

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER- SDMujer

REVISION SELECTIVA A LA CONTRATACIÓN DEL PROYECTO 1068 -  
“BOGOTÁ TERRITORIO SEGURO Y SIN VIOLENCIAS CONTRA LAS  
MUJERES”

CODIGO DE AUDITORIA 32

Período Auditado: Vigencia 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá D.C, Octubre de 2018

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá

Andrés Castro Franco  
Contralor Auxiliar

Ángela Beatriz Rojas Pinto  
Directora Sectorial

Paula Andrea Puentes Guevara  
Asesora

Equipo de Auditoría

Juan Guillermo Salazar Arboleda      Gerente 039-1

Jorge Mario Correa Niño      Profesional Especializado 222-07  
Beatriz Oliva Medellín Santana      Profesional Universitario 219-03  
Argemiro Castellanos Salazar      Profesional Universitario 219-03

Apoyo:  
Andrea Díaz Londoño      Contratista

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b>CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>7</b>
2.1	IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA.....	7
<b>3</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION Y DE SUBASTA INVERSA.....</b>	<b>9</b>
3.1.1	Hallazgo administrativo por deficiencias en la supervisión del contrato No. 190 de 2017 al detectarse la inadecuada publicación del contrato en el SECOP y las inconsistencias en los datos reportados por la contratista en los Informes de Actividades presentados para tramitar los pagos.....	9
3.1.2	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$182.425.293, por el incumplimiento de la meta No. 2 del proyecto 1068 “Bogotá Territorio Seguro y Sin violencia contra las mujeres”.....	13
3.1.3	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por la no publicación de documentos en el SECOP I del Contrato 320 de 2017 suscrito entre la Secretaria Distrital de la Mujer y la Organización de Transportes ORT S.A.S.....	21
3.1.4	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por el no cumplimiento de lo estipulado en el Pliego de Condiciones definitivo y lo propuesto en la Oferta Final presentada por la Organización de Transportes ORT S.A.S. durante la ejecución del Contrato 320 de 2017.....	24
3.1.5	Hallazgo administrativo por carencia de documentos idóneos que sirvan como soporte de la ejecución de las actividades pactadas en el contrato 192/2017.....	28
	<b>ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>29</b>

## 1 CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE AUDITORÍA 32

Bogotá D.C.

Doctora  
ANGELA ANZOLA DE TORO  
Secretaria  
Secretaría Distrital de la Mujer  
Código Postal 101321  
Bogotá D.C.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993 y Ley 1474 de 2011, practicó Auditoría de Desempeño a la Secretaría Distrital de la Mujer, a la vigencia 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión contractual adelantada para la ejecución del proyecto de inversión 1068 *“Bogotá Territorio Seguro y Sin Violencias contra las Mujeres”* del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para todos”*.

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 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 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 la gestión contractual y el cumplimiento de

las disposiciones legales en la materia, 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 ANÁLISIS EFECTUADO**

Como resultado de la auditoría adelantada este organismo de control conceptúa que la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer respecto a los recursos ejecutados con la contratación evaluada para la ejecución del proyecto de inversión 1068; no se ajustó en su totalidad con la aplicación de los principios evaluados; teniendo en cuenta que la meta No. 2 *“Capacitar 1.611 servidores y servidoras profesionales en derecho en temáticas de mujer y género”*, no se cumplió, como se analizó en la observación formulada; por otra parte, resultado de la revisión a los contratos seleccionados, se detectaron falencias en la supervisión, que evidenciaron que ésta no se ejerce de forma adecuada y rigurosa. Es de anotar que el sujeto de control suscribió en la vigencia 2017: 494 contratos por un valor de \$24.143.477.112<sup>1</sup>; sin embargo en esta auditoría teniendo en cuenta el tiempo de ejecución de la misma, el número de auditores y el tema seleccionado se escogieron para la revisión y análisis 14 contratos por valor de \$1.117.390.473.

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, y con base en la muestra de contratos, conceptúa que la gestión fiscal ejecutada y los recursos puestos a disposición del sujeto auditado para la ejecución del proyecto de inversión 1068 *“Bogotá Territorio Seguro y Sin violencias contra las mujeres”*; cumplió parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la Resolución Reglamentaria No. 012 de 2018, cuyo

---

<sup>1</sup> Auditoría de regularidad código 30.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,

**ÁNGELA BEATRIZ ROJAS PINTO**  
**Directora Técnica Sector Equidad y Género**

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

## 2 ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

De acuerdo con el objetivo general de la Auditoría, se auditaron los recursos asociados al tema de violencia de género en el Distrito Capital, específicamente la evaluación se realizó a los cinco (5) contratos suscritos y liquidados en la vigencia fiscal de 2017, para ejecutar la meta No. 2 “Capacitar 5000 servidores profesionales en derecho en temáticas de mujer y género” del Proyecto de inversión 1068 “BOGOTÁ TERRITORIO SEGURO Y SIN VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES”; y a ocho (8) contratos más, en cuantía superior a \$53.400.000 cada contrato, celebrados para ejecutar otras metas representativas del mencionado proyecto y cuyo objeto se dirigió a mitigar la violencia de género.

En la muestra de auditoría se incluyó el contrato de servicio de transporte No. 320 de 2017 por valor de \$408.251.200, del cual corresponden \$156.000.000 a la meta No. 1 “Atender a 61.667 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la SDMujer”. Los restantes \$252.251.200 aportan a los proyectos de inversión 1067, 1069 y 1070.

### 2.1 IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA

Conforme a lo descrito en el alcance de la presente auditoría, se evaluaron los siguientes contratos:

**CUADRO 1  
CONTRATOS SELECCIONADOS PARA LA MUESTRA DE LA AUDITORIA DESEMPEÑO  
PROYECTO 1068**

No Contrato	Objeto	Valor contrato
4 / 2017	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en la puesta en marcha y desarrollo de un proceso de formación y sensibilización a operadores de justicia para el adecuado cumplimiento de responsabilidad en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	\$97.032.000
34 / 2017	Apoyar las actividades de verificación y ajuste de la programación y ejecución presupuestal del proyecto 1068, así como la revisión y la consolidación de los instrumentos de planeación y seguimiento.	\$58.463.000

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

<b>No Contrato</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor contrato</b>
60 / 2017	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en la coordinación de la implementación del sistema SOFIA en las localidades de Bogotá, en el marco del proceso de Seguridad para las Mujeres en el Distrito Capital	\$55.825.000
177 / 2017	Apoyar a la Secretaria en la coordinación y seguimiento de la operación de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia	\$53.489.000
190 / 2017	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer, en la representación jurídica de mujeres en el distrito capital, con enfoque de sus derechos y en los asuntos designados y priorizados como emblemáticos y estratégicos para la defensa, promoción, protección y restablecimiento de los derechos de las mujeres	\$55.568.000
192 / 2017	Apoyar jurídicamente a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia en los asuntos que se requieran en cada una de las etapas contractuales en el marco del proyecto de inversión 1068	\$53.489.000
203 / 2017	Apoyar a LA SECRETARIA en la implementación de la Estrategia Justicia de Género en sus cuatro componentes	\$65.333.333
208 / 2017	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer, en la representación jurídica de mujeres en el distrito capital, con enfoque de sus derechos y en los asuntos designados y priorizados como emblemáticos y estratégicos para la defensa, promoción, protección y restablecimiento de los derechos de las mujeres	\$54.280.000
222 / 2017	Apoyar a LA SECRETARÍA en el área de psicología forense para la estrategia de justicia de género en términos probatorios y en la orientación psicojurídica con enfoque de género a los casos y asuntos designados y priorizados como emblemáticos y estratégicos	\$59.366.647
246 / 2017	Apoyar el desarrollo de procesos de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención, protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres.	\$41.833.326
336 / 2017	Realizar la estrategia de formación para la Secretaría Distrital de la Mujer, dirigida a autoridades del orden distrital y nacional con competencias en la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres y el feminicidio	\$20.299.991
339 / 2017	Apoyar el desarrollo de procesos de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención y protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres	\$20.093.322
482 / 2017	Apoyar el desarrollo de procesos de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención y protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres.	\$3.166.654

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No Contrato	Objeto	Valor contrato
320 / 2017	Prestar el transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de LA SECRETARIA para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones, al tenor de lo dispuesto en el Anexo Técnico y la propuesta del contratista	\$479.151.200

Fuente: Base de datos de la contratación suscrita por la SDMujer con corte al 31 de diciembre de 2017

La contratación seleccionada en la muestra corresponde a 13 contratos de Contratación Directa de la vigencia 2017 - Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión y de Subasta Inversa.

### 3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN Y DE SUBASTA INVERSA

Una vez efectuada la revisión de la contratación seleccionada como muestra de auditoría, se obtuvo el siguiente resultado:

3.1.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la supervisión del contrato No. 190 de 2017 al detectarse la inadecuada publicación del contrato en el SECOP y las inconsistencias en los datos reportados por la contratista en los Informes de Actividades presentados para tramitar los pagos.

Contrato No.	190
Fecha de Suscripción:	4 de marzo de 2017
Objeto:	Apoyar a la Secretaria Distrital de la Mujer, en la representación jurídica de mujeres en el distrito capital, con enfoque de sus derechos y en los asuntos designados y priorizados como emblemáticos y estratégicos para la defensa, promoción, protección y restablecimiento de los derechos de las mujeres”,
Valor Inicial	\$44.160.000
Otrosí No. 1	Adición por \$11.040.000
Otrosí No. 2	Adición por \$2.760.000

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Valor Total:	\$57.960.000
Plazo de ejecución inicial:	7 meses y 17 días - hasta 31 de octubre de 2017
Otrosí No. 1	Prórroga por 2 meses más – hasta 31 de diciembre de 2017
Otrosí No. 2	Prórroga por 15 días más – hasta 15 de enero de 2018
Estado del contrato	Terminado

- Consultada la publicación del contrato en SECOP se observó que el número del contrato se citó erróneamente, toda vez que se relacionó 198, cuando lo correcto es 190, situación que crea confusión y genera falta de confiabilidad de la información.
- Revisados los Informes de Actividades presentados por la contratista para los periodos del 1º al 30 de abril/17 y del 1º al 31 de mayo/17, (folios 74 y 85) se observó que en el avance para la Obligación Específica No.1, se reporta la cantidad de procesos asignados y para representación, la cual presenta inconsistencia, toda vez que en números se reporta una cantidad y en letras, otra. Es así que en letras se reporta, 33 procesos, mientras que en número, se indica 35.
- Similar situación se evidenció en el avance de la Obligación Específica No. 7, reportado en los Informes de Actividades del 1º al 30 de abril/17 y del 1º al 31 de mayo/17, en los cuales la contratista informa, que en su poder tiene 25 carpetas, (cantidad expresada en letras); mientras que en números, relaciona 27. Y en los Informes de Actividades del 1º al 31 de julio/17 y del 1º al 31 de agosto/17, se informa que tiene en su poder 29 carpetas, cantidad expresada en letras, mientras que en números, se indica, 28.
- De igual manera, se detectó inconsistencia entre el número de audiencias que se reportaron en la obligación No. 6 del Informe de Actividades, frente a las relacionadas en el Formato “Reporte socio jurídico”, como se ilustra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**

**DATOS INCONSISTENTES EN LOS INFORMES DE ACTIVIDADES**

Periodo Informe de Actividades	Cantidad de audiencias s/Informe de Actividades	Cantidad de audiencias s/Reporte Socio Jurídico
Del 1º al 30 de abril/17	12	7
Del 1º al 30 de junio/17	14	13
Del 1 al 31 de julio/17	13	12
Del 1 al 31 de agosto/17	16	9
Del 1 al 30 de septiembre/17	22	20
Del 1 al 31 de octubre/17	16	13
Del 1º al 30 de noviembre/17	18	16

Fuente: Expediente contractual del contrato No. 190/17 de la SDMujer

- Revisado el Formato “Reporte Socio Jurídico”, presentado como soporte del Informe de Actividades, del período del 15 al 31 de marzo de 2017, se observó inconsistencia en la fecha de inicio del reporte, toda vez que se citan dos fechas, 1º de marzo de 2017 y 31 de marzo de 2017, lo cual es incoherente y erróneo, teniendo en cuenta que la fecha de inicio del contrato, fue el 15 de marzo de 2017.
- Se revisó el contenido de los soportes presentados con los Informes de Actividades y se encontró que en el Formato “Reporte socio jurídico”, en el numeral IV Seguimientos, en la columna descripción, los textos están incompletos, por lo cual se dificulta conocer el estado de los casos allí relacionados. En el siguiente cuadro se detalla en forma puntual la situación detectada:

**CUADRO 3  
INCONSISTENCIAS EN EL FORMATO “REPORTE SOCIOJURIDICO”**

Informe / Período	Reporte socio jurídico / Casos con textos incompletos
Del 1º al 30 de abril/17	1, 4, 12, 16, 19, 25, en folio 72. Además, se repiten los registros como el 12, que se relacionó tres veces.
Del 1º al 31 de mayo/17	20, 21, 22, 24, en folios 84 y 89
Del 1º al 30 de junio/17	2, 4, 5, 24, 30, 33, en folios 100 y 101
Del 1º al 30 de julio/17	13, 14, 18, 19, 25, en folios 115 y 116
Del 1º al 31 de agosto/17	13, 23, 26, 29, 30, 32, 35, 36, 39, en folios 130 y 131
Del 1º al 30 de septiembre/17	6, 11, 17, 24 y 26, en folios 145 y 146
Del 1º al 30 de octubre/17	16, 22, 25, en folios 179 y 180

Fuente: Expediente contractual del contrato No. 190/17 de la SDMujer

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Las situaciones descritas evidencian descuido en el diligenciamiento de los Informes de Actividades y de los soportes que acompañan estos informes, creando incertidumbre y falta de confiabilidad de la información.

Así mismo, demuestran debilidades de la supervisión en la verificación de los mencionados documentos, puesto que evidencian que la supervisión no se realizó en forma adecuada y rigurosa, es así que no se encontró soporte alguno en el cual conste que la supervisión solicitó aclaraciones y/o explicaciones a la contratista, acerca de las inconsistencias detectadas, por el contrario, la supervisión aprobó dichos informes y autorizó los pagos.

Por tanto, se concluye que existen fallas en el seguimiento y control a los contratos, y que no se da aplicación a mecanismos y herramientas para la adecuada supervisión, como lo demuestran las falencias descritas anteriormente.

Las anteriores situaciones, incumplen lo estipulado en el Manual de Contratación de la SDMujer en los numerales 4.5.1 literal a) *“Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo contractual”* y 4.5.1.1.3 *Funciones de supervisión relacionadas con los pagos al contratista: El supervisor deberá: Expedir el recibo a satisfacción, previa revisión del informe y/o producto presentado por el contratista, con el respectivo pronunciamiento expreso sobre la calidad del servicio y/o informe y/o producto presentado o bien adquirido”*.

De igual manera, se vulneran los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos presentados por la entidad en la respuesta confirman lo observado por este ente de control. Es así que frente al número de contrato que se publicó erróneamente en una de las secciones del SECOP, manifestó: *“Si bien es cierto se pudo cometer un error humano involuntario de digitación en una de las secciones de registro...”*; es decir, se admite que hubo error de digitación en el número del contrato reportado en la publicación.

De igual manera frente a las diferencias de las cantidades reportadas en los Informes de Actividades, la SDMujer acepta la observación formulada al afirmar: *“Si bien, hay una diferencia entre el valor expresado en letras y en números...”*; y complementa la explicación, citando para cada caso señalado, la cantidad de audiencias correcta.

Con respecto a los textos incompletos que se detectaron en los reportes sociojurídicos, la entidad explicó *“...el hecho de que el reporte impreso no muestre la totalidad de los datos por cada caso, no significa que haya inconsistencias o que se introduzca la información*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de manera incompleta en el SIMISIONAL, constituyendo nada más una particularidad de la manera en que éste arroja el reporte físico ....”, justificación que no es de recibo de este organismo de control teniendo en cuenta que los soportes anexos a los Informes de Actividades evidencian el cumplimiento de las obligaciones y objeto contractual a cargo del contratista, por lo cual, si éstos se presentan incompletos, se dificulta realizar la verificación de los avances reportados.

Por lo anteriormente expuesto, la evaluación a la respuesta presentada por la entidad, no desvirtúa las razones que originaron la observación. Por tal motivo, se ratifica y se configura el hallazgo administrativo y deberá formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

3.1.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$182.425.293, por el incumplimiento de la meta No. 2 del proyecto 1068 “Bogotá Territorio Seguro y Sin violencia contra las mujeres”

El artículo 209 de la Constitución Política, establece que 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...*”, en dicho contexto, las actuaciones de las autoridades administrativas deben tener como principal objetivo el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Por ello para el cumplimiento de dichos fines, el Estado debe contratar con los particulares, atendiendo un marco general de principios y procedimientos que la Administración debe observar a la hora de hacerlo; el marco legal está contenido en la Ley 80 de 1993, sin embargo, la Constitución y la Ley 80, han contemplado la existencia de regímenes contractuales diferentes que permiten igualmente la vinculación contractual de los ciudadanos con la Administración Pública, con fundamento en el artículo 355 de nuestra Constitución Política.

La aludida reglamentación, se encuentra en la ley 80 de 1993 artículo 3º, sobre los fines de la contratación estatal, que señala: “*Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.” (Subrayado fuera de texto)*

OBJETIVO DEL PROYECTO 1068 “BOGOTÁ TERRITORIO SEGURO Y SIN VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, META 2. Presupuestalmente en todo proyecto existe un propósito general a alcanzar, el cual en el caso concreto para el 1068 es lograr que Bogotá sea Territorio Seguro y sin Violencia contra las Mujeres.

Para lograrlo se fijaron 13 metas y específicamente en la meta 2 se señala la capacitación de 5000 servidores y servidoras en temas de equidad y género para el cuatrienio de 2016 a 2020.

Para el año 2017, se fijó un presupuesto de \$ 371.000.000, para capacitar a 1.611 funcionarios y funcionarias del Distrito en materia de equidad y género, no obstante, reportan un cumplimiento de ejecución en esta meta del 0%.

Dicha capacitación era necesaria y vital como mecanismo para visibilizar las rutas y elementos de atención como medida preventiva en el flagelo de la violencia de género.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede constatar una eventual gestión ineficiente en el manejo de los recursos de la Secretaría Distrital de la Mujer, pues fue a través los contratos: No. 04 de 2017, 246 de 2017, 336 de 2017, 339 de 2017 y 482 del mismo año, que se ejecutaron los mismos con el objetivo de cumplir con la meta de capacitación de los 1611 funcionarios y funcionarias del Distrito en materia de Equidad y Género, sin embargo como se dijo en la auditoría de regularidad código 30 y como se reprocha en la presente auditoría los recursos se gastaron en su totalidad sin que se cumpliera la meta programada por el sujeto auditado .

OBJETOS Y VALORES DE LOS CONTRATOS 04, 246, 336, 339 Y 482 DE 2017.

1) Prestación de Servicios No. 04 de 2017 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer con Lilia Eugenia Ortiz García (Trabajadora Social), suscrito el 20 de enero de 2017, iniciado el 23 del mismo mes y año, plazo de doce (12) meses, cuyo objeto es:

*“Cláusula Primera: "Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en la puesta en marcha y desarrollo de un proceso de formación y sensibilización a operadores de justicia para el adecuado cumplimiento de responsabilidades en la garantía del derecho de las mujeres a*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*una vida libre de violencias”*. El valor del contrato es por la suma de \$102.960.000, incluidos todos los impuestos a que haya lugar. Por este contrato se pagó finalmente la suma de NOVENTA Y SIETE MILLONES TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$97.032.000) M/Cte.

2) Prestación de Servicios No. 246 de 2017 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer con Nayive Esther Palomo Vargas (Profesional en Desarrollo Familiar), suscrito el 19 de abril de 2017, iniciado el 20 del mismo mes y año, cuyo objeto es:

*“Cláusula Primera: “Apoyar el desarrollo de procesos de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención, protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres”.*

Valor de TREINTA Y CINCO MILLONES (\$35.000.000) M/Cte. PLAZO: El plazo de ejecución será hasta el 31 de octubre de 2017, contado a partir de la aprobación del mecanismo de cobertura del riesgo exigido. Mediante otrosí del 11 de octubre de 2017, prorrogan el contrato por dos (2) meses más y lo adicionan en DIEZ MILLONES DE PESOS (\$ 10.000.000) M/Cte.

Por este contrato finalmente se terminó pagando la suma de CUARENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS (\$ 41.833.326) M/CTE, de conformidad con las órdenes de pago aportadas.

3) Prestación de Servicios No. 336 de 2017 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer con Isabel del Carmen Agatón Santander (Abogada), suscrito el 10 de agosto de 2017, iniciado el 15 del mismo mes y año, cuyo objeto es: *“Realizar la estrategia de formación para la Secretaría Distrital de la Mujer, dirigida a autoridades del orden distrital y nacional con competencias en la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres y el feminicidio.”*, por valor de TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTISEIS PESOS M/CTE. (\$33.133.326), incluidos la totalidad de impuestos a que haya lugar, así como todos los costos directos e indirectos relacionados con la suscripción y ejecución del contrato. PLAZO: El plazo de ejecución será hasta el 31 de diciembre de 2017. Acta de terminación anticipada y liquidación bilateral del 10 de noviembre de 2017.

Se pagó por este contrato la suma de VEINTE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$ 20.299.991) M/CTE.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

4) Contrato 339 de 2017 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer con Sol Cristal Alonso Parra (Abogada), suscrito el 11 de agosto de 2017, plazo de cuatro (4) meses, cuyo objeto es: *“Apoyar el desarrollo de procesos de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención, protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres.”*

Valor de VEINTE MILLONES NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTIDOS PESOS M/CTE (\$ 20.093.322), incluidos la totalidad de impuestos a que haya lugar, así como todos los costos directos e indirectos relacionados con la suscripción y ejecución del contrato.

Se pagó por este contrato la suma de VEINTE MILLONES NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTIDOS PESOS (\$ 20.093.322) M/CTE.

5) Contrato 482 de 2017 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer con Leydy Yulieth Romero Romero (Abogada), suscrito el 1 de diciembre de 2017, iniciado el 12 del mismo mes y año, cuyo objeto es: *“Apoyar el desarrollo de proceso de formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de prevención, atención y protección y seguimiento de las violencias contra las mujeres.”*

Por valor de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000) M/Cte., incluido todos los impuestos a que haya lugar, suma que LA SECRETARÍA pagará así: Una (1) mensualidad vencida a partir del 1 al 31 de diciembre de 2017, por la suma de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000) M/Cte., incluido la totalidad de impuestos a que haya lugar, así como todos los costos directos e indirectos relacionados con la suscripción y ejecución del contrato.

Se pagó por este contrato la suma de TRES MILLONES CIENTO SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$ 3.166. 654.00) M/CTE.

PRODUCTOS Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS CONTRATOS 04, 246,336, 339 Y 482 DE 2017.

Esta comisión auditora encontró que la justificación de la entidad para gastar los recursos sin que se cumpliera la magnitud planeada fue de conformidad con la respuesta dada la Contraloría de Bogotá D.C., mediante radicado 1-2018-003833 del 6 de septiembre de 2018, manifiestan: *“(…) En este sentido, y teniendo en cuenta que la capacitación certifica la participación de al menos el 80% de 40 horas en contenidos estandarizados, la estrategia definió que durante el año 2017 no se llevarían a cabo capacitaciones, sino que sería el año de formular contenidos, metodología y plataforma de*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*capacitación que se realizaría durante los años 2018 y 2019. Esto con el fin de que durante el primer semestre de 2018 se realizará(sic) pilotaje y ajustes al proceso de capacitación y se pudiese empezar su implementación masiva en el segundo semestre de 2018, como efectivamente está ocurriendo.”* (Subrayado fuera de texto).

Quiere decir ello, que solamente se formularon contenidos metodológicos y la plataforma de la capacitación, pero no se cumplió con la misionalidad de capacitar 1611 funcionarios y funcionarias del distrito en temas de Equidad y Género.

Es relevante en este análisis anotar que los Planes de Desarrollo en términos generales, conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -ley 152 de 1.994- expedida en cumplimiento del artículo 342, constituyen la ruta de navegación de las entidades territoriales con el objeto de “...asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”.

En este orden de ideas es importante indicar que la meta N° 2 del proyecto de Inversión 1068 del plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos” surge como parte de la respuesta integral a la problemática o necesidad planteada en el ficha EBI del proyecto de inversión literalmente así: “La persistencia de obstáculos en materia de atención y protección frente a las violencias contra las mujeres y respecto al goce efectivo de sus derechos, impacta sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia y evidencian falta de garantías para el ejercicio del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. Por una parte, se trata de **debilidades institucionales para brindar una atención adecuada, oportuna y eficaz a las mujeres víctimas de violencias en términos de la cualificación de servidores y servidoras frente a la normatividad vigente para la garantía del derecho, las fallas en la definición, aplicación y seguimiento de guías y protocolos de actuación de las entidades competentes en la atención**, así como la existencia de vacíos normativos que impiden una adecuada atención a las violencias. Por otra parte, el acceso a la justicia se ve limitado a las mujeres por la persistencia de prejuicios y estereotipos que naturalizan las violencias contra las mujeres y que conllevan incluso a la revictimización o a mantener en riesgo su vida e integridad física, emocional y psicológica. **Un obstáculo reiterativo y preocupante se presenta cuando se resta credibilidad a los testimonios de las mujeres, se privilegian fórmulas de conciliación en casos de violencia contra ellas, se otorgan beneficios a los agresores, entre otros, que sustentan un clima de impunidad y envían, tanto a la sociedad como a las instituciones, un mensaje de tolerancia frente al tema, generando condiciones para que se perpetúe.....** por lo menos en dos vías: **1) Aumento del porcentaje de servidoras y servidores públicos que validan imaginarios asociados al incumplimiento de**

**los roles de género y al ordenamiento patriarcal de las familias, que justifican la violencia sobre la base de la historia personal tanto de las víctimas como de sus agresores y que privilegian fórmulas de conciliación en los casos de violencia de pareja, entre otros...”** (negrilla fuera de texto).

Como es evidente lo planteado tiene un importante propósito social y pedagógico que responde a la urgencia y pertinencia de las acciones enunciadas en la meta, y que para el año 2017 contó con unos recursos del orden de \$ 371.000.000.

Realizada la exposición sobre el propósito del objetivo planteado en la meta 2 del proyecto 1068, es preciso manifestar que contrario a lo esperado, en la ejecución de los contratos 04, 246, 336, 339 Y 482, respecto a la capacitación de profesionales del derecho en temas de equidad y género servidores y servidoras publicas lo que se ejecutó en cuanto a la magnitud fue apenas un 4.66% de lo planeado, lo anterior permite concluir que su suscripción fue un acto antieconómico, ineficiente e ineficaz, y en ese sentido ocasionó un detrimento a los recursos distritales.

La SDMujer dispuso de la totalidad de unos recursos que tenían un objetivo claro, tangible y que buscaba mitigar la violencia a través de acciones afirmativas como capacitar a funcionarios con el enfoque de generar la transmutación de imaginarios asociados al incumplimiento de los roles de género y al ordenamiento patriarcal de las familias; al fortalecimiento institucional para brindar una atención adecuada, oportuna y eficaz a las mujeres víctimas de violencias para la garantía del derecho, entre otros; por lo que no es de recibo para este ente de control que la materialidad de dicha meta haya quedado en 4.66%. Tampoco se evidenció durante la auditoría que el sujeto modificara oportunamente la meta, de tal manera que la realidad contractual de los recursos públicos destinados para esta meta fuese congruente con el resultado esperado por la ciudadanía y las mujeres del distrito capital, todo lo dicho se traduce inequívocamente en un daño al patrimonio público dado que se gastaron unos recursos con un objetivo particular, concreto, tangible y medible y sin embargo la acción deliberada de los gestores fiscales fue antieconómica, ineficiente e ineficaz.

## **CUANTIFICACIÓN DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Previo a la cuantificación, es preciso resaltar lo señalado por la Ley 610 de 2000, artículo 6 sobre lo que se entiende por Daño Patrimonial, al respecto dice: “*Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Subrayado fuera de texto).*

Obsérvese que la gestión fiscal debe ser eficiente, contrario a lo aquí ocurrido, por cuanto si bien se ejecutaron los recursos, es preciso señalar que no se cumplió con la finalidad de capacitar a los 1611 profesionales del derecho servidoras y servidores del Distrito en temas de equidad y género.

Sumando lo pagado por la ejecución de los contratos arroja una cuantía de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$182.425.293.00) QUE CONSTITUYE EL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL.

Por lo expuesto se contraviene lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, numerales 1, 3 y 5 del Artículo 34 la Ley 734 de 2000; Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2002.

**Análisis de la respuesta:** En el plan de Desarrollo Bogotá mejor para todos, para el proyecto 1068 en la meta 2, se estableció la capacitación de 5000 servidoras y servidores profesionales en derecho en temáticas de Mujer y Género, y para el año 2017 se determinó la capacitación de 1611 con un presupuesto de 371 millones de pesos para este año, sin embargo Este equipo auditor evidenció que pese al no cubrimiento de la meta fijada en cuanto a capacitación se refiere durante el año 2017, Para el desarrollo de la auditoría de desempeño código 32, se seleccionaron en mesa de trabajo, los siguientes contratos: No.04 de 2017, 246 de 2017, 336 de 2017, 339 de 2017 y 482 del mismo año, con los cuales la Secretaría Distrital de la Mujer, buscaba el cumplimiento de la meta No 2 sobre capacitación a servidores y servidoras abogadas en temas de equidad y género, con los cuales existió erogación de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$ 182.425. 293.00) y que finalmente, no cumplieron con la finalidad de capacitar los servidores y servidoras del Distrito en temas de equidad y género, y más bien, sí se ejecutaron la totalidad de los recursos señalados, presentándose un déficit de capacitación del 100%, lo cual conlleva a que la población beneficiaria indirecta de dichas actividades se viera afectada para el año 2017, es decir, los contratos cuyo objeto debería servir para capacitar a 1611 funcionarios y funcionarias profesionales en el derecho, sobre

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

temáticas de equidad y género, no cumplieron con esa situación, al respecto el artículo 2 de la Constitución Política, señala que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En la respuesta la entidad manifiesta que: (...) *si bien la inversión de la meta durante el 2017 no se refleja en el avance numérico de personas capacitadas, si genero todos los soportes necesarios para la implementación de la meta. Tal es el resultado que en junio de 2018 con el producto del trabajo del año 2017 se logró poner en marcha el curso virtual para servidoras y servidores profesionales en derecho denominado “El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”.*(..) *Por lo anteriormente expuesto, mal puede hacerse un reproche administrativo, disciplinario y fiscal, como quiera que ha quedado demostrado que, para el cumplimiento de la meta, la Administración realizó un ejercicio de planeación consistente en definir los objetivos, el alcance del curso, las metodologías, etc., para su implementación, todo lo cual, requería destinación de recursos para contratar dichos productos, lo cual ocurrió a través de los contratos de prestación de servicios objeto de revisión por parte del Ente de Control. Dicha planeación se tomó un tiempo, razón por la cual, el lanzamiento de la plataforma del curso virtual se postergó para la vigencia fiscal de 2018, dentro del cuatrienio del Plan de Desarrollo.”*

La situación descrita demuestra falencias en la planeación y ejecución de la meta 2, así como falta de seguimiento y de controles adecuados, que representan riesgo porque repercuten en la eficiencia, eficacia y efectividad con que se invierten los recursos de la Secretaría Distrital de la Mujer, además conllevan al incumplimiento de sus objetivos misionales

Como se señala ninguno de los contratos cumplieron con el objeto de capacitar a los servidores y servidoras en temas de equidad y género, sin embargo, se invirtieron todos los recursos en dichos contratos de prestación de servicios.

Ley 610 de 2000, en su artículo 6. Señala: “**DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el **menoscabo**, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, **uso indebido** o deterioro de los bienes o **recursos públicos**, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las Contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” Se traduce lo anterior en una deficiente administración de los recursos públicos que conlleva a

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

establecer un detrimento patrimonial por parte de los gestores fiscales, acorde con el artículo 3 ibídem.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado por este ente de control, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por lo tanto, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse y será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.1.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por la no publicación de documentos en el SECOP I del Contrato 320 de 2017 suscrito entre la Secretaria Distrital de la Mujer y la Organización de Transportes ORT S.A.S.

Contrato No.	320
Fecha de Suscripción:	6 de julio de 2017
Objeto:	Prestar el transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de LA SECRETARIA para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones, al tenor de lo dispuesto en el Anexo Técnico y la propuesta del contratista
Valor Inicial	\$408.251.200
Otrosí No. 1	Adición por \$70.900.000
Valor Total:	\$479.151.200
Plazo de ejecución inicial:	Hasta 31 de octubre de 2017
Otrosí No. 1	Prórroga por 3 meses más – hasta 31 de marzo de 2018
Estado del contrato	Terminado

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Consultado el contrato 320 de 2017 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, se observó que la entidad publicó 81 archivos, al revisar su contenido se estableció que no se encuentran publicadas las garantías de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, calidad del servicio y Responsabilidad Civil Extracontractual exigidas en el contrato suscrito y teniendo en cuenta que posteriormente se realizó un Otrósí prorrogando y adicionando el contrato el cual exigía modificación de las pólizas, las mismas tampoco fueron publicadas, así como el Acta de Inicio del contrato.

Este hecho se presenta por falta de mecanismos y controles efectivos que permitan garantizar la correcta publicación de los documentos del proceso en el SECOP, además evidencia debilidades en el seguimiento y supervisión del contrato, generando baja confiabilidad en la información publicada por la entidad.

Con esta omisión, la entidad no permite el acceso de los ciudadanos a la información, y afecta el cumplimiento del principal objetivo del portal, que es promover la transparencia, eficiencia y uso de tecnologías para la publicación de las adquisiciones públicas.

No obstante, se debe precisar que la Entidad debe contar con mecanismos de control para constatar la correcta ejecución del objeto contratado y en el caso objeto de estudio, se verificó que la Secretaría de la Mujer no los aplica y por tanto se presentan fallas de control interno.

En cuanto al incumplimiento de la publicación en SECOP se vulnera lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”*

De igual manera, se vulneran los literales a), b), d), e), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta de la entidad no se acepta teniendo en cuenta que el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, señala que la entidad

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

estatal está obligada publicar en el SECOP, tanto los documentos del Proceso como los actos administrativos de Proceso de contratación, y es así como deben ser publicados los estudios y documentos previos; el aviso de convocatoria; los pliegos de condiciones o la invitación; las Adendas; la oferta; el informe de evaluación; el contrato y cualquier otro documento que profiera la Entidad Estatal durante el Proceso. (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, es pertinente mencionar que la norma referida establece que deben ser publicados **todos los documentos que profiera la entidad durante el proceso contractual**, cuando se dice que cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación, se hace referencia a todo documento diferente a los mencionados, siempre que sea expedido dentro del Proceso de Contratación; asimismo la ley de Transparencia establece la obligación de publicar todos los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos, es así que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 1081 de 2015, el cual estableció que para la publicación de la ejecución de los contratos, los sujetos obligados deben publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor que aprueben la ejecución del contrato.

Así las cosas, y de acuerdo a las consideraciones planteadas, la entidad debe publicar todos los documentos expedidos durante la ejecución contractual, no siendo potestativo la realización de dicha actuación, por cuanto es de imperativo cumplimiento de la ley.

Se informa que este ente de control no comparte, la aseveración realizada por la Secretaría de la Mujer, respecto que consideran que *“el acta de inicio es un documento interno que la Entidad ha estimado incluir como requisito de legalización y ejecución del contrato, adicional a los requisitos contenidos en la Ley, tales como son, las garantías y los registros presupuestales, documentos que por su naturaleza jurídica y su no oponibilidad a terceros, la Entidad no estimó necesaria su publicación. (...)*

*Por lo anterior, nótese que el acta de inicio no publicada no genera derechos de carácter general, sino específico, por tratarse de una actuación que concierne solo a dos partes claramente determinadas en el documento, razón por la cual, no se produjo daño a ningún particular, por la no publicación de la misma, como tampoco, se ha vulnerado el principio de transparencia, toda vez que éste, busca garantizar el derecho a la igualdad y evitar el favorecimiento indebido, por cuánto la Secretaría al no publicar un documento requisito de ejecución del contrato, no incurre en el desconocimiento de los principios de igualdad e imparcialidad.*

*De igual forma sucede con las pólizas del contrato, cuya función es garantizar la cobertura de los riesgos que identifica la entidad en la estructuración del proceso de contratación y su función es eminentemente resarcitoria, no siendo este un documento de interés público y oponible a terceros.”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

De igual manera, reitera este organismo de control, que con la actuación sobre la no publicación del acta de inicio ni las garantías en el Secop, se han vulnerado los artículos 7 y 8 del Decreto reglamentario 103 de 2015, reglamentario de la Ley de transparencia 1712 de 2014 artículo 11, aplicable por expresa disposición del artículo 5º de la Ley 1712 de 2014 en concordancia con el artículo 2 de Decreto 103 de 2015 y artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 hoy artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. Finalmente, no se dio cumplimiento a la Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013, que establece que todas las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligados a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP.

Por lo anteriormente mencionado, la observación formulada por este organismo se mantiene y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que la entidad suscriba con este ente de control y será remitido a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.1.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por el no cumplimiento de lo estipulado en el Pliego de Condiciones definitivo y lo propuesto en la Oferta Final presentada por la Organización de Transportes ORT S.A.S. durante la ejecución del Contrato 320 de 2017.

Revisado el contrato, se observó que el Pliego de Condiciones Definitivo el cual tenía como objeto: *“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”*, en el numeral 4.5 Contenido de la Propuesta, específicamente 4.5.3. Documentos Técnicos – Documento 24, la Entidad exigía:

*“(…) Documento 24: Relación de los vehículos. Los proponentes deberán aportar con su propuesta los siguientes documentos:*

- **Relación de vehículos**
- *Estado de cuenta del SIMIT para verificar comparendos pendientes por cada vehículo*
- *Fotocopia del SOAT de cada uno de los vehículos ofrecidos.*
- *Fotocopia de los Seguros de responsabilidad Civil Extracontractual y Contractual*
- *Fotocopia del inventario de equipos de prevención y seguridad de cada uno de los vehículos ofrecidos.”* (Negrilla fuera del texto)

Se comprobó que el oferente presentó la relación de vehículos de conformidad al formato establecido por la Secretaría en el Pliego de Condiciones, no obstante, al verificar los Informes de Supervisión y las planillas debidamente diligenciadas, se

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

observó que los vehículos que efectivamente prestaron el servicio a los funcionarios de la misma y a las ciudadanas, NO SON los ofertados inicialmente por la Organización de Transportes ORT S.A.S.

Este hecho se presenta por falta de mecanismos y controles efectivos y evidencia debilidades en el seguimiento y supervisión del contrato, generando baja confiabilidad en la supervisión de los contratos por parte de la Entidad y es pertinente precisar que la Secretaría Distrital de la Mujer debe contar con mecanismos de control para constatar la correcta ejecución del objeto contratado y en el caso objeto de estudio se verificó que la misma no los aplica y por tanto se presentan fallas de control interno.

Es pertinente mencionar aquello establecido por la normatividad vigente que rige los procesos de selección, así:

1. Ley 80 de 1993, en su artículo 24, numeral 5, literal b menciona: *“(…) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso.”*
2. Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.3 numeral 5 señala: *“5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.”*

De igual manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera resolvió el Recurso de Apelación interpuesto contra la sentencia del 29 de junio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia de fecha 24 de julio de 2013 donde señaló:

*“(…) El pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. (Subrayado fuera del texto)*

De lo anterior se concluye que el pliego de condiciones es Ley para las partes y debe ser cumplido cabalmente por el contratista, asimismo y respecto a las deficiencias en la supervisión, se contraviene lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión 2016 de la Secretaría Distrital de la Mujer al no dar aplicación al numeral 4.5.1.1.3 que estipula las funciones de supervisión relacionadas con los pagos al contratista, específicamente en lo concerniente a: *“Expedir el recibo a satisfacción, previa revisión del informe y/o producto presentado por el contratista, con el respectivo pronunciamiento expreso sobre la calidad del servicio y/o informe y/o producto presentado o bien adquirido”.* (subrayado fuera de texto)

De igual manera, las situaciones descritas anteriormente, vulneran los literales a), b), d), e), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

Es de precisar que el contrato 320 de 2017, será objeto de revisión en próximas auditorías.

**Análisis de la respuesta:** No se acepta la respuesta presentada por la entidad, teniendo en cuenta que la normatividad vigente que rige los procesos de selección, señala lo siguiente:

1. Ley 80 de 1993, en su artículo 24, numeral 5, literal b menciona: *“(...) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso.”*

2. Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.3 numeral 5 señala: *“5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.”*

De igual manera, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera resolvió el Recurso de Apelación interpuesto contra la sentencia del 29 de junio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia de fecha 24 de julio de 2013 donde señaló:

*“(...) El pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del*

## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

*contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes. (Subrayado fuera del texto)*

De lo anterior se concluye que el pliego de condiciones es **Ley para las partes** y debe ser cumplido a cabalidad por el contratista, asimismo y respecto a las deficiencias en la supervisión, se contraviene lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión 2016 de la Secretaría Distrital de la Mujer al no dar aplicación al numeral 4.5.1.1.3 que estipula las funciones de supervisión relacionadas con los pagos al contratista, específicamente en lo concerniente a: *“Expedir el recibo a satisfacción, previa revisión del informe y/o producto presentado por el contratista, con el respectivo pronunciamiento expreso sobre la calidad del servicio y/o informe y/o producto presentado o bien adquirido”.* (subrayado fuera de texto)

De igual manera, las situaciones descritas anteriormente, vulneran los literales a), b), d), e), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

Por lo anteriormente mencionado, la observación formulada por este organismo se mantiene y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que la entidad suscriba con este ente de control y será remitido a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Observación administrativa por ausencia de fecha de recibido en las cuentas de cobro presentadas por los contratistas.

Esta Dirección encuentra satisfactoria la respuesta dada por la Secretaria Distrital de la Mujer, por lo tanto se desvirtúa la observación y se procede a retirarla.

3.1.5 Hallazgo administrativo por carencia de documentos idóneos que sirvan como soporte de la ejecución de las actividades pactadas en el contrato 192/2017.

Contrato No.	192
Fecha de Suscripción:	14 de marzo de 2017
Objeto:	Apoyar jurídicamente a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las mujeres y acceso a la Justicia en los asuntos que se requieran en cada una de las etapas contractuales en el marco del proyecto de inversión 1068
Valor Inicial	\$70.000.000
Plazo de ejecución:	Hasta 31 de octubre de 2017
Estado del contrato	Terminado

Se evidenció que en el expediente contractual 192/2017 se presentó una cesión del contrato, y los contratistas que lo desarrollaron (cedente y cesionario) no dejaron ni en físico ni en medio magnético, los soportes que hubiesen permitido evidenciar de forma objetiva la ejecución de las actividades plasmadas en la cláusula segunda contractual; tan solo enunciaron los números de los contratos en los cuales hicieron sus aportes jurídicos y administrativos. Se incumplió lo reglado en los literales b), d) y e) del art. 2 de la Ley 87 de 1993 y lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 1474 de 2011. Esta deficiencia se ocasionó por falta de exigencia por parte del supervisor del contrato, para que el contratista aportara en medio físico o magnético los soportes de las actuaciones desarrolladas en la ejecución contractual, produciendo como efecto que cualquier servidor público que fuere a realizar la posterior revisión de las actividades desarrolladas, tuviese la dispendiosa labor de revisar todos los contratos y archivos en los cuales dichos funcionarios participaron.

**Análisis de la respuesta:** La Secretaría Distrital de la Mujer mediante oficio 1-2018-24072 de fecha 16 de octubre de 2018, manifestó que la dependencia encargada de gestionar la elaboración de las órdenes de pago en la SDMujer es la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera, informando que una vez revisados los

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

documentos radicados de los contratos 60,177,192,208 y 222 de 2017 se evidencia el formato GF-FO-06 Certificado de Supervisión General, en la sección de Control Dirección de Gestión Administrativa y Financiera que la radicación de cada una de las cuentas para el pago, contando con la fecha de radicación de la cual se puede establecer los tiempos que se tienen determinados en el procedimiento GF-PR-010 Trámites y Pagos y en la Circular No. 004 del 30 de Enero de 2017 “lineamientos para el procedimiento de pagos” con el fin de realizar la cancelación o pago de los servicios prestados por las y los contratistas de la entidad, archivo que se adjunta y por lo cual se solicita desestimar la observación realizada por este ente de control.

Respecto a los 3 formatos generales de supervisión que adjuntó la Secretaría en su respuesta, son soportes que la auditoría ya conocía y no aportan evidencias que reflejen que la supervisión elaboró los informes pactados en el contrato.

Con relación a las explicaciones de la Secretaria frente a los desembolsos, no se aceptan, toda vez que si bien es cierto, los pagos se realizaron, también es cierto que, las órdenes de pago se elaboraron sin que se hubieran presentado los soportes exigidos en el parágrafo cuarto de la cláusula quinta, como lo demuestra la fecha de emisión de los mismos, lo cual representa riesgo para la entidad al no verificar con antelación a la expedición de la orden de pago, el cumplimiento de los requisitos exigidos para efectuar el desembolso.

Por lo anterior, se constituye como Hallazgo Administrativo, en razón a que los argumentos presentados no desvirtuaron la observación formulada ni se allegaron pruebas nuevas. Por lo tanto, se debe incluir en el plan de mejoramiento que debe formular la Secretaria, con el objeto de subsanar el presente hallazgo.

**ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS**

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR ( En pesos )	REFERENCIACION
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A	3.1.1 3.1.2 3.1.3 3.1.4 3.1.5
2. DISCIPLINARIOS	3		3.1.2 3.1.3 3.1.4

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$182.425.293	3.1.2