de financiamiento de aproximadamente \$693.379.690.324¹⁷, por lo tanto, en este marco se realiza la Actualización de la PPMYEG la cual recoge los instrumentos que existen actualmente en el ámbito de los derechos de las mujeres.

Por otro lado, y referente a la presentación extemporánea del Documento CONPES D.C. y el Plan de Acción 2019-2029, a pesar que mediante el artículo 7º del Decreto Distrital 668 de 2017, las entidades del Distrito Capital en proceso de elaboración o actualización de las políticas públicas tenían un año de plazo para la entrega y aprobación por parte de la SDP del respectivo Plan de Acción de la Política Pública y del Documento CONPES, término que se vencía el 5 de diciembre de 2018, y que fue extendido seis meses más mediante el artículo 1 del Decreto Distrital 703 de 2018, es decir el nuevo termino perentorio para la entrega de los resultados de esta fase (III- Formulación) quedaría entonces para el 5 de junio de 2019, fecha que no atendió la SDMujer debido a que se observó que solo hasta el 25 de octubre de 2018 como se evidencia en el anterior cuadro hace la primera entrega de la versión final tanto del Plan de Acción como del Documento COMPEs D.C.

Así las cosas, queda evidenciado el incumplimiento al término para presentar los documentos CONPES a la SDP por parte de la SDMujer en la III fase del proceso, con un retraso de cuatro meses, es decir cómo se mencionó en el párrafo anterior debió hacerlo el 5 de junio y no el 25 de octubre de 2019, según se observa en los oficios de la elaboración por parte de la SDMujer con radicado No.1-2019-005455 del 24-10-19 y oficio con radicado ante la SDP No.1-2019-75251 del 25-10-19 y mediante oficio con radicación No. 2-2019-79222 del 27 de noviembre de 2019 se da respuesta no favorable a los dos documentos CONPES D.C. y Plan de Acción.

Se observa, además, una improvisación por parte de la SDM cuando solicita concepto a la SDP¹⁸ acerca de la actualización de la PPMYEG y reglamentación del Acuerdo Distrital 584 de 2015, mediante el oficio 1-2018-25387 del 4 de mayo de 2018, solicitando extender el Plan PIOEG para suplir la no entrega del Plan de Acción de la PPMYEG, que para ese entonces estaba por vencer su último término.

Además de lo anterior, las circunstancias de incumplimiento son materia de reiteración por parte de la SDP quien en su oficio respuesta No.2-2018-30089 del 29 de mayo de 2018 dice:

¹⁷ Cifra contenida en la Matriz de Plan de Acción de fecha 26-12-2019 enviada a la SDP.

¹⁸ Secretaría Distrital de Planeación.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*“(…) 1. “El decreto 668 del 5 de diciembre de 2017, mediante el cual se reglamentó el consejo de política económica y social del distrito – CONPES D.C. dispuso en el artículo 7º que: las entidades distritales responsables de las políticas expedidas con anterioridad a la entrega en vigencia del Decreto, **deberán elaborar o actualizar su plan de acción dentro del año siguiente, es decir antes del 5 de diciembre de 2018, para ser sometido a la aprobación del CONPES D.C.(…)”** negrilla fuera del texto.*

Como si fuera poco, la SDMujer mediante el oficio respuesta No. 1-2020-003021 del 13 de mayo de 2020 le confirma y reitera al equipo auditor que no cuenta con el Plan de Acción de la PPMYEG, requerido refiriéndose, así:

*“(…) Por otra parte, y de acuerdo a su solicitud de información sobre “si al Plan de Acción de la PPMYEG 2016-2020 se le ha efectuado algún tipo de ajuste o modificación, en caso afirmativo remitir las versiones finales, con las respectivas justificaciones y soportes que propiciaron los cambios”, **es importante indicar que la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, en el marco de sus instrumentos no ha contado con un plan de acción definido en el que se establezcan metas, indicadores, recursos, responsables, en este caso la Política se ha venido implementando a través de los instrumentos de la PIOEG y PSTG, los cuales son concertados anualmente.***

***En este marco, se requiere ineludiblemente la actualización del plan de acción, en clave de incorporarle metas, indicadores, recursos, responsables, tal como lo consigna el CONPES D.C. (…)** negrilla fuera del texto.*

No obstante, y tal cual como se detalló ampliamente en los párrafos anteriores las tres versiones finales de la Matriz de Plan de Acción junto con el Documento CONPES D.C. del 25 de octubre, 17 de diciembre y del 26 de diciembre de 2019, sumado a los ajustes realizados por parte de la SDMujer los días 27 y 31 de diciembre de 2019 y enviados a la SDP, contando con una nueva desaprobación por parte de la SDP hacia los documentos CONPES D.C., vista el pasado 08 de enero de 2020¹⁹, manifestó una vez más la no viabilidad de los documentos, así las cosas, se hace evidente que tal retraso en el proceso de Actualización de la PPMYEG 2020-2029 terminó por repercutir e incidir en la no iniciación de la cuarta fase (IV-Implementación) según la Guía para la Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital y el Plan de Acción.

Ahora bien, en la Matriz de Plan de Acción junto con el Documento CONPES D.C.²⁰ entregados, se observa que dentro de ellos se dispone del **01 de enero de 2020** para iniciar la cuarta fase (Implementación PPMYEG 2020-2029) darle la entrada a la nueva versión actualizada de la Política Pública en pro de los derechos de la mujer en el Distrito Capital con una vigencia de diez años, contados a partir de 2020.

¹⁹ Oficio con radicación No. 3-2020-00291 del 08/01/20 enviando el Concepto Técnico desfavorable (no viable) sobre el Documento CONPES D.C. de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica a la Subsecretaría de Planeación de la Inversión.

²⁰ Documentos CONPES D.C. y Plan de Acción entregados a la SDP en fechas 25-10-2019, 17-12-2019 y 26-12-2019 según consta en el oficio respuesta No. 1-2020-002831 al equipo auditor del 04 de mayo de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así las cosas se evidencia que el proceso de **Implementación** de la PPMYEG 2020-2029 del Distrito Capital en su versión actualizada sufre retrasos significativos en su ejecución, que para el caso superan los cuatro (4) meses a la fecha (24-05-2020), contados a partir del primer día de enero de 2020 término dispuesto en la citada matriz, y es confirmado el pasado 08 de enero de 2020 con oficio No. 3-2020-00291 de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica para la Subsecretaría de Planeación de la Inversión donde da cuenta de nuevos ajustes que se deben hacer por parte de la SDMujer a los documentos entregables para culminar la atrasada fase tres (Formulación), así lo dice:

“(…) Atendiendo la comunicación del asunto, y en el marco del procedimiento M-PD-178 para la elaboración y aprobación del documento CONPES D.C., la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica remite concepto al Documento CONPES D.C. de “Política Pública de Mujeres y equidad de Género” radicado por la Secretaría Distrital de la Mujer.

Es importante señalar que la entidad formuladora deberá tener en cuenta las sugerencias indicadas en el concepto emitido. (…)”

Sumado a lo anterior, se observa en el oficio²¹ que nuevamente se solicita realizar ajustes de carácter formal y de fondo para poder subsanar las inconformidades y así poder aprobar y culminar la etapa de formulación.

En tal sentido se hace inevitable pensar que, debido al retraso en la fase de formulación, y al no estar aprobada la misma, es lógico que la etapa de implementación no se puede iniciar. Reitera en consecuencia este equipo de trabajo que no primó el interés general de contar con una política pública vigente y actualizada para la ciudad, pues tras de que tardíamente desde mediados del año 2018 la SDMujer intenta actualizar la política, y a pesar que tuvo acceso a conceptos jurídicos, estos no lograron despejar las dudas y tener claridad respecto a (i) la obligatoriedad de actualizar la política pública de Mujer y Género antes de terminar la vigencia de la administración anterior, (ii) la presentación oportuna del plan de acción.

La SDMujer, representada por su alta gerencia, no avanzó de manera decidida y con el rigorismo técnico que lo reglado del trámite exigía, en la construcción de los documentos entregables necesarios para conseguir la validación de todas las etapas descritas requeridas para tal fin.

la actualización echada de menos en este informe impide que se cuente con una herramienta estandarizada y objetiva la cual integre metas, presupuesto, elementos que permitan la medición, impacto y evaluación que le apunte a la garantía de derechos de la población femenina que termina siendo la afectada con esta falta de gestión, y con la indiferencia de la alta gerencia que permitió que el tiempo pasara sin acelerar o darle prioridad en su agenda a un tema tan importante como contar con una política pública de Mujer Equidad y Género a la vanguardia y altura del mundo moderno y actual.

²¹ Oficio con radicación No. 3-2020-00291 del 08/01/20 enviando el Concepto Técnico desfavorable (no viable) sobre el Documento CONPES D.C. de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica a la Subsecretaría de Planeación de la Inversión.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ahora, a la fecha nuevamente la posibilidad de tener una política actualizada en materia de Género encuentra una nueva talanquera cuando la actual administración afirma²²: *la actual administración encuentra necesario hacer ajustes y armonizar la actualización de la PPMYEG de acuerdo con el nuevo Plan Distrital de Desarrollo “XXI” por lo cual los documentos serán radicados una vez sean armonizados con dicho plan”.*

Sobre este último obstáculo esta comisión auditora, recuerda que las políticas públicas no necesariamente recogen propuestas, tesis o postulados de los planes de gobierno, ya que su naturaleza y vigencia en el tiempo son superiores a estas dinámicas y trascienden los planes de desarrollos y los periodos constitucionales de los gobernantes.

La situación descrita se presenta por debilidades y fallas en un control efectivo y oportuno seguimiento por parte de la Alta Dirección, ya que, en sectores como este, el sector de Mujeres y la Equidad de Género, su medula espinal o carta de navegación es precisamente una política pública gubernamental verdadera, la cual debe estar formulada y adoptada bajo los estándares técnicos y legales vigentes.

Así las cosas, estas deficiencias generaron lentitud e ineficiente gestión dentro del proceso de actualización, así como la entrega extemporánea del Plan de Acción de la PPMYEG según las fechas estipuladas dentro del marco del régimen de transición promulgado por el Decreto Distrital 668 de 2017 y el Decreto Distrital 703 de 2018, con lo cual se evidenció un incumplimiento a los lineamientos dados por CONPES D.C. impactando con ello de manera negativa en la implementación de la PPMYEG 2020-2029, al no contar con un Plan de Acción como hoja de ruta de la política pública de mujeres para Bogotá D.C.

Las situaciones anteriormente descritas permiten evidenciar que se incumple con el artículo 209 de la Constitución Nacional, igualmente transgrede lo estipulado por el artículo 7º del Decreto Distrital 668 de 2017, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 703 de 2018, conducta que puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002, configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La SDMujer mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMujer No. 2-2020-003416, describe la línea de tiempo incluyendo cada una de las actividades desarrolladas en el proceso de actualización dentro del ciclo de actualización de la política pública según CONPES D.C., técnicamente sus argumentos validan y comprueban el enorme y desproporcionado atraso en la ejecución del proceso, iniciando con la fase preparatoria en agosto de 2018 y a fecha 02 de junio aún se encuentra en la tercera fase (formulación), así lo advierte cuando dice:

²² Radicado de la SDMujer No. 12020-00143 el 8 de enero de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*“(…) Así, la **fase preparatoria** tiene por objeto que se pueda definir de manera general un esquema para cada una de las fases de la política y exige que se defina la situación problemática, la identificación de sectores corresponsables, el esquema de participación, el cronograma, y la estimación del presupuesto para llevar a cabo las fases de agenda pública y la formulación entre otros, asimismo exige la presentación del acta de aprobación por parte del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.*

En este orden la Secretaría Distrital de la Mujer presentó ante la Secretaría Distrital de Planeación el documento “Propuesta para la estructuración de la actualización de la política pública de Mujeres y Equidad de Género” Planeación el día 31 de agosto de 2018 mediante oficio con radicado No. 1-2018-003774.

*En este orden, con la radicación del documento “Propuesta para la estructuración de la actualización de la política pública de Mujeres y Equidad de Género”, la Secretaría Distrital de la Mujer inició la **fase de agenda pública** a partir del mes de septiembre de 2018 con los pre-encuentros locales la cual culminó en el mes de diciembre de 2018, con los resultados de esta fase inició en el mes de enero de 2019 la construcción del documento Diagnóstico e identificación de factores estratégicos.*

La Secretaría Distrital de la Mujer, durante los meses de julio y agosto de 2019, adelantó con las áreas responsables de la Secretaría insumos adicionales para la consolidación del Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos en su versión final para radicar, acorde al concepto de la SDP. Finalmente, se presentaron los ajustes a la SDP con el radicado No. 1-2019-004824 de la SDMujer el día 16 de septiembre de 2019. Este documento fue aprobado el día 27 de septiembre de 2019 por la SDP. Con esta aprobación se culminó la etapa de agenda pública y se da inicio a la de formulación de acuerdo a los parámetros establecidos por la SDP.

Así, la Secretaría Distrital de la Mujer consolidó y radicó ante la Secretaría Distrital de Planeación el documento CONPES y Plan de Acción de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género el 25 de octubre de 2019 mediante oficio radicado No. 1-2019-005455, documento sobre el cual Planeación Distrital emitió concepto el 28 de noviembre de 2019 en el que hizo comentarios y sugerencias a los documentos, mediante oficio radicado No. 2-2019-006192.

Por otra parte, a partir del 2 de junio de 2020 se iniciaron las reuniones bilaterales con los sectores de la Administración Distrital con el ánimo de concertar y armonizar los productos del plan de acción de la PPMYEG, así se han realizado 14 reuniones con los sectores y sus entidades presentando la ruta de trabajo para la concertación y armonización del Plan de Acción y del documento CONPES D.C. (Anexos 5 – 19).(…)”

Por otro lado, también advierte y valida que para realizar el proceso de actualización de la PPMYEG realizará todas y cada una de las etapas de ciclo de la política pública bajo lineamientos CONPES D.C.:

“(…) la Secretaría Distrital de la Mujer optó por la actualización de la totalidad de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género, lo cual significa que no sólo debía elaborar el plan de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

acción, sino desarrollar la totalidad de las etapas de formulación de la política pública. De esta forma, la entidad no se acogió a la transición planteada en la norma, sino a la norma en su totalidad y aplicando la totalidad de los lineamientos y la metodología establecida por la Secretaría Distrital de Planeación. (...)

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia que la entidad confirma y reitera en la descripción de la línea de tiempo el claro retraso en el proceso de actualización, alcanzando un notable estancamiento en la tercera fase (Formulación), y al 25 de junio de 2020 no ha sido aprobada por la SDP, generando como prueba de ello que la etapa IV de implementación no se inició en enero de 2020 tal como estaba contemplado dentro de la Matriz de Plan de Acción y Documento CONPES D.C., reitera en consecuencia este equipo auditor que no primó el interés general de contar con una política pública vigente y actualizada para la ciudad, pues tras de que tardíamente desde mediados del año 2018 la SDMujer intenta actualizar la política, y a pesar que tuvo acceso a conceptos jurídicos, estos no lograron despejar las dudas y tener claridad respecto a (i) la obligatoriedad de actualizar la política pública de Mujer y Género antes de terminar la vigencia de la administración anterior, (ii) la presentación oportuna del plan de acción.

Así las cosas y sumado a lo anterior equivocadamente la SDMujer, alude a que no entró en el proceso de transición establecido en el artículo 7 “Régimen de transición” del Decreto Distrital 668 de 2017, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 703 de 2018, el cual contempla la obligatoriedad de las entidades públicas en proceso de actualización de sus políticas públicas de hacer parte activa de la transición a los lineamientos CONPES D.C.

Por lo anterior, la entidad refiere realizar todo el proceso de actualización, lo cual significa desarrollar todas y cada una de las etapas del ciclo, y lo confirma cuando dice:

*“(…) Dicho régimen de transición se sustenta en que las metodologías anteriores para la formulación de políticas públicas en el Distrito Capital no incluían esta herramienta como parte de dicho proceso, siendo requerido para proceder a determinar la ruta de implementación y el referente para el seguimiento sobre la implementación de las correspondientes políticas. No obstante, como se ha explicado anteriormente, la Secretaría Distrital de la Mujer optó por la actualización de la totalidad de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género, lo cual significa que no sólo debía elaborar el plan de acción, sino desarrollar la totalidad de las etapas de formulación de la política pública. De esta forma, **la entidad no se acogió a la transición planteada en la norma, sino a la norma en su totalidad y aplicando la totalidad de los***



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

lineamientos y la metodología establecida por la Secretaría Distrital de Planeación. (...)
negrilla fuera del texto.

Con lo anteriormente expuesto deja en evidencia la falta de claridad y de cumplimiento con lo preceptuado en el citado artículo, donde se hace estricto e inequívoco que las entidades en proceso de actualización de la política pública deben cumplir con la entrega del Plan de Acción en los términos referidos en el Decreto Distrital 703 de 2018, es decir el término les corría hasta el 5 de junio de 2019, de donde obviamente se aprecia que la SDMujer incumplió erráticamente la entrega, y más aún cuando a fecha 06/06/20 se observa que aún se realizan actividades para su culminación, así lo refiere cuando dice:

“(...) Por otra parte, a partir del 2 de junio de 2020 se iniciaron las reuniones bilaterales con los sectores de la Administración Distrital con el ánimo de concertar y armonizar los productos del plan de acción de la PPMYEG, así se han realizado 14 reuniones con los sectores y sus entidades presentando la ruta de trabajo para la concertación y armonización del Plan de Acción y del documento CONPES D.C.(...)” negrilla fuera del texto.

Así las cosas, estas deficiencias generaron lentitud e ineficiente gestión dentro del proceso de actualización, así como la entrega extemporánea del Plan de Acción de la PPMYEG según las fechas estipuladas dentro del marco del régimen de transición promulgados por los decretos arriba mencionados, con lo cual se evidenció un incumplimiento a los lineamientos dados por la SDP a través de los lineamientos CONPES D.C. impactando con ello de manera negativa en la implementación de la PPMYEG 2020-2029, al no contar con un Plan de Acción como hoja de ruta de la política pública de mujeres para Bogotá D.C. a partir de enero de 2020.

Las situaciones anteriormente descritas permiten evidenciar que se incumple con el artículo 209 de la Constitución Nacional, igualmente transgrede lo estipulado por el artículo 7º del Decreto Distrital 668 de 2017, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 703 de 2018, conducta que puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002, configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, se confirma la misma y se configura un Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el retraso en la ejecución del proceso de actualización e implementación de la PPMYEG del D.C. (2020-2029), y la presentación extemporánea del Plan de Acción dentro del término definido bajo el marco del régimen de transición a los lineamientos CONPES D.C.

3.1.3 Hallazgo administrativo por diferencia e inconsistencia presentada en el costo total estimado del financiamiento para la implementación de la PPMYEG 2020-2029 contenidas en las versiones finales de la Matriz Plan de Acción, Concepto Técnico y Documento CONPES D.C.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Del análisis y evaluación adelantada por el Organismo de Control a las versiones finales de la Matriz Plan de Acción y Documento CONPES D.C. elaborados por la SDMujer y el Concepto Técnico del CONPES D.C. por la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica de la Secretaría Distrital de Planeación – SDP, correspondientes a los resultados (productos) entregables dentro de la ejecución de la fase tres (Formulación) del proceso de Actualización de la PPMYEG del 25 de octubre y 26 de diciembre de 2019, en los cuales se identificó falta de concordancia entre los costos totales estimados de la financiación para la implementación de la política pública 2020-2029 contenidas en los citados documentos.

Por lo anterior, a continuación, se reflejan los resultados del análisis comparativo de la Matriz Plan de Acción, Documento CONPES D.C. y el Concepto Técnico del CONPES D.C., de las fechas anteriormente mencionadas, así:

- Resultado análisis a la Versión final de la Matriz Plan de Acción y el Documento CONPES D.C. radicado por la SDMujer ante la SDP el **25 de octubre de 2019**²³:

Tabla No. 3
Análisis Comparativo
Costos Totales Estimados Financiamiento Implementación PPMYEG 2020-2029
Versión Final de la Matriz Plan de Acción Vs. Documento CONPES D.C.
del 25 de octubre de 2019

Cifra en pesos

ÍTEMS	MATRIZ PLAN DE ACCIÓN	DOCUMENTO CONPES D.C.	DIFERENCIAS
COSTO TOTAL ESTIMADO	\$ 695.122.576.820,69	\$694.989.542.322,00	\$133.034.498,69

Fuente: Versión Final Plan Acción PPMYEG suministrado por el oficio No.1-2020-003161 del 21 de mayo de 2020 SDMujer y Oficio respuesta de la SDP con radicación No. 2-2019-006192 del 28 de noviembre de 2019

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se observa que la cifra reportada en la Matriz Plan de Acción difiere del total reportado en el Documento CONPES, esta inconsistencia presentada asciende a la suma de \$133.034.498, cuantía representativa y relevante dentro de los recursos económicos dispuestos para el proceso de implementación de la política pública 2020-2029 en la ciudad de Bogotá D.C.; no obstante, se hace difícil detectar en cuál de los rubros asignados a los objetivos específicos de ambos documentos se presenta tal diferencia, debido a que en la Matriz se incorporan solo cuatro (4) objetivos específicos con sus costos estimados, mientras que en el Documento CONPES D.C. se observan los costos estimados para treinta y dos (32) entidades con sus respectivos objetivos específicos.

²³ Documentos CONPES D.C. entregados al equipo auditor mediante oficio No.1-2020-003161 del 21 de mayo de 2020 y Oficio respuesta de la SDP con radicación No. 2-2019-006192 del 28 de noviembre de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Resultado análisis a la Versión final de la Matriz Plan de Acción, Documento CONPES D.C. y Concepto Técnico CONPES D.C. radicado por la SDMujer ante la SDP el **26 de diciembre de 2019**²⁴

Tabla No. 4
Análisis Comparativo
Costos Totales Estimados Financiamiento Implementación PPMYEG 2020-2029
Versión Final de la Matriz Plan de Acción Vs. Documento CONPES D.C. y Concepto Técnico del
26 de diciembre de 2019

Cifra en pesos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN	MATRIZ PLAN DE ACCIÓN	DOCUMENTO CONPES SDP Y CONCEPTO TÉCNICO	DIFERENCIAS
1	\$ 31.394.791.671,95	\$ 31.394.791.672,00	\$ 0
2	\$ 21.659.337.169,45	\$ 21.659.337.169,00	-\$ 0
3	\$ 240.096.237.532,77	\$ 238.843.351.735,00	\$ 1.252.885.798
4	\$ 41.416.347.359,77	\$ 41.416.347.360,00	\$ 0
5	\$ 48.004.283.027,21	\$ 48.004.283.027,00	-\$ 0
6	\$ 65.518.879.986,68	\$ 65.518.879.987,00	\$ 0
7	\$ 8.025.462.831,10	\$ 8.025.462.831,00	-\$ 0
8	\$ 46.616.040.108,20	\$ 46.616.040.108,00	-\$ 0
9	\$ 11.153.412.087,22	\$ 11.153.412.087,00	-\$ 0
10	\$ 179.494.898.549,49	\$ 179.494.898.549,00	-\$ 0
Costo Total Estimado	\$ 693.379.690.323,84	\$ 692.126.804.525,00	\$ 1.252.885.799

Fuente: Versión Final Plan Acción PPMYEG suministrado por el oficio No.1-2020-003161 del 21 de mayo de 2020 SDMujer.

Así las cosas, del anterior cuadro se puede inferir que se evidencia una diferencia entre ellos de \$1.252.885.799, valor materialmente relevante dentro de los recursos presupuestados para el proceso de implementación de la política pública 2020-2029 en el Distrito Capital, observándose en esta última versión entregable por parte de la SDMujer junto con los conceptos proferidos por la SDP, que tal inconsistencia se presenta en el rubro destinado para el cumplimiento del Objetivo Específico No.3.

La anterior situación es ocasionada por la falta de supervisión, validación, conciliación y seguimiento; igualmente evidencian insuficientes mecanismos de control de calidad al

²⁴ Documentos CONPES D.C. entregados al equipo auditor mediante oficio No.1-2020-003161 del 21 de mayo de 2020.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

momento de presentar y aprobar la información a reportar, sumado a las deficiencias en el sistema de control interno y a la carencia de la articulación entre las dependencias de la entidad encargadas de la información.

Por lo cual genera riesgos en la consistencia y confiabilidad de la información reportada a este Ente de Control Fiscal restando veracidad a la información en las versiones entregadas por la SDMujer y revisadas no aprobadas por la SDP dentro del proceso de actualización de la PPMYEG 2020-2029 Bogotá D.C.; generando con ello confusión, lo que a su vez puede ocasionar que se incurra en errores en el análisis económico tanto de la entidad, la SDP, así como del organismo fiscal, siendo responsabilidad del sujeto de control el contenido de la información suministrada aunado al carácter preponderante que representan los costos destinados al financiamiento de la citada política pública para la ciudad.

Lo anterior evidencia deficiencias en el control de la información reportada, ocasionando errores en el contenido de los documentos, situación que vulnera lo consagrado en los literales literal a), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Respuesta de la Entidad

La SDMujer mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMujer No. 2-2020-003416 donde tácitamente refiere sin aceptar que los documentos en versiones finales pueden contener errores, por lo cual este Ente de Control Fiscal entra en desacuerdo, debido a la importancia y notable relevancia de los valores plasmados dentro de los citados documentos, los cuales merecen todo el cuidado y seriedad, respecto a que información contenida debe ser fidedigna y correcta entre ellos, la SDMujer sustenta y aprueba los errores como justificados por no ser documentos finales; no obstante es claro y lógico pensar que al presentar un documento para su aprobación ante la SDP se espera que este sea el final, pues mal hace la entidad en entregar y radicar documentos para su estudio, análisis y aprobación a sabiendas que no gozaran de tal aprobación y que los mismos contienen errores, lo anterior, lo ratifica la entidad, cuando afirma:

*“(...) Al respecto es importante tener en cuenta que para la aprobación de los documentos CONPES y Plan de Acción de Política, una vez se cuenta con el aval técnico, deben ser llevados a sesión de Pre-CONPES y de CONPES. En estos espacios se da la aprobación final de los documentos, los cuales son revisados tanto por los miembros del CONPES D.C., como por la Secretaría Técnica del Consejo, que está a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación, **y se podrían presentar ajustes**, para lo cual la Secretaría Técnica solicitará a la entidad cabeza de sector que realice los ajustes o solucione las observaciones y radicar de nuevo ante la Secretaría Distrital de Planeación. (...)”* negrilla fuera del texto.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia que la entidad confirma y reitera los errores presentados en los documentos CONPES y Plan de Acción de la Política en cuanto a las cifras del costo total estimado del financiamiento para la implementación de la PPMYEG 2020-2029 contenidas en las versiones finales de la Matriz Plan de Acción y Documento CONPES D.C., debido a que estas no concuerdan y corresponden entre sí, así lo expone la entidad en la respuesta al informe preliminar radicado ante el Órgano de Control Fiscal cuando afirma:

“(…) Con relación a la observación presentada se indica que los documentos analizados no son versiones finales, son documentos que se encuentran en proceso de aprobación y verificación, en este sentido son documentos en construcción enmarcados en lo que señala la Ley 1712 de 2014 (…)”

Con lo anterior, deja en evidencia y comprueba que la SDMujer acepta que en las versiones entregables a la SDP para su aprobación existen los errores citados en la observación, generando con ello riesgos en la consistencia y confiabilidad de la información reportada a este Ente de Control Fiscal restando veracidad a la información en las versiones entregadas por la SDMujer y revisadas no aprobadas por la SDP dentro del proceso de actualización de la PPMYEG 2020-2029 Bogotá D.C.; igualmente genera confusión, lo que a su vez puede ocasionar que se incurra en errores en el análisis económico tanto de la entidad, la SDP, así como del organismo fiscal, siendo responsabilidad del sujeto de control el contenido de la información suministrada aunado al carácter preponderante que representan los costos destinados al financiamiento de la citada política pública para la ciudad.

Por lo anteriormente expuesto se observan deficiencias en el control de la información reportada, ocasionando errores en el contenido de los documentos, situación que vulnera lo consagrado en los literales literal a), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, se confirma la misma y se configura un Hallazgo administrativo por diferencia e inconsistencia presentada en el costo total estimado del financiamiento para la implementación de la PPMYEG 2020-2029 contenidas en las versiones finales de la Matriz Plan de Acción, Concepto Técnico y Documento CONPES D.C.

3.2 Informe Cualitativo Línea Púrpura

En la presente auditoría se analizará de manera breve como ha funcionado la denominada “línea púrpura”, creada desde 2015 como una estrategia para escuchar a las mujeres del Distrito Capital.

Antecedentes:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

A lo largo de la historia la mujer ha sido considerada un ser con menos derechos que el hombre, fue criada con la idea que debía obedecer y aceptar maltratos físicos y psicológicos sin protestar, esta violencia se convirtió en impunidad, derivada de una estructura patriarcal y machista de nuestra sociedad, donde la violencia se caracteriza por ser invisible, prácticamente “autorizaba” al varón para ejercer violencia contra la mujer, justificada como natural y asunto privado de la familia, donde la sociedad no debe intervenir. Paulatinamente se ha venido evolucionando socialmente, al reconocer al hombre y a la mujer como iguales, donde la equidad está por encima de las ideologías machistas que aún prevalecen, se ha podido identificar la violencia contra la mujer y se ha podido cuantificar en un alto porcentaje de maltrato en el marco de las relaciones familiares y el hogar, viéndose comprometida la integridad y la vida.

Lo anterior entre muchos otros muchos antecedentes, sirvió de inspiración para la expedición de la ley 1257 de 2018 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, a su turno el Distrito Capital ha venido expidiendo desde hace varios años normas que buscan sintonizarse con la defensa de los Derechos de la mujer. Recientemente se sancionó el Acuerdo 421 DE 2019 a través del cual se ordena la creación del sistema Distrital de Protección para Mujeres Víctimas de Violencia – SOFIA – Este sistema, según lo establece el ARTÍCULO 2º “(...) tendrá por objeto; 1. Generar una estrategia Interinstitucional que permita atender de manera prioritaria y con enfoque de género a las mujeres víctimas de violencias de género en Bogotá, incluyendo la garantía de la atención médica y psicológica, el acompañamiento institucional y la asesoría jurídica en todas y cada una de las localidades de Bogotá. 2. Propender por la restitución prioritaria de los derechos vulnerados a las mujeres y la garantía del ejercicio pleno de su ciudadanía. 3. Diseñar y desarrollar una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres, en las escuelas o instituciones educativas distritales y los medios de comunicación distrital y local”.

De igual forma el plan de desarrollo “Bogotá Humana” contaba con el proyecto prioritario 118 “Bogotá Humana segura de libre violencia contra las mujeres” el cual contenía como objeto implementar un marco común de intervención interinstitucional, local y distrital a través del Sistema Orgánico Funcional, integral y articulador “SOFIA” para el abordaje integral de la prevención, atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres en un marco común de la intervención institucional, local y distrital.

Teniendo en cuenta las anteriores normativas nace “La Línea Púrpura Distrital” creada como estrategia de la Secretaria Distrital de Salud y la SDMujer dentro del Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación No 436 del 27 de diciembre de 2013 el cual buscaba que la línea púrpura fuese una herramienta de prevención y la respuesta integral a mujeres víctimas de violencia y el fortalecimiento del acompañamiento psicosocial a mujeres víctimas. Dando continuidad a estos lineamientos, en el marco del Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos", se encuentra el proyecto de inversión 1068 "Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres"; frente a lo propuesto en el sistema SOFIA se requiere esfuerzos para apoyar los procesos en materia de atención y orientación a mujeres víctimas de la



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

violencia, tales como violencia física, psicológica, económica y patrimonial desarrollada en el marco de la ley 1257 de 2008.

De igual forma es una obligación de la sociedad y de las instituciones luchar contra la violencia física y psicológica y contra la discriminación de las mujeres, que en muchos casos se esconden por la dependencia económica a la que las mujeres se encuentran sometidas dentro de su entorno familiar.

Es así como en el año 2015 frente a las altas estadísticas de medicina legal que reflejaban que en Bogotá existía un alto grado de violencia física, psicológica y sexual hacia la mujer, la Secretaria de Salud Distrital y la SDMujer fortalece “La línea purpura Distrital - Mujer Que Escucha Mujer”

Inicialmente en esta nueva estrategia “La Línea Purpura” contaba con un grupo de profesionales que atendía en un horario de 8am a 5pm de lunes a viernes, pero frente a la necesidad de atenciones se incrementa su atención pasando a ser de 8am a las 8pm de domingo a domingo, donde se orienta a la mujer en las rutas de atención en violencias contra las mujeres en el marco de la Ley 1257/2008.

En 2015 la línea es atendida por un grupo de mujeres profesionales en psicología, quienes realizan acciones de orientación, información, atención, intervención en crisis, acompañamiento y seguimiento a mujeres mayores de 18 años, dichas profesionales han venido siendo contratadas por la SDMujer con el objeto de atender los casos que llaman a la línea donde se identifica la vulneración al derecho a una vida libre de violencias y al derecho a la salud plena.

Teniendo en cuenta que la línea era cada vez más conocida, para el año 2016 se incrementó su personal de atención ampliando también el perfil de las profesionales, es así como se firmaron siete (7) contratos de profesionales mujeres en trabajo social, psicología y derecho (que buscaba asesorar a las mujeres en como poder realizar la denuncia), relacionados con la atención de la línea Purpura efectuados por la SDMujer. El valor total de estos contratos fue de \$143.466.600 pesos, como se detalla a continuación:

Tabla No. 5
Valor contratación profesionales año
2016

Cifra en pesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO 2016							
No	Contrato No	Contratista	Profesión	Objeto	Valor	Fecha de inicio	Fecha de terminación
1	52	DAYAN ESTEFANY CAMARGO GARCÍA	Trabajadora Social	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en la recepción de casos de violencias contra las mujeres y seguimiento de las rutas de atención	\$ 17.875.000	14-mar-16	31-jul-16
2	53	SANDRA PLAZAS ROLDAN	Psicóloga Magister en psicología clínica y de familia	Apoyar a la Sdmujer en la atención de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia	\$ 18.431.600	14-mar-16	31-jul-16
3	54	ALEXANDRA QUINTERO BENAVIDES	Abogada Magister en Derecho	Brindar apoyo a la Sdmujer en las acciones de coordinación y seguimiento frente a la prevención y atención de las violencias contra las mujeres	\$ 26.100.000	14-mar-16	31-jul-16
4	96	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO	Trabajadora Social	Apoyar a la SDMujer en la coordinación de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia.	\$ 18.720.000,00	12-abr-16	31-jul-16
5	224	LAURA CAMILA SOTELO FONSECA	Psicóloga	Apoyar a la SDMujer en la atención de la Línea de orientación a mujeres Víctimas de Violencia.	\$ 19.470.000	01-ago-16	31-dic-16
6	225	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO	Trabajadora Social	Apoyar a la SDMujer en la coordinación y articulación necesarias para la operación de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia	\$ 23.400.000	01-ago-16	31-dic-16
7	226	SANDRA PLAZAS ROLDAN	Psicóloga Magister en psicología clínica y de familia	Apoyar a la SDMujer en la atención de la Línea de orientación a mujeres Víctimas de Violencia.	\$ 19.470.000	01-ago-16	31-dic-16
					TOTAL \$143.466.600		

Fuente: SDMujer

Para el año 2017 se realizaron un total de siete (7) contratos relacionados con la atención de la línea purpura por un valor total de total de \$290.250.000. donde se evidencia la contratación de mujeres profesionales en derecho, psicología y trabajo social, evolucionando y buscando alternativas para una mejor atención a la mujer en el marco del maltrato intrafamiliar y empieza a funcionar las 24 horas durante todos los días del año, El objetivo es brindar un espacio de escucha reparadora a las mujeres para reducir el impacto de sus problemas emocionales y acompañarlas en la toma de sus decisiones. Se amplió la diversidad del equipo en cuanto a sus profesiones, incluyendo enfermeras que se encargaban de brindar orientación sobre planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual e interrupción del embarazo en los tres casos establecidos por la sentencia 355 de 2005, estas enfermeras además atendieron a madres gestantes y lactantes.

Tabla No. 6
Valor contratación profesionales año
2017

Cifra en pesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO 2017							
No	Contrato No	Contratista	Profesión	Objeto	Valor	Fecha de inicio	Fecha de terminación
1	289	BEATRIZ DEL SOCORRO VANEGAS OSSA	Abogada Especialista en Derecho Administrativo	Realizar orientación socio-jurídico a través de la Línea Púrpura Distrital.	\$ 30.375.000	22-may-17	31-dic-17
2	67	LAURA MABEL ROZO ZAPATA	Psicóloga Magister en Intervención en Sistemas Humanos	Realizar la orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias	\$40.500.000	13/02/2017	30/11/2017
3	71	ALBA LUZ RINCÓN LÓPEZ	Trabajadora Social Especialista en Gerencia Social	Realizar la orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias	\$40.500.000	13/02/2017	30/11/2017
4	164	LAURA CAMILA SOTELO FONSECA	Psicóloga	Realizar la orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias	\$40.500.000	07-mar-17	31-dic-17
5	187	SANDRA PLAZAS ROLDAN	Psicóloga Magister en Psicología Clínica y de Familia	Realizar la orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias.	\$40.500.000	14-mar-17	31-dic-17
6	262	DANIELA VILLA HERNÁNDEZ	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias.	\$33.750.000	27-abr-17	31-dic-17
7	266	KRITZY YESSSENIA LINARES CAICEDO	Trabajadora Social Especialista en Estudios Feministas y de Género	Realizar la orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea de atención a mujeres víctimas de violencias.	\$33.750.000	28-abr-17	31-dic-17
Total					\$290.250.000		

Fuente: SDMujer

Para el año 2018 se firmaron un total de once (11) contratos relacionados con la atención de la línea púrpura por un valor total de \$471.372.994, integrando profesionales en el área de trabajo social, psicología, derecho y un técnico de apoyo.

En este mismo año se crea la estrategia MAI – “Mecanismo de atención Intermedio” que busca complementar los servicios de atención y protección. El Mecanismo opera de forma subsidiaria y complementaria de otros servicios de la oferta institucional y busca superar barreras de acceso a las que se pueden ver enfrentadas las mujeres víctimas de violencias en el ámbito comunitario, dándole continuidad al servicio de la línea púrpura para atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia.

Tabla No. 7
Valor contratación profesionales año
2018

Cifra en pesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO 2018							
No	Contrato No	Contratista	Profesión	Objeto	Valor	Fecha de inicio	Fecha de terminación
1	88	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO	Trabajadora Social	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en la coordinación y seguimiento de la operación de la Línea Púrpura Distrital, así como apoyar la supervisión de los contratos y convenios de la Dirección	\$59.602.994	17/01/2018	16/12/2018
2	89	ANDREA TILAGUY TELLEZ	Psicóloga Magister en Estudios de Género	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	17/01/2018	16/12/2018
3	121	ALBA LUZ RINCON LOPEZ	Trabajadora Social Especialista en Gerencia Social	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	17/01/2018	16/12/2018
4	128	GLORIA STELLA PENAGOS VARGAS	Abogado	Realizar orientación socio-jurídica a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	18/01/2018	17/12/2018
5	129	KRITZY YESSENIA LINARES CAICEDO	Trabajadora Social	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	18/01/2018	17/12/2018
6	131	LUISA MARÍA ROMERO MONTES	PSICÓLOGA MAGISTER EN DERECHO	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	18/01/2018	17/12/2018
7	140	LAURA CAMILA SOTELO FONSECA	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	18/01/2018	17/12/2018
8	141	YASMIN ALCIRA ULLOA POVEDA	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$46.332.000	18/01/2018	17/12/2018
9	190	LAURA MABEL ROZO ZAPATA	Psicóloga Magister en Intervención en Sistemas Humanos	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital. PC 105	\$46.332.000	19/01/2018	18/12/2018
10	353	ERIKA PATRICIA PARRA SUÁREZ	Bachiller	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en el seguimiento a la operación de la Línea Púrpura Distrital. PC 390	\$12.690.000	31/01/2018	30/07/2018
11	498	CARMENZA ALFARO BARRAGÁN	psicólogo	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$8.424.000	14/11/2018	31/12/2018
Total					\$471.372.994		

Fuente: SDMujer

Para el año 2019 se encontraron un total de seis (6) contratos relacionados con la atención de la línea purpura por un valor total de \$220.050.000, de igual forma se evidencia las profesionales en psicología y trabajo social.

Es de anotar que la información contractual señalada en este informe fue la que resultó de consultar el portal web de la entidad. Sin embargo, llama la atención que no se visualizaron contratos respecto a profesionales en enfermería o derecho puede ser que su objeto no sea claro frente a la prestación del servicio en la línea purpura, sin que ello signifique que no existan dichos contratos.

Tabla No. 8
Valor contratación profesionales año
2019

Cifra en pesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO 2019							
No	Contrato No	Contratista	Profesión	Objeto	Valor	Fecha de inicio	Fecha de terminación
1	311	JASMÍN ALCIRA ULLOA POVEDA	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$13.050.000	27/02/2019	26/12/2019
2	333	CARMENZA ALFARO BARRAGÁN	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	\$39.150.000	1/04/2019	8/01/2020
3	335	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO	Trabajadora social especialista en estudios Feministas y de Género	Apoyar a la Secretaria Distrital de la Mujer en la coordinación y seguimiento de la operación de la Línea Púrpura Distrital, así como apoyar la supervisión de los contratos y convenios de la Dirección	\$50.400.000	2/04/2019	30/01/2020
	337	ANDREA TILAGUY TÉLLEZ	Psicóloga	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital.	\$39.150.000	1/04/2019	8/01/2020
5	338	KRITZY YESSENIA LINARES CAICEDO	Trabajadora social especialista en estudios Feministas y de Género	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital.	\$39.150.000	1/04/2019	8/01/2020
6	339	ALBA LUZ RINCÓN LÓPEZ	Trabajadora social especialista en gerencia social	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital.	\$39.150.000	1/04/2019	8/01/2020
Valor Total Proyecto Línea Púrpura					\$220.050.000		

Fuente: SDMujer

En este mismo año (2019) Frente a la preocupación de prestar un mejor servicio y ampliar los mecanismos de atención, la SDMujer firma un contrato interadministrativo con la ETB que busca ampliar la atención de la línea purpura, logrando así poner a disposición de la comunidad femenina bogotana un número de 16 profesionales, 14 de ellas realizando atenciones y una mejor instalación tecnológica, estando así en capacidad de atender las llamadas en tiempo real, sin posponer las llamadas y/o permitiendo además las llamadas que no lograron ser atendidas en tiempo real ser devueltas ya que existe un mecanismo de identificación de llamadas que permite devolver la llamada a quien no se pudo comunicar, el servicio es prestado las 24 horas del día, los siete días de la semana, de igual forma se permite realizar la grabación de las llamadas las cuales pueden ser utilizadas para ser enviadas a la autoridad judicial en caso que se requiera, también se pone a disposición de la comunidad una línea WhatsApp al número 3007551846.

Este contrato interadministrativo inicia el 1º de noviembre de 2019 y tiene una duración inicial de 4 meses, posteriormente se realiza una prórroga por dos meses más siendo su fecha de terminación el 30 de abril de 2020; sin embargo, se termina de manera anticipada el día 13 de abril de 2020.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En el año 2020, Frente a la crisis generada por la pandemia - COVID 19 se expiden las siguientes normas distritales y nacionales:

- Resolución No. 385 del Ministerio de Salud y Protección Social *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, en la cual se declaró la emergencia sanitaria, inicialmente hasta el 30 de mayo de 2020.
- Mediante Decreto Distrital No. 087 del 16 de marzo de 2020 se decretó la situación de Calamidad Pública en Bogotá por el término de seis (6) meses.
- Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.
- Decreto 090, del 19 de marzo de 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá "Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020", el cual en su artículo 1, limitó totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas... el cual fue extendido hasta el 24 de marzo de 2020.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público”* el cual en su artículo 1, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19.
- Decreto 593 de 2020, mediante el cual se dispone a ampliar el aislamiento preventivo hasta el 11 de mayo

Al iniciar el confinamiento obligatorio desde el 20 de marzo de 2020, por la presencia de la pandemia denominada COVID 19, fue notorio el incremento de las llamadas a la línea púrpura lo que generó un promedio de 220 llamadas diarias evidenciadas en el siguiente cuadro:

Cuadro No.4
Número de llamadas línea Púrpura



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Semana	Llamadas recibidas		Llamadas transferidas al 123 o al 155		Llamadas atendidas para línea púrpura		Conversaciones WhatsApp	
1ra semana marzo. (viernes 6 a jueves 12)	798		211		300		375	
2da semana marzo. (viernes 13 a jueves 19)	943	é 18%	272	é 29%	304	1%	509	é 36%
Semana 3. (1ra de confinamiento). (viernes 20 a jueves 26)	3114	é 230%	1087	é 300%	991	é 225%	1508	é 196%
Semana 4 (2da de confinamiento) (viernes 27 a abril 2)	2269	é -27%	765	é -30%	785	é -21%	1215	é -19%

Fuente: Reporte de llamadas recibidas Línea Púrpura por semana SDMujer.

<http://www.sdmujer.gov.co/noticias/canales-comunicaci%C3%B3n-distritales-atender-mujeres-v%C3%ADctimas-violencias-reciben-promedio-220>

En virtud de lo registrado en el cuadro anterior, colapsa la atención de la línea Púrpura y la SDMujer toma la decisión de realizar la terminación anticipada del contrato interadministrativo 418 de 2019 que se tenía con la ETB el día 13 de abril de 2020, ya que se argumenta la imposibilidad de continuar prestando el servicio con el equipo humano y los equipos técnicos existentes para dar atención al número de llamadas diarias.

Imagen No. 2
Contrato 227 de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO 2019.						
No. Contrato	Modalidad de selección	Contratista	Objeto	Valor Del Contrato	Fecha inicio	Fecha terminación
418	CONTRATACIÓN DIRECTA (Contrato Interadministrativo)	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital mujeres que escuchan mujeres” mediante herramientas tecnológicas y del talento humano requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer.	Valor Inicial \$ 803.736.472 Adición \$401.868.236 Valor Total \$1.205.604.708	1º de noviembre de 2019	Inicial 30 de febrero 2020 Adición hasta 30 de abril 2020 Fecha de terminación anticipada 13 de abril de 2020

Fuente: SECOP

Características del contrato 418 de 2019

CONTRATO:	418 de 2019
CONTRATISTA:	Empresa de telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.
NIT.	899.999.115-8
REPRESENTANTE LEGAL:	Camilo Andrés olea rodríguez
OBJETO:	Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital mujeres que escuchan mujeres” mediante herramientas tecnológicas y del talento humano requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer”
VALOR:	803.736.472
FECHA DE SUSCRIPCIÓN:	30 de octubre de 2019
PLAZO DE EJECUCIÓN	4 meses
ADICIÓN:	Otrosí No. 1 de 28 de febrero de 2020
VALOR ADICIÓN:	\$ 401.868.236
VALOR TOTAL:	\$ 1.205.604.708
TERMINACIÓN ANTICIPADA:	13 de abril de 2020
FORMA DE PAGO:	La forma de pago según contrato Un primer pago correspondiente al periodo comprendido entre el 1 al 30 de noviembre de 2019 por valor de doscientos millones novecientos treinta y cuatro mil ciento dieciocho pesos (\$200.934.118); Un segundo pago correspondiente al periodo entre del 1 al 15 de diciembre de 2019 por valor de cien millones cuatrocientos sesenta y siete mil cincuenta y nueve pesos (\$100.467.059); Un



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

tercer pago correspondiente al periodo comprendido entre el 16 al 30 de diciembre de 2019 por valor de cien millones cuatrocientos sesenta y siete mil cincuenta y nueve pesos (\$100.467.059); Cuarto pago mensualidad vencida de enero 2020 por valor de doscientos millones novecientos treinta y cuatro mil ciento dieciocho pesos (\$200.934.118). Quinto pago mensualidad vencida de febrero 2020 por valor de doscientos millones novecientos treinta y cuatro mil ciento dieciocho pesos (\$200.934.118).

Con el adicional del contrato se realizarán un sexto pago por del mes vencido de marzo por valor de doscientos millones novecientos treinta y cuatro mil ciento dieciocho pesos (\$200.934.118). y un séptimo pago por valor de doscientos millones novecientos treinta y cuatro mil ciento dieciocho pesos (\$200.934.118) mes vencido de abril.

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP II

Talento Humano de atención para La Línea Purpura

Siete (7) psicólogos
Un (1) líder de calidad
Un (1) supervisor de operaciones
Dos (2) trabajadores sociales.
Dos (2) Abogados
Una (1) enfermera.

Para un total de 14 profesionales atendiendo la línea purpura en desarrollo del contrato 418 de 2019.

Canales de atención:

- Línea telefónica: 018000112137 con transferencia al 123 y al 155.
- WhatsApp 3007551846: se emplea desde el WhatsApp web.
- Chat Web
- Correo Electrónico: lpurpura@sdmujer.gov.co funciona dentro de la plataforma INCONCERT

Herramientas tecnológicas:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Se dispuso de una herramienta tecnológica llamada “Inconcert” la cual funciona según el anexo técnico de manera ininterrumpida las 24 horas del día, los siete días de la semana.

Esta herramienta tecnológica permite interactuar con diferentes canales como telefónico, chat web y correo electrónico por los profesionales que atienden la línea.

Esta herramienta permite generar reportes y estadísticas de cada uno de los canales de atención configurados en la herramienta telefónica “Inconcert” (webchat, telefónico y correo electrónico).

Durante la ejecución del contrato se realizó seguimiento al suministro de herramientas tecnológicas teniendo en cuenta los requerimientos solicitados agrupándolos en siete categorías: Infraestructura, Conectividad, Firewall, Operación, Equipos de cómputo, Soportes y aplicación.

En cumplimiento del contrato para el mes de noviembre se recibió un total de 2.177 llamadas de las cuales se recibieron efectivamente 1316. De igual forma se recibieron 1195 conversaciones de WhatsApp de los cuales 498 han tenido devoluciones de llamadas efectivas.

Para el mes de diciembre, en la primera quincena se recibió un total de 992 llamadas entrantes de las cuales 418 fueron efectivas de las cuales 82 quedaron en abandono, chats entrantes 9 y WhatsApp entrantes 552 de los cuales 252 tuvieron devolución de llamadas efectivas.

En la segunda quincena del mes de diciembre se recibieron 1341 llamadas de las cuales 617 fueron recibidas efectivamente, 189 fueron abandonadas y 153 entraron a buzón de voz. Chats entrantes 7, WhatsApp entrantes 805 de los cuales 364 tuvieron devolución de llamadas efectivas.

Características de “La Línea Púrpura – Mujer Que Escucha Mujeres”

Desde su inicio la línea púrpura ha venido atendiendo a las mujeres víctimas de violencia y que buscan apoyo y protección por medio de las llamadas, donde son escuchadas y apoyadas teniendo en cuenta que cada una de las profesionales está preparada para manejar las crisis de la víctima, garantizando la confidencialidad en los casos donde la mujer identifique algún tipo de violencia, brindándose además información de interés sobre las rutas de atención según la necesidad del caso, es de anotar que el servicio es completamente gratuito, que se presta las 24 horas del día, los siete días de la semana.

Para comunicarse con la línea púrpura se marca desde un teléfono fijo o el celular al número 018000112137, Otro medio para comunicarte con la Línea Púrpura es el WhatsApp, escribe al 300 755 18 46 y/o al correo electrónico lpurpura@sdmujer.gov.co , estos medios escritos pretenden tener una comunicación inicial y ser una alternativa de atención si la llamada



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

no es contestada, lo que realiza la profesional es devolver la llamada con los datos suministrados por la víctima.

La llamada inicial abre la posibilidad de realizar continuidad en los procesos de escucha donde la mujer puede llamar nuevamente y socializar avances y/o dificultades frente al proceso en caso de que se requiera según la gravedad de la denuncia.

Teniendo en cuenta que esta línea está atendida solo por mujeres profesionales permite generar una empatía y confianza mayor en el proceso de exteriorización del maltrato.

La función de la enfermera en el equipo de profesionales que atienden la línea purpura consiste en brindar orientación sobre planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual etc.

Es de anotar que para el día 14 de abril de 2020 en atención al Decreto 093 de 2020 que señala en su artículo 18 que “La Línea Purpura Distrital Mujer que escucha Mujeres” permanecerá en funcionamiento; se firma un nuevo contrato interadministrativo con la ETB en el marco del cual se incrementan los profesionales para poder atender de forma adecuada a las mujeres que requieren de su servicio.

Tabla No. 9
Ejecución Nuevo Contrato 227 de 2020

Cifra en pesos

No. Contrato	Modalidad de selección	Contratista	Objeto	Valor Del Contrato	Fecha inicio	Fecha terminación
227	CONTRATACIÓN DIRECTA (Contrato Interadministrativo)	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ SA E.S.P.	Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchan Mujeres”, mediante herramientas tecnológicas y del talento humano requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer	\$1.841.721.643	14/04/2020	13/07/2020

Fuente: Secop

Respecto a las decisiones tomadas en el año 2019 frente a la atención de la “Línea Purpura” y de su ejecución, surgen inquietudes respecto a que sucedió con los contratos 311, 333, 335, 337, 338 y 339 de 2019 que venían atendiendo “La Línea Purpura Distrital Mujer que escucha Mujeres” con la SDMujer, si bien es cierto se evidencia que estos contratos no se habían terminado en el momento de iniciación de actividades del contrato 418 de 2019 y teniendo en



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

cuenta que su objeto era similar y si la decisión tomada respecto al contrato interadministrativo efectivamente tendría una mejor prestación del servicio.

Tabla No. 10
Relación por año contratación Línea Púrpura

Cifra en pesos

COMPARATIVO AÑO POR AÑO CONTRATACIÓN LÍNEA PURPURA		
Numero de Profesionales.	AÑO	VALOR
7	2016	\$143.466.600
7	2017	\$290.250.000
11	2018	\$471.372.994
6	2019	\$220.050.000
14	2019 (Contrato 418)	Valor Inicial \$ 803.736.472 Adición \$401.868.236 Valor Total \$1.205.604.708
45	2020	\$1.841.721.643

Fuente: SDMujer-Secop

Las razones contenidas en el acta de terminación anticipada del contrato 418 de 2019, se sintetizan principalmente en:

De igual forma tampoco es clara la decisión de la terminación anticipada del contrato 418 de 2019 teniendo en cuenta que faltaba muy poco tiempo para acabar su ejecución, ya que fue terminado el día 13 de abril de 2020 y su fecha de terminación era el 30 de abril.

Contrato Interadministrativo No. 227 de 2020

Ante la necesidad apremiante de la SDMujer para realizar una nueva contratación, se observa que el mismo día de terminación del contrato 418, y sin mediar declaratoria alguna de urgencia manifiesta, se suscribe el acta de inicio del contrato 227 de 2020, el cual se estructuró bajo los parámetros que a continuación se sintetizan.

Estudios previos y Anexo técnico

La principal razón para realizar este nuevo contrato obedeció al incremento en las llamadas recibidas por los canales de atención de la línea púrpura, quedando llamadas sin que los buzones de voz que dejan las mujeres pudieran ser atendidas por parte del equipo profesional, dicho incremento obedece según la SDMujer por el aumento de los casos de violencia (física, psicológica, económica y patrimonial)²⁵ contra la mujer durante la pandemia del COVID-19.

²⁵ Estudios Previos, Secretaria Distrital de la Mujer Versión 09 del 28 de junio de 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Se apoya la entidad en el Decreto 093 de 2020²⁶ en el parágrafo del artículo 17 y el artículo 18, en los cuales se señala: *Parágrafo. La Secretaría Distrital de la Mujer establecerá mecanismos para fortalecer los canales de comunicación virtual y telefónica para brindar orientación y asesoría sociojurídica y psicosocial, teniendo como finalidad la prevención y atención de violencias contra las mujeres u otra vulneración de sus derechos. **ARTICULO 18.- La Línea Púrpura Distrital: “Mujeres que escuchan Mujeres” permanecerá en funcionamiento a través del número 018000112137. gratuito en Bogotá desde teléfono fijo 0 celular, WhatsApp 3007551846 y el correo lpurpura@sdmujer.gov.co, para las finalidades enunciadas en el parágrafo del artículo que antecede”.***

De conformidad con los estudios previos la SDMujer expone que se vio en la necesidad de generar una nueva propuesta contractual, con la finalidad de mitigar o mejor brindar atención primaria requerida para los diferentes casos de violencia y a su vez garantizar los derechos de las mujeres, toda vez que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS, declaró el virus COVID-2019 como pandemia, es así como se solicita tomar medidas extremas para la no propagación del virus; igualmente la ONU señaló el riesgo de la violencia doméstica en las mujeres y niñas aumento, por tanto, todas las entidades delegadas de velar por los derechos de las mujeres tendrán que *“asegurar la continuidad de servicios esenciales para responder a la violencia contra las mujeres y niñas y desarrollar nuevas modalidades de brindar servicios en el contexto actual”*²⁷.

Igualmente, el Gobierno Nacional de Colombia bajo Decreto 460 de 2020 hace referencia al maltrato intrafamiliar; según el informe del “Observatorio Colombiano de Mujeres”, las denuncias aumentaron a la línea²⁸ 155, debido al confinamiento del COVID-19. La Línea Púrpura desde el viernes 20 de marzo al 4 de abril del año en curso, durante el Simulacro Distrital recibió 5.804 llamadas que ingresaron al 018000112137, se realizaron 647 atenciones telefónicas, de las cuales 318 mujeres, se comunicaron por motivos de violencias física, psicológica, económica, sexual y patrimonial en el marco de la Ley 1257 del 2008 que ocurrieron en el marco del encierro y convivencia. Señala la SDMujer que en períodos de tiempos similares por fuera de este contexto el número de atenciones no llega a ser la tercera parte:

ejemplo de ello es que entre el viernes 28 de febrero de 2020 al sábado 14 de marzo del mismo año se hayan atendido 1.645 llamadas que ingresaron al 018000112137, se realizaron 612 atenciones telefónicas, de las cuales, en 298 mujeres, se comunicaron por motivos de violencias física, psicológica, económica, sexual y patrimonial en el marco de la Ley 1257 del 2008.

²⁶ “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”

²⁷ Aviso Oficial del Coronavirus OMS/ONU/Estudios Previos, Secretaria Distrital de la Mujer Versión 09 del 28 de Junio de 2019

²⁸ Boletín No. 3 del Observatorio Colombiano de Mujeres/ Ibidem



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Es así como la Secretaria de la Mujer explica que a pesar de existir un contrato que presta el servicio de atención de la línea púrpura, se requiere en las actuales circunstancias de confinamiento con tanto impacto en las mujeres y por el crecimiento exponencial de la solicitud del servicio, una nueva propuesta contractual con el objetivo de dotar de mayor calidad y cobertura el servicio prestado a través de la “Línea Púrpura”, haciéndose necesario la transición en la operación a medios tecnológicos de mayor envergadura, que permitan contar con herramientas de gestión y estadísticas acordes al volumen actual de los requerimientos de atención, requiriendo además fortalecer el recurso humano para mitigar los impactos de la crisis, guardando armonía con lo ordenado por el Gobierno Nacional.

Dentro de las ventajas de la nueva contratación estarían a la luz del anexo técnico los siguientes componentes:

Herramientas tecnológicas:

(i) Ampliación de canales de atención: actualmente la línea púrpura cuenta con tres canales de atención, a saber: línea telefónica, chat y correo electrónico; con la sistematización total de la operación se contará con un ChatBox como servicio integrado a los canales digitales de atención (determinar con preguntas de formulación automática si es de competencia de la Línea Púrpura, y de ser así, podrán acceder a la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer.

(ii) Cuantificación de la gestión: La sistematización de la operación de la Línea ²⁹Púrpura permitirá tener certeza en la contabilización de solicitudes de prestación de servicio y su discriminación por canales de acceso, a saber, línea telefónica, chat (WhatsApp o página web), correo electrónico u otros.

(iii) Identificación solicitudes no atendidas: Con la sistematización de la operación de la Línea Púrpura, se podrá tener certeza en la identificación de llamadas y mensajes no atendidos, indicando a cada usuaria el tiempo estimado en el que se le contactará para brindar asesoría y orientación.

(iv) Ampliación de cobertura o mayor número de casos atendidos.

(v) prestación del servicio en modalidad de teletrabajo

(vi) incremento de recursos físicos y tecnológicos

(vii) plan para optimización de canal de whatsapp

(viii) Plan de acción de devolución de llamadas

Talento humano

con el argumento de “*fortalecer el modelo de atención y así incrementar de manera significativa la capacidad de respuesta de la Línea, se requiere modificar las condiciones técnicas de la prestación del servicio con el ingreso del siguiente recurso humano, fortalecido tecnológicamente*”; se incrementó el recurso humano en 25 personas quedando un total de 41 personas, es decir el contrato 418/19 funcionaba con 16 personas y el nuevo contrato (227/20) con 41 así:

²⁹ Anexo técnico Contrato 227 de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- 11 Asesores Tecnológicos
- 25 Asesores Profesionales
- 2 Líder de calidad – una por cada veinte (20) profesionales o técnicas
- 3 Supervisoras – una por cada (15) profesionales o técnicas de las cuales una (1) de ellas tendrá adicionalmente el rol de apoyo psicosocial.³⁰

Servicio Base

Son todos los cargos asociados a la infraestructura física y licenciamiento necesarios para la operación (servicio de operación actual de Contact Center, área física cerrada para 8 puestos de trabajo, servidores, licenciamiento, equipo de staff etc.).

Es así como la Dirección de Eliminación de las Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, solicita contratar un operador tecnológico. Cabe resaltar que el presente contrato hace parte de la meta 6 “Realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la Línea Púrpura”, del Proyecto de Inversión 1068 “Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres.”

CONTRATO:	Contrato Interadministrativo 227 de 2020
MODALIDAD DE SELECCIÓN:	Contratación Directa
CONTRATISTA:	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P
NIT.:	899.999.115-8
REPRESENTANTE LEGAL:	Camilo Andrés Olea Rodríguez
CEDULA:	80.504.362
OBJETO:	<i>“Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital Mujeres que escuchan Mujeres”, mediante herramientas tecnológicas y del talento humano requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer.”</i>
VALOR:	MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS VEINTIÚN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS MCTE. (\$ 1.841.721.643)
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Tres meses (3)
FECHA DE SUSCRIPCIÓN:	14 de abril de 2020
FORMA DE PAGO:	Mensualidades vencidas de QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS UN MIL DOSCIENTOS DIECISIETE (\$595.901.217), una vez se presente el informe mensual a la respectiva supervisora.
CDP:	436 del 7 de abril de 2020

³⁰ Anexo Técnico Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchas Mujeres – SDMujer Bogotá D.C 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

POLIZA:

1.Cumplimiento 10% por un valor de \$ 184.172.164.3, con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses más.

2.Pago de Salarios, prestacionales sociales e indemnizaciones laborales 5% por valor de \$ 92.086.082.15, con un plazo de ejecución de tres (3) años más.

Fuente:Equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP II

3.2.1 Hallazgo administrativo porque el seguimiento virtual o telefónico previsto en el contrato 227 de 2020, no es claro en cuanto a su protocolo y tampoco se conocen resultados que indiquen que el mismo impacta positivamente en la mitigación de la violencia intrafamiliar.

En el “Anexo Técnico” en la página No. 6 párrafos dos (2) y cuatro (4) en el ítem. “Atención Profesional”, se prevé realizar un seguimiento virtual y/o vía telefónica a las mujeres; cuyos casos se encuentra en riesgo de violencia física y de feminicidio.

A la fecha este ente de control no conoce cuál es el protocolo y el resultado de esta modalidad de seguimientos, sin embargo, conforme a las dinámicas de prevención del delito de feminicidio y en general la prevención de situaciones en las que se materialice un caso de violencia contra una mujer, requieren de una alta dosis de cautela y discreción ya que no siempre la decisión de denunciar o poner en conocimiento una situación de riesgo por parte de una mujer a través de los canales de la ruta de atención, suponen un conocimiento previo del presunto agresor; al contrario la mayoría por no decir que todas las denuncias se realizan de manera confidencial, secreta o anónima. Por lo tanto, disponer de un seguimiento virtual o telefónico de los casos de riesgo de violencia o feminicidio resulta inoportuno, inútil y un tanto peligroso en la medida que se puede llegar a desencadenar en revictimización o en el peor de los casos en feminicidios cuando se trate de violencia física; ello por cuanto el seguimiento virtual puede eventualmente poner en evidencia a la mujer que se pretende proteger, generando un sentimiento contrario al considerar no estar apoyada en un 100% durante el proceso al que se ve enfrentada diariamente, llegando hasta desistir en cualquier momento del proceso de enrutamiento brindado inicialmente.

En conclusión, prestar este servicio no es funcional para los diferentes casos de violencia más aún cuando se trata de violencia física; reiterando que las mujeres que son víctimas de esta clase de violencia generalmente acuden de manera anónima, bien sea por temor a su agresor, o por posible señalamiento de la sociedad. Por ello dicha información debe ser manejada con total reserva y discreción ya que el apoyo puede resultar más contraproducente que reparador.

Es así como para este organismo control no le es claro la funcionalidad que realiza la Línea Purpura en cuanto al seguimiento virtual a los diferentes casos de violencia, ya que no cuentan con una información real de su efectividad.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Respuesta de la entidad

La SDMujer manifiesta que dentro de la Línea Púrpura se establecen mecanismos específicos para realizar seguimiento a cada uno de los casos de violencia, una vez se realice la primera atención; dichos seguimientos se clasifican de la siguiente manera:

“Cuando las mujeres vuelven a llamar: *Se reconocen como seguimientos todas las llamadas que las mujeres realizan luego de la primera atención, donde se comunican para socializar avances y/o dificultades dentro del proceso. Asimismo, se encuentran casos donde la mujer menciona la importancia que tiene para su proceso, continuar teniendo la orientación y atención psicosocial por parte de la Línea como única referencia de red de apoyo”.*

“Cuando el equipo profesional realiza una segunda llamada: *En aquellos casos que se encuentran priorizados en el Sistema de información Misional de la entidad - Simisional bajo la categoría de “riesgo de feminicidio”, que, bajo los criterios psicosociales, son aquellos casos donde existe un continuum de violencias y factores como: el consumo de sustancias psicoactivas, el porte de armas, la agresión a familiares, amenazas de muerte por parte del agresor, los cuales ubican a la mujer en un mayor riesgo para su vida e integridad personal.”*

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez analizado los argumentos expuestos por la entidad, se evidencia que efectivamente la Secretaria Distrital de la Mujer realiza seguimiento en dos modalidades, obteniendo resultados efectivos y fallidos.

No obstante, se puede concluir que el seguimiento expuesto a cada caso de mujer violentada no es óptimo, rápido ni seguro, que blinden la integridad física y emocional de las mismas, por ello este ente de control exhorta a la entidad para que se haga un seguimiento de manera presencial y puntual; no solo a los diferentes casos que se encuentren establecidos en el Simisional “riesgo de feminicidio”, ya que todo tipo de violencia genera el mismo nivel de importancia; teniendo como resultado un empoderamiento en la mujer y confianza en los diferentes procesos ofrecidos por la SDMujer para mejorar su calidad de vida.

Por lo anteriormente expuesto, este órgano de control no desvirtúa la observación formulada y se configura como hallazgo administrativo.

3.2.2 Observación administrativa porque la principal justificación para celebrar el contrato 227 de 2020, fue la necesidad de atender la mayor demanda de atenciones a través de la línea purpura durante el aislamiento preventivo decretado por el Gobierno Nacional y Distrital; sin embargo, la demanda de dicha línea no tuvo el impacto esperado. Observación desvirtuada.

De acuerdo con lo expuesto, la SDMujer se vio en la necesidad de suscribir el contrato 227 de 2020; para hacerle frente a los requerimientos de atenciones derivadas de las circunstancias de aislamiento preventivo obligatorio por el COVID-19 lo que según reportes de la entidad había aumentado el riesgo de violencia contra la mujer, presentando una alta demanda en



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

llamadas a la Línea. Por ello requirió de adecuaciones tecnológicas y operacionales para fortalecer el servicio en cuanto a la información y atención primaria.

La entidad emprendió un nuevo contrato con los argumentos bajo los cuales en las circunstancias del momento no se logra atender todas las llamadas entrantes, como se menciona en los estudios previos, puesto que aun cuando se tenía un menor registro no se generaba una respuesta inmediata ante la ruta de atención o un direccionamiento a cada necesidad expuesta por las mujeres víctimas de violencia, quienes en casos extremos cuentan con la medida de las Casas de Refugio donde se brinda alojamiento, alimentación, atención y apoyo psicosocial entre otros servicios.

Es así como el estudio previo indica que las llamadas por los canales de la Línea Púrpura han aumentado exponencialmente lo cual no permite una respuesta inmediata en tiempo real a todos los mensajes que ingresan. Sin embargo, en el comparativo del estudio previo se observa que las llamas y conversaciones por WhatsApp entre el 20 de marzo y el 4 de abril fueron en total **8778**, de las cuales se contabilizaron como atenciones efectivas de la línea púrpura **647**³¹.

Dentro de la respuesta emitida por la SDMujer con radicado No.1-2020-002861 del 6 de mayo; se evidencia que en el periodo comprendido entre el 23 de marzo y el 13 de abril de 2020 se recibieron un total de 6.560 llamadas de las cuales se brindó atención efectiva a 2.447. Al desagregar esta respuesta, para comparar las llamadas y atenciones efectivas atendidas en la línea púrpura en el marco de los contratos 418/19 y 227/20, lo que se observa es que las llamadas y atenciones no crecieron tan exponencialmente como lo indicó el sujeto de control para soportar la contratación de un nuevo negocio jurídico que se pactó en un valor de casi el triple del que venía funcionando.

Como se observa a continuación hubo un incremento de atenciones efectivas en el mes de abril (3816), las cuales superan en 133 atenciones a las del mes de marzo (3683) sin embargo, el registro de atenciones efectivas del mes de mayo (1885) es inferior en un porcentaje del 51.1% respecto de las tenciones efectivas del mes de marzo y del 49.3% del mes de mayo.

Cuadro No. 5
Relación número de llamadas contrato 418 vs 227

FECHAS (AÑO 2020)	LLAMADAS RECIBIDAS	LLAMADAS EFECTIVAS LP	CONTRATO
Marzo del 1 al 31	7.065	3.683	418/19
Abril del 1al 13	2.948	1.436	418/19
Abril del 14 al 30	2.837	2.380	227/20

³¹ Estudios previos contrato 227 de 2020.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Mayo del 1 al 27	N/A	1.885	227/20
------------------	-----	-------	--------

Fuente: Información SDMujer radicado No. 1-2020-002861 del 6 de mayo de 2020- Equipo auditor

Lo anterior llama la atención en la medida que las atenciones efectivas asociadas al contrato 227 de 2020 para el mes de mayo es inferior en 495. Al respecto el equipo auditor considera una vez más que la ejecución del contrato 227 de 2020 no era pertinente, puesto que no se evidencia la materialización de su necesidad proporcional al valor pactado. A su vez la SDMujer cuenta con los canales de divulgación a las que pueden acceder las mujeres víctimas de violencia donde las 20 localidades de Bogotá cuentan con una línea telefónica fija, una línea telefónica vía Whatsapp y un correo electrónico, al cual pueden comunicarse y solicitar cualquier tipo de información de violencia y/o denunciar. Además, la SDMujer en su página web <http://www.sdmujer.gov.co/sites/defatul/files/imageens/ruta-unica-de-atencion-a-mujeres.pdf>, informa de la Ruta Única de Atención a mujeres víctimas de violencia y en riesgo de feminicidio⁵, la cual se encuentra en permanente actualización.

Cabe resaltar que la SDMujer, en necesidad de enfrentar la situación para la debida atención y protección integral de las mujeres creo una estrategia “Espacios seguros. Una alianza vital” con diferentes almacenes de cadena como: Justo y Bueno, Almacén Ara, Farmatodo, Fenalco, la ONU y la Policía Metropolitana de Bogotá, etc., la cual consiste en la divulgación de los diferentes canales que tiene la Entidad para la atención de violencia en contra de las mujeres.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Observación desvirtuada. De acuerdo con la respuesta brindada por la SDMujer, y una vez analizada; se puede evidenciar que la alta demanda de llamadas a la Línea Púrpura por casos de violencia hacia las mujeres, dentro de la crisis sanitaria “pandemia” COVID-2019, generó la necesidad para la SDmujer de suscribir el contrato 227 de 2020 son válidos, toda vez que se evidencio la alta demanda de llamadas a la Línea Púrpura por casos de violencia hacia las mujeres, dentro de la crisis sanitaria “pandemia” COVID-2019; asimismo las instancias nacionales bajo “Decreto 093 de 2020 de la Alcaldía Mayor, Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020” e internacionales como la “Convención de Belém do Pará (MESECVI)³², la Relatora Especial sobre violencias contra las mujeres de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³³ y ONU – Mujeres³⁴, indicaron el probable aumento de violencia contra las mujeres dentro del entorno familiar (Hogar), lo que permitiría el poco acceso a las rutas de atención debido a la cuarentena; por ello es importante el garantizar el “derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.”

³² OEA. MESECVI (2020). Comunicado Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Consultado en: <https://mailchi.mp/dist/comunicado-covid-19-y-el-reforzamiento-de-acciones-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-de-genero?e=148d9c4077>

³³ <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp>

³⁴ ONU Mujeres (2020). Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Consultado en: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2020/01/covid19_onu_mujeres-colombia.pdf?la=es&vs=1437



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por lo anteriormente expuesto, este órgano de control desvirtúa la observación formulada y se retira del presente informe.

3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por suscribir dos contratos 418/19 y 227/20, en los cuales se establecen condiciones técnicas, logísticas y obligaciones muy similares, pero con un valor diferencial exagerado.

En el siguiente cuadro se realiza un comparativo de las fichas técnicas y las obligaciones de los contratos 418/19 y 227/20, en el cual se observan las diferencias y similitudes sustanciales de cada ítem de su estructura técnica.

Cuadro No.6
Comparativo de obligaciones contratos 418 vs 227

ITEMS	CONTRATO 418/19	CONTRATO 227/20	DIFERENCIA
Objeto	Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital mujeres que escuchan mujeres” mediante herramientas tecnológicas y del talento humano requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer”	Prestar el servicio para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchan Mujeres”, mediante herramientas tecnológicas y del servicio requerido, de acuerdo con los lineamientos técnicos de atención psicosocial, suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer.	El servicio se presta mediante herramientas técnicas y de talento humano en el 418 y herramientas técnicas y servicio requerido en el 227..
Valor Con adiciones	Mil doscientos cinco millones seiscientos cuatro mil setecientos ocho pesos \$ 1.205.604.708	Mil ochocientos cuarenta y un millones setecientos veintiún mil seiscientos cuarenta y tres pesos. (\$1.841.721.643)	Diferencia en el valor total de \$636.116.935, teniendo en cuenta que el contrato 418 tiene una duración del doble del contrato 227.
Forma De Pago	Mensualidades por valor de DOSCIENTOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS (\$200.934.118).	Mensualidades vencidas de QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS UN MIL DOSCIENTOS DIECISIETE PESOS (\$595.901.217)	Diferencia de \$394.967.099 en El valor mensual del servicio. El valor de la operación mensual de la línea púrpura en el contrato 227 es casi tres veces el valor mensual de la misma línea en el marco del contrato 418
Plazo con prórroga	Seis (6) meses	3 meses	El contrato 418 tiene un valor de casi el triple del contrato 227, proporcionalmente.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

<p>Herramientas Tecnológicas (Enunciarlas)</p>	<p>Ampliación de canales de atención: actualmente la línea purpura cuenta con tres canales de atención, a saber: línea telefónica, chat y correo electrónico; con la sistematización total de la operación se contará con un ChatBox como servicio integrado a los canales digitales de atención (determinar con preguntas de formulación automática si es de competencia de la Línea Púrpura, y de ser así, podrán acceder a la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>*Cuantificación de la gestión: La sistematización de la operación de la Línea Púrpura permitirá tener certeza en la contabilización de solicitudes de prestación de servicio y su discriminación por canales de acceso, a saber, línea telefónica, chat (WhatsApp, página web), correo electrónico u otros.</p> <p>*Identificación solicitudes no atendidas: Con la sistematización de la operación de la Línea Púrpura, se podrá tener certeza en la identificación de llamadas y mensajes no atendidos, indicando a cada usuaria el tiempo estimado en el que se le contactará para brindar asesoría y orientación.</p> <p>*Ampliación de cobertura o mayor número de casos atendidos con base a lo dicho en el literal anterior con la sistematización de la operación de la línea purpura, se dispondrá de canales digitales, o de programación para el reporte de estadísticas de atención, por lo cual, las profesionales a cargo de la orientación y asesoría podrán</p>	<p>Ampliación de canales de atención: actualmente la línea purpura cuenta con tres (3) canales de atención, a saber: (i) línea telefónica, (ii) chat y (iii) correo electrónico; con la sistematización total de la operación se contará con un ChatBox como servicio integrado a los canales digitales de atención, siendo parte de una respuesta integral de depuración e identificación del servicio real solicitado por las usuarias, y de este modo determinar con preguntas de formulación automática si es de competencia de la Línea Púrpura, y de ser así, podrán acceder a la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>b. Cuantificación de la gestión: La sistematización de la operación de la Línea Púrpura permitirá tener certeza en la contabilización de solicitudes de prestación de servicio y su discriminación por canales de acceso, a saber, línea telefónica, chat, ChatBox (WhatsApp o página web), correo electrónico u otros.</p> <p>c. Identificación solicitudes no atendidas: Con la sistematización de la operación de la Línea Púrpura, se podrá tener certeza en la identificación de llamadas y mensajes no atendidos, indicando a cada usuaria el tiempo estimado en el que se le contactará para brindar asesoría y orientación.</p> <p>d. Ampliación de cobertura o mayor número de casos atendidos: con base en lo dicho en el literal anterior, con la sistematización de la operación de la línea purpura, se dispondrá de canales digitales o de programación para el reporte de estadísticas de atención, por lo cual, las profesionales a cargo de la orientación y asesoría podrán dedicarse con exclusividad a esta labor, sin disponer tiempo para otras actividades, lo que generará mayor disponibilidad para la atención a las usuarias, de suyo, mayor número de requerimientos atendidos.</p> <p>e. Prestación del servicio en modalidad de teletrabajo: El 85% de los servicios de la Línea Púrpura Distrital se prestarán en modalidad de trabajo en casa, de acuerdo con los protocolos en el marco del estado de emergencia por el COVID-19. Para ello, el contratista instalará de forma remota, en los computadores del equipo profesional y técnico, el software requerido para la operación. El contratista prestará servicio de soporte técnico de manera permanente para garantizar el funcionamiento ininterrumpido del servicio.</p> <p>f. Incremento de los recursos físicos y tecnológicos: Se contará con un área que en condiciones normales responde a: i) 8 puestos de trabajo, los cuales estarán dispuestos para las profesionales o técnicas que en algún momento de la operación no cuenten con los requisitos mínimos para la prestación del servicio desde sus casas. Estos puestos de trabajo estarán dispuestos para un máximo de 4 personas en un mismo turno, manteniendo el protocolo de distancia entre personas definido por el Ministerio de Salud en el marco del estado de emergencia por el COVID-19, y ii), 8 equipos de cómputo</p>	<p>El contrato 227 plantea el mismo escenario señalado por el 418;</p> <p>Idénticos servicios</p> <p>Idéntico servicio-</p>
---	--	--	---



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>dedicarse con exclusividad a esta labor, sin disponer tiempo para otras actividades, lo que genera mayor disponibilidad para la atención a las usuarias de su mayor numero de requerimientos atendidos.</p>	<p>de escritorio y/o portátil con las características técnicas y ambientales óptimas para su adecuado funcionamiento los cuales estarán disponibles en los casos en que las profesionales o técnicas no dispongan de equipos de cómputo para uso propio, teniendo en cuenta la contingencia del COVID 19. Estos equipos se utilizarán en jornada ordinaria de 48 horas semanales, de acuerdo con la demanda que exige los turnos de atención telefónica y escrita.</p> <p>g. Plan para optimización del canal de WhatsApp: El contratista ejecutará un plan de trabajo para mejorar el servicio a través de WhatsApp, en dos etapas: i) a corto plazo, garantizará el primer nivel de atención por parte de los perfiles técnicos quienes realizarán actividades de diligenciamiento de formatos para tipificar las solicitudes y respuestas por WhatsApp; y ii) a mediano plazo, desarrollará formularios de captura en la plataforma de centro de contacto INCONCERT para la tipificación del contacto por WhatsApp, garantizando la generación de reportes de los contactos efectivos por este canal.</p> <p>h. Plan de acción para devolución de llamadas: Teniendo en cuenta la existencia de mallas horarias en las que sobrecarga la demanda y se dificulta la atención inmediata de la llamada, el contratista desarrollará un formulario offline y programará una plataforma para el registro y control de la devolución de llamadas. El cuál debe contener como mínimo lo siguiente:</p> <p>✓ La creación de la formulación offline para la devolución de llamadas. ✓ La configuración de campañas sin discador. ✓ Dashboard para devolución de llamadas manuales. ✓ Formulario de gestión para la profesional o técnica. ✓ Reporte histórico de llamadas, reporte de gestión.</p>	<p>No es un servicio adicional es una modalidad de trabajo</p> <p>Esta adecuación estaba prevista en el contrato 418.</p>
Canales de atención	<p>1. Línea telefónica: 018000112137 con transferencia al 123 y al 155.</p> <p>2. WhatsApp 3007551846: se emplea desde el WhatsApp web.</p> <p>3. Chat Web</p> <p>4. Correo Electrónico: lpurpura@sdmujer.gov.co funciona dentro de la plataforma INCONCERT</p>	<p>✓Línea telefónica ✓Atención del ✓WhatsApp ✓Chat Box ✓Chat ✓Página Web ✓Recepción de correos electrónicos</p>	<p>Identidad de canales de atención.</p>
Talento Humano total Asesores tecnológicos Asesores profesionales Supervisores Líderes de calidad	<p>Siete (7) psicólogos Un (1) líder de calidad Un (1) supervisor de operaciones Dos (2) trabajadores sociales. Dos (2) Abogados Una (1) enfermera. Para un total de 14 profesionales.</p>	<p>Veinticinco (25) profesionales. Once (11) técnicas. ✓ Tres (3) supervisoras (una por cada quince (15) profesionales o técnicas), de las cuales una (1) de ellas tendrá adicionalmente el rol de apoyo psicosocial. Dos (2) líderes de calidad (una por cada veinte (20) profesionales o técnicas). El aumento del personal responde a 25 personas, según estudio previo, pero realmente el incremento es de 27 personas, para un total de 41 personas</p>	<p>En el talento humano del contrato 227 hay un incremento de 27 personas</p>
Valor por turno profesional (indicar cuantas horas son cada turno)		<p>Los turnos de servicio son de 6 horas para las profesionales y el salario se pagará en mensualidades vencidas; según la oferta comercial en la página 22, en la propuesta económica para la ejecución de este contrato se llevará a cabo de la siguiente manera:</p> <p>Precio solución Línea Base</p>	<p>Según los estudios previos, para determinar el talento humano, se tomó como referencia el contrato 418, sin embargo no reposa</p>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ITEM COBRO MENSUAL	TARIFA POR MES SIN IVA	TARIFA POR MES CON IVA			
SOLUCIÓN LÍNEA PURPURA SERVICIO BASE	\$ 275.476.427	\$ 327.816.948			
Valor total por los 3 meses de Servicio Base					
ITEM COBRO MENSUAL	VALOR ANTES DE IVA	VALOR IVA	VALOR TOTAL IVA INCLUIDO	VALOR TOTAL X 3 MESES ANTES DE IVA	VALOR TOTAL POR X TRES MESES CON IVA
TOTAL SOLUCION LÍNEA PURPURA SERVICIO BASE	\$275.476.427	\$52.340.521	\$327.816.948	\$826.429.281	\$983.450.845
Precios de Servicios Profesionales adicionales					
ITEM COBRO UNICO	TARIFA UNITARIA SIN IVA	TARIFA UNITARIA CON IVA	CANTIDAD	TARIFA TOTAL SIN IVA	TARIFA TOTAL CON IVA INCLUIDO
VALOR UNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS PRFEISONALES REQUERIDOS ACTIVACION	\$ 2.359.551	\$2.807.866	14	\$33.033.714	\$39.310.120
Este valor corresponde al valor que se debe pagar mensual por cada uno de los servicios profesionales y técnicos mes a mes:					
ITEM COBRO MENSUAL	TARIFA TOTAL MES SIN IVA	TARIFA TOTAL CON IVA	CANTIDAD	TARIFA TOTAL SIN IVA	TARIFA TOTAL IVA INCLUIDO
SERVICIO POR CADA UNO DE LOS TECNICOS ADICIONALES REQUERIDOS	\$6.179.775	\$7.353.933	11	\$67.977.528	\$80.893.258
SERVICIO POR CADA UNO DE LOS PROFESIONALES ADICIONALES REQUERIDOS	\$ 11.235.955	\$ 13.370.787	14	\$ 157.303.371	\$ 187.191.011
Valor total por los 3 Meses servicio profesionales adicionales					
ITEM COBRO MENSUAL	VALOR ANTES DEL IVA	VALOR IVA	VALOR TOTAL IVA INCLUIDO	VALOR TOTAL X TRES 3 MESES ANTES DE IVA	VALOR TOTAL X 3 TRES MESES IVA INCLUIDO
TOTAL RECURSOS REQUERIDO	\$225.280.899	\$42.803.371	\$268.084.270	\$575.842.687	\$804.528.09
Valor único por activación					
ITEM COBRO UNICO	TARIFA UNITARIA SIN IVA	TARIFA UNITARIA CON IVA	CANTIDAD	TARIFA TOTAL SIN IVA	TARIFA TOTAL CON IVA INCLUIDO

información que demuestre el valor que se pagó mensualmente al personal técnico y profesional en el marco de dicho contrato.

Se cobra un valor de activación por cada persona que se contrata o vincula.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

		<table border="1"> <tr> <td>VALOR UNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS TECNICOS REQUERIDOS ACTIVACION</td> <td>\$ 1.123.596</td> <td>\$1.337.079</td> <td>11</td> <td>\$12.359.556</td> <td>\$14.707.872</td> </tr> </table>	VALOR UNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS TECNICOS REQUERIDOS ACTIVACION	\$ 1.123.596	\$1.337.079	11	\$12.359.556	\$14.707.872	
VALOR UNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS TECNICOS REQUERIDOS ACTIVACION	\$ 1.123.596	\$1.337.079	11	\$12.359.556	\$14.707.872				
		Este valor corresponde al valor pagado por única vez en la medida que entre un servicio adicional de profesional o de técnico según corresponda.							
Valor por turno técnico (indicar cuantas horas son cada turno)	N.A.	Los turnos de servicio son de 8 horas para las técnicas y se pagaran en mensualidades.							
Servicio de Base	<p>Edificio Palma Real en la calle 28 No 13-22 piso 7 en Bogotá</p> <p>El proveedor deberá cumplir con las siguientes características técnicas: Instalaciones eléctricas: •Continuo flujo de energía o caídas con un tiempo de respuesta inmediato (no superior a 5 minutos). Para garantizar estos tiempos se debe contar con un sistema de respaldo a nivel de energía. •Acometida de la energía eléctrica soportará la carga de todos los equipos. •UPS para todos los servidores y equipos del rack de comunicaciones. •Tomas de corriente regulada •Planta eléctrica que soporte como mínimo 8 horas de operación.</p> <p>Cableado estructurado: •Cumplimiento con los estándares internacionales: ANSI/TIA/EIA-569, ANSI/TIA/EIA-568A, ANSI/TIA/EIA-606. •El cableado estructurado mínimo de categoría cinco (5) y su alambrado según la norma EIA/TIA 568.</p>	<p>Servicio de operación actual de Contact Center</p> <p>Área física cerrada para 8 puestos de trabajo Sistema de control de acceso</p> <p>8 Puestos de trabajo, cada uno se compone de un escritorio y una silla con condiciones ergonómicas y que garanticen los mínimos de salud laboral. Son 8 puestos de trabajo para conservar el distanciamiento y protocolo en caso de ser necesario y al menos 8 computadores de trabajo.</p> <p>Servidores en nube.</p> <p>Servidores para almacenamiento de llamadas.</p> <p>Licencias para habilitar acceso remoto a los servidores en la nube</p> <p>Servicio herramienta atención WhatsApp Calltech</p> <p>8 Equipos de cómputo: 2 portátiles y 6 equipos de escritorio que venían funcionando en la sede.</p> <p>Equipo de Staff para coordinación, gerencia, soporte del servicio</p> <p>Licencias y equipos para establecer conexiones seguras VPN contra la plataforma de Centro de Contacto con el fin de poder acceder en línea a los reportes de la operación telefónica. Se confirma que para la operación de los profesionales y técnicos no se requiere VPN individual</p>				<p>El servicio de contact center se encuentra en el 418 en los entregables (herramienta tecnológica)</p> <p>Se encuentra en el contrato 418 mucho más discriminado por condiciones planta física, condicione puestos de trabajo, condiciones áreas de trabajo etc.</p> <p>Se encuentra en la obligación 5 del contrato 418.</p> <p>Se encuentra en entregables-grabación de llamadas. IGUAL</p> <p>Se encuentra en obligación 5 contrato 418</p> <p>Entregables-herramientas tecnológicas</p>			



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>•Documentación e identificación basados en la norma EIA/TIA 606. •El cableado eléctrico separado del cableado correspondiente a datos según norma EIA 569.</p> <p>Condiciones Planta Física: •Una sede con capacidad mínima para 8 puestos de trabajo. •Estructura antisísmica •Baterías de baños suficientes para el personal, diferenciados por género. •Cafetería dotada de mesas y sillas suficientes para la cantidad de personas de la operación, así como máquinas para suministro de alimentos y bebidas calientes y frías y hornos microondas. •Lockers suficientes para todo el personal •Beneficios adicionales para los operadores, con el fin de contribuir a generar un clima de operación óptimo y reducción de rotación de personal.</p> <p>Condiciones del área de trabajo: •Se contará con un área con los metros cuadrados suficientes por agente incluyendo áreas de circulación y equipos. Esto teniendo en cuenta un espacio para los descansos, ejercicios de estiramiento y prevención. •Ventilación (natural o artificial) que permita una temperatura ambiente promedio entre 14° C y 21° C •Iluminación natural (al menos el 50% sin contacto directo de los agentes y equipos con el sol) y artificial, se recomienda tener un valor de iluminación de 400 LUX perpendicular a cada puesto de trabajo.</p>	<p>Licencias de software para el reporte y gestión de mesa de ayuda.</p> <p>Costos de soporte de las diferentes áreas administrativas. ✓ Disposición de recursos en áreas comunes.</p> <p>Canal de 40M en esquema de alta disponibilidad, para que la plataforma INCONCERT funcione de manera adecuada en la sede del centro de contacto, con los servicios en la NUBE es necesario tener alta disponibilidad.</p> <p>Troncal SIP (Móvil) con capacidad mínima de 120.000 minutos para toda la operación, esta troncal está disponible para las personas que trabajan en sitio o desde afuera, teniendo en cuenta que es la misma disponible actualmente desde la plataforma.</p> <p>Troncal SIP (Fija) para 100 canales.</p> <p>2 tarjetas SIM con capacidad de 20G de datos a internet para atender la línea y la comunicación directa con la Secretaría Distrital de la Mujer. ✓ Bolsa de horas de desarrollo (Desarrollo de IVR de voz para configurar cambio del mensaje de voz principal y generación de tres desvíos de llamadas).</p> <p>Grabaciones de las transacciones mensualmente en CD/DVD en MP3 para que puedan ser consultadas posteriormente.</p>	<p>Se encuentra en la obligación 12 del contrato 418</p> <p>Se encuentra en entregables- áreas de trabajo</p> <p>Se encuentra en entregables</p> <p>Se encuentra en la obligación 6 del contrato 418-19</p> <p>Se encuentra en entregables.</p> <p>Está en entregables y en obligación No. 5.</p>
--	---	---	---



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>•Se garantiza un buen nivel de audio (presión sonora máximo de 55 db)</p> <p>Condiciones del puesto de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Los puestos de trabajo contarán con una medida de mínimo 90 cm de ancho por 60 cm de profundidad y 60 cm de alto, con barreras entre cada agente y aislante que garantice los decibeles exigidos. •Sillas con soporte ergonómico. •El Soporte de los pies (en el caso que se requiera), será suministrado en los casos que por disposición del área de salud ocupacional así sea determinado •Computador con monitor, teclado y mouse. Si es computador con torre, esta debe ir situada en base fija debajo de la superficie o un PC todo en uno. •Diadema ergonómica, liviana, ajustable, que cuente con tecnología de anulación de ruido para brindar claridad en las llamadas, micrófono flexible y movable hacia arriba, Conexión por USB, control volumen, silencio y almohadilla para los oídos. •Cable de alta flexibilidad y durac5.4. Condiciones Planta Física con mini conector de desconexión rápida que permita dejar la llamada en espera, sin tener que quitarse la diadema, dando libertad para realizar actividades a distancia del equipo. *Sala de reuniones por demanda con espacio para 7 bajo de banda con solicitud de mínimo 72 horas. *Zona de descanso y relajación 		
	<p>HERRAMIENTA TECNOLÓGICA</p>	<p>Informe mensual de entregable</p>	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

<p>Entregables</p>	<p>Información General: El proveedor debe suministrar una herramienta de Contact Center Cloud que permita la rápida implementación y escalabilidad para la prestación de servicios, garantizar alta disponibilidad, y constante actualización de versiones. Debe ser una solución Omnicanal que permita implementar diferentes formas de contacto como: canales telefónicos, chat web, WhatsApp, correo electrónico y SMS.</p> <p>Condiciones generales del funcionamiento El servicio debe estar operativo el 1 de noviembre de 2019.</p> <p>Procesamiento de Información y Automatización Debe permitir la recolección, procesamiento, automatización tanto de reportes como de notificaciones y/o alarmas, esto según los procesos que determine la minería de datos, algunas herramientas para este tipo de actividades.</p> <p>Procedimientos de mantenimientos preventivos y correctivos El corte de servicios programado para los mantenimientos debe ser gestionado con una anticipación de 48 horas con La Secretaría Distrital de la Mujer. Las salidas del servicio por fallas serán reportadas y sustentadas a La Secretaría Distrital de la Mujer a más tardar un día luego de su ocurrencia.</p> <p>Tipificación de Llamadas</p>	<p>El contratista de la Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchan Mujeres presentará a la Secretaría Distrital de la Mujer un informe mensual de actividades, técnico, administrativo, financiero y contable, donde se registre el cumplimiento de cada una de las obligaciones del contrato, durante el término de ejecución de este de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un (1) ejemplar en el formato establecido para ello en medio físico y magnético. <p>Informe Final entregable Informe al final de ejecución del contrato, en el cual debe relacionar el total de las llamadas que ingresaron a la Línea, llamadas atendidas, llamadas en cola, promedio de tiempos de respuesta, llamadas fallidas, principales canales de contacto de las mujeres con la Línea, principales motivos de atención, niveles de atención proporcionados desde la Línea, así como, los procesos de acompañamiento específico que requirieron.</p>	
---------------------------	---	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>El proceso de tipificación debe incluir la herramienta de gestión utilizada por la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>IVR (Respuesta de Voz Interactiva) El proveedor debe suministrar un servicio de IVR que, mediante un sistema automatizado de respuesta interactiva, esté orientado a entregar o capturar información a través del teléfono, permitiendo el acceso a servicios de información u otras operaciones. Este servicio adicionalmente debe permitir cargar mensajes de audio pregrabados.</p> <p>Módulos de la aplicación La plataforma debe suministrar como mínimo los siguientes módulos: •Módulo de gestión unificada de interacciones •Módulo de Supervisión, Monitorización y Coaching. •Módulo de Reportes, Análisis y Grabación de Interacciones.</p> <p>Integración de la aplicación con la operación y bases de datos El proceso de tipificación debe incluir la herramienta de gestión utilizada por la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Tipificación de Correos El proceso de tipificación debe incluir la herramienta de gestión utilizada por la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Canales de atención La plataforma debe permitir gestionar los siguientes canales de atención: canales telefónicos chat web</p>		
--	---	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>WhatsApp correo electrónico.</p> <p>Administración de la operación El Proveedor debe garantiza que toda coordinación de las capacitaciones y los lineamientos de trabajo que competen a todas las operaciones serán determinados por el Líder de Calidad y Supervisor de la operación junto con el coordinador de La Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Actualización y entrenamiento del equipo de trabajo El Proveedor debe garantiza que toda coordinación de las capacitaciones y los lineamientos de trabajo que competen a todas las operaciones serán determinados por el Líder de Calidad y Supervisor de la operación junto con el coordinador de La Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Grabación De Llamadas La plataforma debe realizar la grabación del 100% de las llamadas gestionadas por los Agentes (entrada y salida). Las grabaciones deben permitir una consulta puntual y amigable de acuerdo con los siguientes parámetros, en su orden: número de llamada; fecha y hora; agente que recibe la llamada. Las grabaciones deben ser entregadas mensualmente en CD, DVD, USB o medio de almacenamiento externo y/o en formato convencional de Windows o MP3 o el adecuado método para que puedan ser consultadas</p>		
--	---	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>posteriormente y permitir acceso a las grabaciones según lo requiera la Secretaría Distrital de la Mujer para verificación de estas.</p> <p>Generación de reportes: Los principales reportes y estadísticas que se deben obtener de estas herramientas son:</p> <p>Telefonía:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Número total de llamadas que entraron al ACD por skill *Número total de llamadas que ingresan por skill *Número total de llamadas recibidas (por IVR y con paso al agente) *Número de llamadas atendidas por agente y consolidado *Número de llamadas abandonadas *Número de llamadas atendidas antes del umbral *Número de llamadas abandonadas después del umbral *Número de agentes conectados por intervalo de tiempo *Nivel de servicio *Nivel de abandono total *Nivel de abandono después del umbral *Tiempo de duración de llamadas atendidas por agente y consolidado *Tiempo promedio de llamadas (AHT) por cada hora *Tiempo login total de los agentes *Tiempo promedio de espera antes de ser atendidas por agente *Tiempo promedio de espera antes de abandonar la línea *Tiempo de trabajo posterior a la llamada (ACW) *Porcentaje de ocupación de los agentes *Promedio de agente por intervalo *Transferencias 		
--	---	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>*Número total de llamadas salientes realizadas en un período.</p> <p>Chat y Whatsapp:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chats en Cola • Chats entrantes • Chats asignados • Tiempos de espera • Chats perdidos • Chats activos • Chats por agente • Tiempo de respuesta • Duración del chat • Agentes Online • Tiempo promedio de las respuestas • Duración promedio de un chat • Chats completados • Chats no atendidos • Conversiones <p>Las demás necesarias para el cálculo de los indicadores pactados</p> <p>Reportes por agente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre del agente. • Hora de inicio de labores en formato hh:mm:ss • Número de conexiones y desconexiones sobre el ACD • Llamadas contestadas • Llamadas salientes • Llamadas internas • Número de llamadas generadas. • Promedio de duración de las llamadas contestadas. • Promedio de duración de las llamadas salientes. • Promedio de duración de las llamadas internas. • Tiempo promedio en estado de indisponibilidad en formato hh:mm:ss. • Tiempo promedio en estado libre en formato hh:mm:ss. <p>SOPORTE TÉCNICO Soporte A Incidentes El servicio de soporte técnico debe ser 7x24, los 365 días del año. Los tiempos de respuesta de la mesa de ayuda deben ser de máximo dos (2) horas para fallas</p>		
--	---	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>menores y máximo ocho (8) horas para fallas mayores.</p> <p>Mesa De Ayuda El servicio de soporte técnico debe ser 7x24, los 365 días del año. Los tiempos de respuesta de la mesa de ayuda deben ser de máximo dos (2) horas para fallas menores y máximo ocho (8) horas para fallas mayores.</p> <p>Categorización de incidentes El proveedor debe entregar al inicio de la operación la guía de escalamiento que aplicará para el servicio</p> <p>Descripción de las actividades para garantizar la continuidad del servicio El corte de servicios programado para los mantenimientos debe ser gestionado con una anticipación de 48 horas con La Secretaría Distrital de la Mujer. Las salidas del servicio por fallas serán reportadas y sustentadas a La Secretaría Distrital de la Mujer a más tardar un día luego de su ocurrencia.</p> <p>Acuerdos de Niveles de Servicio - ANS Indicadores, Métricas asociados El servicio de la plataforma tecnológica debe contar con una disponibilidad del 99.7%, incluido el sistema de redundancia para toda la operación.</p> <p>OPERACIÓN Descripción integración y operación de la línea 018000112137 A las 00:00 del día 1 de noviembre de 2019, se realizará reenrutamiento de la línea 01800 hacia el número telefonico fijo en</p>		
--	--	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>Bogotá suministrado por el proveedor seleccionado</p> <p>Descripción de despliegue de mensajes de IVR Los audios requeridos para el funcionamiento del IVR serán suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer durante la etapa de implementación.</p> <p>Descripción operación llamadas entrantes y salientes de la ciudad de Bogotá El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes, requeridos en el recontacto de algunos casos de atención</p> <p>Descripción operación llamadas entrantes y salientes fuera de la ciudad de Bogotá El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes, requeridos en el recontacto de algunos casos de atención.</p> <p>Descripción operación para el direccionamiento de llamada línea 123 El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes hacia líneas distritales y nacionales como el 123</p> <p>Descripción operación para la solicitud de autorización de grabación de llamada. El proveedor deberá suministrar en el IVR la opción de grabación de llamada durante la atención con agente.</p> <p>Descripción operación para solicitar registrar mensaje de voz El proveedor debe suministrar un servicio</p>		
--	--	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>virtual de recepción de llamadas que almacene los datos de contacto y la duda o inquietud del ciudadano, para que, en un tiempo posterior, se regrese la llamada al ciudadano o enviarle e-mail con la información requerida.</p> <p>Descripción operación para guardar datos de la llamada El proceso de captura de datos debe incluir la herramienta de gestión utilizada por la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Descripción operación para marcación manual Outbound El proveedor debe suministrar una herramienta de Contact Center Cloud que permita marcación manual telefónica</p> <p>Descripción operación para ser contactada con la profesional El proveedor debe suministrar una herramienta de Contact Center Cloud que permita el enrutamiento de llamadas bien sea por agente menos ocupado, primer agente disponible o por agente con ciertas habilidades específicas (idioma, atención preferencial o conocimiento superior en algún proceso en particular)</p> <p>Especificaciones técnicas y requerimientos generales *Descripción General: Canal Dedicado de INTERNET. *Tecnología: FO *Dedicación de la conexión: Enlace dedicado. Reusó 1:1. *Ancho de Banda: Ancho de banda mínimo 15 Mbps. *Ancho de banda: Mínimo 15 Mbps.</p>		
--	--	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>*Canal de respaldo: Mínimo 15 Mbps. *El ancho de banda deberá soportar la comunicación de 10 agentes. *Otras Características: Para la operación el canal de internet debe tener privilegios para la consulta de páginas de gubernamentales (.gov, .org, .edu)</p> <p>Especificaciones para las instalaciones y adecuaciones internas Serán responsabilidad del proveedor contar con las adecuadas instalaciones para la instalación de los servicios de comunicación que no vayan a generar interrupciones del servicio por malas instalaciones.</p> <p>OTROS Resaldos de información Durante la etapa de implementación se realizará una reunión para definir los aspectos relacionados con la gestión de soporte, los canales de comunicación, tiempos de respuesta y demás responsabilidades del proveedor para garantizar la continua operación del servicio. Esta reunión generará un acta que será parte integral de la oferta y los alcances del servicio.</p> <p>Planes de contingencia Durante la etapa de implementación se realizará una reunión para definir los aspectos relacionados con la gestión de soporte, los canales de comunicación, tiempos de respuesta y demás responsabilidades del proveedor para garantizar la continua operación del servicio. Esta reunión generará un acta que será parte</p>		
--	--	--	--



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	integral de la oferta y los alcances del servicio.		
Proceso operativo (síntesis)	<p>OPERACIÓN Descripción integración y operación de la línea 018000112137 A las 00:00 del día 1 de noviembre de 2019, se realizará reenrutamiento de la línea 01800 hacia el número telefónico fijo en Bogotá suministrado por el proveedor seleccionado</p> <p>Descripción de despliegue de mensajes de IVR Los audios requeridos para el funcionamiento del IVR serán suministrados por la Secretaría Distrital de la Mujer durante la etapa de implementación.</p> <p>Descripción operación llamadas entrantes y salientes de la ciudad de Bogotá El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes, requeridos en el recontacto de algunos casos de atención</p> <p>Descripción operación llamadas entrantes y salientes fuera de la ciudad de Bogotá El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes, requeridos en el recontacto de algunos casos de atención.</p> <p>Descripción operación para el direccionamiento de llamada línea 123 El proveedor deberá suministrar los minutos necesarios para la generación de llamadas salientes hacia líneas distritales y nacionales como el 123</p>	<p>El servicio se presenta para un término de 3 meses con un 85% de los servicios en modalidad de trabajo en casa el cual contará con equipos de cómputo y de forma remota se les instalará el software requerido para la operación garantizando así la continuidad de la atención por la contingencia del COVID-19.</p> <p>En caso tal que los servicios no dispongan de equipo de cómputo se hará uso de los equipos portátiles destinados para el proyecto, con una jornada ordinaria de 48 horas semanales respetando turnos de atención telefónica.</p> <p>Si la modalidad de trabajo en casa cambia su porcentaje de uso, será necesario reevaluar los costos de operación base.</p>	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	<p>Descripción operación para la solicitud de autorización de grabación de llamada. El proveedor deberá suministrar en el IVR la opción de grabación de llamada durante la atención con agente.</p> <p>Descripción operación para solicitar registrar mensaje de voz El proveedor debe suministrar un servicio virtual de recepción de llamadas que almacene los datos de contacto y la duda o inquietud del ciudadano, para que, en un tiempo posterior, se regrese la llamada al ciudadano o enviarle e-mail con la información requerida.</p> <p>Descripción operación para guardar datos de la llamada El proceso de captura de datos debe incluir la herramienta de gestión utilizada por la Secretaría Distrital de la Mujer.</p> <p>Descripción operación para marcación manual Outbound El proveedor debe suministrar una herramienta de Contact Center Cloud que permita marcación manual telefónica</p> <p>Descripción operación para ser contactada con la profesional El proveedor debe suministrar una herramienta de Contact Center Cloud que permita el enrutamiento de llamadas bien sea por agente menos ocupado, primer agente disponible o por agente con ciertas habilidades específicas (idioma, atención preferencial o conocimiento superior en algún proceso en particular)</p>		
--	--	--	--

Fuente: SDMujer



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

De la comparación realizada en el ejercicio auditor entre los ítems que componen los estudios previos y el anexo técnico de los dos procesos contractuales, que derivaron en la celebración de los contratos 418 de 2019 y 227 de 2020, se puede observar que tienen una identidad en su objeto con una pequeña diferencia, la cual es irrelevante toda vez que en el objeto del contrato 418 se indica que el servicio se presta mediante herramientas técnicas y de talento humano y en el 227 mediante herramientas técnicas y servicio requerido.

Con relación al valor pactado, vemos como el contrato 227 de 2020 suscrito el mismo día de terminación del contrato 418 de 2019, tiene un valor que representa casi tres veces el valor del contrato 418 proporcionalmente a los meses de ejecución; pues el pago de la operación mensual en el contrato 418 fue de \$200.934.118, y el que se pagará mensualmente en el marco del contrato 227 es de \$595.901.217, evidenciándose una diferencia del valor mensual de la operación de \$ 394.967.099 sin que se verifiquen diferencias que justifiquen dicho incremento.

Es así como el valor total del contrato 418 fue de \$ 1.205.604.708 y su plazo de ejecución 6 meses y el contrato 227 se acordó en la suma de \$1.841.721.643 con un plazo de ejecución de 3 meses.

En los estudios previos, del contrato 227 (abril de 2020) se plantea el mismo escenario señalado por el contrato 418 (octubre 2019); es decir después de pasados casi 6 meses de ejecución al parecer la situación tecnológica es igual requiriéndose técnicamente lo mismo. En tal sentido el contrato 227 señala en sus estudios previos: *“(...) actualmente la línea purpura cuenta con tres (3) canales de atención, a saber: (i) línea telefónica, (ii) chat y (iii) correo electrónico; con la sistematización total de la operación se contará con un ChatBox como servicio integrado a los canales digitales de atención, siendo parte de una respuesta integral de depuración e identificación del servicio real solicitado por las usuarias, y de este modo determinar con preguntas de formulación automática si es de competencia de la Línea Púrpura, y de ser así, podrán acceder a la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer”.*

A su turno el mismo texto había sido citado en el contrato 418, el cual señala: *“(...) actualmente la línea purpura cuenta con tres canales de atención, a saber: línea telefónica, chat y correo electrónico; con la sistematización total de la operación se contará con un ChatBox como servicio integrado a los canales digitales de atención (determinar con preguntas de formulación automática si es de competencia de la Línea Púrpura, y de ser así, podrán acceder a la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer).*

El requerimiento de talento humano para el contrato 227-20 aumenta en 27 personas (41 en total) con relación al talento humano requerido en el contrato 418-19, (14 en total); sin embargo, las horas de trabajo de cada profesional y técnico varían en los dos contratos y sus costos mensuales son diferentes, siendo más onerosos en el contrato 227; adicional a ello en el este último contrato se cobra a la entidad un concepto por activación del talento humano el cual aplica para cada persona que trabajará con el operador en este proyecto el cual está acordado en la suma de \$ 2.807.866 para profesionales y en \$1.337.079 para técnicos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Según el anexo técnico dicha activación se refiere a actividades entre otras como: búsqueda del talento, entrevistas, estudio de documentos, proceso de vinculación, capacitación, costos del área de soporte para configuración y puesta en marcha de los aplicativos; al respecto de este acuerdo pactado en el contrato, este ente de control considera que el mismo no cuenta con una justificación racional derivada de una conducta económicamente ajustada, además dicho cobro por activación tampoco se evidenció en la ejecución presupuestal del contrato 418 de 2019.

Llama la atención que el contrato 418 no cuenta en la carpeta física ni en la plataforma Secop con una propuesta u oferta suscrita por la ETB en la cual se pueda verificar el valor pactado por el talento humano discriminado técnicos y profesionales, el valor del servicio base etc. en las cuentas de cobro y sus anexos tampoco se discrimina que paga la SDMujer por cada concepto.

Los valores pactados para el contrato 227-20 son en términos generales por ítems los siguientes:

Tabla No. 11
Valores por ítems Contrato 227 de 2010

Cifra en pesos

VALOR COBRO MENSUAL POR CADA UNO DE LOS TÉCNICOS	VALOR COBRO MENSUAL POR CADA UNO DE LOS PROFESIONALES	VALOR SERVICIO BASE MENSUAL	VALOR ÚNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS PROFESIONALES REQUERIDOS. ACTIVACIÓN	VALOR ÚNICA VEZ POR CADA UNO DE LOS TÉCNICOS REQUERIDOS. ACTIVACIÓN	VALOR ÚNICA VEZ POR ACTIVACIÓN DE RECURSOS
\$ 7.353.933	\$ 13.370.787	\$ 327.816.948	\$ 2.807.866	\$ 1.337.079	\$ 54.017.991

Fuente: Equipo auditor- Oferta comercial ETB

Tabla No. 12
El resumen del valor del contrato 227/20 por tres meses es el siguiente:
Resumen valor del contrato 227 de 2020

Cifra en pesos

CONCEPTO	VALOR MENSUAL CON IVA	VALOR TOTAL X 3 MESES CON IVA
Total solución línea purpura- servicio base	\$327.816.948\$	\$983.450.844
Total recurso requeridos	\$268.084.269\$	\$804.252.807
Total Activación de recursos(una vez)	\$54.017.991	\$54.017.991
Valor total de la operación con IVA	\$595.901.217	1.841.721.643

Fuente: Equipo auditor- Oferta comercial ETB

Continuando con el ejercicio comparativo, y teniendo claro que el punto de partida para planear el contrato 227/20 fue precisamente el contrato 418/19; es preocupante lo encontrado por esta



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

comisión auditora, en el sentido que para determinar el presupuesto oficial del contrato 418 de 2019, no se estableció ninguna variable y solo se tomó como referencia un análisis de contratos con objetos similares y una cotización que según estudios previos fue allegada por ETB por correo electrónico pero que no reposa en ninguno de los soportes del expediente físico y electrónico del contrato. De esta manera y sin hacer una discriminación por conceptos o por servicios, la SDMujer fijó el valor total y mensual del contrato 418/19. Por lo tanto, dicha contratación pública no tiene un soporte técnico y legal del valor de talento humano, del valor del servicio técnico, valor de las herramientas tecnológicas etc., lo cual dificulta la labor de la supervisión y control de los recursos invertidos en el mismo. Además, la situación descrita, permitió dejar en libertad a la entidad para que deliberadamente y argumentando una comparación que no existió técnicamente, comprometiera recursos que a juicio de esta óptica fiscal son exagerados para cumplir con el objeto pactado que no es otra cosa que continuar con la operación de la línea púrpura de la SDMujer.

Si bien la línea púrpura ha venido evolucionando y cada vez es más conocida por la ciudadanía, se observa que las atenciones aumentan, pero no en la misma proporción que los recursos invertidos en su funcionamiento, comparando los dos contratos que nos ocupan, vemos como presupuestalmente el contrato 227 aumento en una proporción de casi el 100% del contrato 418.

Tabla No. 13
Evolución Línea púrpura

Cifras en pesos

Años	Talento humano	Valor de la contratación por año	Atenciones a profundidad
2015			1238
2016	7	143.466.600	1238
2017	7	290.250.000	7426
2018	11	471.372.994	8634
2019(enero-oct) 2019(a partir de nov)	6 14	220.050.000 803.736.472(contrato418) 401.868.236(adición)	7916
2020	41	1.841.721.643(contrato 227/20)	4501(corresponden al contrato 418/19 y al contrato 227/20)

Fuentes: enero 2015-diciembre 2017 Dirección de Eliminación de Violencias y Acceso a la Justicia, SDMujer. Enero 2018-mayo 2020, Base de datos SIMISIONAL de la Secretaría Distrital de la Mujer. No se incluyen llamadas fuera de Bogotá. Radicado1-20202-003375 del 2 de junio de 2020 - Equipo auditor, en lo relacionado con la contratación por años.

La SDMujer deliberadamente aumentó el valor del contrato sin que se evidencie un referente serio por ejemplo del talento humano requerido o de herramientas tecnológicas innovadores y diferentes a las contratadas en el marco del contrato 418; la única y exclusiva justificación para este aumento en el valor del contrato 227, fue el aumento de llamadas por la línea púrpura a



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

raíz del confinamiento; lo cual como ya se indicó en una observación precedente, las atenciones realizadas después del 13 de abril de 2020(fecha de inicio del contrato), no resultaron ser la cantidad que se tenían previstas; sin embargo la SDMUJER si quedó comprometida con una contratación exagerada.

Con relación a la operación del servicio desde la óptica tecnológica, realizada la comparación desde los términos de referencia o estudio previo y anexo técnico; se observa que el requerimiento es muy similar y solamente varía en algunos conceptos o desarrollos. En efecto varios de los conceptos están inmersos en los dos contratos comparados, sin embargo, no siempre aparecen relacionados en el mismo acápite, ítem o sección de los documentos contractuales, sino que están en una sección en un contrato y en otra en otro contrato como se observa a continuación:

Cuadro No. 7
Comparativo conceptos tecnológicos contratos 418/19 vs 227/20

CONCEPTO O ITEM	UBICACIÓN CONTRATO 418/19(ESTUDIOS PREVIOS Y CONTRATO)	UBICACIÓN CONTRATO 227/20 (ESTUDIOS PREVIOS Y CONTRATO)
Servicio de operación actual de Contact Center	Sección entregables (herramientas tecnológicas)	Sección servicio de base
Área física cerrada para 8 puestos de trabajo	Sección servicio de base (mucho más discriminado)	Sección servicio de base
Sistema de control de acceso	Sección entregables- administración de la operación.	Sección servicio de base
8 Puestos de trabajo, cada uno se compone de un escritorio y una silla.	Sección entregables- operación – condiciones planta física	Sección servicio de base
Servidores en nube.	Obligación No 5 contrato	Sección servicio de base
Servidores para almacenamiento de llamadas.	Sección entregables- herramientas tecnológicas – grabación de llamadas	Sección servicio de base
Licencias para habilitar acceso remoto a los servidores en la nube	Obligación 5 contrato	Sección servicio de base
Servicio herramienta atención WhatsApp Calltech	Entregables- herramientas tecnológicas, generación de reportes	Sección servicio de base
8 Equipos de cómputo: 2 portátiles y 6 equipos de escritorio.	Servicio de base- condiciones planta física	Sección servicio de base
Equipo de Staff para coordinación, gerencia, soporte del servicio	No hay información	Sección servicio base
Licencias y equipos para establecer conexiones seguras VPN contra la plataforma de Centro de Contacto con el fin de poder acceder en línea a los reportes de la operación telefónica.	Se encuentra en la obligación 12 del contrato 418	Sección servicio base
Licencias de software para el reporte y gestión de mesa de ayuda.	Se encuentra en entregables- áreas de trabajo	Sección servicio base
Costos de soporte de las diferentes áreas administrativas	Se encuentra en entregables	Sección servicio base
Canal de 40M en esquema de alta disponibilidad, para que la plataforma INCONCERT funcione de manera adecuada.	Se encuentra en el ítem canales de atención	Sección servicio base



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Troncal SIP (Móvil) con capacidad mínima de 120.000 minutos para toda la operación. Es la misma disponible actualmente desde la plataforma.	Se encuentra en la obligación 6 del contrato 418-19	Sección servicio base Sección servicio base
Troncal SIP (Fija) para 100 canales	Obligación 6 contrato 418-19	Sección servicio base
2 tarjetas SIM con capacidad de 20G de datos a internet para atender la línea y la comunicación directa con la Secretaría Distrital de la Mujer.	Está en entregables – condiciones Generales de funcionamiento- Procesamiento de Información y Automatización y en obligación No. 5.	Sección servicio base
Bolsa de horas de desarrollo (Desarrollo de IVR de voz para configurar cambio del mensaje de voz principal y generación de tres desvíos de llamadas).	Entregables- tipificación de llamadas Descripción despliegue de mensajes de IVR Respuesta de voz interactiva Descripción operación para la solicitud de autorización de grabación de llamada. Descripción despliegue de mensajes	Sección servicio base
Grabaciones de las transacciones mensualmente en CD/DVD en MP3 para que puedan ser consultadas posteriormente.	Entregables- grabación de llamadas. Obligaciones 5 y 19	Sección servicio base

Fuente: estudios previos Contratos 418 de 2020 y 418 de 2019

Ahora bien, desde el punto de vista de las obligaciones pactadas en los dos acuerdos contractuales revisados, tampoco existe una diferencia sustancial que justifique el motivo de aumento de más de \$ 394.967.099, del valor mensual del servicio en el contrato 227 de 2020. En el siguiente cuadro se observa que las obligaciones de uno y otro contrato, se traslapan tal como se observó respecto a los aspectos técnicos del mismo, veamos:

Cuadro No. 8
Comparativo obligaciones específicas contrato 418/19 vs 227/20

OBLIGACIONES ESPECIFICAS CONTRATO 418 DE 2019	OBLIGACIONES ESPECIFICAS CONTRATO 227 DE 2020	OBSERVACIONES.
Obligación 1. Suministrar las herramientas tecnológicas y de servicio necesarias para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchan Mujeres”, de conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico, el estudio previo y la propuesta presentada los cuales forman parte integral del presente contrato.	Obligación 1. Suministrar las herramientas tecnológicas y de servicio necesarias para la operación integral y de manera ininterrumpida de la “Línea Púrpura Distrital Mujeres que Escuchan Mujeres”, de conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico, el estudio previo y la propuesta presentada los cuales forman parte integral del presente contrato.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 2. Disponer para la operación de la Línea Purpura, del recurso necesario para atender los requerimientos de la Secretaría Distrital de la Mujer.		La obligación No 5 del contrato 227 es igual a la obligación N o 2 del contrato 418, pero con diferentes palabras.
	Obligación 2. Disponer para la operación de la Línea Púrpura, en su labor de atención psicosocial, de todos los servicios técnicos y psicosociales de acuerdo con el anexo técnico, para ello se deberán presentar mediante radicado virtual en la Secretaría Distrital de la	Esta obligación solo la tiene el contrato 227 de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	Mujer las evidencias del cumplimiento de los requisitos a más tardar dentro de los dos (2) días calendario siguientes a la suscripción del presente contrato para aprobación de la supervisora del mismo.	
Obligación 3. Disponer para la operación de la Línea Púrpura, el servicio de supervisión de calidad del servicio, que cumplan con los perfiles requeridos en el anexo técnico.	Obligación 3. Disponer para la operación de la Línea Púrpura, el servicio de supervisión y liderazgo de calidad del servicio, que cumpla con lo requerido en el anexo técnico.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Solo está de más la palabra liderazgo que se encuentra marcada con rojo.
Obligación 4. Operar y prestar el servicio de la Línea Púrpura por conducto de todos los canales de atención (Línea telefónica, Chat, correo electrónico y ChatBot) las 24 horas al día de domingo a domingo, y de manera ininterrumpida, por el término de la duración del contrato, de acuerdo con los lineamientos técnicos suministrados por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer.	Obligación 4. Operar y prestar el servicio de la Línea Púrpura por conducto de todos los canales de atención (Línea telefónica, Chat, correo electrónico y ChatBox) las 24 horas al día de domingo a domingo, y de manera ininterrumpida, por el término de la duración del contrato, de acuerdo con los lineamientos técnicos suministrados por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
	Obligación 5. Disponer de manera permanente durante la ejecución del contrato el número de integrantes del equipo de trabajo señalados en el anexo técnico.	La obligación No 5 del contrato 227 es igual a la obligación No2 del contrato 418, pero con diferentes palabras.
Obligación 5. Disponer en la plataforma de centro de contacto un esquema de respaldo en la Nube garantizando la disponibilidad de la misma en un esquema tenant. Se debe contar con un respaldo de la data y configuraciones de la plataforma. Las grabaciones que se realicen en la plataforma deben estar almacenadas cumpliendo con seguridad de la información y respaldos necesarios antes de su entrega a la Secretaría de la Mujer. La información obtenida en virtud de la operación de la Línea Púrpura (Grabaciones de voz, mensajes, etc), deberá ser entregada de manera mensual a la entidad en formato digital, de conformidad con el anexo técnico.	Obligación 19. Disponer en la plataforma de centro de contacto un esquema de respaldo en la Nube garantizando la disponibilidad de la misma en un esquema tenant. Se debe contar con un respaldo de la data y configuraciones de la plataforma. Las grabaciones que se realicen en la plataforma deben estar almacenadas cumpliendo con seguridad de la información y respaldos necesarios antes de su entrega a la Secretaría Distrital de la Mujer. La información obtenida en virtud de la operación de la Línea Púrpura (Grabaciones de voz, mensajes, etc.), deberá ser entregada de manera mensual a la entidad en formato digital, de conformidad con el anexo técnico.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 6. Disponer de un canal de Datos, Troncal sip Fija y móvil los cuales garantizarán la correcta prestación del servicio para las mujeres usuarias de la línea púrpura		Esta obligación solo la tiene el contrato 418 de 2019
Obligación 7. Garantizar que los equipos técnicos y tecnológicos cumplan con las características técnicas establecidas, teniendo en cuenta las características del servicio en relación con la estrategia de atención psicosocial de la Secretaría Distrital de la Mujer y de acuerdo con el anexo técnico y lo ofertado.	Obligación 6. Garantizar que los equipos técnicos y tecnológicos cumplan con las características técnicas establecidas, teniendo en cuenta las características del servicio en relación con la estrategia de atención psicosocial de la Secretaría Distrital de la Mujer y de acuerdo con el anexo técnico y lo ofertado.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 8. Garantizar el ingreso y respuesta oportuna, de las solicitudes de servicio de la Línea Púrpura, bien sea que ingresen por medio de la línea telefónica, chat, correo electrónico, redes sociales (cuando sean remitidas por SDMujer) y/o chatbot, de	Obligación 7. Garantizar el ingreso y respuesta oportuna, de las solicitudes de servicio de la Línea Púrpura, bien sea que ingresen por medio de la línea telefónica, chat, correo electrónico, redes sociales (cuando sean remitidas por SDMUJER) y/o ChatBox,	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico.	de conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico.	
Obligación 9. Conservar la línea telefónica con el número 018000112137, junto con el número whatsapp 3007551846	Obligación 8. Conservar la línea telefónica con el número 018000112137, junto con el número WhatsApp 3007551846.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 10. Efectuar reporte mensual respecto de la gestión de operación de la Línea Púrpura, desagregando como mínimo la información descrita en el numeral 2.3 del anexo técnico, la cual deberá contar con aprobación de la supervisora del contrato.	Obligación 9. Ef94eche94 reporte mensual respecto de la gestión de operación de la Línea Púrpura, desagregando como mínimo la información descrita en el aparte de “PRODUCTOS E INFORMES” del anexo técnico, la cual deberá contar con aprobación de la supervisora del contrato.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Las palabras que cambian se refieren al numeral del anexo técnico como se puede evidenciar en las palabras q se encuentran en rojo.
Obligación 11. Efectuar reporte diario respecto de las llamadas en cola o re direccionadas a otras líneas de atención del Distrito o Nacionales.	Obligación 10. Efectuar reporte diario respecto de las llamadas en cola o re direccionadas a otras líneas de atención del Distrito o Nacionales.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 12. Diseñar y poner al servicio de la operación de la Línea Púrpura un software de respuesta automática para la línea telefónica, con mensajes de voz cuyos contenidos serán suministrados por parte de la SDMujer, que permitan informar a las usuarias que se comunican sobre 1. La bienvenida al servicio y su presentación. 2. Información sobre la imposibilidad de atención inmediata, tiempo estimado de devolución de la llamada, e invitación a dejar un mensaje de voz y/o escribir al whatsapp 3007551846 de la LPD.	Obligación 11. Actualizar software para garantizar la operación de la Línea Púrpura acorde a las necesidades tecnológicas que surjan contando con respuesta automática para la línea telefónica, con mensajes de voz cuyos contenidos serán suministrados por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer, que permitan informar a las usuarias que se comunican sobre: 1). La bienvenida al servicio y su presentación. 2). Información sobre la imposibilidad de atención inmediata, tiempo estimado de devolución de la llamada, e invitación a dejar un mensaje de voz y/o escribir al WhatsApp 3007551846 de la LPD. 3) otros canales que se definan con la supervisión.	Estas dos obligaciones son similares, solo cambia lo que está señalado en rojo y el resto es igual.
Obligación 13. Garantizar dentro del registro de llamada en cola la opción de interconexión con otras Líneas de atención, cuando no sea competencia directa de la Línea, ofreciendo la posibilidad de menú de opciones: Línea 123, 106, 155; entre otras.	Obligación 12. Garantizar dentro del registro de llamada en cola la opción de interconexión con otras Líneas de atención, cuando no sea competencia directa de la Línea, ofreciendo la posibilidad de menú de opciones: Línea 123, 106, 155; entre otras.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 14. Registrar todos los mensajes que ingresen al 3007551846, para realizar la posterior devolución de la llamada cuando la mujer solicita atención.	Obligación 13. Registrar todos los mensajes que ingresen al 3007551846, para realizar la posterior devolución de la llamada cuando la mujer solicita atención.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 15. Disponer de protocolos de seguridad y confidencialidad de los datos en la prestación del servicio de la Línea Púrpura, y de los datos e información de las usuarias. - ----- Así mismo, deberá disponer un protocolo de seguridad, confidencialidad y aseguramiento de la información que goza de contenido sensible a la luz de los dispuesto de la Ley 1581 de 2012 y Decreto 1377 de 2013, respecto de los datos e información que fuere recopilada en la atención de las usuarias.	Obligación 14. Disponer de protocolos de seguridad y confidencialidad de los datos de las profesionales que se encuentran al servicio de la Línea Púrpura, y de los datos e información de las usuarias, los cuales deberán ser presentados a la supervisora del contrato dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción del acta de inicio. Así mismo, deberá disponer un protocolo de seguridad y confidencialidad, ----- respecto de los datos e información que fuere recopilada en la atención de las usuarias.	Estas dos obligaciones son similares en su contenido, cambia algunas palabras, pero es la misma función.
Obligación 16. Disponer de protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia, estableciendo que los requerimientos de atención se recibirán por los diversos canales de atención (línea telefónica, chat, correo	Obligación 15. Disponer de protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia, estableciendo que los requerimientos de atención se recibirán por los diversos canales de atención (línea telefónica, chat, correo	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

electrónico y chatbot), pero la orientación y/o asesoría se prestará exclusivamente a través de la línea telefónica, de conformidad con el anexo técnico.	electrónico y ChatBox), pero la orientación y/o asesoría se prestará exclusivamente a través de la línea telefónica, de conformidad con el anexo técnico.	
Obligación 17. Disponer para el funcionamiento de los canales de atención (Línea telefónica, chat, correo electrónico y chatbot), de mensajes, plantillas y demás herramientas básicas de información automática, cuyo contenido debe ser solicitado a la SDMujer o sujeto a su aprobación.	Obligación 16. Disponer para el funcionamiento de los canales de atención (línea telefónica, chat, correo electrónico y ChatBox), de mensajes, plantillas y demás herramientas básicas de información automática, cuyo contenido debe ser solicitado a la Secretaría Distrital de la MUJER o sujeto a su aprobación.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 18. Garantizar un sistema para la devolución de llamadas a celular o fijo de manera permanente, teniendo en cuenta las necesidades del servicio; los niveles de orientación (alertantes), atención social y seguimiento a casos, que permita la revisión del buzón de mensajes de voz y su priorización en razón a la situación en el marco del derecho a una vida libre de violencias y según el anexo técnico.	Obligación 17. Garantizar un sistema para la devolución de llamadas a celular o fijo de manera permanente, teniendo en cuenta las necesidades del servicio; los niveles de orientación (alertas), atención social y seguimiento a casos, que permita la revisión del buzón de mensajes de voz y su priorización en razón a la situación en el marco del derecho a una vida libre de violencias y según el anexo técnico.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Solo cambia una palabra.
Obligación 19. Prestar soporte técnico de los medios tecnológicos puestos al servicio de la operación de la Línea Púrpura, de conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico, para garantizar la prestación del servicio objeto del presente contrato, las veinticuatro (24) horas al día durante todo el plazo de ejecución del contrato, ininterrumpidamente.	Obligación 18. Prestar soporte técnico de los medios tecnológicos puestos al servicio de la operación de la Línea Púrpura, de conformidad con lo dispuesto en el anexo técnico, para garantizar la prestación del servicio objeto del presente contrato, las veinticuatro (24) horas al día durante todo el plazo de ejecución del contrato, ininterrumpidamente.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos.
Obligación 20. Desarrollar actividades relacionadas con el Sistema de Gestión de seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, para la correcta prestación del servicio.	Obligación 20. Desarrollar actividades relacionadas con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, para las personas que conforman el equipo de la Línea Púrpura, garantizando las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, y el control eficaz de los peligros y riesgos, que conlleven a la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los colaboradores, dando cumplimiento al Decreto 1072 de 2015 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Pero en el contrato 227 complementan la información, como se puede ver en la letra en rojo.
	Obligación 21. Cumplir los lineamientos de las autoridades nacionales y distritales sobre el aislamiento obligatorio, concretamente las reglas previstas en el Decreto 457 de 2020 y en el Decreto Distrital 093 de 2020, así como los lineamientos de trabajo social expedidos por el Ministerio de Salud, así como las demás normas complementarias al respecto.	La obligación No 21 del contrato 227, No aplica para el contrato 418
Obligación 21. Articular al menos un espacio de reunión mensual de seguimiento por parte de la Secretaría de la Mujer, Dirección de Eliminación de Violencias y Acceso a la Justicia ----- con el equipo de profesionales de atención, la supervisora y líder de calidad	Obligación 22. Articular al menos un espacio de reunión mensual de seguimiento por parte de la Secretaría de la Mujer, Dirección de Eliminación de Violencias y Acceso a la Justicia, Dirección de Gestión del Conocimiento , con el equipo de profesionales de atención, el (la) supervisor (a) y el (la) líder de calidad.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Solo le anexan el nombre de una Dirección como se puede ver en la letra en rojo.
Obligación 22. Garantizar que la zona de descanso tenga lo necesario para hacer las	Obligación 23. Garantizar que la zona de descanso tenga el mobiliario necesario para	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

pausas correspondientes durante la jornada nocturna.	hacer las pausas correspondientes durante la jornada nocturna.	Son iguales estas dos obligaciones en los dos contratos. Solo cambia la palabra “mobiliario”.
Obligación 23. Las demás obligaciones relacionadas con el objeto del contrato, alcance y lo establecidas en la propuesta y en el anexo técnico.		Esta obligación Solo está en el contrato 418
	Obligación 24. En caso de diferencia entre la propuesta presentada por ETB E.S.P. S.A. y el anexo técnico, prevalecerá el anexo técnico.	Esta obligación Solo está en el contrato 227
	Obligación 25. Cuando se requieran cambios en la distribución y cantidad del servicio para la ejecución contractual se acordarán las modificaciones con la supervisión a cargo de la SDMUJER. En todo caso siempre se garantizará la prestación del servicio.	Esta obligación Solo está en el contrato 227
	26. Cumplir con todas las condiciones señaladas en el Anexo Técnico. En caso de presentarse incongruencia entre el anexo técnico y la propuesta se preferirá el primero el anexo técnico.	Esta obligación Solo está en el contrato 227

Fuente: estudios previos Contratos 418 de 2020 y 418 de 2019

Como se evidencia en este análisis, no existe ninguna razón de orden legal, técnico ni financiero que respalde o justifique el valor del contrato 227 de 2020, el cual asciende a la suma de \$1.841.721.643 millones de pesos. Dicho contrato ofrece en teoría los mismos servicios tecnológicos que el que venía operando, siendo su objeto idéntico, y contando con casi las mismas herramientas y servicios del contrato 418 de 2019, el cual está mucho más desagregado y organizado en cuanto a la relación de ítems o categorías del servicio base; con el agravante que en el contrato 418 de 2019 cuyo valor mensual fue de \$200.934.118 que corresponde a aproximadamente a la tercera parte del valor mensual pactado para el contrato 227/19, que corresponde a \$595.901.217.

Si bien existe una diferencia en el talento humano referida a la cantidad de personas, la misma no genera un incremento del triple del valor mensual del contrato. Además, las llamadas y los servicios a la ciudadanía (mujeres mayores de edad) no tuvieron un aumento ostensible o un impacto cuantificable como se advirtió en párrafos precedentes, lo que se observa es que se trató de una apuesta muy ambiciosa de la SDMUJER basada en la información registrada en los canales de atención de la línea púrpura durante las dos primeras semanas del aislamiento decretado por los gobiernos distrital y nacional.

Preocupa a la Contraloría de Bogotá, el riesgo de recursos públicos en este tipo de contratos, los cuales no se apoyan en experiencias propias y datos históricos de la misma entidad, sin embargo, al no existir aún una auditoria respecto a los pagos realizados por la entidad a la ETB y a la materialización de la oferta tecnológica y de talento humano no le asiste a este de control en el actual momento darle un alcance fiscal al presente reproche.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Lo descrito es contrario a lo establecido en los literales a), b), d) y e) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Situaciones que afectan la gestión administrativa y ponen en riesgo los recursos públicos.

Respuesta de la entidad

Argumenta la SdMujer que la finalización del contrato interadministrativo No. 418 de 2019 y la posterior celebración del contrato interadministrativo No. 227 de 2020 además de una mejoría en las condiciones técnicas y tecnológicas del servicio, responde a que la Secretaría Distrital de la Mujer, en consonancia con el artículo 18 del Decreto 093 de 2020 de la Alcaldía Mayor que define como prioritario garantizar este servicio; además indica que las profesionales que atienden el servicio deben realizarlo desde el trabajo en caso lo cual implica mejoramiento de la infraestructura.

Señala la entidad que hay actividades que en el contrato 418/19 no se contemplaron realizar y *“que se desprenden de las actividades planteadas en el Anexo Técnico como lo es la contratación y capacitación de las nuevas profesionales y técnicas que completan el equipo de 41 personas, las modificaciones en la infraestructura para la atención sumado al robustecimiento técnico del servicio ofrecido para garantizar el aumento de la atención...”*. Enumera varios aspectos técnicos y de servicio que generan un valor agregado al contrato 227/20.

Sobre el talento humano argumenta que se cuenta con un equipo humano que es superior en más de tres veces al que se tenía durante la ejecución del contrato 418 de 2019, *“llevando a la entidad a aumentar la capacidad de respuesta telefónica, cualificando su personal y servicio, teniendo de presente que el aislamiento y la necesidad de disminuir la necesidad de las mujeres frente al desplazamiento a los servicios presenciales para disminuir el riesgo de contagio requería aumentar la efectividad (llamadas contestadas inmediatamente) en la respuesta...”*.

Expone las variables de la línea púrpura para clasificar la veracidad de las llamadas, el tipo de llamadas y la respuesta efectiva. Realiza la entidad unos comparativos de llamadas recibidas y atendidas efectivas por la LP, comparando en todos los casos el total de llamadas del mes de mayo respecto de los meses de enero y febrero, sin detenerse en el análisis del mes de marzo. La SdMujer indica que *“el objetivo de la Secretaría Distrital de la Mujer con esta contratación consiste en contar con los medios para otorgar atención telefónica y por chat dirigida a atender las necesidades de orientación y atención de las víctimas y evitar eventuales nuevos hechos de violencias contra las mujeres... Con base en lo expuesto, no comparte esta entidad vigilada la apreciación del Órgano de Control, en el sentido de que entre los dos contratos celebrados no existen diferencias sustanciales que puedan conllevar a la variación del valor del contrato, todo lo contrario, partiendo de la base de que con la operación de la Línea Púrpura se busca la prestación de un servicio integral que permita la satisfacción de la necesidad de muchas mujeres en inminente riesgo de sufrir cualquier tipo de violencia, situación que claramente se ha incrementado con la situación actual de emergencia que vive el mundo entero, la entidad en aras de mitigar los efectos negativos de la pandemia, buscó fortalecer la capacidad de respuesta de la Línea Púrpura incrementando significativamente las personas que con todos los medios tecnológicos necesarios, atienden el llamado de muchas mujeres*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

que necesitan en cualquier momento una asesoría de cómo actuar al momento de ser víctimas de cualquier tipo de agresión ya sea física o psicológica”.

Señala además que la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ ETB ESP S.A., es una entidad pública distrital, y debe trabajar armónicamente con los sectores del Distrito para la satisfacción de las necesidades de la comunidad en general, por lo que al contratar con la ETB la secretaría *“no sólo tuvo en cuenta el valor a cobrar por la prestación del servicio, sino además la amplia experiencia certificada con la que cuenta ETB para la operación de este tipo de líneas de atención”.*

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia Fiscal

La comisión auditora al respecto de lo planteado por la administración aclara como se observa en el análisis realizado que lo reprochado es el resultado de la revisión de los documentos precontractuales que sirvieron para justificar y celebrar los contratos 418719 y 227/20, los cuales tuvieron el mismo objeto, similitud de obligaciones, pero una diferencia sustancial en su valor. La entidad argumenta las bondades del contrato 227/20, destacando valores agregados y resaltando condiciones técnicas y tecnológicas que no se observan de una lectura y análisis de los documentos precontractuales y del contrato mismo; seguramente se pretenden demostrar durante la ejecución del contrato, que se aclara, no fue ni ha sido esta etapa de ejecución, objeto de auditoría por este organismo de control.

El contrato estatal se perfecciona cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación que conste por escrito, haciendo parte de tales documentos los estudios previos y el anexo técnico. Fue precisamente estos documentos los que fueron objeto de revisión, por lo que argumento que no están contenidos en ellos, no son de recibo en este escrito de respuesta, toda vez que los contratos estatales son ley para las partes y tanto contratista como entidad deben sujetarse y cumplir estrictamente con lo pactado que es precisamente lo que consta por escrito en el marco del acuerdo contractual.

Reitera entonces este organismo que el análisis partió de la revisión de los estudios previos de los dos contratos, del anexo técnico y del clausulado mismo del contrato. Por lo que decir ahora que el robustecimiento tecnológico del contrato 227 frente al contrato 418 es evidente, no es una afirmación que se soporte con la lectura de los documentos contractuales, ya que como se indicó en este informe, se realizó una comparación del estudio previo, el anexo técnico y el contrato 418/19 versus los mismos documentos del contrato 227/20. Dicho análisis arrojó el resultado que se reprochó ya que son procesos similares casi idénticos en todo excepto en el valor.

Es relevante anotar que la ejecución y prestación del servicio efectivo será eventualmente objeto de revisión y análisis en futuros ejercicios auditores para verificar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La administración en su afán de justificar el valor del contrato argumenta de un lado el incremento del talento humano y de otro lado el robustecimiento técnico. Al respecto la contraloría advirtió también en este informe que lo único diferente en los dos contratos era básicamente el incremento del talento humano, señalando: *“Si bien existe una diferencia en el talento humano referida a la cantidad de personas, la misma no genera un incremento del triple del valor mensual del contrato”*. Sin embargo, la entidad señala que este argumento se rebate con una simple regla de tres con la cual pretende demostrar que el incremento en el valor está directamente asociado al incremento del talento humano; a pesar de ello expone en otro párrafo que el incremento en el valor del contrato tiene soporte en los valores agregados en la parte técnica. Finalmente, la entidad pretende soportar la conveniencia de dicha contratación con las llamadas recibidas en el mes de mayo y lo corrido del mes de junio, las cuales compara con los meses de enero y febrero, para demostrar el aumento de llamadas. Sin embargo, la misma entidad es consciente que el pico de llamadas atendidas se evidenció en el mes de marzo en vigencia del contrato 418, por lo que para convalidar sus argumentos debe hacer comparaciones con meses anteriores.

Considera el equipo de auditoría que los argumentos la entidad no logran soportar el costo o valor del contrato ni dan claridad sobre la necesidad o no del talento humano, desconociendo en esta etapa precontractual principios de la contratación estatal como el principio de economía que tiene como propósito asegurar que, con la contratación estatal, la administración utilice el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que los argumentos de la administración no tienen la fuerza suficiente para desvirtuar la presente observación, la misma se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la vulneración a lo establecido en los literales a), b), d) y e) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículo 25 de la ley 80 de 1993 y normas concordantes.

3.2.4 Hallazgo administrativo por falta de coherencia de la información contenida en el anexo técnico y los informes mensuales del contrato 418 frente los estudios previos del contrato 227 de 2020 y la respuesta dada a esta entidad por la SDMujer respecto al equipo de trabajo del contrato en mención.

Del análisis a los soportes de ejecución del contrato interadministrativo firmado entre la ETB S.A. E.S.P. y la SDMujer, se observa que no coincide la información encontrada en el expediente contractual y los soportes de pago mensuales del contrato 418 de 2019 frente a los expuesto en los estudios previos del contrato 227 de 2020 y la información suministrada por la SDMujer a este ente de control, lo anterior causado por una mala planeación.

En cuanto a la falencia referida, Al respecto, lo señalado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2013, CP: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicado No. 27315, en relación con el principio de planeación: *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público: en otras palabras. El ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales”

Se precisa además que se está vulnerando la reglamentación interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, específicamente lo establecido en los literales m) y n) del artículo 14 del Decreto 001 de 2013 “Por medio del cual se establece la Estructura Organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de la Mujer y se dictan otras disposiciones”, el cual señala entre las funciones de la Subsecretaría de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario las siguientes:

“(…) m). Adelantar en coordinación con las diferentes dependencias los procesos de selección, celebración, ejecución y liquidación de contratos con el fin de garantizar que éstos se ajusten al marco legal y a los planes, programas y proyectos de la Secretaría.

n). Adelantar los procesos de contratación, en sus diferentes etapas y modalidad de selección contractual de acuerdo con la normatividad vigente. (...)”

En el desarrollo de la auditoría, se pudo evidenciar las fallas de Control Interno y ausencia de seguimiento de la Entidad sobre la correcta información que respalda el documento de estudios previos del contrato 227 de 2020 y se continúa con el mismo error en la información dada a este ente de control como lo relacionamos a continuación:

*Anexo técnico del contrato 418 de 2019 donde en el numeral 8 denominado equipo base de trabajo están relacionados 14 profesionales de la siguiente manera:

Denominación: Supervisor (cantidad 1)

Denominación: Líder de calidad (Cantidad 1)

Denominación: Asesor profesional – Psicóloga (Cantidad 6)

Denominación: Asesor Profesional – Psicóloga (Cantidad 1)

Denominación: Asesor Profesional – Trabajadora Social (Cantidad 2)

Denominación: Asesor Profesional – Abogada (Cantidad 2)

Denominación: Enfermera (Cantidad 1)

Para un total de 14 profesionales.

De igual forma, en los informes de cada uno de los pagos realizados en el contrato 418 de 2019, se evidencia que, respecto al equipo de trabajo, siempre se relacionan 14 profesionales, de la forma que se enumeran con anterioridad. Esta información se puede corroborar en los siguientes folios:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Folios 90 y 91 correspondientes al informe del pago No 1

Folio 125 correspondiente al informe de supervisión mensual del pago No1

Folio 148 correspondientes al informe del Pago No 2

Folios 187 y 188 correspondientes al informe de supervisión mensual pago No 2

Siendo repetitiva esta información (14 profesionales) tanto en los informes de la ETB como en los informes de la supervisión mensual de los pagos 4 y 5 que fueron aportados a este ente de control por medio del oficio con asusto: Radicado. 12000-11-2020 Contraloría de Bogotá – Rad. SDMujer 2-2020-003087

*Referente a la información suministrada por la SDMujer en el oficio con ASUNTO: Respuesta Radicado No 12000-12-2020 Contraloría de Bogotá. Rad. SDMujer 2-2020-003088 se puede evidenciar el error donde se responde:

“Así mismo, y sin perjuicio de lo anterior, con el objeto de garantizar la debida ejecución y supervisión desarrollada a la ejecución del contrato 418-2019, se presenta la información con la que cuenta la Secretaria Distrital de la Mujer con respecto de los contratos de las y los profesionales que desarrollan la operación de la línea Púrpura en el marco del contrato 418 de 2019:

Imagen No. 3
Número de Profesionales Contrato 418

Roles	Contrato 418 de 2019
Profesionales	14
Agentes técnicas	0
Líderes de Calidad	1
Supervisoras	1

Lo anterior teniendo en cuenta que el líder de calidad (1) y supervisor (1) se relacionan dentro de los 14 profesionales en mención.

De igual forma en los estudios previos elaborados para el contrato 227 de 2020 se encuentra relacionados como profesionales del contrato 418 un total de 16 profesionales, proporcionando una información base errónea para el proceso contractual a realizar.

Es así como en el anexo técnico del contrato 227 de 2020 en la página 11 se encuentra la siguiente afirmación:

“a. Aumento del recurso humano: Actualmente se cuenta con un equipo de 16 profesionales.”

Esta información errada causo que el contrato 227 de 2020, nuevamente reiterando el error.

Así las cosas, se formula esta observación administrativa para que se estructure un Plan de Mejoramiento que adopte las acciones necesarias por parte de la SDMujer, y se haga una



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

planeación y seguimiento de control interno frente a la idoneidad de la información que se anexa en los procesos contractuales que se realizan en esta entidad.

Respuesta de la entidad

La Contraloría de Bogotá D.C. argumenta que la información contenida en el anexo técnico, los estudios previos, los informes mensuales y la información reportada por la Entidad no tiene coherencia con los estudios previos del contrato 227-2020, de acuerdo con lo cual, por un error de transcripción establece que la línea base es de 16 profesionales, siendo lo correcto 14. Lo anterior, se puede evidenciar frente a la facturación del contrato, informes mensuales y a la solicitud de información a proveedores del contrato 418.

Ahora bien, el contrato 227 de 2020, se estableció con un incremento en el personal estableciendo 41 profesionales, dadas las necesidades de la Línea Púrpura para la prestación del servicio, las cuales requerían una ampliación en la operación, en razón del aumento ostensible en las llamadas a la Línea a partir del inicio del confinamiento, superado en un 230% así como en un porcentaje del 196% vía WhatsApp, así como en la necesidad de mejorar la operación dada la declaratoria de emergencia que implicó el trabajo en caso, lo cual genera una necesidad incluso en la infraestructura para la prestación del servicio.

Con base en lo anterior, y atendiendo la observación presentada por el ente auditor el número indicado de profesionales indicado en los estudios previos del contrato 227, de 16 personas no genera ningún riesgo asociado a la ejecución y facturación del contrato en ejecución, toda vez que el contrato referido establece que deberán operar para el modelo actual de la Línea Púrpura 41 personas, en razón de lo cual, la forma de pago obedece al pago de los servicios mensuales efectivamente prestados, previa validación de la supervisión del contrato.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia Fiscal

Si bien es cierto, fue un error de transcripción, como lo manifiesta en su respuesta la SDMujer, no se puede dejar de lado la mala información que se generó frente a esta situación, con el agravante que fue repetitivo en documentos formales de la SDMujer tales como la respuesta dada a este ente de control en el oficio con Asunto: Respuesta Radicado No 12000-12-2020 Contraloría de Bogotá – Rad. SDMujer 2-2020-003087 y en los Estudios Previos que antecedieron al contrato 227 de 2020.

Es de anotar además que la observación hace referencia a la falta de coherencia de la información en documentos formales de la SDMujer, información que debería tener un mayor control y seguimiento por parte de las directivas y control interno de la entidad, ya que un error de transcripción de acepta una vez, pero cuando es repetitivo, se evidencia la falta de control.

Por lo anterior la respuesta dada por la SDMujer no desvirtúa la observación y se configura el hallazgo administrativo por falta de coherencia de la información contenida en el anexo técnico y los informes mensuales del contrato 418 frente los estudios previos del contrato 227 de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

y la respuesta dada a esta entidad por la SDMujer respecto al equipo de trabajo del contrato en mención.

3.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar en el SECOP, la oferta económica presentada a la SDMujer por parte de ETB que antecedió el contrato 418 de 2019.

Dando revisión a los soportes que antecedieron la realización del contrato 418 de 2019, se encontró, que en la convocatoria realizada por la SDMujer con proceso SP-45-2019 solo esta adjunto el anexo técnico y no se realizaron propuestas.

Sin embargo, en los estudios previos se aclara que se realizó convocatoria adicional por correo electrónico a tres empresas de telecomunicaciones y que solo se recibió respuesta de la ETB, presentando cotización también por correo electrónico, por valor de \$ 200.934.118 mensuales, remitido a la SDMujer el 23 de octubre de 2019.

La presente observación se realiza teniendo en cuenta la informalidad en la que se realizó el proceso y que no se entiende porque si estaba abierta una convocatoria en el SECOP II, porque se acudió al correo electrónico, si frente a la transparencia de Colombia Compra Eficiente este proceso se debió realizar por el SECOP II.

Por lo anterior, el equipo auditor, considera que frente a esta situación, se está vulnerando la reglamentación interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, específicamente lo establecido en los literales m) y n) del artículo 14 del Decreto 001 de 2013 “Por medio del cual establece la Estructura Organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de la Mujer y se dictan otras disposiciones”, el cual señala entre las funciones de la Subsecretaría de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario las siguientes:

“(…) m). Adelantar en coordinación con las diferentes dependencias los procesos de selección, celebración, ejecución y liquidación de contratos con el fin de garantizar que éstos se ajusten al marco legal y a los planes, programas y proyectos de la Secretaría.

n). Adelantar los procesos de contratación, en sus diferentes etapas y modalidad de selección contractual de acuerdo con la normatividad vigente. (...)”

Es de anotar además que se menciona la cotización presentada por la ETB en los estudios previos, pero que dicha cotización no se archivó en el expediente del contrato 418 de 2019 entregado a esta equipo auditor, ni tampoco se encuentra en el proceso del SECOP I - CD-CI-418-2019 donde se cargó lo referente al contrato en mención, evidenciándose de igual forma, la falta de seguimiento por parte de Control interno que debe garantizar no solo la transparencia, sino además que la totalidad de los documentos precontractuales se encuentren publicados tanto en el SECOP I, como en el SECOP II.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Se formula esta Observación Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria para que se estructure un Plan de Mejoramiento que adopte las acciones necesarias por parte de la SDMujer, y se haga un correcto seguimiento de control interno en los procesos contractuales y en el cargue de información al SECOP.

Respuesta de la entidad

Con base en la observación del ente auditor, previo análisis de la misma, se precisa que la información que refleja la oferta económica presentada por ETB ESP S.A., que contiene un valor global en la prestación del servicio en atención a las especificaciones técnicas señaladas en el anexo técnico publicado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP II a través del proceso SP-045-2019, se encuentra debidamente publicada en el mencionado portal, teniendo en cuenta que el contenido de la oferta económica fue plasmado en el estudio previo del proceso de contratación, de tal suerte que la misma es de público conocimiento.

Tan es así, que en el perfeccionamiento del contrato no hubo observación alguna de la información contenida en el estudio previo y la minuta del contrato por parte de ETB ESP S.A., respecto de la información relacionada en dichos documentos y en el valor del contrato.

Debido a lo anterior, y dando cumplimiento estricto al principio de transparencia (publicidad de la información en el SECOP I), los documentos precontractuales que dan cuenta de la estructuración de la contratación, así como, el contrato, fueron publicados garantizando que cualquier interesado en la contratación, pudiese conocer el ofrecimiento global que efectuó ETB ESP S.A., y las condiciones contractuales de la entidad para la operación de la Línea Púrpura Distrital.

En este sentido, se puede afirmar que de manera oportuna se publicaron en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP I, los documentos precontractuales que integran el contrato No. 418 de 2019, suscrito con ETB ESP S.A.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia Fiscal

Una vez revisada la respuesta dada por la SDMujer, se dio nuevamente revisión del proceso SP-45-2019, donde se puede evidenciar que solo se encuentra publicado el anexo técnico. Lo referente a la propuesta económica, en los estudios previos, claramente manifiesta que fue enviada por correo electrónico el 23 de octubre de 2019 por parte de la ETB.

Es de aclarar que no se entiende por qué si se abrió el proceso SP-45-2019 en el SECOP II, termino siendo enviada la propuesta económica por correo electrónico y no cargada en la plataforma como debería ser lo correcto.

Por lo anterior no se acepta la respuesta dada por la SDMujer y se configura el hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por no publicar en el SECOP, la oferta económica presentada a la SDMujer por parte de ETB que antecedió el contrato 418 de 2019.

3.3 Gestión Contractual



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$24.303.231 por el mayor valor pagado y sin soportes en la adquisición de los servicios requeridos por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y la falta de claridad en la liquidación de los servicios de transporte efectivamente prestados.

Condiciones iniciales del CONTRATO No. 355 – 2019, con numero de proceso en el SECOP II: SDMUJER-SASI-001-2019

CONTRATO:	Prestación de Servicios - Servicios de Transporte
TIPO DE PROCESO:	Selección Abreviada – Subasta Inversa
CONTRATISTA	Líneas Premium SAS
NIT.	900461872-8
REPRESENTANTE LEGAL	Gonzalo López
C.C.	4.324.756
OBJETO:	<i>“Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de la Secretaría Distrital de la Mujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones.”</i>
PERFECCIONAMIENTO:	2/05/2019
FECHA DE INICIO:	Acta de inicio del 03/05/19
FECHA DE TERMINACION:	31 de diciembre de 2019 o hasta agotar presupuesto.
	\$ 432.840.083
VALOR INICIAL:	CDP No. 520 del 02/05/19 CDP No. 522 del 02/05/19 CDP No. 523 del 02/05/19 CDP No. 521 del 02/05/19
ADICION NO. 1 (18/10/19):	\$ 80.581.856 CDP No. 655 (03/10/19) y No. 672 (16/10/19)
ADICION NO. 2 Y PRORROGA NO 1 (27/12/19):	\$ 18.025.264 CDP No.958 (23/12/19) Hasta 31 de marzo de 2020.
ADICION NO. 3 Y PRORROGA NO 2 (02/03/20):	\$ 124.690.689 CDP Nros. 242 (11/02/20), 253 (11/02/20), 320 (21/02/20), 332 (25/02/20), 268 (12/02/20), 321 (21/02/20)
SUSPENSIÓN NO.1 (25/03/20):	Desde el 25 de marzo y hasta que se supere la emergencia sanitaria y se reanuden las actividades de la entidad con normalidad antes de ser necesario. Acta de Suspensión No. 1.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

REANUDACIÓN:	Acta de Reanudación del Contrato Acta No.1 (08/04/20)
VALOR TOTAL:	\$ 656.137.892
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Hasta el 31 de mayo de 2020, o hasta agotar recursos lo primero que ocurra, contados a partir de la aprobación de la póliza y demás requisitos exigidos en los estudios previos de la contratación.
FORMA DE PAGO:	El valor del contrato suscrito se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados teniendo en cuenta los valores unitarios ofertados y previamente autorizados por el supervisor del contrato o quien se designe para ello por SDMujer, durante el mes facturado tales montos se irán descontando del valor total del contrato, previa presentación del informe de costos mensual de cada una de las dependencias que intervienen en el proceso, solicitudes de servicio de transporte debidamente diligenciadas y soportadas con las planillas control servicio de transporte externo, soportes de estar a paz y salvo por comparendos e impuestos (SIMIT/RUNT) por cada uno de los conductores y vehículos que prestan el servicio a la entidad, la factura, certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato y documento que acredite los pagos al sistema de seguridad Social Integral y Parafiscales,
CONTROL SOBRE LA EJECUCIÓN:	Las Supervisoras son: Directora de Derechos y Diseño de Política, Directora de Enfoque Diferencial, Directora de Territorialización de Derechos y Participación y Directora de Eliminación de las Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia.
FECHA DE LIQUIDACIÓN:	No se ha liquidado

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP II

Debido a la vasta extensión del expediente documental correspondiente al contrato No. 355 de 2019 con más de 5.740 folios contenidos en 29 carpetas, la presente observación es producto de la revisión del expediente documental por parte de del equipo auditor, de la información contenida desde el folio No. 1 (carpeta No.1) hasta el folio No. 1.231 (carpeta No. 7), en esta oportunidad incluye la etapa precontractual hasta el corte 30 de junio de 2019 correspondiente a la etapa de ejecución; es de anotar que el contrato aún no ha sido liquidado, por lo que en futuros ejercicios auditores se retomaran la revisión del contrato

La SDMujer celebró el contrato de suministro 355 de 2019 con el objeto de "*Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de la Secretaría Distrital de la Mujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones*". El plazo de ejecución se pactó inicialmente hasta el día 31 de diciembre de 2019 pero ha sido modificado en tres oportunidades, en la última de ellas el plazo de ejecución se supeditó al agotamiento de los recursos del contrato o hasta el 31 de mayo de 2020 lo primero que ocurra. El valor inicial del contrato fue de \$432.840.083 y se adicionó en tres oportunidades, la primera, por valor de \$80.581.856, la segunda en un monto de \$18.025.264



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

y la tercera en \$124.690.689. El valor actual del contrato es de \$656.137.892, y conforme la información de los pagos realizados que reposa en el expediente contractual, se ha ejecutado \$351.049.872 en 26 pagos efectuados.

Previo a la suscripción del contrato, la SDMujer realizó un estudio de mercado y el proceso de selección, en el que se recibieron cinco cotizaciones que a través de un procedimiento aritmético-estadístico se calculó el valor en el que se fundamenta el presupuesto oficial de la contratación y que sirvió como base de referencia económica inicial para el menor precio posible mediante el proceso de selección abreviada por subasta inversa, y así esperar a que los proveedores cuenten con los recursos propios que garanticen la prestación del servicio con la oportunidad y costo requerido.

Se evidencia dentro de los estudio previos³⁵ realizados por la entidad al citado contrato que este estuvo basado en información de cinco (5) cotizaciones que trasladó al proceso precontractual a través de la estimación del valor del presupuesto oficial y el valor del contrato en general, y mediante la utilización de variables dentro de un procedimiento aritmético-estadístico se calcularon los rubros que lo componen; en este, se listan 16 ítems de servicios de transporte terrestre particular con base a las especificaciones técnicas que se requieren de los elementos, de ellos se extrajo un promedio simple, para a través de la desviación estándar fijar dos valores extremos por ítem, denominados límite superior y límite inferior, posteriormente se calcula nuevamente el promedio simple de cada ítems pero esta vez retirando aquel o aquellos valores que se encuentran fuera del rango, es decir rubros que sean iguales o superiores al límite superior quedarían por fuera de esta última operación, finalmente se realiza la sumatoria de todos los promedios y se obtiene un valor máximo de negociación, el cual servirá de base económica inicial para el primer Lance del proceso de Subasta Inversa.

En ejecución del contrato, la SDMujer a través del proceso de selección abreviada por subasta inversa en audiencia pública realizado el 28 de abril de 2019 como consta en la respectiva acta³⁶, bajo el proceso SDMUJER-SASI-001-2019 realizó la adjudicación al proponente Líneas Premium SAS quien en el tercer Lance con un valor de \$46.771.480 resultó ganador del proceso de adjudicación del contrato, recordemos que el valor económico base inicial fue obtenido a través del proceso anteriormente descrito arrojando como resultado que la oferta mínima para iniciar la subasta se fijaba en \$49.815.762, valor que como ya diremos más adelante hace parte de otra de las irregularidades dentro de la puesta en marcha del proceso contractual; es de agregar que una vez adjudicado el contrato por el ultimo valor ofertado por Líneas Premium SAS, el cual corresponde a los 16 ítems desagregados por tipo de servicio y con precios por cada unidad solicitada y que son las mismas especificaciones contenidas en el documento de Estudios Previos sobre los cuales se estructuró todo el proceso, a continuación de forma desagregada la oferta final y ganadora \$46.771.480:

³⁵ Estudios Previos del proceso contractual (folios del 4 al 60 del expediente contractual)

³⁶ Acta de Audiencia Pública de Subasta Inversa Presencial Proceso: SDMUJER-SASI-001-2019 (folio del 183 al 199 del expediente contractual).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Imagen No.4
Propuesta Económica de Líneas Premium SAS
Servicios de transporte terrestre ofertados bajo Contrato 355 de 2019

LA SECRETARÍA, pagará **AL CONTRATISTA** por los servicios efectivamente prestados mensualmente, de acuerdo con los valores ofertados en la subasta que son los que se determinan a continuación:

No	TIPO DE VEHÍCULO	MODALIDAD	VALOR ADJUDICADO
1	Camioneta 4X4	HORA DIURNA DOM A DOM	\$48.308,66
2	Camioneta 4x2,	HORA DIURNA DOM A DOM	\$45.078,88
3	Microbus	HORA DIURNA DOM A DOM	\$67.884,50
4	Bus o buseta	HORA DIURNA DOM A DOM	\$80.176,44
5	Camioneta 4X4	HORA NOCTURNA DOM A DOM	\$61.382,69
6	Camioneta 4x2,	HORA NOCTURNA DOM A DOM	\$57.871,25
7	Microbus	HORA NOCTURNA DOM A DOM	\$75.606,86
8	Bus o buseta	HORA NOCTURNA DOM A DOM	\$88.602,97
9	Camioneta 4X4	DIA 7AM-7PM DOM A DOM	\$469.613,56
10	Camioneta 4x2,	DIA 7AM-7PM DOM A DOM	\$403.149,60
11	Microbus	DIA 7AM-7PM DOM A DOM	\$467.050,40
12	Bus o buseta	DIA 7AM-7PM DOM A DOM	\$485.093,03
13	Camioneta 4X4	MENSUAL 7AM-7PM DOM A DOM	\$10.002.690,01
14	Camioneta 4x2,	MENSUAL 7AM-7PM DOM A DOM	\$9.012.631,43
15	Microbus	MENSUAL 7AM-7PM DOM A DOM	\$12.168.003,06
16	Bus o buseta	MENSUAL 7AM-7PM DOM A DOM	\$13.238.336,66

PARÁGRAFO PRIMERO: El valor del contrato se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados, teniendo en cuenta los valores unitarios ofertados, los cuales se pagarán previa programación del PAC y la entrega de los siguientes documentos:

Fuente: Cláusulas adicionales al contrato de prestación de servicios no 355 de 2019 celebrado entre la Secretaría Distrital de la Mujer y Líneas Premium SAS - expediente contractual contrato

En el marco de la auditoría, se procedió a verificar que los valores pagados por la SDMujer se encontraran acordes con el valor de negociación estipulado en las cláusulas adicionales del contrato de prestación de servicios No 355 de 2019 celebrado entre las partes y los requisitos técnicos de conformidad con los estudios previos correspondientes a los ítems requeridos y a las cláusulas adicionales del contrato; esto se realizó a través de la comparación del valor de los servicios efectivamente prestados según las facturas presentadas por el contratista y la descripción de los servicios contenidas en los formatos de "Solicitud de servicio de transporte externo" y la "Planilla de control servicio de transporte externo", con los valores y descripción contenidos en las cláusulas adicionales del contrato y en los estudios previos. Este ejercicio permitió identificar que algunos servicios fueron facturados con tarifas no autorizadas y otros muestran que se facturaron sin la debida prestación del servicio por parte del contratista.

Es oportuno aclarar que, desde la estructuración de los estudios previos dentro de la etapa de planeación del contrato, la entidad estimo una unidad de medida mensual de los servicios a prestar por parte del contratista para determinar la proyección del presupuesto oficial por cada Dirección involucrada en el proceso, así como reza en la descripción de numeral 4.5 “*Describir variables utilizadas para calcular el presupuesto y los rubros que lo componen*”, así:

“(…) De acuerdo con estos datos comparables y el promedio de cada uno, se realiza la proyección del presupuesto que la entidad estima necesario por cada Dirección o dependencia,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

teniendo en cuenta la unidad de medida mensual para seis (6) vehículos (camioneta doble cabina 4x4 con platón, y camioneta o campero mínimo 4x2) y el valor estimado para el transporte ocasional ya sean horas diurnas o nocturnas, servicios de camionetas, microbús, buses o busetas.

Es necesario aclarar que las cantidades y horarios de prestación del servicio pueden variar de acuerdo con la necesidad de cada una de estas, por lo que en consecuencia se pagara el servicio efectivamente prestado a la Secretaría. (...)

Así las cosas, tal cual quedo estipulado en las Cláusulas Adicionales del contrato apreciados en la Imagen No.1 correspondiente a la oferta económica del contratista, en donde quedo establecido el valor unitario por cada ítem y la unidad de medida mensual para un servicio en horario de 07:00 am a 07:00 pm de domingo a domingo; esto sin dejar de lado que los requerimientos de los servicios de transporte que realizaron las direcciones involucradas dependerá de los horarios y días que estas así bien lo dispongan en pro de atender sus funciones misionales.

Respecto del pago de los servicios de suministro de transporte terrestre particular para movilizar a las (os) funcionarias (os) o al personal autorizado por la SDMujer cobrados a través de las facturas abajo relacionadas, se evidencia que la tarifa usada para la liquidación del servicio no se ajustó al valor correspondiente a la unidad de medida respectivo, así como facturar días no prestados, estos valores por los conceptos mencionados representan pagos realizados sobre días no prestados, evidenciado cobros de días en facturas cuestionadas en las que no se prestó ningún servicio de transporte terrestre particular.

En este punto se aclara, que efectivamente resultaba más beneficioso para la SDMujer pagar por los servicios en unidad de medida mensual y no diaria, esto en el supuesto que el servicio se preste todos y cada uno de los días del mes de modalidad fija o permanente o que por lo menos sea la mayoría de días, pero cuando analizamos lo ocurrido bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y vemos que el promedio del servicio real y efectivamente prestado de cada vehículos es de 20 días en el mes la hipótesis resulta solo beneficioso para el contratista y en detrimento de los intereses de la SDMujer, pues como se demostrará en los ejemplos con escenarios propuestos por el equipo auditor en este momento con esa frecuencia de uso del servicio no es benéfico pagar mensualidades sino por días prestados.

En el caso del ejemplo No.1, el escenario No.1 correspondiente a requerimientos de una camioneta 4x4 en todos y cada uno de los días del mes (30 días), en el cual resulta obvio que la unidad de medida mensual es benéfica para la entidad, debido a que si se pagara por días resultaría costosísimo en comparación al valor del mes, ahora bien tal y como se aprecia en el mismo escenario, mostrando que si el servicio se pagara por días tarifa de 7AM a 7PM tendría un costo de \$14.088.406 mucho más que pagar la mensualidad en \$10.002.690; no obstante, cuando nos encontramos en el escenario No.2 en donde esta camioneta solo presta el servicio en promedio veintiún (21) días al mes con fracción de horas, como es el caso ocurrido en a SDMujer, debido a que esta resulta más costoso pagar el servicio en unidad de medida



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

mensual que diaria como se puede apreciar en el escenario, en donde la diferencia se concentra en \$ 4.085.684,93 evidenciando que si la entidad pagara el servicio mensual pero en realidad solo lo está usando veintiún (21) días o menos, como es el caso ocurrido bajo la ejecución del presente contrato, generando una clara desventaja de la SDMujer frente al contratista en detrimento patrimonial para el Distrito Capital, como obviamente sucedió y se evidenciara a continuación:

Ejemplo No. 1
Cuadros comparativos unidad de medida mensual Vs días
en pesos
Camioneta 4x4

Escenario 1: En este caso hipotético este vehículo se usará y se pagará los 30 días del mes.		Escenario 2: En este caso hipotético este vehículo se usará y pagará solo 21 días del mes con fracción de horas.	
Modalidad: mensualidad		Modalidad: días	
No. de días del mes:	30	No. de días del mes:	21,3
Valor día 7AM-7PM domingo a domingo según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales	\$ 469.613,56	Valor día 7AM-7PM domingo a domingo según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales	\$ 469.613,56
Valor a facturar si fuera por días:	\$ 14.088.406,80	Valor a facturar si fuera por días:	\$ 10.002.721,87
Valor unidad Mensual 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 10.002.690,01	Valor unidad Mensual 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 10.002.690,01
Diferencia	\$ 4.085.716,79	Diferencia	\$31,86

Fuente: Elaboración propia basado en las tarifas estipuladas en las Cláusulas Adicionales del Contrato 355/19.

Ahora bien, para el caso del ejemplo No.2, el escenario No.1 correspondiente a requerimientos de una camioneta 4x2, en el cual resulta obvio que la unidad de medida mensual también es benéfica para la entidad, debido a que si se pagara por días resultaría costosísimo en comparación al valor del mes, como se aprecia en el mismo escenario, mostrando que si el servicio se pagara por días tarifa de 7AM a 7PM tendría un costo de \$12.094.488 mucho más que pagar la mensualidad en \$9.012.631,43, como se puede apreciar en el escenario 1; no obstante, cuando igualmente nos encontramos en el escenario No.2 en donde esta camioneta solo presta el servicio en promedio veintidós (22) días al mes o menos como es el caso real ocurrido bajo la ejecución del contrato, resulta más costoso pagar el servicio en unidad de medida mensual que diaria como se puede apreciar en el escenario No.2., en donde la diferencia se concentra en \$3.081.856,57 evidenciando que si la entidad paga el servicio a una unidad de medida mensual pero solo lo utiliza veintidós (22) días o menos, generando una clara desventaja de la SDMujer frente al contratista en detrimento patrimonial para el Distrito Capital, como obviamente sucedió y se evidenciara a continuación:

Ejemplo No. 2
Cuadros comparativos unidad de medida mensual Vs días
en pesos
Camioneta 4x2



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Escenario 1: En este caso hipotético este vehículo se usará y se pagará los 30 días del mes.		Escenario 2: En este caso hipotético este vehículo se usará y pagará solo 22 días del mes con fracción de horas.	
Modalidad: mensualidad		Modalidad: días	
No. de días del mes:	30	No. de días del mes:	22,4
Valor día 7AM-7PM domingo a domingo según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales	\$ 403.149,60	Valor día 7AM-7PM domingo a domingo según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales	\$ 403.149,60
Valor a facturar si fuera por días:	\$ 12.094.488,00	Valor a facturar si fuera por días:	\$ 9.022.488,05
Valor unidad Mensual 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 9.012.631,43	Valor unidad Mensual 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 9.012.631,43
Diferencia	\$ 3.081.856,57	Diferencia	\$ 9.856,62

Fuente: Elaboración propia basado en las tarifas estipuladas en las Cláusulas Adicionales del Contrato 355/19.

Sin embargo cuando las condiciones arriba citadas son réplicas exactas en el presente contrato, como es el caso que nos ocupa correspondientes a los meses de mayo y junio (análisis con corte solo hasta al 30 de junio de 2019) en los cuales se evidencia mediante soportes (solicitudes de servicio y planillas de control encontradas en el expediente contractual) del servicio de transporte terrestre cuyo promedio de servicio efectivamente requerido y prestado se encuentra alrededor de los veinte (20) días por vehículo y no los treinta días del mes independientemente de la dirección que solicitó y utilizó el servicio, razón por la cual no se justifica su pago en unidad de medida mensual sino por días utilizados, pues como ya se demostró mediante los escenarios propuestos por el equipo auditor (ver ejemplos 1 y 2) que la unidad de medida estipulada en el contrato se convierte en un detrimento patrimonial para las finanzas del distrito resultando oneroso pagar mensualidades vencidas y no por días usados realmente, sumado a que no es la primera vez que la entidad contrata este tipo de servicio y debería tener mayor claridad al momento de elegir la unidad de medida más acorde y que resulte económica y responsable para la entidad, esto con base en la experiencia ya adquirida a través de contratos de vigencias pasadas, de donde se podría obtener una trazabilidad de los servicios requeridos, vehículos utilizados y los costos históricos mediante su uso en unidad de medida diaria no mensual, ya que la solicitud del servicio de transporte terrestre particular no obedece a improvisaciones, sino a un planeamiento juicioso y controlado, propias de las actividades en pro de la misionalidad de la entidad.

Ahora bien es lógico pensar que las ordenes de servicios no son proporcionales al número de días prestados, toda vez que se podría presentar que en un mismo día se generen varias órdenes de servicio, que en realidad ocurre pero no en las mismas direcciones que requieren el servicio, en este caso se observó que las solicitudes con corte a 30 de junio de 2019 coinciden con el respectivo día de prestación de servicio, y en el caso de que por algún motivo existiesen varias órdenes de servicio en un mismo día y bajo el requerimiento de una misma dirección este solo se analizó por día prestado no por el número de solicitudes, además se tuvo en cuenta que hay momentos en que se cobran servicios de horas extras y servicios adicionales, los cuales al ser prestados en el día respectivo no se tomaron como días adicionales, y si como valores adicionales a la tarifa del respectivo día fijo o permanente.

Por otro lado se hace comprensible y valido pensar que existe una relación directa e inequívoca entre el número de planillas de control de servicio de transporte y el número de solicitudes del



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

servicio por día de servicio prestado, en otras palabras no se puede generar una solicitud de servicio sin que esta no genere la respectiva planilla de control, en este orden de ideas estos dos formatos deben coincidir perfectamente como soportes plenos de la realidad del servicio requerido y efectivamente prestado, para los casos en que en un mismo día se generen varias solicitudes estas solo corresponderán como se dijo anteriormente al respectivo día de servicio prestado, y no se analizaron por separado, esto a sabiendas que cada dependencia involucrada en la ejecución del citado contrato lleva su respectivo control independiente, sumado a que el contratista les factura por separado, lo que hace muy fácil establecer esta dirección directa entre las solicitudes, planillas de control y los días efectivamente prestados, esto con base en toda los soportes que reposan en el expediente contractual y que no se pueden facturar días que no gocen de los respectivos soportes.

No obstante, como se puede apreciar caso por caso abajo relacionados y la entidad lo puede corroborar por medio de la validación y el recalcule de todos y cada uno de los valores facturados por el contratista por los días efectivamente prestados sumando obviamente las horas extras y servicios adicionales si es el caso (se tuvo en cuenta los relevos entre conductores), **Líneas Premium SAS facturó los servicios prestados utilizando el promedio entre el valor de la unidad de medida mensual que para el caso de los vehículos camioneta 4x4 mensual 7AM a 7PM domingo a domingo tiene un costo de \$10.002.690 y para la camioneta 4x2 mensual 7AM a 7PM domingo a domingo es de \$9.012.631 y el número de días que supuestamente presto el servicio**, lo que le arrojó una tarifa diaria de \$333.423,00 para la camioneta 4x4 y de \$300.421,05 para una 4x2, esto a sabiendas que ellos no podían facturar toda la mensualidad puesto que así no ocurrió según se evidencia en el expediente contractual (con corte a 30 de junio de 2019), mal haría el contratista de hacerlo a sabiendas que no presto el servicio todos y cada uno de los días del mes de domingo a domingo (30 días al mes), para el caso en particular debía usar según las Cláusulas Adicionales el valor correspondiente a \$469.613,56 para la camioneta 4x4 y \$403.149,60 para la camioneta 4x2 día con base en la propuesta económica, y tal como se aprecia en el anterior cuadro:

Tabla No. 14
Comparativa unidad de medida valor día
Tarifa según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales Vs. Contratista
Cifra en pesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Tipo de vehículo y modalidad	Tarifa según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales	Tarifa según contratista (ver facturas que sustentan la observación)
Camioneta 4x4 Valor día 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 469.613,56	\$ 333.423,00
Camioneta 4x2 Valor día 7AM-7PM domingo a domingo	\$ 403.149,60	\$ 300.421,05

Fuente: Elaboración propia basado en las Cláusulas Adicionales del Contrato 355/19 y las facturas emitidas por el contratista correspondiente a los meses de mayo y junio.

No obstante, y muy a pesar de que la tarifa calculada para facturar el valor día de 7AM a 7PM de domingo a domingo de los diferentes vehículos en los días presuntamente prestados por el contratista es menor que el pactado en el contrato, este deja de ser ventajoso cuando factura días adicionales sin la prestación efectiva del servicio, como sí ocurrió en este caso, y es la causa de la configuración de un detrimento patrimonial para el distrito.

De la revisión de las facturas presentadas por el contratista para el cobro de los servicios prestados a la SDMujer correspondientes a los meses de mayo y junio de 2019, se logró establecer el cobro y pago por parte de la entidad de sumas de dinero por concepto de días de servicio efectivamente no prestados por el contratista y tarifas que no se ajustan a lo pactado en el contrato, pues desde el mes de mayo que inicia la ejecución del contrato Líneas Premium SAS adopta de manera deliberada la modalidad de liquidación por tarifa día como se expuso en los anteriores párrafos y de allí en adelante hace lo propio en cada una de las facturas de los meses siguientes, sin que la entidad se pronuncie al respecto, lo que genera la presunción de que la entidad a través del superior está de acuerdo con el hecho y aprueban de conformidad con los servicios prestado los respectivos pagos a satisfacción.

Por lo anterior, se identificaron los siguientes cobros en servicios no prestados por el contratista, correspondientes a los pagos realizados durante los meses de mayo y junio de 2019, evidenciando días de servicios de transporte facturados que no concuerdan con los formatos de solicitud de servicios y sus respectivos formatos de control del servicio de transporte externo, estipulados como obligatorios y únicos documentos que sirven para evidenciar que el servicio efectivamente se prestó en los días y horas señalados, incumpliendo con lo señalado en las cláusulas adicionales del contrato – obligación No.19 de las obligaciones específicas en la cuando dice: “(...) 19. *Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que soportan la prestación del servicio: “Solicitudes de servicio de transporte” y “Planillas control servicio de transporte externo. (...)*

Tabla No. 15
Días adicionales facturados, no prestados



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cifra en pesos

Items	Factura No.		Dirección beneficiaria del servicio:	Periodo facturado	Tipo de vehículo	Placas vehículos	Conductores	Tarifa día Valor día 7AM-7PM domingo a domingo (según oferta económica pactada en las Cláusulas Adicionales)	Tarifa según cálculo de la factura	Servicio prestado según formato solicitud de servicio y Planillas de control servicio transporte terrestre externo		Días de servicios prestados según factura		Días adicionales no prestados si facturados	Valor detrimento
	No.	fecha:								Valor	Días servicios fijos y permanentes	Servicios Adicionales por horas (Horario diurno y/o nocturno)	Días servicios fijos y permanentes		
1	403	11/06/2019	Dirección de Derechos y Diseños de Política	Del 1 al 31 de mayo de 2019	Camioneta 4x2	WLR664, WGO953 Y WNU1662	Orlando Gómez, José Castellanos y	\$ 403.149,60	\$ 300.421,05	20	14	28	14	8	2.403.368
2	405	12/06/2019	Dirección de Enfoque Diferencial	Del 6 al 31 de mayo de 2019	Camioneta 4x4	WEQ003, WCU128 y WUZ206	Esteban Acuña, Stick Moreno y José F. Pira	\$ 469.613,56	\$ 333.423,00	21	12	24	0	3	263.685
3	404	12/06/2019	Dirección de Eliminación de Violencias contra la Mujer y Acceso a la	Del 3 al 31 de mayo de 2019	Camioneta 4x2	Alejandro Gamboa, Andrés Hernández y	Weny410, WGO055 y WCT124	\$ 403.149,60	\$ 300.421,05	30	14,5	53	0	23	6.070.555
4	408	11/02/1901	Dirección de Territorialización de derechos y Participación	Del 8 al 31 de mayo de 2019	Camioneta 4x4	ERL151, FUZ903 y WUZ206	Jonny Benavidez, Julio Suarez y José F. Pira	\$ 469.613,56	\$ 333.423,00	39	5	45	5	6	2.000.538
5	412	18/07/2019	Dirección de Derechos y Diseños de Política	Del 1 al 30 de junio de 2019	Camioneta 4x2	WLR664, WLR666, WGO953 y	Orlando Gómez, Santiago Ramirez y Otros	\$ 403.149,60	\$ 300.421,05	22	52	30	52	8	2.403.368
6	414	22/07/2019	Dirección de enfoque Diferencial	Del 1 al 30 de junio de 2019	Camioneta 4x4	WCU128 y WEQ003	Stick Moreno, Esteban Acuña y Pedro Plata	\$ 469.613,56	\$ 333.423,00	23	8	30	5	7	2.189.037
7	413	18/07/2019	Dirección de Eliminación de Violencias contra la Mujer y Acceso a la	Del 1 al 30 de junio de 2019	Camioneta 4x2	Alejandro Gamboa, Andrés Hernández y	WCU128 y WEQ003	\$ 403.149,60	\$ 300.421,05	46	12,6	60	0	14	3.637.912
8	424	20/08/2019	Dirección de Territorialización de derechos y Participación	Del 1 al 30 de junio de 2019	Camioneta 4x4	ERL151, WEQ003 y WUZ206	Jonny Benavidez, Esteban Acuña y José F. Pira	\$ 469.613,56	\$ 333.423,00	44	6	60	6	16	5.334.768
TOTAL														\$24.303.231	

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor a partir del expediente contractual



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ahora bien, considerando que la incidencia fiscal de la observación se compone por los valores pagados por la adquisición de servicios no prestados correspondientes a ochenta y cinco (85) días facturados y la falta de claridad en la liquidación de los servicios de transporte efectivamente prestados, a continuación, se presenta la cuantificación del presunto demérito al erario del Distrito Capital:

Tabla No. 16
Cálculo del detrimento patrimonial por facturar días adicionales sin servicios prestados

SERVICIO PRESTADO SEGÚN FORMATO SOLICITUD DE SERVICIO Y PLANILLAS DE CONTROL SERVICIO TRANSPORTE TERRESTRE EXTERNO		DÍAS DE SERVICIOS PRESTADOS SEGÚN FACTURA		DÍAS ADICIONALES NO PRESTADOS SI FACTURADOS	VALOR DETRIMENTO
Días servicios fijos y permanentes	Servicios Adicionales por horas (Horario diurno y/o nocturno)	Días servicios fijos y permanentes	Servicios Adicionales por horas (Horario diurno y/o nocturno)		
245	124,1	330	82	85	\$24.303.231

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor a partir del expediente contractual

Del análisis de los documentos soporte de la ejecución del contrato, se evidencia que los precios de las tarifas por días al igual que los días de los servicios efectivamente contratados de las facturas arriba relacionadas no concuerdan con lo contenido en las Cláusulas Adicionales del contrato ni mucho menos con las solicitudes de servicios y sus respectivos formatos de control del servicio de transporte externo, evidenciando debilidades en la validación y revisión de los documentos soportes para autorizar y realizar el pago de los servicios contratados.

Adicionalmente, se observa que varios servicios ejecutados por horas son redondeados a la hora siguiente o sencillamente se facturan horas demás, excediendo lo pactado en el contrato en cuanto a que se debe facturar lo efectivamente prestado. Los servicios cuestionados por su aproximación al entero de la hora siguiente entre otros son:

Imagen No. 5



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Solicitud de servicio de transporte externo Vs Planillas control servicio de transporte terrestre externo

FECHA	TIPO DE SERVICIO	LUGAR DE SERVICIO	VALOR POR SERVICIO	VALOR EN MONEDA LOCAL	VALOR EN MONEDA EXTRANJERA

Fuente: expediente contractual folios 610 y 611

FECHA	TIPO DE SERVICIO	LUGAR DE SERVICIO	VALOR POR SERVICIO	VALOR EN MONEDA LOCAL	VALOR EN MONEDA EXTRANJERA
06/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			6.300
07/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			2.115
08/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			4.115

Imagen No. 6

Solicitud de servicio de transporte externo Vs Planillas control servicio de transporte terrestre externo

FECHA	TIPO DE SERVICIO	LUGAR DE SERVICIO	VALOR POR SERVICIO	VALOR EN MONEDA LOCAL	VALOR EN MONEDA EXTRANJERA

Fuente: expediente contractual folios 615 y 616

FECHA	TIPO DE SERVICIO	LUGAR DE SERVICIO	VALOR POR SERVICIO	VALOR EN MONEDA LOCAL	VALOR EN MONEDA EXTRANJERA
09/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			6.300
10/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			2.115
11/06/19	SEVIA	Puerto Blanco			4.115

Los hechos relacionados con el pago de servicios no prestados y la utilización indebida de la tarifa valor día para el uso de las camionetas no concuerdan con el valor de negociación estipulado en el contrato y contrarían las condiciones establecidas en el contrato, tal cual lo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

confirma la SDMujer cuando en su oficio respuesta al equipo auditor con radicado No. 1-2020-003497 del 08 de junio de 2020, dice:

“(…) se precisa que la facturación del servicio se realiza utilizando los servicios y unidades de medida tal y como fueron establecidos en el numeral 4.5 de los Estudios Previos denominado “Describir Variables Utilizadas Para Calcular el Presupuesto y los Rubros que la componen - Análisis de Precios”. Para efectos de tiempos de servicio, allí se puede observar cómo en la tabla de análisis los ítems 1 al 4 se tasan por hora diurna; los ítems 5 al 7 se tasan por hora nocturna; los ítems 9 al 12 se tasan por día y finalmente los ítems 13 al 16 se tasaron por mensualidades. (...)”

De donde se infiere que de conformidad con el numeral 4.4 de los Estudios Previos y la cláusula quinta del Anexo de cláusulas adicionales donde dice: *“(…) El valor del contrato se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados, teniendo en cuenta los valores unitarios ofertados (...)”*, dejando claramente ver que el contratista facturó días no prestados, además lo hizo con tarifas no pactadas dentro de la citada cláusula, así las cosas y aunque la entidad refiere que para pagar el servicio efectivamente prestado se debe tener en cuenta las tarifas por unidad de medida estipuladas en los estudios previos así como las cláusulas del contrato se observa que el contratista ni la entidad tuvieron ningún problema para liquidar y pagar las facturas antes descritas sin detenerse a validar y verificar el servicio que efectivamente su fue prestado por el contratista, incongruente posición de la entidad cuando en su mismo oficio³⁷ refiere que:

“(…) la facturación se establece mediante una combinación de estos dos componentes: El primero como marco de referencia y el segundo como materialización real del servicio. Ambas condiciones se deben conjugar para atender la diversa demanda de servicios que tiene la entidad, tal y como fue descrita con detalle en los Estudios Previos. (...)”

A criterio del equipo auditor, los hechos descritos tienen como causa una pobre validación y verificación de los servicios solicitados contra los efectivamente prestados, predomina la discrecionalidad y poca supervisión de los involucrados en el proceso de adquisición de los servicios previa constatación de lo que realmente ocurrió, especialmente en la revisión de los valores unitarios de los servicios requeridos por la SDMujer, la cual no se ajusta a criterios fijados en el contrato, sobre todo en lo relacionado a las tarifas de los precios unitarios de cada servicio ni en corroborar que los días facturados obedezcan a los días efectivamente prestados.

Las deficiencias en el ejercicio de la supervisión contractual son la causa directa del incumplimiento de lo estipulado en el contrato para la adquisición de los servicios de transporte terrestre particular y los no contemplados en los estudios de mercado y lo preceptuado por el anexo Clausulas Adicionales del mismo, en el mismo sentido, excede sus competencias de seguimiento a la ejecución contractual, al ordenar, autorizar y permitir el pago de facturas con

³⁷ Oficio respuesta al equipo auditor con radicado No. 1-2020-003497 del 08 de junio de 2020



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

días que no fueron prestados por el contratista, aun cuando el contrato es explícito al determinar en el parágrafo quinto de las cláusulas adicionales donde refiere que se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados; también excede sus competencias al autorizar pagos por conceptos de redondeo por encima de horas no pactadas en el contrato, como ocurre con los soportes evidenciados en las imágenes anteriores y omite su deber de verificar que los valores de las tarifas facturadas por el contratista concuerden con lo pactado.

Los efectos de los hechos evidenciados se resumen en la adquisición de servicios por días no prestados dentro de lo pactado en el contrato, sumado al uso indebido de tarifas no autorizadas en la oferta económica vulnerando de esta manera el principio de economía que rige la actividad contractual de la SDMujer; la utilización indebida de tarifas no pactadas, el redondeo por encima de las horas de los servicios y la facturación de días no prestados, tiene como efecto inmediato la ruptura del principio de economía; la insuficiencia del estudio de mercado, en cuanto a la frecuencia de los requerimientos de los servicios por la SDMujer, sumado a que se estableció un horario que es contraproducente con las labores efectivas y planeadas por algunas dependencias de la entidad, en el sentido que el horario de 7AM a 7PM deja por fuera las actividades que solo se deben desarrollar en horario nocturno, así las cosas fuerza a que el servicio a requerir se vea obligado a realizar horas extras o solicitar servicios adicionales, pues en horario de 7PM en adelante el contratista lo factura como horas extras, caso contrario fuera que existiera un horario más flexible sin detrimento para el contratista a que las horas fijas o permanentes sean doce (12) por día, independientemente de la hora inicio o fin de los recorridos, implica entonces una indebida planeación de las adquisiciones, lo que a su vez genera un ejercicio de la supervisión ausente de verificación de los servicios solicitados y los efectivamente prestados, al igual que la tarifa de los precios que se pactó en el contrato, generando alto riesgo de pérdida de recursos públicos.

Conforme lo expuesto se formula una observación administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$24.303.231 por los ochenta y cinco (85) días facturados sin la prestación efectiva de los servicios bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y la falta de supervisión al no verificar los valores de las tarifas pactadas.

Lo anterior, permite establecer que la gestión fiscal es ineficiente y antieconómica al no realizar la respectiva supervisión en cuanto a los servicios efectivamente prestados y las tarifas utilizadas en la liquidación de estos servicios, con todo esto se trasgrede lo estipulado y pactado en los numerales 1, 3, 6, 19, 24 y 25 del literal b. correspondientes a las obligaciones del contratista, el parágrafo primero de la cláusula quinta y la cláusula séptima de las Cláusulas Adicionales del contrato, el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2 de la Ley 87 de 1993, evidenciándose un daño patrimonial según lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 126 del Decreto Presidencial 403 de 2020, modificatorio de la Ley 610 de 2001.

Respuesta de la Entidad



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La SDMujer mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMujer No. 2-2020-003416 manifiesta de forma detallada y errática su postura donde describe y detalla diferentes situaciones, en cuanto a:

- No coincidencia entre los Formatos de solicitud de servicio y la planilla de control de servicio de transporte terrestre externo, advirtiendo la posibilidad de que estos no coincidan:

“(…) Una primera distinción sustancial que debe tenerse presente, tiene que ver con las posibles diferencias de información entre el formato de solicitud del servicio y la planilla de control. Mientras que el primero corresponde a la fase de planificación y contiene una estimación general del servicio; el segundo se encuentra en la fase de ejecución toda vez que reporta la prestación efectiva de dicho servicio. En cuanto a su contenido, en muchas ocasiones la información es plenamente coincidente. No obstante, la dinámica de prestación del servicio está cargada de situaciones y circunstancias operativas que pueden afectar las programaciones realizadas. Esto incluye retrasos en el inicio o terminación de las actividades misionales programadas por terceros, pero donde debe hacer presencia la entidad, dificultades excepcionales de movilidad, aplazamientos de última hora que corren los tiempos de prestación efectiva, hasta el también probable escenario de la cancelación. (...)”

- No contemplación de analizar solo el aspecto financiero del contrato de prestación de servicios:

“(…) es preciso insistir en el deber de contemplar no solamente el factor financiero al momento de determinar cuál de las alternativas se ajusta mejor a las realidades institucionales y le permite cumplir de forma óptima y en condiciones de eficacia con sus deberes legales y sociales. (...)”

- Postura centrada solo en escenarios hipotéticos del costo de la tarifa mensual como opción más económica para la entidad:

“(…) En todos los escenarios que se deseen proyectar, el servicio mensual siempre es el más favorable para las Direcciones y para la entidad. Lo anterior, no solo en términos financieros, sino también de disponibilidad y máxime cuando la frecuencia del servicio está siempre por encima de los 21 días de utilización e incluye disponibilidad para sábados y domingos, horarios nocturnos y zonas rurales. En todo caso, aunque algún mes pudiera tener un día por debajo de la media, esto no significa que inmediatamente se pueda afirmar la mayor conveniencia financiera del pago diario frente al mensual. Mucho menos por los otros componentes de análisis antes mencionados y que se deben considerar como prerrequisito para emitir un juicio de valor al respecto que no solo se restrinja al financiero. Aunque es un elemento muy importante para considerar, tal y como lo ha hecho la entidad, hace parte de una serie de aristas que deben incluirse para obtener una visión integral frente a este servicio de apoyo para el logro de fines misionales. (...)”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Prácticas comerciales y contractual en beneficio de la entidad y aceptadas por el contratista:

“(…) Esta decisión debe ser entendida como una buena práctica comercial que para nada riñe con las normas civiles y comerciales, que beneficia a la entidad y que además fue presentada autónomamente por el ejecutor y aceptada por la entidad al momento de avalar y efectuar el pago respectivo por estar dentro del marco legal, comercial y contractual. (…)”

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Fe de errata: en la Tabla No. 15 bajo el título “*Días adicionales facturados, pero no prestados*” correspondiente al Informe Preliminar de la presente auditoría se presentó un error de digitación que no afectan de manera sustancial el criterio de la observación planteada por el equipo auditor, el cual se presentó en el ítem No. 4 del valor de la factura No. 408 el cual aparece por \$43.635, pero que en realidad su valor real y correcto es \$15.245.580.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia y de forma contundente que los pagos realizados bajo la ejecución del contrato contienen días pagados por servicios no prestados sumado a la utilización no autorizada dentro de las cláusulas del contrato de la tarifa valor día prestado.

Así las cosas, se evidencia un claro favorecimiento hacia el contratista acompañado de un silencio cómplice cuando la entidad en su respuesta se extiende largamente afirmando una y tantas veces que fue de conveniencia para la entidad pagar el servicio a tarifa mensual, basado solo en supuestos deseados e imaginarios y carentes de argumentados financieros sólidos y comprobados, dista de lejos de la realidad, ahora bien es claro desde todo punto de vista que bajo el supuesto que el servicio a utilizar se use todos y cada uno de los días de los meses del año independientemente que unos meses tengas 28, 30 o 31 días, para el caso la tarifa mensual resulta de gran beneficio para la entidad liquidar a mes vencido que a tarifa diaria, como obviamente no sucedió en la ejecución del presente contrato,

así lo confirma y asegura la entidad cuando asegura que los vehículos que prestaron los servicios y que fueron liquidados bajo las diferentes facturas, dejando en evidencia que no se respetó el acuerdo de facturar por tarifa de meses vencido y por otro lado que no se utilizó el vehículo todos los días de los meses de mayo y junio de 2019, además no existe factura alguna que cuente con la liquidación del total de los días de un respectivo mes, soportado esto con las planillas de control del servicio efectivamente prestado; la entidad y el contratista así lo pueden corroborar confrontando los formatos de solicitud, las planillas de control y las facturas de los servicios liquidados, al respecto a continuación se evidencian de forma detallada cada una de las irregularidades e inconsistencias que generaron tal detrimento para las finanzas de la entidad, así:

- Evidencia probatoria que da cuenta que el servicio no inició ni se usó desde el primer día del mes y como en la mayoría de los casos las diferentes Direcciones involucradas



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en la ejecución del contrato no utilizaron el servicio desde el primer día, algunos lo hicieron desde el sexto, séptimo u octavo día del mes de mayo de 2019, dejado en evidencia probada por la entidad en que el servicio por lo menos no inicia los primeros días del mes, es decir se observa una mala decisión de optar por la modalidad de tarifa mensual, así lo confirma cuando dice:

“(…) El plazo de ejecución del contrato quedó definido entre el 03 de mayo y el 31 de diciembre de 2019. Esto significa que en algún momento todos los ítems de servicio mensual debían contemplar un período que materialmente no podría cubrir un mes completo (Bien del 03 al 31 de mayo de 2019 o bien del 03 al 31 de diciembre de 2019), máxime cuando se estableció una modalidad de pago basada en el concepto de mensualidades vencidas. Y, desde luego es fácilmente demostrable que era más conveniente para la entidad admitir una facturación parcial de este servicio mensual, antes que exigir que un mes (mayo o diciembre) se presentara con una facturación de servicios diarios sobre una cifra base de 22 días de utilización como es el caso de la Dirección de Territorialización. (...)

(…) El contratista contabilizó desde el 08 de mayo de 2019, fecha a partir del cual se registró el primer servicio ante la Dirección e hizo su cobro sobre la base de liquidación de 22,5 días del mes (En total 45 para los 2 servicios). Y así aparece registrado en el folio 3 del reporte presentado que se adjuntó a la factura. (...) negrilla fuera del texto.

- Evidencia probatoria que demuestra que no se usó el servicio todos y cada uno de los días del mes, igualmente existen inconsistencias entre la entidad y el contratista en cuanto a los días liquidados y los efectivamente prestados, ambos distan en sus cuentas evidenciando la falta de control en el servicio de transporte solicitado y el efectivamente prestado, generando que el contratista por la falta de conocimiento y validación de la entidad liquide días no prestados en la citadas facturas siendo la causa principal que configura tal hallazgo, así queda ratificado y la entidad así lo reconoce, cuando en su respuesta asegura:

*“(…) Desde luego, los **soportes de ejecución dan cuenta de 40 prestaciones realizadas en los dos servicios, pero la facturación reporta un servicio mensual cobrado sobre la base de 45 días liquidados** (No prestados). Son dos conceptos totalmente diferentes que no pueden mezclarse. El primero se obtiene de la suma de eventos ciertos, mientras que el segundo se logra a partir de la estimación del cálculo proporcional del valor del servicio mensual. En suma, el segundo no se obtiene a partir de los datos del primero, sino del valor establecido para el ítem No. 13 en la cláusula quinta del Anexo de Cláusulas Adicionales. (...)* negrilla fuera de texto.

Así las cosas, el equipo auditor logro demostrar mediante dos ejemplos con sus respectivos escenarios, los cuales fueron mal percibidos y poco entendidos por la entidad, además se evidencia que sus respuestas son acomodadas y con falta de argumentos financieros, lógicos y aritmético-matemáticos, para insistir y seguir en su enfático error e imaginaria hipótesis de la conveniencia de pagar por tarifa mensual a sabiendas que solo está usando el servicio en promedio veinte (20) días o menos por vehículo al mes, es decir si cada vehículo presto solo veinte servicios al mes, la sumatoria de los dos carros refleja un uso lógico de solo cuarenta (40) servicios por días



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

y no sesenta (60) como si pretende la entidad se liquiden y facturen; los dos ejemplos arriba citados y ampliamente detallados en la observación del equipo auditor, demostraron que bajo el escenario que la entidad usara el servicio todos y cada uno de los días de los meses, se podría generar un notable beneficio para la entidad si la tarifa fuese liquidada en modalidad mensual vencida, que para el caso en cuestión no fue lo que sucedió realmente en la ejecución del contrato.

Por lo expuesto, es menester precisar que cuando estamos frente a la realidad ocurrida en la ejecución del contrato evidenciamos y la entidad así lo ratifica que los vehículos no fueron usados meses completos, como lo refiere la entidad abajo citada, dando cuenta que la ejecución del contrato inicia el 3 de mayo, unos servicios se toman ese mismo día y otros desde el seis (6) del mismo mes, no obstante el contratista liquida la factura por el total de los días restantes del mes respectivo sin importar que el servicio no se haya prestado en algunos casos, esta situación de lejos deja de ser beneficioso para la SDMujer que el contratista liquide el servicio mes prestado y más aún cuando la entidad así lo refiere, cuando afirma:

“(…) Desde luego, los soportes de ejecución dan cuenta de 30 prestaciones realizadas en los dos servicios, más una serie de horas extras nocturnas; pero la facturación reporta los dos servicios mensuales cobrados sobre la base de 53 días liquidados (No prestados). Son dos conceptos totalmente diferentes que no pueden mezclarse. El primero se obtiene de la suma de eventos ciertos, mientras que el segundo se logra a partir de la estimación del cálculo proporcional del valor del servicio mensual. En suma, el segundo no se obtiene a partir de los datos del primero, sino del valor establecido para el ítem número 14 en la cláusula quinta del Anexo de Cláusulas Adicionales. (...)” negrilla fuera del texto.

“(…) El ejecutor contabilizó el primer servicio desde el 03 de mayo de 2019 (28 días) y el segundo desde el 06 de mayo de 2019 (25 días), fechas a partir de las cuales se registró el primer servicio de cada vehículo ante la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia e hizo su cobro sobre la base de liquidación de 53 días del mes. Y así aparece registrado en el reporte presentado que se adjuntó a la factura. Nunca se afirma que prestó 53 días de servicio, sino que liquidó sus 2 servicios mensuales sobre esta base de cálculo. (...)” negrilla fuera del texto.

- Soportes probatorios que dan cuenta que la entidad acepto el pago del servicio a la tarifa modalidad días prestados (según cálculo del contratista y sin tener en cuenta el valor de la tarifa día contemplada en las cláusulas adicionales del contrato) y no como figura en el contrato mediante tarifas mensuales vencidas y como así lo refirió durante toda la respuesta al informe preliminar, dejando en evidencia que le resultó fácil para el contratista dividir el costo de la tarifa mensual entre en el número de días del mes (para el caso es 30 días), para así establecer un valor tarifa día y mediante una operación aritmética lo multiplica por el número de días presuntamente prestados dándole como resultado el valor a pagar por la Dirección respectiva, resalta el equipo auditor que esta práctica resulta lógica y atractiva toda vez que se comprueba la hipótesis planteada en que solo se paga por los días efectivamente prestados, así:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(...) Así las cosas, la facturación realizada para EL SERVICIO MENSUAL de mayo de 2019 es la siguiente:

Valor del servicio mensual: \$ 9.012.631,43* *(negrilla fuera del texto)*

Valor diario calculado sobre valor mensual: \$300.421** *(negrilla fuera del texto)*

Estimado de días sobre la primera atención del servicio 1: 28

Total del servicio 1 durante mayo: \$300.421 X 28 = \$ 8.411.789

Estimado de días sobre la primera atención del servicio 2: 25

Total del servicio 2 durante mayo: \$300.421 X 25 = \$ 7.510.526

Total factura por los dos servicios mensuales: \$15.922.315 (...)2

*Valor servicio mensual según cláusulas adicionales

** valor calculado por el contratista y no pactado dentro del contrato

***valor del servicio tarifa día de domingo a domingo como consta en las cláusulas adicionales \$ 403.149,6

Lo anterior genera confusión por parte del equipo auditor debido que la entidad categóricamente manifiesta en su respuesta que el servicio se pagara a tarifa mensual y vencida, vemos claramente como el contratista realiza una practica comercial aceptada y desde toda lógica es lo mas prudente y adecuado, es decir fracción el valor de la tarifa mensual en días y luego calcula el valor de los días liquidados, hasta allí no existe problema alguno, antes se evidencia que esta practica solo se efectuó en la liquidación de la factura 408 y no en el total de ellas, donde si se deja visto que facturo todo el mes completo y no los días efectivamente prestados.

Por otro lado, les hizo creer a la entidad que la práctica aplicada a esta factura era benéfica, por ser menor valor esta tarifa calculada y no tomar la contemplada en las cláusulas del contrato, lo que no percibió la SDMujer muy a pesar de representar un menor valor en la tarifa, era que el contratista le iba a facturar días adicionales sin la debida prestación real del servicio, convirtiéndose en la base fundamental del detrimento patrimonial en la ejecución del presente contrato.

- Evidencia probatoria correspondiente a los recursos económicos y financieros puestos a disposición, para la entidad este tipo de recursos restan valor frente a los intereses del contratista, no entiende el equipo auditor cuando la SDMujer afirma que a los contratos no solo se les puede medir financieramente, desconociendo plenamente que la eficiente gestión fiscal de los recursos disponibles permiten alcanzar máximas eficiencias en las funciones y misionalidades de las entidades públicas, además, este representa uno de los recursos tal vez mas importantes dentro de la ejecución de un contrato, y para que estos se llevan a cabo necesitan inexorablemente la disposición de ellos, los cuales hacen parte de las obligaciones de los contratos, debido a que por un lado la entidad pública busca satisfacer un servicio en bienestar general de la comunidad y el otro (contratista) busca obtener un lucro económico por la debida prestación del servicio, para esta última persona el fin económico es lo que lo lleva a contratar servicios con el Estado, debido a que ningún contratista regala su trabajo, y



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en general todos buscan una contraprestación por el servicio prestado, bajo esa medida se deben optimizar, controlar y utilizar eficientemente los recursos económicos puestos a disposición en las entidades obedeciendo a la naturaleza pública de los mismos, y que además, buscan satisfacer las necesidades de la comunidad y no solamente generar utilidad para el contratista en detrimento de los intereses de la ciudad, tal afirmación se ve reflejada cuando la entidad dice:

“(…) Al mismo tiempo debe hacerse énfasis en la necesidad de no restringir el análisis de este servicio a la mera verificación del componente financiero; sino que debe entenderse dentro de un concepto mucho más amplio como servicio de respaldo vital que ayuda a la Secretaría Distrital de la Mujer a lograr un efectivo impacto social a través de la concertación, ejecución y seguimiento de las iniciativas y acciones que materializan la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en todas las localidades del Distrito Capital.(…)

“(…) En todos los escenarios que se deseen proyectar, el servicio mensual siempre es el más favorable para las Direcciones y para la entidad. Lo anterior, no solo en términos financieros, sino también de disponibilidad. (…)”

Los efectos de los hechos evidenciados se resumen las irregularidades en la adquisición de servicios por días no prestados dentro de lo pactado en el contrato, sumado al uso indebido de tarifas no autorizadas en la oferta económica vulnerando de esta manera el principio de economía que rige la actividad contractual de la SDMujer; la utilización indebida de tarifas no pactadas y la facturación de días no prestados, conforme lo expuesto se evidencia un detrimento en cuantía de \$24.303.231 por los ochenta y cinco (85) días facturados sin la prestación efectiva de los servicios (ver Tabla No. 15 “Días adicionales facturados, pero no prestados”) bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y la falta de supervisión al no verificar los valores de las tarifas pactadas.

Las situaciones anteriormente descritas permiten evidenciar que la gestión fiscal es ineficiente y antieconómica al no realizar la respectiva supervisión en cuanto a los servicios efectivamente prestados y las tarifas utilizadas en la liquidación de estos servicios, con todo esto se trasgrede lo estipulado y pactado en los numerales 1, 3, 6, 19, 24 y 25 del literal b. correspondientes a las obligaciones del contratista, el párrafo primero de la cláusula quinta y la cláusula séptima de las Cláusulas Adicionales del contrato, el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2 de la Ley 87 de 1993, evidenciándose un daño patrimonial según lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 126 del Decreto Presidencial 403 de 2020.

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, se confirma la misma y se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$24.303.231 por el mayor valor pagado y sin soportes en la adquisición de los servicios requeridos por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y la falta de claridad en la liquidación de los servicios de transporte efectivamente prestados.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.2 Hallazgo administrativo por el mal cálculo de la base de la estructuración de la oferta económica y estimación de presupuesto presentado en los estudios previos y plataforma SECOP II dentro de la etapa precontractual del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019.

La presente observación es producto de la revisión del expediente documental por parte de del equipo auditor, solo de la información contenida desde el folio No. 1 (carpeta No.1) hasta el folio No. 1.231 (carpeta No. 7), es decir en esta oportunidad incluye la etapa precontractual hasta el corte 30 de junio de 2019 de la etapa de ejecución.

Dentro de la evaluación realizada por el equipo auditor a la etapa de planeación dentro del componente Estudios Previos, los cuales fueron elaborados por la entidad como soporte para la celebración de la Subasta Inversa dentro del proceso de adjudicación del contrato de prestación de servicios No. 355 de 2019.

Por lo anterior, se evidenció que la entidad mediante el uso de una metodología basada en tabulaciones, formulas y procedimientos aritmético-estadísticos (promedio simple, desviación estándar, entre otros) realizó el cálculo del valor económico de referencia en \$49.815.762 (base económica oferta inicial folio 16 y 44 del expediente contractual), como resultado del análisis de precios de referencia unitarios de los 16 ítems citados en el respectivo documento³⁸, el cual contribuyo a determinar el presupuesto del proceso para cada una de las direcciones involucradas en el contrato como para fijar la base mínima de referencia para el primer lance en el proceso de la subasta inversa.

Así lo ratifica la SDMujer cuando lo refiere tácitamente en su oficio³⁹ respuesta al ente de control fiscal cuando dice:

“(...) Con base en lo anterior, se precisa que el valor de \$ 49.815.762 es el resultado del análisis de precios de referencia unitarios de los 16 ítems, por lo tanto, su finalidad no fue más que la de determinar el presupuesto del proceso y, de contera, servir de base para la estructuración de las ofertas económicas que debían presentar los oferentes, en cumplimiento del deber de selección objetiva que orienta la actividad contractual de las entidades estatales.(...)”

Ahora bien, una vez analizado dicho Estudio Previo, en el ítem 4 “*Valor estimado del Contrato y Presupuesto*” (folio 12/R del expediente contractual) en su numeral 4.5 “*Describir variables utilizadas para calcular el presupuesto y los rubros que lo componen*” (folio 16 del expediente contractual), se observó una inconsistencia en uno de los 16 ítems que hacen parte de la oferta global de referencia, usada en tu valor total como base inicial para la estructuración de las ofertas económicas que debían presentar los oferentes al momento de iniciar la subasta inversa, es decir, la entidad realizo un mal cálculo en una de las fórmulas estadísticas correspondientes a la última columna del cuadro abajo citado (ítems 9 de la columna e), en el

³⁸ Formato Estudios Previos (Gestión Contractual) Código del Proceso 388 “*Análisis sobre la conveniencia de realizar la contratación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación*” del 08 de febrero de 2019.

³⁹ Oficio respuesta No. 1-2020-003433-SDMUjer del 04 de junio de 2020.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

cual como resultado de la estructuraron de los diferentes precios ofertados bajo promedios simples para cada uno de los dieciséis (16) ítems, a los cuales se les retiró posteriormente los precios fuera del rango, para de esta manera obtener a través de la sumatoria de estos promedios el precio base de referencia final; sí las cosas, a continuación se presenta el cuadro “Análisis de Precios” dentro de los Estudios Previos:

Tabla No. 17
Análisis de Precios

Cifra en pesos

ANALISIS DE PRECIOS				
A	B	C	D	E
PROMEDIO TODOS LOS PRECIOS	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	PROMEDIO RETIRANDO PRECIOS FUERA DE RANGO
61.162	23.346	37.816	84.508	51.453
56.410	20.864	35.546	77.274	48.013
83.842	34.293	49.549	118.135	72.303
114.316	68.810	45.506	183.126	85.395
80.302	35.516	44.786	115.818	65.378
75.310	33.237	42.073	108.547	61.638
98.422	44.918	53.504	143.340	80.528
127.496	76.987	50.509	204.483	94.370
500.180	162.750	337.430	662.930	500.180
429.390	114.644	314.746	544.034	429.390
544.360	185.201	359.159	729.561	497.450
845.500	464.463	381.037	1.309.963	516.667
11.323.000	1.952.920	9.370.080	13.275.920	10.653.750
10.143.400	1.618.230	8.525.170	11.761.630	9.599.250
12.960.000	2.688.494	10.271.506	15.648.494	12.960.000
15.200.000	3.839.271	11.360.729	19.039.271	14.100.000
				49.815.762

Fuente: Formato Estudios Previos (Gestión Contractual) Código del Proceso 388 “Análisis sobre la conveniencia de realizar la contratación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación” del 08 de febrero de 2019 páginas 16 y 44 del expediente contractual.

Del anterior cuadro se evidencia que la SDMujer, según se describe en los estudios previos realiza una solicitud a proveedores a través de la plataforma SECOP II, estos resultados arrojaron que cinco proveedores interesados presentaron cotización a los dieciséis ítems dentro de los requerimientos específicos de la entidad, luego procedió a calcular el promedio simple y la desviación estándar con los precios cotizados por las cinco empresas (columna a y b), posteriormente para determinar el límite inferior (columna c) realiza una operación aritmética consistente en deducirle al rubro promedio simple el valor correspondiente a la desviación estándar, y para el caso de establecer el límite superior (columna d) le adiciona al rubro promedio simple el valor correspondiente a la desviación estándar, para de esta manera obtener el precio máximo el cual quedaría fuera del rango, finalmente obtiene un nuevo promedio pero esta vez pero esta vez sin tener en cuenta aquellos valores fuera de rango es decir se excluyen los valores por encima del límite superior.

Es así como se observa que para el caso del noveno (9º) ítems denominado: “Camioneta doble cabina 4x4 con platón cilindraje mínimo 2400cc modelo 2015 en adelante capacidad de 5



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

pasajeros gasolina o Diesel no se permite doble cabina día de horario 7am a 7 pm de domingo a domingo”, arriba resaltado, la entidad realiza sin ningún problema el cálculo correspondiente al promedio simple (columna a), la desviación estándar (columna b) y determina los límites inferior (columna c) y superior (columna d); no obstante, cuando verificamos el valor del noveno ítem correspondiente a la última columna, vemos que la operación fue errónea, por lo anterior, evidenciando que se arrastra el mismo valor del promedio simple de la columna (a) es decir los \$500.180 y lo coloca en la columna (e), sin percatarse del error, consistente en que dentro de los cinco valores ofertados para este ítem uno de ellos se encuentra fuera de rango de acuerdo con el límite superior (\$662.930) establecido, así las cosas al realizar el cálculo del promedio simple final se debía excluir el valor ofertado por la empresa 2 el cual era de \$666.000, por estar por encima del límite superior, de esta manera se debía proceder a establecer el promedio final con las cuatro ofertas restantes que si se encuentran por debajo del límite superior.

De acuerdo con lo anterior, la base para la estructuración de las ofertas económicas que debían presentar los oferentes en el proceso de la subasta, así como para estimar el presupuesto oficial necesario para el proyecto, el cual está sobreestimado en \$41.455, lo que conllevó a presentar por parte de la entidad un valor promedio final erróneo de \$49.815.762, como valor base de oferta inicial para el desarrollo de la subasta inversa.

De lo antes expuesto se concluye, que de haberse determinado de manera correcta el precio base de referencia para el primer Lance de la subasta inversa, así como para la estimación del presupuesto del contrato acorde con la metodología planteada por la entidad; el cual debió fijarse en \$49.774.307 y no en 49.815.762, como sí ocurrió, el cual en términos prácticos representaba un menor valor base promedio de referencia; así como se ve reflejado en el siguiente cuadro elaborado y validado por el equipo auditor con base en la información suministrada en el expediente contractual, quedando evidenciado el correcto valor calculado en cada uno de los ítems.

Tabla No.18
Análisis de Precios

Cifra en pesos

ANÁLISIS DE PRECIOS				
A	B	C	D	E
	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

PROMEDIO TODOS LOS PRECIOS				PROMEDIO RETIRANDO PRECIOS FUERA DE RANGO
61.162	23.346	37.816	84.508	51.453
56.410	20.864	35.546	77.274	48.013
83.842	34.293	49.549	118.135	72.303
114.316	68.810	45.506	183.126	85.395
80.302	35.516	44.786	115.818	65.378
75.310	33.237	42.073	108.547	61.638
98.422	44.918	53.504	143.340	80.528
127.496	76.987	50.509	204.483	94.370
500.180	162.750	337.430	662.930	458.725
429.390	114.644	314.746	544.034	429.390
544.360	185.201	359.159	729.561	497.450
845.500	464.463	381.037	1.309.963	516.667
11.323.000	1.952.920	9.370.080	13.275.920	10.653.750
10.143.400	1.618.230	8.525.170	11.761.630	9.599.250
12.960.000	2.688.494	10.271.506	15.648.494	12.960.000
15.200.000	3.839.271	11.360.729	19.039.271	14.100.000
				49.774.307

Fuente: Formato Estudios Previos (Gestión Contractual) Código del Proceso 388 “Análisis sobre la conveniencia de realizar la contratación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación” del 08 de febrero de 2019 páginas 16 y 44 del expediente contractual.

Del anterior cuadro se evidencia que la SDMujer, según se describe en los estudios previos realiza una solicitud a proveedores a través de la plataforma SECOP II, estos resultados arrojaron que cinco proveedores interesados presentaron cotización a los dieciséis ítems dentro de los requerimientos específicos de la entidad, luego procedió a calcular el promedio simple y la desviación estándar con los precios cotizados por las cinco empresas (columna a y b), posteriormente para determinar el límite inferior (columna c) realiza una operación aritmética consistente en deducirle al rubro promedio simple el valor correspondiente a la desviación estándar, y para el caso de establecer el límite superior (columna d) le adiciona al rubro promedio simple el valor correspondiente a la desviación estándar, para de esta manera obtener el precio máximo el cual quedaría fuera del rango, finalmente obtiene un nuevo promedio pero esta vez pero esta vez sin tener en cuenta aquellos valores fuera de rango es decir se excluyen los valores por encima del límite superior.

Es así como se observa que para el caso del noveno (9º) ítems denominado: “Camioneta doble cabina 4x4 con platón cilindraje mínimo 2400cc modelo 2015 en adelante capacidad de 5 pasajeros gasolina o Diesel no se permite doble cabina día de horario 7am a 7 pm de domingo a domingo”, arriba resaltado, la entidad realiza sin ningún problema el cálculo correspondiente al promedio simple (columna a), la desviación estándar (columna b) y determina los límites inferior (columna c) y superior (columna d); no obstante, cuando verificamos el valor del noveno ítems correspondiente a la última columna, vemos que la operación fue errónea, por lo anterior, evidenciando que se arrastra el mismo valor del promedio simple de la columna (a) es decir los \$500.180 y lo coloca en la columna (e), sin percatarse del error, consistente en que dentro de los cinco valores ofertados para este ítems uno de ellos se encuentra fuera de rango de acuerdo con el límite superior (\$662.930) establecido, así las cosas al realizar el cálculo del promedio simple final se debía excluir el valor ofertado por la empresa 2 el cual era de \$666.000, por estar por encima del límite superior, de esta manera se debía proceder a establecer el promedio final con las cuatro ofertas restantes que si se encuentran por debajo del límite superior.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

De acuerdo con lo anterior, la base para la estructuración de las ofertas económicas que debían presentar los oferentes en el proceso de la subasta, así como para estimar el presupuesto oficial necesario para el proyecto, el cual está sobreestimado en \$41.455, lo que conllevó a presentar por parte de la entidad un valor promedio final erróneo de \$49.815.762, como valor base de oferta inicial para el desarrollo de la subasta inversa.

De lo antes expuesto se concluye, que de haberse determinado de manera correcta el precio base de referencia para el primer Lance de la subasta inversa, así como para la estimación del presupuesto del contrato acorde con la metodología planteada por la entidad; el cual debió fijarse en \$49.774.307 y no en 49.815.762, como sí ocurrió, el cual en términos prácticos representaba un menor valor base promedio de referencia; así como se ve reflejado en el siguiente cuadro elaborado y validado por el equipo auditor con base en la información suministrada en el expediente contractual, quedando evidenciado el correcto valor calculado en cada uno de los ítems.

Tabla No. 19
Análisis de Precios

Cifra en pesos

ANÁLISIS DE PRECIOS				
A	B	C	D	E
PROMEDIO TODOS LOS PRECIOS	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	PROMEDIO RETIRANDO PRECIOS FUERA DE RANGO
61.162	23.346	37.816	84.508	51.453
56.410	20.864	35.546	77.274	48.013
83.842	34.293	49.549	118.135	72.303
114.316	68.810	45.506	183.126	85.395
80.302	35.516	44.786	115.818	65.378
75.310	33.237	42.073	108.547	61.638
98.422	44.918	53.504	143.340	80.528
127.496	76.987	50.509	204.483	94.370
500.180	162.750	337.430	662.930	458.725
429.390	114.644	314.746	544.034	429.390
544.360	185.201	359.159	729.561	497.450
845.500	464.463	381.037	1.309.963	516.667
11.323.000	1.952.920	9.370.080	13.275.920	10.653.750
10.143.400	1.618.230	8.525.170	11.761.630	9.599.250
12.960.000	2.688.494	10.271.506	15.648.494	12.960.000
15.200.000	3.839.271	11.360.729	19.039.271	14.100.000
				49.774.307

Fuente: Elaboración propia con base en el Formato Estudios Previos (Gestión Contractual) Código del Proceso 388 “Análisis sobre la conveniencia de realizar la contratación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación” del 08 de febrero de 2019 páginas 16 y 44 del expediente contractual.

Teniendo en cuenta que el estudio económico realizado por la entidad para determinar la estimación del presupuesto oficial del contrato, así como establecer el valor base de referencia para la subasta inversa, el cual debió construirse coherentemente con los parámetros que había establecido para este tipo de datos con cero tolerancia al error, por consiguiente, ni las Subsecretarías, ni gerentes y mucho menos los funcionarios involucrados en el proceso, se



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

dieron en la tarea de corroborar y validar los datos y las cifras calculadas por la metodología, es así como ninguno se dio cuenta que el valor final para el ítem nueve (9) de los requerimientos del servicio de transporte terrestre particular estaba errado y mal formulado.

Esta inconsistencia ocasionó que el presupuesto oficial así establecido para el proceso SDMUJER-SASI-001-2019, que dio lugar al contrato No. 355 de 2019, así como el cálculo del valor base inicial referente para la subasta inversa, donde se ofertaron los servicios buscando siempre el valor mínimo posible para ser adjudicado, no fuera consistente con las necesidades reales de prestación del servicio de transporte terrestre particular, resultando mucho más oneroso para la entidad como lo evidencia el análisis aquí expuesto, igualmente se reflejó en el desarrollo del proceso de la subasta, debido a que este inició con una base de referencia superior a lo que en verdad debía ser, lo que condiciona a que al momento de hacer el primer lance se disponía de una cifra más elevada, ahora bien si el objetivo de la subasta inversa como ya se dijo es que el distrito pagara menos por los servicios a contratar, entre más bajo este la base referente para iniciar el proceso menos se pactara la oferta ganadora por los servicios ofrecidos por los oferentes, no como paso en este caso.

Se debe considerar que los estudios previos, son los generadores de la necesidad y habilitantes para contratar, al hacer parte de la planeación debe existir exactitud en el cálculo de los valores de los servicios a ofertar, así como su planeamiento, tal como lo señala la norma y por tanto, cumpla con el objetivo del proceso y modalidad de selección, que para el caso era la subasta inversa y no se produzcan daños al patrimonio público propiciados por no contar con valores calculados bajo metodologías correctas y fiables.

Lo anterior contraviene el principio de planeación inmerso en la normatividad de la contratación estatal especialmente en la Ley 80 de 1993 y sus desarrollos jurisprudenciales, evidenciando fallas en el proceso de contratación de la entidad, que no permite determinar de manera correcta y fiable el precio base de la oferta económica indispensable para realizar el proceso de selección abreviada por subasta inversa y adjudicar el contrato, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha con el mejor precio posible.

Lo anterior, permite establecer que la gestión fiscal es ineficiente al no realizar los estudios previos con la cifra base de la oferta económica inicial correcta de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 15, 16, 20, numeral 3 del artículo 26 y 38 del Decreto No. 1510 de 2013; en el numeral 1º del artículo 25 y numeral 6º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, como también desconocen el principio de planeación y se transgrede el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Respuesta de la Entidad

La SDMUJER mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMUJER No. 2-2020-003416 refiere aceptar que el cálculo de la base de la estructuración de la oferta económica y estimación de presupuesto presentado en los



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

estudios previos y plataforma SECOP II dentro de la etapa precontractual del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019 existió un error humano, así lo afirma cuando dice:

“(…) No hay evidencia documental que demuestre o permita inferir algún interés ilícito o de beneficio personal ante esta circunstancia. Durante los plazos legales para la presentación de observaciones, ninguna de las 21 empresas participantes de las etapas previas objetó esta circunstancia en la estimación del presupuesto oficial ni la presentó como un elemento encaminado a favorecer a uno o varios de los proponentes interesados habida cuenta de las condiciones particulares de su estructura comercial donde eventualmente el valor formulado para dicho ítem les generara un beneficio directo y concreto. Internamente tampoco se tiene registro de advertencias o solicitudes de ajuste por parte de los distintos actores del proceso precontractual que luego fueran ignoradas.

*Así las cosas, y mientras no exista prueba suficiente que sustente lo contrario, se puede afirmar **que existió un error humano** en el procedimiento que condujo al cálculo del valor unitario del ítem Nro. 9 como resultado del promedio simple de 5 cotizaciones.*

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia que la entidad confirma y reitera el error humano presentado en el cálculo de la base de la estructuración de la oferta económica y estimación de presupuesto presentado en los estudios previos y plataforma SECOP II dentro de la etapa precontractual del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019, debido a que se utilizó una fórmula no correcta para determinar el valor estimado del ítems 9 dentro de la oferta económica final.

Con lo anterior, se deja en evidencia que la SDMujer acepta que se cometió un error humano y que este no es material y relevante de conformidad con el valor irrisorio presentado; no obstante para este Ente de Control Fiscal resulta importante que el estudio económico realizado por la entidad para determinar la estimación del presupuesto oficial del contrato, así como establecer el valor base de referencia para la subasta inversa, el cual debió construirse coherentemente con los parámetros que había establecido para este tipo de datos tenga cero tolerancia al error, por consiguiente, se hace necesario establecer procedimientos con puntos de control y validación por parte de los funcionarios que estén involucrados con el proceso, debido a que ninguno se dio en la tarea de corroborar y validar los datos y las cifras calculadas por la metodología empleada. Es así que el valor final para el ítem nueve (9) de los requerimientos del servicio de transporte terrestre particular resultó errado y mal formulado, en este caso la diferencia fue de \$41.455 coincidiendo con la entidad en lo poco significativo de la cifra, no obstante, de persistir errores en este tipo de procesos en otras circunstancias podría ser materialmente significativo para el desarrollo del proceso y en detrimento de los intereses de la SDMujer.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada completamente, se ratifica la misma y se configura un Hallazgo administrativo por el mal cálculo de la base de la estructuración de la oferta económica y estimación de presupuesto presentado en los estudios previos y plataforma SECOP II dentro de la etapa precontractual del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019.

3.3.3 Hallazgo administrativo por inconsistencias e irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del contrato 355 de 2019.

La presente observación es producto de la revisión del expediente documental por parte de del equipo auditor, solo de la información contenida desde el folio No. 1 (carpeta No.1) hasta el folio No. 1.231 (carpeta No. 7), es decir en esta oportunidad incluye la etapa precontractual hasta el corte 30 de junio de 2019 de la etapa de ejecución.

Una vez evaluada la ejecución del contrato de prestación de servicio de transporte terrestre particular, se encontraron las inconsistencias e irregularidades que a continuación se detallan:

1. Ausencia de soportes correspondiente a las obligaciones específicas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre.

Dicho requisito se encuentra pactado, en el contrato 355 de 2019, dando cumplimiento a lo señalado en el documento cláusulas adicionales del contrato – obligación No.6 de las obligaciones específicas reza:

“(...) Aportar los documentos que se relacionan a continuación previa suscripción del acta de inicio para los vehículos permanentes y respecto de los vehículos ocasionales con antelación del servicio que fuere solicitado: a. póliza de Responsabilidad Civil Contractual – Extracontractual, b. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, c. Tarjeta de Operación, d. Certificado de Emisión de Gases y revisión Técnico Mecánica (si aplica), e. Ficha Técnica de los vehículos, f. hojas de vida de los conductores asignados a la entidad. (...)”⁴⁰

Así las cosas, se evidencia que en el acta de inicio del contrato de fecha 03 de mayo de 2019 la entidad revisa los documentos de los vehículos previo inicio del contrato, de conformidad con lo estipulado en la obligación específica arriba cita, y refiere: “*Para lo anterior se realiza a verificación en formato diseñado para tal fin y se comprueba que todos los documentos cumplen con lo solicitado.*”⁴¹, no obstante, al validar tal actividad por parte del equipo auditor, se evidencia que dentro de la documentación entregada y revisada por la entidad correspondiente al vehículo de placas WLR664 cuyo conductor era el señor Orlando Gómez nunca se entregó la Ficha Técnica de Homologación – Formato FTH – 001 de la Dirección de Transporte y Tránsito, entendiéndose por este documento toda la información

⁴⁰ Estudios Previos título 2.2.2. Obligaciones Específicas Numeral 6 – folios 9/R y 37/R.

⁴¹ Acta de inicio del contrato de fecha 03 de mayo de 2019 “Revisión de documentos de vehículos previo inicio del contrato No. 355/19 y recomendaciones generales.” – folio 213/R.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de homologación características técnico mecánicas de vehículos para transporte de pasajeros y mixto.

2. Se evidenció mediante el informe mensual del servicio de transporte (folio 279 del expediente contractual por citar solo este) expedido por Líneas Premium SAS confrontado con las solicitudes de servicio y las planillas de control de servicio (folios 320, 321, 326, 327, 330 y 331 del expediente contractual solo por citar estos) que las PILA (planillas del pago de seguridad social y parafiscales) que se anexan como soporte para el primer pago correspondiente al mes de mayo, no registra aportes de los tres (3) conductores que prestaron el servicio durante el mes de mayo de 2019:

- Orlando Gómez Díaz, C.C No. 79.241.769
- José D. Castellanos Castellanos, C.C No. 4.228.499
- Manuel José Carmona Rojas, C.C No. 19.108.888

Por otro lado, para el segundo pago el cual se hace a través de los siguientes soportes: factura No. 405 del 12/06/19 (folio 369), informe mensual del servicio de transporte (folio 370 del expediente contractual por citar solo este), solicitudes de servicio y las planillas de control (folios 376, 377, 391, 392, 401 y 402 del expediente contractual solo por citar estos) se evidencia que las planillas del pago de seguridad social y parafiscales que se anexan como soporte para el segundo pago correspondiente al mes de mayo, solo registra aportes de uno de los cuatro (4) conductores que prestaron el servicio durante el mes de mayo de 2019:

- Esteban Acuña Arenas, C.C No. 1.033.706.323
- Pedro Plata, C.C No. 79.454.401
- Stick Moreno, C.C No. 80.723.257
- José F. Pira, C.C No. 79.305.297

De lo cual se concluye que el presente contrato de prestación de servicios incurrió en la trasgresión de las cláusulas adicionales al contrato de prestación de servicios no 355 de 2019 celebrado entre la SDMujer y Líneas Premium SAS, donde en su cláusula segunda, correspondiente a las obligaciones de las partes en su numeral 5 dice:

“(…) Entregar para cada pago la planilla o soporte de pago (PILA) junto con la certificación suscrita por el representante legal o revisor fiscal, que acredite el cumplimiento del pago de aportes al sistema de seguridad social integral, parafiscales, ICBF, SENA y cajas de compensación familiar de los últimos seis (6) meses, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 o aquella que lo modifique, adicione o complemente. (...)”

3. Se evidencian documentos soportes de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes.

Dentro del acta de supervisión No. 1 del 3 de mayo de 2019 (folios del 213 al 215 del expediente contractual), el cual tenía como finalidad que la entidad revisa los documentos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de los vehículos previo inicio del contrato, de conformidad con lo estipulado en las obligaciones específicas, se encuentran relacionados cada uno de los funcionarios que intervinieron en la reunión, dejando con su firma la evidencia y soporte de la ejecución de la misma; no obstante, se observa en el formato de planilla “Evidencia de reuniones internas y externas” documento anexo del acta, la ausencia del nombre y firma de la Directora de Gestión Administrativa y Financiera quien hizo parte de la reunión.

Por otro lado, se evidencia las Facturas No. 405 del 12 de junio de 2019 (folio 369 del expediente contractual), la No. 408 del 19/06/19 (folio) y la No.413 del 18/07/19 (folio 966), así como las Ordenes de pago No. 1680 del 21/06/19 (folio 466) y la No. 1681 del 21/06/19 (folio 532) no cuentan con las firmas, datos y sello del funcionario respectivo y quienes son responsables de manifestar a través del diligenciamiento la satisfacción y entrega a conformidad del servicio prestado por él contratista.

Finalmente, se evidencia en el expediente contractual que algunas hojas de vida de los conductores se encuentran sin sus firmas (folios, 447, 565 y 799 del expediente contractual)

- Inconsistencias entre las solicitudes de servicio de transporte externo versus las planillas de control del servicio de transporte externo presentan diferencias en cuanto a las horas de inicio y/o fin del recorrido.

Cuadro No. 9
Comparativo entre los formatos: Solicitud Servicio de Transporte Externo Vs. Planilla Control Servicio de Transporte Externo

Solicitud de servicios de fecha:	No. de Placas	Conductor	Formato "Solicitud Servicio de Transporte Externo"		Formato "Planilla Control Servicio de Transporte Externo"		Folios expediente contractual:	Observaciones por parte equipo auditor:
			Hora		Hora			
			Salida	Llegada	Salida	Llegada		
09/05/19 por la Dir. De Derechos y Diseño de Política	WNU662	Manuel Carmona	7:40	8:30	7:40	8:30	326 y 327	Los formatos presentan inconsistencia en las horas del recorrido, la planilla presenta dos horas de inicio y dos más en el último recorrido.
			11:36	12:00	9:15			
15/05/19 por la Dir. De Derechos y Diseño de Política	WNU662	Manuel Carmona	14:00	19:00	7:30	19:00	336 y 337	Los formatos presentan inconsistencia en las horas del recorrido, la planilla presenta dos horas de inicio.
					14:00			



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

23/05/19 por la Dir. De Derechos y Diseño de Política	WQG953	José Castellanos	17:00	19:00	17:00	19:00	350 y 351	Los formatos presentan inconsistencia en las horas de llegada del (fin) recorrido, la solicitud muestra que la hora de llegada es a las 15 horas, mientras que la planilla evidencia que el fin del recorrido fue a las 14 horas, mostrando una diferencia de una hora entre los formatos.
			13:00	15:00	13:00	14:00		
07/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Esteban Acuña	14:00	18:00	16:35	20:00	378 y 379	Los formatos presentan inconsistencias en las horas de inicio y fin del recorrido, la solicitud muestra que el servicio inicia a las 13 horas y finaliza a las 18 horas; mientras que la planilla muestra que el recorrido inicia a las 14 horas con 20 minutos y finaliza a las 20 horas.
			13:00	14:00	14:20	8:15		
10/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Esteban Acuña	12:00	13:00	12:50	14:05	382 y 383	Los formatos presentan inconsistencia en la hora de llegada del (fin) recorrido, la solicitud muestra que la hora de llegada es a las 13 horas, mientras que la planilla evidencia que el fin del recorrido fue a las 14 horas, mostrando una diferencia de más de una hora entre los formatos.
			7:30	12:00	7:30	9:00		
13/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Esteban Acuña	14:00	18:00	17:53	19:00	389 y 390	Los formatos presentan inconsistencias en las horas de inicio y fin del recorrido, la solicitud muestra que el servicio inicia a las 13 horas y finaliza a las 18 horas; mientras que la planilla muestra que el recorrido inicia a las 13 horas con 25 minutos y finaliza a las 19 horas.
			13:00	14:00	13:25	11:30		
14/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Pedro Plata	17:00	18:00	14:30	20:00	391 y 392	Los formatos presentan inconsistencia en las horas de llegada del (fin) recorrido, la solicitud muestra que la hora de llegada es a las 18 horas, mientras que la planilla evidencia que el fin del recorrido fue a las 20 horas, mostrando una diferencia de dos horas entre los formatos.
16/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Pedro Plata	17:00	19:00	17:00	19:30	393 y 394	Los formatos presentan inconsistencias en las horas de inicio y fin del recorrido, la solicitud muestra que el servicio inicia a las 9 horas y finaliza a las 19 horas; mientras que la planilla muestra que el recorrido inicia a las 7 horas con 30 minutos y finaliza a las 19 horas con 30 minutos.
			9:00	10:30	7:30	10:30		
18/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Pedro Plata	17:00	18:00	16:30	19:00	397 y 398	Los formatos presentan inconsistencias en las horas de inicio y fin del recorrido, la solicitud muestra que el servicio inicia a las 12 horas y finaliza a las 18 horas; mientras que la planilla muestra que el recorrido inicia a las 10 horas con 30 minutos y finaliza a las 19 horas con 30 minutos. con una diferencia de una hora de servicio prestado.
			12:00	14:00	10:30	12:00		



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

20/05/19 por la Dir. De Enfoque Diferencial	WEG003	Esteban Acuña	9:30	10:30	11:38	12:06	399 y 400	Los formatos presentan inconsistencia en las horas de llegada del (fin) recorrido, la solicitud muestra que la hora de llegada es a las 10 horas con 30 minutos, mientras que la planilla evidencia que el fin del recorrido fue a las 12 horas, mostrando una diferencia de más de una hora entre los formatos.
---	--------	---------------	------	-------	-------	-------	-----------	--

Fuente: Elaboración propia con base al expediente del contrato No.355/19

Como se puede observar en el anterior cuadro, a manera de ejemplo se presentan algunos casos que evidencian las inconsistencias en la información registrada en las solicitudes de servicio y las planillas de control, propiciando unas diferencias entre las horas de inicio y/o final del recorrido en algunos trayectos, los cuales crean diferencias entre los dos formatos, es decir servicios que se solicitan pero que solo se utilizan unas horas después, dejando al vehículo en estado disponible, evidenciando que en repetidas ocasiones algunos vehículos se encuentran estacionados varias horas al día sin prestar ningún servicio y órdenes de servicio en donde registran horas al final del día de vehículos que no están prestando ningún servicio.

Si bien es cierto, que al calcular el valor de las horas por día incluyen los que se encuentran en estado disponible no modifica el costo por día, que finalmente es el que se cobra, el registro en las órdenes de servicio debe reflejar la realidad de los servicios prestados, lo que conlleva a cuestionar la intensidad horaria de cada uno de los vehículos respecto a la necesidad real de la entidad y lo planeado inicialmente, tal como se detalla en las observaciones del equipo auditor del anterior cuadro; situación que no se explica debido que no se podría solicitar un servicio que no se usara en los tiempos acordados, o en el peor de los casos que se deje de usar el servicio pero que el contratista si registre en la planilla esas horas, por lo que nos lleva a concluir que no se hizo seguimiento por parte del supervisor del contrato.

Esta situación demuestra que no hubo control a los soportes antes citados y/o no se utilizó, herramienta que hubiera podido detectar estas inconsistencias a los servicios prestados por el contratista, incumpliendo de esta manera lo establecido y pactado entre las partes del contrato 355 de 2019, dejando en evidencia el incumplimiento a lo señalado en el documento Clausulas Adicionales del contrato en la obligación específica No.19.

5. Enmendaduras y correcciones presentadas en las Planillas de Control del Servicio de Transporte Externo efectivamente prestado: Una vez realizada la revisión de los folios con corte a 30 de junio de 2019, se encontró que las planillas de control de servicio de transporte, diligenciada por cada uno de los conductores y servidores públicos de la entidad los cuales representan los soportes de los servicios efectivamente prestados, estos presentan falencias en su diligenciamiento.

Lo anterior puede devenir en eventuales controversias entre contratista y supervisor, ya que en ciertos momentos llevar un cómputo adecuado del servicio prestado, se ve afectado por las alteraciones documentales. En este orden, se encontraron tachones, enmendaduras,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

uso indiscriminado de corrector, espacios en blanco, espacios sin firma del funcionario correspondiente a servidores de la entidad, y quien es el beneficiario del servicio, así como del respectivo conductor, tal cual se evidencia en las planillas correspondientes a los folios Nos. 333, 349, 357, 381, 388, 413, 420, 625, 627, 630, 645, 683, 687, 727, 747 y 948 por lo anterior, se incumple lo señalado en las cláusulas adicionales del contrato – obligación No.19 de las obligaciones específicas reza:

“(...) Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que soportan la prestación del servicio: “Solicitudes de servicio de transporte” y “Planillas control de transporte externo. (...)”⁴²

6. Otras irregularidades: De conformidad con los documentos revisados por el equipo auditor con corte a 30 de junio de 2019, que el expediente contractual presenta otras series de irregularidades, así:

- Se evidencia mediante formato solicitud del servicio de fecha 16/05/19 cuyos conductores eran los señores Jonny Benavides y José Pira, el cual presenta cuatro requerimientos de traslados de funcionarios, sin adjuntar los soportes correspondientes, vista de los cuatro recorridos solo adjunta tres (ver folios 657, 657, 658 y 659), es decir no hay evidencia de que el cuarto servicio haya sido prestado efectivamente.
- Se observan planillas de control del servicio prestado sin los datos completos (folios 512, 514, 615 y 619), sumado al formato solicitud de prestación de servicios de fecha 21/06/19 la cual no cuenta con los datos ni firma del conductor respectivo (folio 947).
- Dentro de los formatos de solicitud e informes de supervisión del contrato se encuentran datos incorrectos, en cuanto a fechas que no corresponden a la vigencia de la ejecución del contrato, y otro que hace alusión a otro número de contrato (folios 490, 531 y 1097/R).
- Se evidencia a través de correos electrónicos, así como en las actas de supervisión del contrato, que la documentación obligatoria tanto para prestar el servicio como para realizar el pago, se entregan a destiempo u otros después de haber prestado el servicio de transporte (folios 422 y 1198).

Frente a lo expuesto se hace relevante precisar que un documento público, es aquél otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención, denominándose de esta manera instrumento público cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, según concepto emitido por el director de la Unidad de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor, mediante oficio No. 3-10173 del 8 de mayo de 1999.

Teniendo en cuenta el anterior concepto y frente a lo presentado en el presente informe de auditoría, lo descrito se enmarcan en el hecho de que quien elabora, expide y extiende un documento público que puede servir de prueba tiene la función certificadora de los hechos

⁴² Estudios Previos título 2.2.2. Obligaciones Específicas Numeral 6 – folios 9/R y 37/R.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

atinentes e inherentes al ejercicio de sus funciones y al hacerlo está obligado a consignar solo la verdad, pues sobre él recae la presunción de verdad de lo plasmado en el documento.

Así las cosas, el servidor público tiene el deber de ajustarse estrictamente a la verdad sobre la existencia de los sucesos incluyendo las especiales circunstancias en que haya tenido lugar la respectiva actividad, en cuanto generen efectos e información relevante en el contexto de las relaciones entre personas.

Por lo expuesto, se enfatiza en la necesidad de seguimiento y controles efectivos los cuales garantizaran la máxima eficiencia y productividad de los recursos disponibles en el logro de las funciones esenciales del estado, permitiendo así conocer con veracidad y exactitud su desarrollo.

Por último, no hay que olvidar el principio de responsabilidad que atañe a todos los servidores públicos en el logro de las finalidades y objetivos para el normal funcionamiento de las instituciones públicas y del Estado.

Los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como: economía, transparencia, responsabilidad, y eficacia, señalados en el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 2, 6, 8, literales a, d y e del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 3 y 28 del artículo 34 y el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

La SDMujer mediante oficio respuesta con radicación No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020 donde emite la respuesta al Informe Preliminar Auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36. Radicado SDMujer No. 2-2020-003416 refiere ante cada una de las inconsistencias encontradas en la presente observación, así:

1. Ausencia de soportes correspondiente a las obligaciones específicas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre.

“(...) se puede evidenciar que en efecto el documento fue entregado, en cumplimiento de la obligación específica 6 del contrato 355 de 2019, en caso contrario no hubiera sido posible firmar el acta de inicio correspondiente, ni se hubiera tomado como cumplido el requisito establecido, por tanto no se puede afirmar, tal como lo anota el órgano de control, que nunca se entregó la ficha técnica de homologación – Formato FTH-001 de la Dirección de Transporte y Tránsito.(...)”

2. Se evidenció que en las PILA (planillas del pago de seguridad social y parafiscales) que se anexan como soporte para el primer pago correspondiente al mes de mayo, no registra aportes de los tres (3) conductores que prestaron el servicio durante el mes de mayo de 2019.

“(...) Sin embargo, en el caso de los señores Orlando Gómez y Manuel José Carmona,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

conductores asignados a la Dirección de Derechos y Diseño de Política, no presentaron la planilla de pago de seguridad social del mes de mayo de 2019, toda vez que manifestaron que realizaban su pago en forma vencida, acogiéndose al Decreto 1273 del 23 de julio de 2018.(...)

(...) Al respecto, los conductores, con excepción de Esteban Acuña, no presentaron la planilla de pago de seguridad social del mes de mayo de 2019, toda vez que manifestaron que realizaban su pago en forma vencida. (...)

3. Se evidencian documentos soporte de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes.

“(...) Aunque la jurisprudencia ha sido reiterada al sostener que la firma no es la única forma de verificación de autenticidad de un documento, pues existen otros medios o signos que permiten establecer de manera segura su autoría (...)

4. Inconsistencias entre las solicitudes de servicio de transporte externo versus las planillas de control del servicio de transporte externo presentan diferencias en cuanto a las horas de inicio y/o fin del recorrido.

“(...) En lo que concierne a las inconsistencias plasmadas por el organismo de control en el Cuadro No. 9 del informe preliminar vale nuevamente la pena mencionar que los formatos de “Solicitud del servicio” son documentos que permiten planear la prestación del servicio y que se elaboran bajo un supuesto de tiempo para realizar un recorrido por su parte, los formatos “lanillas de control del servicio de transporte externo”, reflejan la efectiva prestación del servicio, situación que en ningún momento evidencia la falta de coordinación y control de los servicios que presta la empresa contratista.(...)”

5. Enmendaduras y correcciones presentadas en las Planillas de Control del Servicio de Transporte Externo efectivamente prestado: Una vez realizada la revisión de los folios con corte a 30 de junio de 2019, se encontró que las planillas de control de servicio de transporte, diligenciadas por cada uno de los conductores y servidores públicos que prestaron y usaron el servicio, documentos que se convierten en los soportes de los servicios efectivamente prestados, estos presentan falencias en su diligenciamiento:

“(...) Con base en su observación, la misma es acogida, aclarando que en el manejo cotidiano se realizan los requerimientos puntuales tendientes a eliminar esta situación. Así mismo, como se aclara en el numeral anterior, en reuniones posteriores se informó a las áreas y a los conductores cómo se debían llenar las planillas para que no se generaran este tipo de situaciones, subsanándose así los posibles errores en su diligenciamiento, para así dar cumplimiento a la obligación de Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que soportan la prestación del servicio”

6. Otras irregularidades: de conformidad con los documentos revisados por el equipo auditor con corte a 30 de junio de 2019, el expediente contractual presenta una serie de irregularidades, así:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) Se evidencia mediante formato solicitud del servicio de fecha 16/05/19 cuyos conductores eran los señores Jonny Benavides y José Pira, el cual presenta cuatro requerimientos de traslados de funcionarios, sin adjuntar los soportes correspondientes, vista de los cuatro recorridos solo adjunta tres (ver folios 657, 657, 658 y 659), es decir no hay evidencia de que el cuarto servicio haya sido prestado efectivamente. (…)”

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia que la entidad confirma y reitera que algunas inconsistencias e irregularidades son producto de documentos que por error humano no se encuentran dentro del expediente contractual, otros que se desconocía la información real por parte del equipo auditor, sumado a los documentos que carecen de firmas de los responsables, no obstante, la entidad muestra intereses en seguir trabajando para corregir las inconsistencias generadas por mal diligenciamiento de los formatos y tachones (enmendaduras) entre otros.

Con lo anterior, en lo que respecta a si la SDMujer subsano o no las inconsistencias e irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del contrato 355 de 2019, al respecto e equipo auditor puntualiza:

1. Ausencia de soportes correspondiente a las obligaciones específicas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre.

La entidad refiere que por error humano dentro del expediente no reposa este documento, se evidencia además que la entidad adjunto la Ficha Técnica de Homologación – Formato FTH – 001 de la Dirección de Transporte y Transito del del vehículo de placas WLR664, así lo refiere:

*“(…) Es así que, en el caso puntual de la verificación de los documentos del vehículo de placas WLR 664, se evidencia que a folio 241 se encuentra la ficha general de revisión de los soportes entregados por el contratista, en cuyo aparte relativo a la ficha técnica de homologación se indica que “cumple”. Lo anterior, por supuesto, porque efectivamente se realizó la verificación correspondiente. **Sin embargo, por un error humano, dicho soporte no reposa en la carpeta contractual, en razón de lo cual se adjunta a la presente respuesta para su verificación. (…)**”* negrilla fuera del texto.

2. Se evidenció que en las PILA (planillas del pago de seguridad social y parafiscales) que se anexan como soporte para el primer pago correspondiente al mes de mayo, no registra aportes de los tres (3) conductores que prestaron el servicio durante el mes de mayo de 2019.

Al respecto la entidad refiere que tomo medidas en futuro para de antemano tener acceso a la información solicitada y requerida para realizar los pagos por los servicios prestados, así lo refiere cuando dice:

(…) Por lo anterior, y para subsanar esta situación, se le manifestó a la empresa que en adelante



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

los conductores que pagan sus aportes de forma independiente deberían presentar el pago de seguridad social correspondiente al mes de la prestación de los servicios. (...)

3. Se evidencian documentos soporte de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes.

Bajo este ítem la SDMujer acepta la irregularidad encontrada en el expediente contractual relacionado a documentos soporte e importantes dentro del proceso de ejecución con la ausencia de firmas, así lo dice cuando cita:

“(...) para la entidad es claro que existe un compromiso con el sistema de gestión documental y por tal motivo se acepta la observación; aclarando que ninguno de los documentos señalados ha sido objetado por otras personas para reclamar su autoría, y que la situación planteada no tenido un efecto concreto en la fase de ejecución del contrato ni para el logro de los fines de la contratación estatal. (...)”

4. Inconsistencias entre las solicitudes de servicio de transporte externo versus las planillas de control del servicio de transporte externo presentan diferencias en cuanto a las horas de inicio y/o fin del recorrido.

La entidad refiere que por error involuntario por parte de los conductores se evidencian inconsistencias en los formatos establecidos para el control del servicio de transporte terrestre prestado, así lo refiere cuando afirma:

*“(...) Respecto a la planilla del 09 de mayo de 2019, se informa que la hora de 9.15 am se colocó por un **error involuntario del conductor**, toda vez que el vehículo estuvo disponible en Casa de Todas de 8:30 a.m. a 11:36 a.m. esperando a la funcionaria que se encontraba en reunión, tal como consta en la solicitud de servicio de transporte. Así mismo en el recorrido de las 3:30 el conductor colocó la hora final en la hora de inicio. (...)”* negrilla fuera del texto.

“(...) Respecto a la planilla del 23 de mayo de 2019, en la solicitud de servicio de transporte se cometió un error al digitar la hora final del recorrido. (...)”

5. Enmendaduras y correcciones presentadas en las Planillas de Control del Servicio de Transporte Externo:

Una vez realizada la revisión de los folios con corte a 30 de junio de 2019, se encontró que las planillas de control de servicio de transporte, diligenciada por cada uno de los conductores y servidores públicos de la entidad, documentos que como ya se dijo representan los soportes idóneos de los servicios efectivamente prestados, estos presentan falencias en su diligenciamiento.

La entidad refiere que la falta de pericia por parte de algunos conductores pone de manifiesto la generación de este tipo de situaciones, evidenciadas en los tachones y



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

enmendaduras en los diferentes formatos establecidos para el control del servicio de transporte terrestre prestado, así lo refiere cuando afirma:

“(…) en el manejo cotidiano se realizan los requerimientos puntuales tendientes a eliminar esta situación. Así mismo, como se aclara en el numeral anterior, en reuniones posteriores se informó a las áreas y a los conductores cómo se debían llenar las planillas para que no se generaran este tipo de situaciones, subsanándose así los posibles errores en su diligenciamiento, para así dar cumplimiento a la obligación de Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que soportan la prestación del servicio”

6. Otras irregularidades: De conformidad con los documentos revisados por el equipo auditor con corte a 30 de junio de 2019, el expediente contractual presenta una serie de irregularidades a saber.

Así las cosas, se evidencian documentos soporte correspondiente a los formatos solicitud del servicio de fecha 16/05/19 cuyos conductores eran los señores Jonny Benavides y José Pira, del cual se había anotado la ausencia de una planilla de control, no obstante, la entidad allego tal documento subsanando la observación parcialmente, debido a que la SDMujer no se refirió en su respuesta a las demás inconsistencias e irregularidades de este ítems, lo que hacen pensar al equipo auditor que estas inconsistencias son correctas y por tanto se ratifican, estas son:

- Se observan planillas de control del servicio prestado sin los datos completos (folios 512, 514, 615 y 619), sumado al formato solicitud de prestación de servicios de fecha 21/06/19 la cual no cuenta con los datos ni firma del conductor respectivo (folio 947).
- Dentro de los formatos de solicitud e informes de supervisión del contrato se encuentran datos incorrectos, en cuanto a fechas que no corresponden a la vigencia de la ejecución del contrato, y otro que hace alusión a otro número de contrato (folios 490, 531 y 1097/R).
- Se evidencia a través de correos electrónicos, así como en las actas de supervisión del contrato, que la documentación obligatoria tanto para prestar el servicio como para realizar el pago, se entregan a destiempo u otros después de haber prestado el servicio de transporte (folios 422 y 1198).

Así las cosas, se deja en evidencia que la SDMujer acepta que se cometieron errores en algunos casos en el diligenciamiento de los formatos, así como la falta de pericia de los conductores en el diligenciamiento de los formatos, por otro lado se observa que al expediente contractual le faltan documentos físicos que como lo asegura la entidad por error involuntario no se adjuntó al expediente, igualmente se aprecia la falta de firmas en algunos documentos soportes indispensables para el trámite de los pagos de los servicios prestados, y por último la entidad hizo caso omiso a dar respuesta total al ítems número seis (6) de la presente observación, por lo anterior se deben realizar actividades adicionales de control y capacitación a los funcionarios involucrados al igual que a los conductores que prestan el servicio en relación al diligenciamiento de los formatos, así como también a contar con un expediente contractual completo, documentos totalmente diligenciados y firmados.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan completamente la observación formulada, haciéndolo solo parcial, del cual se destaca que los problemas que generaron tal observación son de tipo documental y persisten, por lo anterior se ratifica la misma y se configura un Hallazgo administrativo por inconsistencias e irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del contrato 355 de 2019.

3.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la cuantía de dieciséis millones quinientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos m/cte. (\$16.533.333) por fallas en la planeación del contrato 193 de 2019.

CONTRATO No.:	193 de 2019
TIPOLOGÍA:	Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión
MODALIDAD DE SELECCIÓN:	Contratación Directa
OBJETO:	<i>“Realizar la construcción, implementación y divulgación de los planes de acción de las Políticas Públicas a cargo de la Secretaría Distrital de la Mujer, así como apoyar la elaboración de los conceptos técnicos sobre políticas públicas que le sean solicitados a la entidad”</i>
RUBRO INICIAL:	Proyecto de Inversión 1067 <i>“Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”</i> Proyecto de Inversión 1070 <i>“Gestión del conocimiento con enfoque al género en el Distrito Capital”</i>
CONTRATISTA:	Sara Lucia Pérez Perdomo
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Diez (10) meses
VALOR TOTAL:	CIENTO VEINTICUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$124.000.000)
FORMA DE PAGO:	Se pagará a la CONTRATISTA en mensualidades vencidas cada una por valor de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$12.400.000)

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada el portal SECOP II

La Secretaria Distrital de la Mujer acorde con los estudios de necesidad suscribió el día 1 de febrero de 2019 el contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 193 con Sara Lucia Pérez Perdomo por valor de \$124.000.000, con un plazo inicial de ejecución de diez (10) meses contados a partir del 4 de febrero de 2019 fecha en la cual se suscribió el acta de inicio, con el objeto de: *“Realizar la construcción, implementación y divulgación de los planes de acción de las Políticas Públicas a cargo de la Secretaria Distrital de la Mujer, así como apoyar la elaboración de los conceptos técnicos sobre políticas públicas que le sean solicitados a la entidad”*.

Al validar el expediente contractual se evidenció que este presentó solo una duración de 1 mes y 10 días, ya que el contrato se terminó de manera anticipada a solicitud la contratista mediante comunicación con radicado 22019000996 del 4 de marzo de 2019. Seguidamente se firmó el acta de recibo final entre las partes el 6 de mayo de 2019 y se liberó el saldo correspondiente, lo cual fue confirmado por la entidad mediante oficio del 27 de mayo con radicado No. 1-2020-003252.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Tabla No. 20
Balance Económico del Contrato 193-2019

CONCEPTO	VALOR
Valor inicial del contrato	\$ 124.000.000
Valor ejecutado por el contratista entre el 04/02/2019 y 15/03/2019	\$ 16.533.333
Saldo liberado contrato segundo pago (2 días de febrero)	\$ 826.667
Saldo por liberar	\$ 106.640.000

Fuente: SDMuje Acta de Recibido Final Contrato 193-2019 - Elaboró: SDMuje

Teniendo en cuenta que el contrato no cumplió el tiempo establecido inicialmente de diez (10) meses, se solicitó a la Entidad indicar como se cubrió la necesidad descrita en los estudios previos que dieron lugar al contrato No. 193 en la cual se justifica la contratación bajo los siguientes argumentos: *“la Dirección de Gestión del Conocimiento requiere considera necesaria la presente contratación para la actualización de los indicadores a la implementación y/o seguimiento de la Política Pública de Mujeres Equidad de Género del D.C., y los objetivos del desarrollo sostenible permitiendo dar cuenta efectiva del ejercicio de los derechos por parte de las mujeres en Bogotá.(...)”* y *“la Dirección de derechos y Diseño de Política requiere la contratación de una profesional especializada que apoye la estructuración de los planes de acciones de las políticas a cargo de la Dirección (...)”* Frente a la solicitud respectiva, la entidad respondió mediante oficio del 27 de mayo de 2020 con radicado No. 1-2020-003252 lo siguiente: *“Al respecto, se precisa que el Contrato de Prestación de Servicios y Apoyo a la Gestión No. 193 de 2019 no fue sustituido por ningún otro contrato con objeto igual. Lo anterior, teniendo en cuenta que el contrato terminó anticipadamente, en razón a que la contratista asumió la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, a partir de lo cual consideró que podía adelantar las actividades que dieron origen al contrato, referido”*

En efecto se verifico la Resolución No.0085 del 27 de febrero de 2019 por medio de la cual se nombra a Sara Lucia Pérez Perdomo en el cargo de Subsecretaría de Políticas de Igualdad. Además de lo anterior, es importante precisar que en Certificado de Insuficiencia o Inexistencia de Personal con fecha del 23 de enero de 2019 se señala: *“revisada la planta de personal de la SDMuje, se evidencia que en ella no se cuenta con personal suficiente para la realización de las actividades a contratar por la entidad, para lo cual se requiere contratar la prestación de este servicio”*. Sin embargo, al validar el perfil de la funcionaria María victoria Niño Benavides (nombrada mediante Resolución No.0305 del 3 de julio de 2018) quien venía desempeñando el cargo de Subsecretaría de Políticas de Igualdad cumplía con los requisitos mínimos exigidos en los estudios previos del contrato donde se indica: *“Título profesional con tarjeta si aplica en carreras del núcleo básico del conocimiento en: antropología, ciencia política, relaciones internacionales, derecho y afines, economía, educación, filosofía, teología y afines, psicología, sociología, trabajo social y afines y título de postgrado en la modalidad de Maestría o su equivalencia (...) Experiencia profesional de 58 meses o su equivalencia”*., información que se valida mediante respuesta brindada por la entidad en oficio del 2 de junio de 2020 con radicado No.1-2020-003346 donde se adjunta la hoja de vida de la funcionaria.

Lo anterior permite observar que la funcionaria que venía desempeñando el cargo de Subsecretaría de Políticas de Igualdad podía asumir las obligaciones que derivaron el contrato,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

lo cual se ratifica, al verificar que la contratista Sara Lucía Pérez Perdomo asumió dentro del cargo de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad las actividades que venía desarrollando para dar cumplimiento a las obligaciones específicas del contrato No. 193-2019, lo que permite evidenciar que no hubo una adecuada planeación en los procesos contractuales, entre otros en los estudios previos, el análisis y demás gestiones que permitieran definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y que permitieran minimizar el riesgo de daño fiscal.

Así mismo, es importante mencionar que, aunque no se describan de forma específica en las funciones para el cargo Subsecretaria de Políticas de Igualdad en Resolución No. 358 del 18 de julio de 2016 y modificadas mediante Resolución No.096 del 4 de marzo de 2019, las obligaciones específicas que derivaron el contrato No.193, estas tienen como propósito principal la implementación, formulación, seguimiento y evaluación, entre otros de las Políticas Públicas.

Si bien es claro que cada entidad estructura el proceso de contratación de acuerdo a sus necesidades debe determinar con claridad si se requiere o no adelantar un proceso de contratación, el cual debe en todo caso sujetarse a los principios de contratación estatal. Sin embargo, no se evidencia el cumplimiento en especial del principio de planeación, ya que la contratista Sara Lucia Pérez Perdomo asume las obligaciones del contrato No. 193 dentro de su nuevo rol como Subsecretaria de Políticas de Igualdad, lo cual permite evidenciar que el contrato no era necesario desde un principio y que al contrario de lo expuesto en el Certificado de Insuficiencia o Inexistencia de personal con fecha del 23 de enero de 2019, que valida la suscripción del contrato, las obligaciones y objeto del mismo si eran desarrolladas por personal de la planta de funcionarios de la entidad, en especial por quien fungía en este momento como Subsecretaria de Políticas de Igualdad empleo; pues las funciones de un empleo público de libre nombramiento y remoción público no son adaptables o concertadas con cada funcionario, de acuerdo a sus capacidades, al contrario, cada empleo debe contar con unas funciones previamente aprobadas por la entidad y contenidas en las normas y procedimientos respectivos⁴³, por lo que su provisión solamente procederá cuando una persona cumpla con los requisitos y la idoneidad para ocupar el empleo. Con ello se quiere significar que independientemente de quien ocupara el cargo de Subsecretaría de Políticas de Igualdad, le asistía a la funcionaria el deber de cumplir con las funciones que argumentó la entidad no existía quien las cubriera en la planta de personal.

Lo anteriormente descrito permite evidenciar que no hubo una adecuada planeación en los procesos contractuales, entre otros en los estudios previos y en el análisis de las necesidades reales de la entidad que permitieran minimizar los riesgos que afecten la eficiencia, eficacia y efectividad con la que se invierten los recursos de la entidad. Por lo cual el equipo auditor considera que se presentaron debilidades en el proceso contractual, situación que puede generar hechos de riesgo en el manejo de los recursos. Esto genera adicionalmente un desgaste administrativo y un retraso en la ejecución lo cual se da por una falta de planeación

⁴³ Artículo 122 CP. No habrá **empleo público** que no tenga **funciones** detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en el proceso contractual. Como causa de las situaciones explicadas anteriormente se estima la falta de control y vigilancia en el proceso de planeación de los estudios previos, y a su vez demuestra que no hay una buena gestión en las dependencias que de manera transversal intervinieron en el proceso contractual.

Dadas estas circunstancias, este equipo auditor considera que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículos 2, 3 y 126, se ha generado un posible daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de \$16.533.333, por las razones antes expuestas.

Además, se incumplen presuntamente los literales a), e), y f) del artículo segundo de la ley 87 de 1993 acerca de proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten, Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros, Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que pueden afectar el logro de sus objetivos.

Así mismo, se infiere que presuntamente se transgrede el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, configurándose una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Con relación esta observación la Entidad indica: “se expiden las respectivas certificaciones de insuficiencia o inexistencia de personal según corresponda” mencionando la siguiente normatividad:

- “Artículo 32 numeral 3º de la Ley 80 de 1993”
- “Artículo 1º del Decreto 2209 de 1998”
- Resaltan, “Artículo 3º del Decreto 1737 de 1998, así: **Artículo 3º.-** Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán”.

Así mismo indica: “(...) Respecto de la afirmación según la cual existía personal en planta por el hecho que la servidora pública vinculada a la entidad como Subsecretaria de Políticas de Igualdad al momento de solicitar la respectiva certificación de que trata el artículo 1º del Decreto 2290 de 1998, en este caso la entonces servidora Pública María Victoria Niño Benavides, no es de recibo, toda vez que como lo prevé el artículo en mención, puede presentarse la circunstancia que habiendo personal en la planta éste no sea suficiente, como en este caso.”

“(...) Si bien es cierto que dentro de las funciones detalladas para el empleo de Subsecretario de Despacho, Código 045 Grado 08, de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, no se cuenta con funciones puntuales como aquellas obligaciones establecidas para el contrato 193 de 2019, ello no implica pero sé que quien ejerce un empleo de nivel directivo deba necesariamente gestionar todas y cada una de las tareas relacionadas con las competencias asignadas a su dependencia y respecto de todos los niveles (...)”

El responsable de cualquier dependencia, en este caso quien desempeñó el empleo de Subsecretario de Despacho, de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, requería de contar con personal de planta



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

que dentro de la dependencia respectiva apoyara la realización de las funciones asignadas, y cuando a ello hubiere lugar, también con personal que realizara actividades a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios, todo ello dirigido a atender las competencias asignadas a la dependencia que lideraba”

Seguidamente la Secretaría Distrital de la Mujer amplía la respuesta a la información solicitada mediante oficio No. 12000-2020 de la Contraloría de Bogotá de la siguiente manera:

“(…) si bien se dio por terminado el contrato 193 de 2019, se suscribió el contrato número 359 de 2019, cuyo objeto y obligaciones guardan relación directa con el objeto y obligaciones del contrato 193 de 2019.

Con relación a esto, si bien el contrato en cuestión no se reemplazó por uno similar, es de anotar que, de conformidad con el perfil y competencias de la nueva Subsecretaria de Políticas de Igualdad, y de las responsabilidades y metas de la Entidad para la vigencia 2019, se evaluaron las necesidades para el cumplimiento de las metas, en razón de lo cual se hizo una redistribución de los recursos, y se determinó adelantar una contratación con un objeto diferente (...)”

*“(…) En este sentido, si bien en los dos casos se ha observado que **no existía el personal de planta suficiente**, bajo la nueva dirección se observó que se requería adelantar el objeto y obligaciones plasmadas en el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 359 de 2019, orientadas al apoyo en la elaboración de conceptos sobre las políticas públicas que se encontraban en formulación durante la vigencia 2019, así como en la elaboración de los planes de acción de los planes de acción de las políticas públicas a cargo de la Entidad”.*

Valoración de la Respuesta del Sujeto de Control Fiscal

Analizada la respuesta dada por la entidad a esta observación, se encontró procedente mantener la incidencia fiscal con presunta incidencia disciplinaria en la cuantía de dieciséis millones quinientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos m/cte. (\$16.533.333) al considerar que si bien el cargo de Subsecretaria de Políticas de Igualdad cuenta con su manual de funciones esenciales y no expresa obligaciones específicas como lo describe el contrato 193 de 2019, y a su vez la funcionaria María Victoria Niño quien se desempeñaba en el cargo de Subsecretaria de Políticas de Igualdad contando con el perfil requerido para gestionar las obligaciones descritas considero necesario requerir apoyo en las mismas solicitando la contratación de un profesional especializado como se describe en los estudios previos, esto no desvirtúa lo expuesto por este ente de control.

Lo anterior teniendo en cuenta que la contratista Sara Lucia Pérez Perdomo al terminar de manera anticipada el contrato 193-2019 (duración de un mes y diez días) y asumir su nuevo rol en el cargo de Subsecretaria de Políticas de Igualdad asumió la gestión de las actividades que venía desarrollando en cumplimiento del contrato mencionado, como se indicó a este ente de control en oficio No.1-2020-003252 del 27 de mayo de 2020, actividades que hacen parte de los objetivos del cargo.

Se considera precisar, que si bien la Entidad en respuesta al Informe Preliminar de la Auditoría de Desempeño No. 36, profundiza la respuesta brindada al ente de control mediante oficio



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No. 1-2020-003252 manifestando “(...) si bien se dio por terminado el contrato 193 de 2019, se suscribió el contrato número 359 de 2019, cuyo objeto y obligaciones guardan relación directa con el objeto y obligaciones del contrato 193 de 2019”, esta no desvirtúa la observación planteada, ya que el contrato 359-2019 presenta unas condiciones diferentes principalmente en cuanto a la experiencia del profesional requerido, valor del contrato y el valor mensualmente pagado, como se detalla a continuación:

Comparativo contratos 193 de 2019 y 359 de 2019

OBJETO CONTRATO 193 DE 2019	OBJETO CONTRATO 359 DE 2019
Realizar la construcción, implementación y divulgación de los planes de acción de las Políticas Públicas a cargo de la Secretaría Distrital de la Mujer, así como apoyar la elaboración de los conceptos técnicos sobre políticas públicas que le sean solicitados a la entidad.	Apoyar técnicamente la elaboración, definición y divulgación de los conceptos de los planes de acción de las Políticas Públicas de los sectores de la administración distrital, así como apoyar la elaboración de los planes de acción de las Políticas Públicas a cargo de la Secretaría Distrital de la Mujer.
VALOR CONTRATO	VALOR CONTRATO
\$ 124.000.000	\$ 76.000.000
FORMA DE PAGO	FORMA DE PAGO
\$ 12.500.000	\$ 9.500.000
PERFIL PROFESIONAL REQUERIDO	PERFIL PROFESIONAL REQUERIDO
Título profesional en Ciencias Sociales y humanas en Ciencia Política, relaciones internacionales, derecho y afines; economía, administración, contaduría, ingeniería o afines; con tarjeta profesional en los casos que sea requerid, y título de posgrado en modalidad de especialización o su equivalente. Mínimo cuarenta y nueve (49) meses de experiencia profesional, o su equivalencia.	Título profesional en Ciencias Sociales y humanas en Ciencia Política, relaciones internacionales, derecho y afines; economía, administración, contaduría, ingeniería o afines; con tarjeta profesional en los casos que sea requerid, y título de posgrado en modalidad de especialización o su equivalente. Mínimo cuarenta y nueve (49) meses de experiencia profesional, o su equivalencia

Fuente: Expedientes Contractuales 193 y 359 - Elaboró Equipo Auditor

En ese aparte el organismo de control observa que no se realizó una adecuada planeación en el análisis de las necesidades reales de la entidad que permitieran minimizar el riesgo fiscal en la solicitud del contrato en apoyo de las actividades a gestionar a cargo de la Subsecretaria de Políticas de Igualdad, ya sea porque las podía asumir el funcionario a cargo al contar con el perfil requerido y/o al establecer que se podía realizar un contrato de apoyo a las actividades requeridas por un valor inferior.

Por las razones expuestas, se confirma como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria en el Informe Final y las acciones correctivas deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

3.3.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la cuantía de veinte millones ciento cincuenta mil pesos m/cte (\$20.150.000) por fallas en la planeación del contrato 312 de 2019.

CONTRATO No.:	312 de 2019
TIPOLOGÍA:	Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión
MODALIDAD DE SELECCIÓN:	Contratación Directa



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

OBJETO:	“Apoyar técnicamente la organización, consolidación y revisión de la información asociada a la fase de formulación de las Políticas Públicas a cargo de la Entidad y sus planes de acción.”
RUBRO INICIAL:	Proyecto de Inversión 1067 “Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”
CONTRATISTA:	Clara Alexandra López García
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Diez (10) meses
VALOR TOTAL:	SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$65.000.000)
FORMA DE PAGO:	Se pagará a la CONTRATISTA en mensualidades vencidas cada una por valor de SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$6.500.000)

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP II

La Secretaria Distrital de la Mujer acorde con los estudios de necesidad suscribió el día 26 de febrero de 2019 el contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No 312-2019 con Clara Alexandra López García, por valor de \$65.000.000, con un plazo inicial de ejecución de diez (10) meses contados a partir del 27 de febrero de 2019 fecha en la cual se suscribió el acta de inicio, con el objeto de: “Apoyar técnicamente la organización, consolidación y revisión de la información asociada a la fase de formulación de las Políticas Públicas a cargo de la Entidad y sus planes de acción”.

Al validar el expediente contractual se evidencio que este contrato presento solo una duración de tres (3) meses y tres (3) días, ya que el contrato se terminó de manera anticipada a solicitud la contratista mediante comunicación con radicado 2-2019-002507 del 22 de mayo de 2019. Seguidamente se firmó el acta de recibo final entre las partes el 19 de julio de 2019 y se liberó el saldo correspondiente, lo cual fue confirmado por la entidad mediante oficio del 27 de mayo con radicado No. 1-2020-003252.

Tabla No. 21
Balance Económico del Contrato 312-2019

CONCEPTO	Cifra en pesos	
	VALOR	
Valor inicial del contrato	\$ 65.000.000	
Valor ejecutado por el contratista entre el 26/02/2019 y 31/05/2019	\$ 20.150.000	
Saldo liberado contrato segundo pago	\$ 433.333	
Saldo a liberar	\$ 44.416.667	

Fuente: SDMujer Acta de Recibido Final Contrato 312-2019 - Elaboró: SDMujer

Teniendo en cuenta que el contrato no cumplió el tiempo establecido de diez (10) meses, se solicitó a la entidad indicar como se cubrió la necesidad descrita en los estudios previos que dieron lugar al contrato No. 312-2019, a lo cual indico la mediante oficio del 27 de mayo de 2020 con radicado No. 1-2020-003252 lo siguiente: “no fue sustituido por ningún otro contrato con objeto igual. Lo anterior, teniendo en cuenta que el contrato terminó anticipadamente, en razón a que la contratista asumiría la Dirección de Derechos y Diseño de Política, a partir de lo cual se consideró que podía adelantar las actividades que dieron origen al contrato, referido”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En efecto se verifico la Resolución No.0196 del 17 de mayo de 2019 por medio de la cual se nombra a Clara Alexandra López García en el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Política.

Además de lo anterior, es importante precisar que en Certificado de Insuficiencia o Inexistencia de Personal con fecha del 25 de febrero de 2019 se señala: *“revisada la planta de personal de la SDMujer, se evidencia que en ella no se cuenta con personal suficiente para la realización de las actividades a contratar por la entidad, para lo cual se requiere contratar la prestación de este servicio”*. Sin embargo, al validar el perfil de la funcionaria Andrea Paola Tinoco Cote (nombrada mediante Resolución No.0315 del 5 de julio de 2018) quien venía desempeñando el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Política cumplía con los requisitos mínimos exigidos en los estudios previos del contrato donde se indica: *“Título profesional en Ciencias Sociales, derecho, ciencias políticas, administración con tarjeta profesional en los casos que sea requerido y título de postgrado en la modalidad de especialización o su equivalente (...) Experiencia profesional de 21 meses o su equivalencia”*., información que se valida mediante respuesta brindada por la entidad en oficio del 2 de junio de 2020 con radicado No.1-2020-003346 donde se adjunta la hoja de vida de la funcionaria.

Lo anterior permite observar que la funcionaria podía asumir las obligaciones que derivaron el contrato, lo cual se ratifica, al verificar que la contratista Clara Alexandra López García asumió dentro del cargo de la Directora de Derechos y Diseño de Política las actividades que venía desarrollando para dar cumplimiento a las obligaciones específicas del contrato No. 312-2019, lo que permite evidenciar que no hubo una adecuada planeación en los procesos contractuales, entre otros en los estudios previos, el análisis y demás gestiones que permitieran definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y que permitieran minimizar el riesgo de daño fiscal.

Así mismo, es importante mencionar que, aunque no se describan de forma específica en las funciones para el cargo Directora de Derechos y Diseño de Política en Resolución No. 358 del 18 de julio de 2016 y modificadas mediante Resolución No.096 del 4 de marzo de 2019, las obligaciones específicas que derivaron el contrato No.193, estas tienen como propósito principal el diseño, la implementación, formulación, seguimiento y evaluación, entre otros de las Políticas Públicas.

Si bien es claro que cada entidad estructura el proceso de contratación de acuerdo a sus necesidades debe determinar con claridad si se requiere o no adelantar un proceso de contratación, el cual debe en todo caso sujetarse a los principios de contratación estatal. Sin embargo, no se evidencia el cumplimiento en especial del principio de planeación, ya que la contratista Clara Alexandra López García asumió las obligaciones específicas del contrato No.312 dentro de su nuevo rol como Directora de Derechos y Diseño de Políticas, lo cual permite evidenciar que el contrato no era necesario desde un principio y que a contrario de lo expuesto en el Certificado de Insuficiencia o Inexistencia de Personal con fecha del 25 de febrero de 2019, que valida la suscripción del contrato, las obligaciones y objeto del mismo si



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

eran desarrolladas por personal de la planta de funcionarios de la entidad, en especial por quien fungía en este momento como Directora de Derechos y Diseño de Política; pues las funciones de un empleo público de libre nombramiento y remoción público no son adaptables o concertadas con cada funcionario, de acuerdo a sus capacidades, al contrario, cada empleo debe contar con unas funciones previamente aprobadas por la entidad y contenidas en las normas y procedimientos respectivos⁴⁴, por lo que su provisión solamente procederá cuando una persona cumpla con los requisitos y la idoneidad para ocupar el empleo. Con ello se quiere significar que independientemente de quien ocupara el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Política, le asistía a la funcionaria el deber de cumplir con las funciones que argumentó la entidad no existía quien las cubriera en la planta de personal.

Lo anteriormente descrito permite evidenciar que no hubo una adecuada planeación en los procesos contractuales, entre otros en los estudios previos y en el análisis de las necesidades reales de la entidad que permitieran minimizar los riesgos que afecten la eficiencia, eficacia y efectividad con la que se invierten los recursos de la entidad. Por lo cual el equipo auditor considera que se presentaron debilidades en el proceso contractual, situación que puede generar hechos de riesgo en el manejo de los recursos. Esto genera adicionalmente un desgaste administrativo y un retraso en la ejecución lo cual se da por una falta de planeación en el proceso contractual. Como causa de las situaciones explicadas anteriormente se estima la falta de control y vigilancia en el proceso de planeación de los estudios previos, y a su vez demuestra que no hay una buena gestión en las dependencias que de manera transversal intervinieron en el proceso contractual.

Dadas estas circunstancias, este equipo auditor considera que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 modificada por el Decreto 403 de 2020, se ha generado un posible daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de \$20.150.000, por las razones antes expuestas.

Además, se incumplen presuntamente los literales a), e), y f) del artículo segundo de la ley 87 de 1993 acerca de proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten, Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros, Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que pueden afectar el logro de sus objetivos.

Así mismo, se infiere que presuntamente se transgrede el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, configurándose una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

⁴⁴ Artículo 122 CP. No habrá **empleo público** que no tenga **funciones** detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En este aparte la entidad indica: “se expiden las respectivas certificaciones de insuficiencia o inexistencia de personal según corresponda” precisando lo establecido en la siguiente normatividad:

- *“Artículo 32 numeral 3º de la Ley 80 de 1993”*
- *“Artículo 1º del Decreto 2209 de 1998”*
- *Resaltan, “Artículo 3º del Decreto 1737 de 1998, así: **“Artículo 3º.- Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán”.***

Así Mismo indica “ (...) Respecto de la afirmación según la cual existía personal en planta por el hecho que la servidora pública vinculada a la entidad como Directora Técnica de la Dirección de Derechos y Diseño de Políticas al momento de solicitar la respectiva certificación de que trata el artículo 1º del Decreto 2290 de 1998, en este caso la entonces servidora Pública Ana Paola Tinoco Cote, no es de recibo, toda vez que como lo prevé el artículo en mención, puede presentarse la circunstancia que habiendo personal en la planta éste no sea suficiente, como en este caso.”

“(…) Si bien es cierto que dentro de las funciones detalladas para el empleo de Director Técnico Código 009, Grado 006, de la Dirección de Derechos y Diseño de Políticas, no se cuenta con función puntuales como aquellas obligaciones establecidas para el contrato 312 de 2019, ello no implica per sé que quien ejerce un empleo de nivel directivo deba necesariamente gestionar todas y cada una de las tareas relacionadas con las competencias asignadas a su dependencia y respecto de todos los niveles. Antes bien, por ello existe diferenciación entre las funciones asignadas tanto de manera general como específica, entre los niveles y grados salariales”.

El responsable de cualquier dependencia, en este caso quien desempeñó el empleo de Director Técnico de la Dirección de Derechos y Diseño de Política, requería de contar con personal de planta que dentro de la dependencia respectiva apoyara la realización de las funciones asignadas, y cuando a ello hubiere lugar, también con personal que realizara actividades a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios, todo ello dirigido a atender las competencias asignadas a la dependencia que lideraba”

Seguidamente la Secretaría Distrital de la Mujer amplía la respuesta a la información solicitada mediante oficio No. 12000-2020 de la Contraloría de Bogotá de la siguiente manera:

“(…) si bien se dio por terminado el contrato 312 de 2019, se suscribió el contrato número 394 de 2019, con el propósito de dar continuidad a lo inicialmente contratado y requerido.

Con relación a esto, si bien el contrato no se reemplazó con el mismo objeto contractual, es de anotar que se evaluaron las necesidades para el cumplimiento de las metas, se hizo una redistribución de los recursos, y se determinó adelantar una contratación con un objeto diferente (...)”

Dado que en el marco del contrato 312 de 2019 ya se habían presentado en primera versión los documentos Diagnósticos e Identificación de Factores Estratégicos de la actualización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género a la Secretaría Distrital de Planeación, las necesidades de la Dirección de Derechos y Diseño de Política cambiaron y se determinó que se requerían otras actividades de apoyo para continuar con el proceso de formulación de políticas el cumplimiento de las metas y se ajustaron los recursos”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Análisis de la Respuesta del Sujeto de Control Fiscal

Analizada la respuesta dada por la entidad a esta observación, se encontró procedente mantener la incidencia fiscal con presunta incidencia disciplinaria en la cuantía veinte millones ciento cincuenta mil pesos m/cte. (\$20.150.000) al considerar que si bien el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Políticas cuenta con su manual de funciones esenciales y no expresa obligaciones específicas como lo describe el contrato 312 de 2019, y a su vez la funcionaria Ana Paola Tinoco Cote quien se desempeñaba en el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Políticas contando con el perfil requerido para gestionar las obligaciones descritas considero necesario requerir apoyo en las mismas solicitando la contratación de un profesional especializado como se describe en los estudios previos, esto no desvirtúa lo expuesto por este ente de control.

Lo anterior teniendo en cuenta que la contratista Clara Alexandra López García al terminar de manera anticipada el contrato 193-2019 (duración de un tres meses y tres días) y asumir su nuevo rol en el cargo de Directora de Derechos y Diseño de Políticas asumió la gestión de las actividades que venía desarrollando en cumplimiento del contrato mencionado, como se indica a este ente de control en oficio No.1-2020-003252 del 27 de mayo de 2020, actividades que hacen parte de los objetivos del cargo.

Se considera precisar, que si bien la Entidad en respuesta al Informe Preliminar de la Auditoría de Desempeño No. 36, profundiza la respuesta brindada al ente de control mediante oficio No. 1-2020-003252 manifestando “(...) si bien se dio por terminado el contrato 312 de 2019, se suscribió el contrato número 394 de 2019, con el propósito de dar continuidad a lo inicialmente contratado y requerido” esta no desvirtúa la observación planteada, ya que el contrato 394-2019 presenta unas condiciones diferentes principalmente en cuanto a la experiencia del profesional requerido, valor del contrato y el valor mensualmente pagado, como se detalla a continuación:

Comparativo contratos 312 de 2019 y 394 de 2019

OBJETO CONTRATO 312 DE 2019	OBJETO CONTRATO 394 DE 2019
Apoyar técnicamente la organización, consolidación y revisión de la información asociada a la fase de formulación de las Políticas Públicas a cargo de la Entidad y sus planes de acción.	Apoyar técnicamente el proceso asociado a la fase de formulación de las políticas públicas a cargo de la entidad.
VALOR CONTRATO	VALOR CONTRATO
\$ 65.000.000	\$ 21.000.000
FORMA DE PAGO	FORMA DE PAGO
\$ 6.500.000	\$ 3.500.000
PERFIL PROFESIONAL REQUERIDO	PERFIL PROFESIONAL REQUERIDO
Título profesional en Ciencias Sociales, derecho, ciencias políticas, administración con tarjeta profesional en los casos que sea requerido y título de postgrado en la modalidad de especialización o su equivalente. Experiencia profesional de 21 meses, o su equivalencia	Título profesional en Ciencias Sociales, Derecho, Ciencias Políticas, Administración con tarjeta profesional en los casos que sea requerido. Mínimo doce (12) meses de experiencia profesional.

Fuente: Expedientes Contractuales 312 y 394 - Elaboró Equipo Auditor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En ese aparte el organismo de control observa que no se realizó una adecuada planeación en el análisis de las necesidades reales de la entidad que permitieran minimizar el riesgo fiscal en la solicitud del contrato en apoyo de las actividades a gestionar a cargo de la Dirección de Derechos y Diseño de Política, ya sea porque las podía asumir el funcionario a cargo al contar con el perfil requerido y/o al establecer que se podía realizar un contrato de apoyo a las actividades requeridas por un valor inferior.

Por las razones expuestas, se confirma como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria en el Informe Final y las acciones correctivas deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

3.3.6 Hallazgo administrativo por fallas en la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato 359 de 2019.

CONTRATO No.:	359 de 2019
TIPOLOGÍA:	Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión
MODALIDAD DE SELECCIÓN:	Contratación Directa
OBJETO:	<i>“Apoyar técnicamente la elaboración, definición y divulgación de los conceptos de los planes de acción de las Políticas Públicas de los sectores de la administración distrital, así como apoyar la elaboración de los planes de acción de la Políticas Públicas a cargo de la Secretaría Distrital de la Mujer.”</i>
RUBRO INICIAL:	Proyecto de Inversión 1067 “Mujeres protagonistas, activas y empoderadas” Proyecto de Inversión 1070 “Gestión del conocimiento con enfoque al género en el Distrito Capital”
CONTRATISTA:	Diana Mabel Vargas González
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Ocho (8) meses
VALOR TOTAL:	SETENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$76.000.000)
FORMA DE PAGO:	Se pagará a la CONTRATISTA en mensualidades vencidas cada una por valor de NUEVE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$9.500.000)
CEDIDO A:	Contrato Cedido a Luis Fernanda Benavides Reina el 27 de agosto de 2019.

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP II

La Secretaría Distrital de la Mujer el día 6 de mayo de 2019 suscribió el contrato 359-2019 con Diana Mabel Vargas González, por valor de \$76.000.000, con un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir del 7 de mayo de 2019, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio, con el objeto de: *“Apoyar técnicamente la elaboración, definición y divulgación de los conceptos de los planes de acción de las Políticas Públicas de los sectores de la administración distrital, así como apoyar la elaboración de los planes de acción de la Políticas Públicas a cargo de la Secretaría Distrital de la Mujer”*.

En revisión del expediente contractual se evidenció que la contratista Diana Mabel Vargas González solicitó la terminación del contrato de manera anticipada expresando en la misma



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

solicitud que el contrato fuera Cedido en las mismas condiciones a partir del 27 de agosto de 2019, mediante oficio del 20 de agosto de 2019 con radicado No. 2-2019-004317. Situación que fue aceptada por la SDMujer como se evidencia en Solicitud de Cesión de Contratos a folio 139 del expediente contractual, seguidamente se realiza documento Otrosí de Cesión del contrato 359-2019 a Luis Fernanda Benavides Reina el cual se encuentra a folio 209 del expediente contractual.

Una vez validado los informes de gestión entregados por las dos (2) contratistas en cada una de las cuentas de cobro y los cuales fueron aprobados por el Supervisor del contrato, informe que dan lugar del cumplimiento de las obligaciones, se evidencia la falta de continuidad en las actividades que venía realizando la primera contratista frente a las desarrolladas por la segunda contratista para cada uno de los periodos, lo cual no permite desarrollar el objeto contractual correctamente.

Lo anterior principalmente se visualiza en el cumplimiento de las obligaciones 1 y 2 del contrato como se muestra a continuación:

Cuadro No. 10
Informes de las Obligaciones de las Contratistas

OBLIGACIONES	ENTREGABLE Diana Mabel Vargas González	ENTREGABLE Luis Fernanda Benavides R
1. Apoyar técnicamente la elaboración y definición de la batería de indicadores del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del D.C., de acuerdo con la actualización de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género.	mayo: reunión indicadores plan publicaciones. Junio: cronograma procedimientos publicaciones e indicadores	octubre: documento borrador de procedimiento para la actualización periódica de indicadores noviembre: documento borrador de procedimiento para la actualización periódica de indicadores diciembre: documento final procedimiento para el levantamiento y actualización de indicadores
2. Apoyar técnicamente el seguimiento al cumplimiento del Plan Anual de Publicaciones de la Dirección de Gestión del Conocimiento.	mayo: reunión indicadores plan publicaciones. Junio: cronograma procedimientos publicaciones e indicadores. Julio: cruce de variables manual líneas editoriales. Diagrama de flujo procedimiento líneas editoriales. Agosto: borrador procedimientos líneas editoriales. avance diagrama de flujo, remisión documentos avance procedimiento líneas editoriales	diciembre: documento de procedimiento para las publicaciones de la dirección según las indicaciones recibidas
3. Apoyar el proceso de seguimiento, reportes e informes, sobre el avance de las Políticas Públicas a cargo de la Dirección de Derechos y Diseño de Política.	junio: reunión revisión procedimiento seguimiento y evaluación PPMYEG	septiembre: matriz con información consolidada. Actividades de socialización de avance de formulación de las políticas públicas. Octubre: participación reunión consejo para presentar los avances de la PPMYEG noviembre: participación reunión consejo para presentar los avances de la PPMYEG. diciembre: presentación en su segunda versión para reunión del Consejo. asistencia a reuniones

Fuente: Expediente Contrato 359-2019 - Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Esto lleva a que se presenten inconsistencias o debilidades en el suministro de la información requerida del contrato No.359-2019, así como la presunta carencia de controles por parte de los supervisores o administradores de los contratos, afecta el principio de Planeación de la organización, si bien es claro para este organismo de control que la ausencia de soportes documentales no genera ningún tipo de responsabilidad fiscal, si puede ser óbice para otro tipo de responsabilidades internas de la organización y muestra la falencia del seguimiento del control administrativo que debe ejecutar el supervisor y la dirección de control interno, sin perjuicio de la naturaleza jurídica del sujeto de control.

Por tanto, corresponde al supervisor llevar a cabo la vigilancia de la ejecución del contrato, en los términos previstos en el mismo y, en caso de registrarse el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista o la mora en su ejecución, informar oportunamente a la Dirección de Contratación, con el propósito de obtener la asesoría legal necesaria y tomar de manera conjunta, las acciones que correspondan, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y artículo 87 de la ley 1474 de 2011.

La situación anterior trasgrede lo establecido en la Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84.

Respuesta de la Entidad

En este punto la entidad indica: *“es pertinente indicar que con relación a la cesión del contrato 359 de 2019 que las obligaciones suscritas mantuvieron continuidad dentro de los plazos establecidos para la ejecución del contrato, de tal forma que las obligaciones y actividades asociadas a éste se cumplieron dentro del plazo establecido tal como se indica en el informe final del contrato”.*

En este orden de ideas el contrato sobre el que hace las observaciones el órgano de control es un contrato de ejecución sucesiva periódica y por lo tanto las obligaciones y actividades asociadas no se cumplen en periodos consecutivos sino dentro del plazo determinado para la ejecución del contrato.”

Valoración de la Respuesta del Sujeto de Control Fiscal

Analizada la respuesta entregada por la entidad se mantiene la observación administrativa al considerar que si bien es cierto el contrato se ejecutó dentro de su plazo establecido y se presentó un informe final que presenta el desarrollo de diferentes actividades para cada una de las obligaciones, no se observa una continuidad en el desarrollo de las actividades realizadas por las dos contratistas en el desarrollo del contrato.

Por lo anterior se confirma la observación a título de hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.7 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la suscripción de los contratos 094-131-160 de 2019. Observación desvirtuada.

La Secretaría Distrital de la Mujer suscribió el contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 094 de 2019 con CAROLINA MORENO LÓPEZ, cuyo objeto *“Apoyar la coordinación de las acciones que la Secretaria Distrital de la Mujer adelanta en el marco del proceso de formulación y actualización de las políticas públicas a cargo de la Dirección de Derechos y Diseño de Política”*, suscrito el 21 de enero de 2019 para un plazo de ejecución de once (11) meses por un valor de setenta y nueve millones trescientos diez mil pesos m/cte (\$79.310.000).

De la revisión exhaustiva a la documental del contrato se pudo observar una serie de incongruencias, y falta de claridad en el objeto del contrato y las obligaciones a desarrollar frente a la necesidad descrita en los estudios previos, los cuales hacen referencia al Proyecto *“1067 Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas”* para el cumplimiento de dos metas i) Formular y acompañar técnicamente un plan de igualdad de oportunidades para su implementación ii) Diseñar e implementar la Política Intersectorial de Abordaje de la Prostitución; metas estas que no fueron contempladas en la ejecución del contrato, situación que impidió el cumplimiento del objetivo de la actualización del *“Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad y Género”*, para la consecución del documento final del PIOEG como instrumento fundamental de las políticas públicas de la entidad y determinadas en el Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*.

En relación con los contratos Nos. 160 y 131 de 2019 se evidenció que el objeto a ejecutar para ambos *“documentos técnicos para la fase agenda pública y para la fase de formulación, requeridos para las Políticas Públicas a cargo de la Dirección de Derechos y Diseño de Política”*. fue direccionado también para apoyar el proyecto *“1067 Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas”* para el cumplimiento de dos metas i) Formular y acompañar técnicamente un plan de igualdad de oportunidades para su implementación ii) Diseñar e implementar la Política Intersectorial de Abordaje de la Prostitución; con la salvedad que el producto a presentar como insumo para este proyecto consistía en la elaboración de documentos técnicos,

Así las cosas, el control fiscal de integralidad a los negocios jurídicos celebrados establecen que si bien las actividades se encaminaron al desarrollo de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo, a la fecha no hay un documento en firme que dé cuenta del valor agregado y definido a las mujeres frente a la operatividad de una política clara y real para las mismas, luego entonces, si bien la misionalidad de la Secretaria Distrital de la Mujer está destinada al empoderamiento individual y colectivo, este atraso impide la ejecución de una política verdadera para la Equidad y Género en el Distrito Capital

Los hechos antes descritos se generan por la falta de planeación y los estudios de necesidad en la fase precontractual, habida cuenta, que los resultados en las obligaciones establecidas en la ejecución de los contratos no aportan a la entidad el cumplimiento de las políticas públicas inherentes a su misionalidad, y por ende los recursos públicos destinados a las metas



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

sociales, no se invirtieron con la eficiencia y eficacia requerida, con el consecuente perjuicio para que las destinatarias de los mismos, se beneficien en su vida social acorde con lo propuesto en las metas del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*.

En este sentir, debemos recordar que la falta de planeación demuestra la ausencia de una buena gestión en las dependencias que tienen el resorte del cumplimiento de las metas propuestas, así lo señaló el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2013, CP: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicado No. 27315, en relación con el principio de planeación: *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público: en otras palabras. El ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales”*¹

Adicionalmente se demuestra la falencia de Control Interno porque acorde con lo estatuido en el artículo 2 de la Ley 87 del 1996 *“Por lo cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”* su numeral b) determina *“Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional”*.

De igual forma se trasgreden los preceptos contenidos en el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 del 2002. *“Faltas Gravísimas” 31. “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”*

Así las cosas, se formula esta observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria para que se estructure un Plan de Mejoramiento en el cual se adopten las medidas correctivas necesarias por la SDMujer, y se adelante una planeación orientada a las buenas prácticas contractuales y demás disposiciones concordantes como también en el cuidado y la salvaguarda del patrimonio público distrital y en consonancia con la política institucional de la Contraloría de Bogotá, principios 8 y 9 del Plan Estratégico Institucional. *“8. Como aliada incentivará la cultura de planes de mejoramiento, convertidos en herramienta de orientación permanente hacia la excelencia administrativa. 9. Como aliada se apoyará en las oficinas de control interno de las entidades para que se consoliden como instancias de autocontrol”*.

Valoración de la respuesta de sujeto de vigilancia y control fiscal

Observación desvirtuada. Conforme a la respuesta emitida por el sujeto de control, nos permitimos manifestar que analizados los argumentos esgrimidos por la Secretaría Distrital de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

la Mujer SDMujer se evidencia que los contratos 094-131-160 de 2019, aportaron positivamente para avanzar en el proceso de formulación tanto de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género como de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se desvirtúa la observación administrativa con presunta *incidencia disciplinaria* y se retira la observación de este informe.

3.3.8 Observación administrativa con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, en cuantía de \$766.357 por no existir registro y evidencia de cobro o deducción en el pago por compensación de la sanción pecuniaria impuesta en el contrato de prestación de servicios no. 367 de 2019. Observación desvirtuada.

La Secretaria Distrital de la Mujer SDMujer suscribió el contrato de Prestación de Servicios No. 367 de 2019 con la firma Royal Park Ltda con n.i.t. 800.184.306-1, representante legal Henry Bzurto Narváez con cédula de ciudadanía 19.112.491 de Bogotá, para desarrollar el objeto contractual “*Prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o de apoyo que adelante la Secretaría Distrital de la Mujer en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con el anexo técnico y la oferta presentada por el contratista*”. El valor del contrato fue de \$701.215.961 para un plazo de ejecución de 7 meses y 9 días iniciando su fase de ejecución el 22 de mayo de 2019 y terminando el 31 de diciembre del mismo año.

Este contrato dentro de su estructura precontractual, contractual y postcontractual acorde con la misionalidad de la Secretaría Distrital de la Mujer se direccionó a prestar el apoyo logístico para cada uno de los eventos que realice la Secretaria Distrital de la Mujer en la jurisdicción que permita el cubrimiento o cobertura de las 20 localidades del Distrito Capital, para el ejercicio de buscar fortalecer las capacidades y habilidades de las mujeres, para la exigibilidad de sus derechos. Para tal efecto, a las actividades propuestas se acompaña el suministro de refrigerios, sillas, carpas, manteles, mesas, sonido, catering, profesionales médicos, enfermeros, personal de apoyo, entre otros.

La cuantificación de los refrigerios no suministrados en algunos eventos del mes de junio, julio y agosto de 2019 generó que el sujeto de control expidiera la resolución 0350 del 13 de septiembre de 2019 “*Por la cual se declara el incumplimiento Parcial del Contrato No. 367 de 2019 y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria*”. Este acto administrativo dispuso que el porcentaje de incumplimiento parcial del contrato para los meses de junio, julio y los 12 días ejecutados del mes de agosto corresponde a un porcentaje de incumplimiento parcial del contrato del 0.001 %, es decir que en términos patrimoniales el valor de la penalidad a aplicar corresponde a setecientos sesenta y seis mil trescientos cincuenta y siete pesos m/cte (\$766.357).

Una vez efectuado el control fiscal de integralidad al contrato de prestación de servicios No. 367 de 2019 se evidenció un daño patrimonial en cuantía de setecientos sesenta y seis mil trescientos cincuenta y siete pesos m/cte (\$766.357) por el incumplimiento parcial del contrato y habida cuenta que en la evaluación documental al expediente contentivo del contrato y a las



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

39 órdenes de pago giradas y suscritas a favor del contratista, no hay registro ni deducción de los pagos por compensación de la sanción pecuniaria – multa impuesta a la firma contratista Royal Park, transgrediendo lo imperativo ordenado en el parágrafo primero del artículo segundo de la resolución No. 0350 que dispuso “ *El valor de la sanción impuesta a través de la presente resolución deberá ser descontada de los pagos a favor del contratista ROYAL PARK LTDA, **una vez se encuentre en firme el presente acto administrativo** en virtud de la figura jurídica de la compensación de deudas, para lo cual, la Dirección de Contratación remitirá a la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera copia de este acto administrativo y de la constancia de ejecutoria.*” La negrilla y el subrayado es fuera de texto.

Aquí es necesario precisar que la constancia de firmeza del acto administrativo se surtió el 31 de octubre de 2019 y a la fecha no se ha efectuado el pago por compensación, situación que además se enmarca en la transgresión del numeral 1 del artículo 26 de la ley 80 de 1993 que determina con claridad que en virtud del principio de responsabilidad los servidores públicos, están obligados entre otros a “*buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato*”

Este hecho fiscal dentro del componente de integralidad se tipifica en la disposición normativa del artículo 6 de la ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículos 2, 3 y 126,⁴⁵ al considerarse un daño patrimonial a título de perjuicio *por una gestión fiscal inoportuna. De igual manera se transgrede el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, principalmente en sus numerales a. “Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

Incluso, la falta de control y vigilancia para propender por un oportuno cobro pecuniario estimado en un acto administrativo demuestra ausencia de una buena gestión en las diferentes dependencias que de manera transversal intervienen en todo el proceso contractual. Así lo definió el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2013, CP: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicado No. 27315, en relación con el principio de planeación: “*De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público: en otras palabras. El ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva*

⁴⁵ “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales*⁴⁶.

Además, la presunta incidencia disciplinaria se tipifica en el desconocimiento del principio de responsabilidad al no ejercerse la acción de cobro o deducción de la multa, enmarcándose esta conducta en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Ahora bien, la ejecución de contratos sin el cumplimiento obligacional estricto como ocurrió para este caso conduce a la afectación de los fines esenciales del Estado que se persiguen con la contratación estatal y lesiona patrimonialmente a la Secretaría Distrital de la Mujer además de las incidencias fiscales y presuntas disciplinarias y penales.

Bajo las anteriores consideraciones, este organismo de control fiscalizador formula esta observación administrativa con incidencia fiscal y presunta disciplinaria para que se estructure un Plan de Mejoramiento que adopte las acciones necesarias por la SDMujer en el cuidado y la salvaguarda del patrimonio público distrital y en consonancia con la política institucional de la Contraloría de Bogotá, principios 8 y 9 del Plan Estratégico Institucional. “8. Como aliada incentivará la cultura de planes de mejoramiento, convertidos en herramienta de orientación permanente hacia la excelencia administrativa. 9. Como aliada se apoyará en las oficinas de control interno de las entidades para que se consoliden como instancias de autocontrol”.

Valoración de la respuesta de sujeto de vigilancia y control fiscal

Observación desvirtuada. Efectuado el análisis de la respuesta allegada por la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer se evidencia que la compensación de deudas, ordenada mediante Resolución 0350 del 13 de septiembre de 2019 “*Por la cual se declara el incumplimiento parcial del contrato No. 367 de 2019 y hace efectiva la cláusula penal pecuniaria*”, se surtió con la orden de pago 4147 por cuarenta y ocho millones setecientos dieciséis mil ciento cincuenta y cuatro pesos m/cte (\$48.716.154) del 18 de diciembre de 2019 como obra a folio 3.180 del expediente contentivo del contrato 367 de 2019.

Adicionalmente es necesario recabar que las facturas No. 3519 por valor de veintiséis millones quinientos cuarenta y dos mil trescientos once pesos m/cte (\$ 26.542.311) y No. 3520 por valor de veintidós millones novecientos cuarenta mil doscientos pesos m/cte (\$22.940.200) ascienden a la suma de cuarenta y nueve millones cuatrocientos ochenta y dos mil quinientos once pesos m/cte (\$49.482.511), destacándose que sobre este valor de facturas con sus debidos soportes se descontó el pago de setecientos sesenta y seis mil trescientos cincuenta y siete pesos m/cte (\$766.357).

⁴⁶Santofimio Gamboa, J.O. 2010, PAG 72



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El certificado de cumplimiento de supervisión obrante a folio 3.181 del pago No. 6 del mes de octubre de 2019 respaldado con el rubro 7527-129 determinó que *"se pagan las facturas 3519 y 3520, correspondientes al mes de octubre y así mismo se descuenta \$766.35 (...)"*.

Así las cosas, verificados los soportes, se aceptan los argumentos expuestos y se desvirtúa la observación administrativa con *incidencia fiscal y presunta disciplinaria en cuantía de \$766.357, tal como obra en los documentos que reflejan las facturas de venta ya descritas a folios 3185 a 3188 para la factura 3520 y a folios 3370 a 3372 para la factura de venta No. 3519*

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE OBSERVACIÓN	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
ADMINISTRATIVOS	13	N.A	3.1.1	3.1.2	3.1.3
			3.2.1	3.2.3	3.2.4
			3.2.5	3.3.1	3.3.2
			3.3.3	3.3.4	3.3.5



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

			3.3.6		
DISCIPLINARIOS	7	N.A	3.1.1 3.2.5 3.3.5	3.1.2 3.3.1	3.2.3 3.3.4
PENALES	0	N.A			
FISCALES	3	\$ 24.303.231 \$ 16.533.333 \$ 20.150.000	3.3.1	3.3.4	3.3.5