



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CODIGO 42

SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER

Período Auditado: 2014, 2015, 2016

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá D.C, Diciembre de 2017

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER

Contralor de Bogotá

Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Directora Sectorial

Ángela Beatriz Rojas Pinto

Asesora
Guevara

Paula Andrea Puentes

Gerente 039-1

Jairo Orlando García Aguirre

Equipo de Auditoría

Ana Lucia Pinzón González
Patricia Benitez Peñalosa
Zoraida Evelina Rojas Rojas
Beatriz Oliva Medellín Santana
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo
Héctor Ignacio Romero Castro
Jorge Mario Correa Niño
Rafael Enrique Rodríguez Santos

Profesional Especializado 222-07 (e)
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Contratista de Apoyo

TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2	ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.....	8
2.1	MUESTRA DE CONTRATACIÓN	8
2.2	MUESTRA DE DERECHOS DE PETICIÓN QUEJAS Y RECLAMOS	11
3	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	14
3.1	EVALUACION PROYECTO DE INVERSION 1068.....	14
3.2	CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	30
3.2.1	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por Deficiencias de supervisión al no exigir celeridad en el trámite de renuncia a los poderes otorgados a la abogada y presentación oportuna de los requisitos para el pago– Contrato de Prestación de servicios No. 069 de 2014.....	30
3.2.2	Hallazgo Administrativo: Falta de unidad de criterio para la inclusión de la matriz de riesgos en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios - No. 069 de 2014 .	33
3.2.3	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por deficiencias relacionadas con la publicación en el aplicativo SECOP, de los documentos de los contratos Nos. 112 y 164 de 2015.....	34
3.2.4	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por aceptación de certificación de experiencia que no reúne los requisitos - Contrato No. 164 de 2015.	37
3.2.5	Hallazgo Administrativo por el no cumplimiento de la periodicidad en la entrega de informes Contrato No. 164 de 2015.....	40
3.2.6	Hallazgo administrativo por deficiencias de control interno al no contar con los soportes completos para la presentación de los informes mensuales de actividades- contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Nos 32 de 2015 y 317 de 2016.....	42
3.3	PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS 2014, 2015 Y 2016.....	45
3.3.1	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la atención de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de la ciudadanía, recibidas por la SDMujer en las vigencias 2014-2016.	47
3.3.2	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por Inconsistencias en la información presentada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de las solicitudes de PQRS vigencias 2014-2016.....	59
	ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	64

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
CRISTINA VELEZ VALENCIA
Secretaría Distrital de la Mujer
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones.

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, vigencia 2014, 2015 y 2016, 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 adelantada respecto a las metas relacionadas con orientación, asesoría y representación jurídica y psicológica e implementación del sistema SOFIA, que hacen parte de los proyectos de inversión 931 *“Litigio y Justicia Integral para las Mujeres”* – Bogotá Humana y 1068, *“Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”* 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 el manejo de las peticiones quejas y reclamos que se instauran mediante los diferentes canales en la Secretaría Distrital de la Mujer; 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 adelantada por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer respecto a los recursos ejecutados para el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión, objeto de este ejercicio, y el proceso de Atención a la Ciudadanía; cumple con la aplicación de los principios evaluados; no obstante, es necesaria la implementación de mecanismos de control y alerta a fin de contribuir de manera efectiva en el cumplimiento de la misionalidad institucional.

Para emitir concepto sobre la gestión adelantada por la Secretaría Distrital de la Mujer durante las vigencias 2014, 2015 y 2016, respecto a las metas relacionadas con orientación, asesoría y representación jurídica y psicológica e implementación del sistema SOFIA, que hacen parte de los proyectos de inversión 931 *“Litigio y Justicia Integral para las Mujeres”* – Bogotá Humana y 1068, *“Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”*, Bogotá Mejor para Todos; la Contraloría de Bogotá, D.C. obtuvo una muestra de contratos y de derechos de petición como se describe en el capítulo de resultados.

Así mismo, para el período evaluado, se evidenció que *la violencia contra las mujeres*, se presenta en el marco de las relaciones familiares y el hogar; es decir en el ámbito privado, donde la integridad y vida se ven altamente comprometidas, alcanzando índices equivalentes al 83% de violencia a manos de sus compañeros permanentes, esposos, novios o ex compañeros. Situación que preocupa debido a que no obstante ser un problema socialmente relevante, se enfrenta con bajos niveles de posicionamiento y debilidad institucional, es así como: el acceso a la justicia se ve limitado a las mujeres por la persistencia de prejuicios y estereotipos que naturalizan la violencia contra la mujer; aplicación y seguimiento de guías y protocolos de actuación de las entidades competentes en la atención, que no permiten brindar una atención suficiente y conllevan a la re-victimización o a mantener en riesgo la vida e integridad física, emocional y psicológica de la mujer por debilidades en los procesos en términos de oportunidad, pertinencia, calidad y eficiencia.

En este sentido, de la temática de PQRS es relevante el hecho de no resultar su trámite en una respuesta de fondo en los casos de mujeres víctimas de violencia, situación agravada, debido a que la entidad adolece de una adecuada memoria institucional, evidenciada no solamente por la alta rotación de personal directivo y del recurso humano contratado mediante prestación de servicios, sino que adicionalmente, no cuenta con un archivo debidamente organizado, lo que se corrobora en el hecho que hasta el año 2017, se implementa el aplicativo misional

y se aprueban las tablas de retención documental, deficiencias que no le permiten a la Secretaría contar con datos precisos respecto de los casos de violencia denunciados para tomar decisiones y reducir los indicadores que presenta la ciudad y que cada día se incrementan ante la carencia de actuaciones urgentes, inmediatas y oportunas.

De otra parte, las deficiencias observadas en lo que respecta a los contratos de prestación de servicios, ocasionadas entre otras, por la no aplicación de los procesos, procedimientos y controles efectivos en la dinámica contractual y debilidades en el cumplimiento de las funciones y obligaciones en el ejercicio de la supervisión, se reflejan de manera negativa en el qué hacer misional, debido a que los contratistas identifican barreras de acceso a la justicia y dificultades, hacen recomendaciones, pero el aporte no retroalimenta la dinámica institucional, máxime cuando la instancia de coordinación y articulación de las dependencias responsables de cada uno de los componentes de la estrategia –Comité de Justicia de Género-, no cumple a cabalidad con dicha función.

Similar situación frente a la temática de los PQRS donde las falencias planteadas están relacionadas con el no registro de la totalidad de los requerimientos presentados por la ciudadanía a través de los diferentes canales en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones – SDQS, falta de articulación entre los aplicativos que apoyan la gestión de la entidad, entre éstos el SDQS, el aplicativo misional, el Sistema de Correspondencia, registro de la información misional en aplicativos como Excel, el cual no ofrece la confiabilidad y seguridad necesaria para el manejo de la información, pero falta seguimiento frente al desarrollo de los trámites que conllevan a que las respuestas a los requerimientos sean efectivas, lo que definitivamente incide en forma negativa en la atención a la ciudadanía.

Finalmente, cabe anotar que según cifras y datos presentados por el Instituto Nacional de Medicina Legal, la más grave, el feminicidio (el asesinato de una mujer *“por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género”*, como lo define la ley 1761 de 2015), **aumentó 22 por ciento, al pasar de 100 muertes, en 2015, a 122 en 2016**, sin que la gestión de la entidad haya contribuido a reducir las cifras enunciadas y por ende queda en entredicho el cumplimiento de los objetivos establecidos para los proyectos de inversión objeto de examen.

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, y con base en la muestra de contratos y derechos de petición, conceptúa que la gestión fiscal ejecutada y los recursos puestos a disposición del sujeto auditado para la ejecución de los proyectos de inversión 931 *“Litigio y Justicia Integral para las Mujeres”*

y 1068, “Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”, puntualmente de las metas relacionadas con orientación, asesoría y representación jurídica y psicológica e implementación del sistema Sofia, correspondientes a las vigencias 2014, 2015 y 2016; cumplió con los principios de economía, eficiencia y eficacia, excepto por lo observado en los ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales, cinco (5) serán trasladados a la Personería de Bogotá por tener presunta incidencia disciplinaria.

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 ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo 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,



ANGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Directora Técnica Sector Equidad y Género

Revisó: Jairo Orlando García Aguirre- Gerente 039-01
Elaboró: Equipo Auditor

2 ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

De conformidad con el objetivo general de la Auditoría y teniendo en cuenta que los períodos a evaluar corresponden a las vigencias 2014, 2015 y 2016, dado el proceso de armonización de los Planes de Desarrollo “*Bogotá Humana 2012-2016*” y “*Bogotá Mejor para Todos 2016-2020*”; se efectuó comparativo de la formulación de los Proyectos de Inversión 931: “*Litigio y Justicia Integral para las Mujeres*” y el proyecto 1068 “*Bogotá Territorio Seguro y sin Violencias contra las Mujeres*”. Adicionalmente se evaluó de manera integral los contratos seleccionados como muestra, con el propósito de establecer si la contratación se realizó acatando los principios de la gestión fiscal y la coherencia con la misión, los objetivos y las metas institucionales del sujeto de vigilancia y control.

Con el fin de evaluar la gestión de la entidad frente a los requerimientos de la ciudadanía, se revisó el documento CB-0405 del SIVICOF “*Peticiones, quejas y reclamos por año y tipología*”, que la entidad reportó para las vigencias 2014 a 2016, con un total de 3.338 PQRS.

2.1 MUESTRA DE CONTRATACIÓN

Con base en la información suministrada con radicado del día 26 de septiembre de 2017¹, se tomó la totalidad de los contratos suscritos durante las vigencias 2014 al 2016, correspondientes al proyecto 931, armonizado con el 1068.

En el año 2014 se identificaron 109 registros que incluyen contratos y adiciones, por valor total de \$2.659.748.394 y en el 2015 con las mismas características 106 por \$2.699.056.000.

La vigencia 2016, obtuvo 58 registros por \$940.938.737. En total durante las vigencias 2014 a 2016, se suscribieron 273 contratos por valor de \$6.299.743.131; seis (6) de éstos contratos fueron objeto de evaluación durante las auditorías anteriores, por valor de \$1.901.991.728.

El universo de contratos del proyecto 931, se obtuvo de la contratación suscrita durante las vigencias 2014 al 2016, para la ejecución de las metas: “*Realizar 12.418*

¹ Respuesta oficio No. 120000-42-3 rad No. 2-2017-05044 del 9 de octubre de 2017

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Intervenciones socio-jurídicas especializadas ante instancias judiciales y/o administrativas en los casos de violencias contra las mujeres” e “Implementar en 20 localidades el sistema orgánico, funcional integral y articulador SOFIA”. Para la primera de éstas se suscribieron 140 contratos por valor de \$2.722.659.000 y para la segunda 142 contratos por \$2.793.537.403.

La muestra de auditoría del proyecto 931 vigencias 2014 a 2016, se conforma de los 12 contratos de prestación de servicios con mayor valor, tres de éstos relacionados con el sistema Sofía, por \$199.500.000 y de la meta asesoría socio jurídica, 8 por \$419.350.000.

Así mismo, para el proyecto 1068 se retomaron la metas que dieron continuidad a la implementación del sistema SOFIA de la cual se evaluaron los contratos Nos 317 y 365 y de la prestación de asesorías socio jurídicas, se seleccionaron los Nos. 318 y 267.

En total se auditaron 16 contratos por valor de \$701.650.000. A continuación se presenta el cuadro de la muestra de contratación para la presente auditoría:

**CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATACIÓN AUDITORÍA DESEMPEÑO 2014-2016**

Año	No Contrato	proyecto	tipo contrato	Objeto	Valor contrato
2014	10	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la SDMujer en la implementación del modelo general de orientaciones sociojurídicas especializadas, para la superación de los obstáculos que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia.	57.500.000
2014	41	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la línea de iniciativas legislativas, normativas y conceptualización técnico-jurídica, que contribuyan a la garantía del derecho a una vida libre de violencias.	57.500.000
2014	51	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la SDMujer en la implementación del modelo general de orientaciones sociojurídicas especializadas, para la superación de los obstáculos que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia.	57.500.000
2015	32	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar el componente de agenda normativa mediante la conceptualización y seguimiento a los proyectos normativos priorizados por la SDMUJER, para garantizar la defensa, protección y restablecimiento de los derechos de las mujeres.	57.200.000
2015	194	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales de psicología forense a la SDMUJER para apoyar la estrategia de Justicia de Género en términos probatorios y en el acompañamiento psicosocial con enfoque de género a los casos y asuntos designados y priorizados como emblemáticos y estratégicos.	55.800.000

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Año	No Contrato	proyecto	tipo contrato	Objeto	Valor contrato
2015	181	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar el servicio profesional en el acompañamiento de la promoción del derecho a una vida libre de violencias y la detección de las mismas en el transporte público	55.000.000
2015	96	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar acciones de coordinación y seguimiento frente a la prevención y atención de las violencias contra las mujeres	52.000.000
2015	164	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la implementación de lineamientos de intervención psicosocial para mujeres víctimas de violencia	52.000.000
2015	83	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales a la SDMUJER en la Estrategia Justicia de Género componente litigio integral, como enlace para el Sistema de Justicia Distrital, el equipo de abogadas en dicho espacio, y el apoyo en la construcción de líneas de litigio de género a implementar para la defensa, garantía y restablecimiento de los derechos de las mujeres.	46.800.000
2015	112	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales a la SDMUJER en la Estrategia Justicia de Género componente litigio integral, como enlace para el Sistema de Protección Distrital para las mujeres, el equipo de abogadas en dicho espacio, y el apoyo en la construcción de líneas de litigio de género a implementar para la defensa, garantía y restablecimiento de los derechos de las mujeres.	46.800.000
2015	379	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la coordinación de la línea de orientación a mujeres víctimas de violencia	40.500.000
2014	69	931	Contrato de prestación de servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales de asesoría sociojurídica y representación judicial y/o administrativa, con enfoque de derechos de las mujeres y perspectiva de género en la localidad que le sea asignada.	40.250.000
2016	317	1068	Contrato de prestación de servicios profesionales	Desarrollar acciones de fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el marco del Sistema SOFIA	24.300.000
2016	365	1068	Contrato de prestación de servicios profesionales	Realizar acciones de seguimiento e implementación de la estrategia de prevención y atención de la trata de personas desde los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial de la SDMujer, en el marco del SOFIA	20.000.000
2016	318	1068	Contrato de prestación de servicios profesionales	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en el desarrollo de la estrategia justicia de género, en el primer y segundo nivel del componente de litigio de género y justicia, desde el enfoque de derechos de las mujeres y perspectiva de género en el escenario institucional que le sea asignado	19.250.000
2016	267	1068	Contrato de prestación de servicios profesionales	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en el desarrollo de la estrategia justicia de género, en el primer y segundo nivel del componente de litigio de género y justicia, desde el enfoque de derechos de las mujeres y perspectiva de género en el escenario institucional que le sea asignado	19.250.000

Fuente: SIVICOF y SDMujer información de contratación por proyecto y metas 2014, 2015 y 2016 y SECOP

2.2 MUESTRA DE DERECHOS DE PETICIÓN QUEJAS Y RECLAMOS

Para efectos de seleccionar la muestra, se solicitó a la SDMujer remitiera la información de los PQRS de forma individualizada, reporte que fue entregado mediante radicado No. 2-2014-0485 de septiembre 26 de 2017. En dicho reporte la SDMujer incluyó un total de 1.825 PQRS, instaurados durante las vigencias 2014 a 2016, los cuales fueron clasificados por este equipo auditor de la siguiente manera:

TABLA 1
RELACION PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS POR AÑO Y TIPOLOGIA

TIPOLOGIA	VIGENCIA			TOTAL POR TIPOLOGIA
	2014	2015	2016	
De interés general	6	35	105	146
Consultas	5	26	23	54
Denuncias por actos de corrupción	3	7	2	12
De interés particular	27	81	411	519
Felicitaciones	0	8	24	32
Queja	32	50	78	160
Reclamo	3	15	73	91
Solicitud de copia	0	1	12	13
Solicitud de información	15	64	499	578
Sugerencia	7	22	191	220
Subtotal	98	309	1.418	1.825
Fuente: Información reportada por la SDMujer mediante oficio con radicado No.2-2017-0485 de septiembre 26 de 2017				

De manera selectiva se evaluaron los PQRs que según el reporte de la SDMujer, presentan respuesta definitiva, frente a la tipología; se establece las de interés particular y solicitud de información y que corresponden a “*Solicitud de Asesorías Jurídicas*”, identificando: asunto, fecha de instaurado, fecha de respuesta al peticionario, área y dirección que dio respuesta y verificación del cumplimiento de los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Analizada la información reportada por la administración, se seleccionaron los siguientes PQRS, como muestra, para ser evaluados en la presente auditoría de desempeño:

TABLA 2
MUESTRA PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS

Numero petición	Fecha ingreso	Fecha respuesta
1780402016	2016-10-06	2016-10-06
2065142016	2016-11-22	2016-11-29
2245832016	2016-12-20	2016-12-20
1244512016	2016-07-15	2016-07-15
1274342016	2016-07-21	2016-08-05
1808522016	2016-10-11	2016-10-12
2076502016	2016-11-23	2016-12-14
2278092016	2016-12-26	2016-12-26
1245912016	2016-07-15	2016-07-15
1529362016	2016-08-30	2016-08-31
1827152016	2016-10-13	2016-10-18
2107972016	2016-11-28	2016-12-15
1074212016	2016-06-16	2016-06-16
1247042016	2016-07-15	2016-07-15
1913212016	2016-10-28	2016-11-04
1832112016	2016-10-14	2016-10-18
2131782016	2016-11-30	2016-12-12
1107202016	2016-06-22	2016-06-23
597482016	2016-04-11	2016-04-11
1025502016	2016-06-09	2016-06-09
1859582016	2016-10-20	2016-11-04
2151482016	2016-12-02	2016-12-14
731752016	2016-04-29	2016-04-29
669292016	2016-04-21	2016-04-21
1283612016	2016-07-22	2016-07-22
1895142016	2016-10-26	2016-10-26

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Numero petición	Fecha ingreso	Fecha respuesta
2182522016	2016-12-09	2016-12-14
795772016	2016-05-10	2016-05-10
723822016	2016-04-28	2016-04-28
902472016	2016-05-24	2016-05-24
1974302016	2016-11-08	2016-11-11
2184352016	2016-12-09	2016-12-14
869702016	2016-05-19	2016-05-19
754822016	2016-05-03	2016-05-03
969292016	2016-06-02	2016-06-02
2002652016	2016-11-11	2016-11-15
2212932016	2016-12-14	2016-12-14
878492016	2016-05-20	2016-06-02
937072016	2016-05-27	2016-05-27
999702016	2016-06-08	2016-06-08
313922014	2014-10-20	2014-11-12
1681222015	2015-09-24	2015-10-08
2003392015	2015-11-13	2015-11-18
2060792015	2015-11-25	2015-11-25
1842182015	2015-10-20	2015-10-20
1983712016	2016-11-09	2016-11-29
1435502016	2016-08-16	2016-09-06
1519812016	2016-08-29	2016-08-31
1652642016	2016-09-19	2016-10-07
1733462016	2016-09-28	2016-10-18

Fuente: Radicado de la SDMujer No. 2-2014-0485 de sept. 26 de 2017 – Plan de Trabajo aprobado Comité Técnico No. 5 del 2 de octubre de 2017

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACION PROYECTO DE INVERSION 1068

Para el período a evaluar 2012-2016, se retoman elementos de la formulación de los proyectos², particularmente de la justificación que permita contextualizar el *continuum de la violencia contra las mujeres*, destacando que el lugar donde más se presenta este flagelo es en el marco de las relaciones familiares y el hogar; es decir en el ámbito privado, donde la integridad y vida se ven altamente comprometidas, con los casos de violencia física de pareja, maltrato infantil, y violencia física ejercida contra personas adultas mayores. Sin embargo, las mujeres se encuentran en la mayor franja porcentual 83% de violencia a manos de sus compañeros permanentes, esposos, novios o ex compañeros. De otro lado, acorde a lo tipificado por la ley 1257 de 2008, la violencia psicológica afecta en alto porcentaje a las mujeres, más afectadas son las jóvenes adultas entre 18 y 24 años, seguida por las adolescentes entre 15 y 17. Afecta igualmente, los cambios en los roles, sin embargo, las relaciones de poder entre varones y mujeres, en el orden patriarcal, somete, subordina y perpetúa la discriminación de las mujeres.

En el ámbito público y/o privado, se presentan diversas formas de violencia contra la mujer: *delitos sexuales, ataques con agentes químicos, violencia interpersonal* cuyo presunto agresor es un familiar que se convierte en victimario por la dependencia económica a la que las mujeres y sus hijos /as se encuentran sometidos.

Dadas las características del conflicto armado de Colombia, hasta el año 2016 el mayor número de *víctimas* corresponde a mujeres, afectándolas con el desplazamiento forzado, delitos contra la libertad y la integridad sexual, las amenazas y el homicidio. Persisten las amenazas a mujeres defensoras y lideresas, lo que evidencia una baja presencia de las mujeres en los escenarios de construcción de paz.

Con la globalización de las relaciones económicas, los movimientos migratorios y el traslado de seres humanos dentro o fuera de las fronteras de un país con el propósito de someterlos a diversas formas de explotación *trata de blancas; ejerciendo*

² SDMujer, Formulación Proyecto de Inversión: 0931 “Litigio y justicia integral para las mujeres” y 1068 “Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

violencia física, psicológica y sexual, dejando secuelas familiares y sociales, lesiones, enfermedades e infecciones dependiendo de la modalidad de trata.

En relación con lo descrito frente a la violencia contra la mujer, como un problema socialmente relevante, preocupan los bajos niveles de posicionamiento y debilidad institucional, entre otros: el acceso a la justicia se ve limitado a las mujeres por la persistencia de prejuicios y estereotipos que naturalizan la violencia contra la mujer, cualificación de servidores/ras frente a la normativa 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 para brindar una atención suficiente, para que no conlleven a la re-victimización o a mantener en riesgo su vida e integridad física, emocional y psicológica, que posibilite la integralidad y coherencia en el abordaje institucional de la justicia para las mujeres, garantizando su atención y protección frente a situaciones de violencia, con procesos oportunos, pertinentes, de calidad y eficientes, fomentando además una cultura institucional del reconocimiento de las *mujeres como sujetas de derechos*.

En el marco del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, se registró el proyecto de inversión 1068 *“Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”*; se ubica en el Pilar 1 *“Igualdad de Calidad de Vida”* programa 12 *“Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género y proyectos estratégicos: 128 “Ciudad de oportunidades para las mujeres” y 129 “Mujeres Protagonistas, Activas y empoderadas” y bajo el Pilar 3 “Construcción de comunidad y cultura ciudadana”, programa 20 “Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de violencias – SOFIA” y proyectos estratégicos: 149 “Bogotá Mejor sin violencias contra las mujeres” y 150 “Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres” y da continuidad al proyecto de inversión 931 “Litigio y justicia integral para las mujeres” del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. Los recursos asignados y ejecutados durante el periodo de evaluación, se relacionan en el cuadro subsiguiente:*

**CUADRO 2
PRESUPUESTO ASIGNADO PROYECTOS 0931 Y 1068**

Millones de pesos

VIGENCIA 2014 – BOGOTA HUMANA							
CODIGO	NOMBRE	INICIAL	DISPON	COMPRO MISOS	% EJEC	GIRO ACUM	% GIROS
3-3	INVERSION	24.083.0	24.083.0	23.699.3	98.41	11.699.3	49.4
3-3-1-14-01	Una Ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	24.033.0	24.033.0	23.649.4	98.40	11.675.5	49.4

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3-3-1-14-01-04	Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres	24.033.0	24.033.0	23.649.4	98.40	11.675.5	49.4
3-3-1-14-01-04-0931	Litigio y justicia integral para las mujeres	13.007.2	6.891.2	6.739.6	97.80	3.119.7	46.3
VIGENCIA 2015 – BOGOTA HUMANA							
3-3	INVERSION	25.769.2	25.769.2	25.517.1	99.02	19.927.7	78.1
3-3-1-14-01	Una Ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	25.769.2	25.713.9	25.461.8	99.02	19.872.4	78.0
3-3-1-14-01-04	Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres	22.219.2	22.213.9	21.975.7	98.93	16.913.0	76.9
3-3-1-14-01-04-0931	Litigio y justicia integral para las mujeres	8.500.0	8.772.1	8.761.0	99.87	6.033.2	68.8
VIGENCIA 2016 ARMONIZACION “BOGOTA HUMANA” Y “BOGOTA MEJOR PARA TODOS”							
3-3	INVERSION	25.058.4	25.058.4	22.062.4	88.04	18.199.5	72.63
3-3-1-14	Bogotá Humana	25.058.4	10.276.0	9.900.3	96.34	9.740.5	94.79
3-3-1-14-01	Una Ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	25.058.4	10.276.0	9.900.3	96.34	9.740.5	94.79
3-3-1-14-01-04	Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres	21.708.4	9.422.752.5	9.057.3	96.12	8.929.7	94.77
3-3-1-14-01-04-0931	Litigio y justicia integral para las mujeres	8.600.0	2.736.9	2.673.4	97.68	2.583.4	94.39
3-3-1-15	Bogotá Mejor Para Todos	0	14.712.8	12.092.5	82.19	8.389.4	57.02
3-3-1-15-01	Pilar igualdad de Calidad de vida	0	8.537.4	6.062.2	71.01	4.434.5	51.94
3-3-1-15-03-20-	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	0	8.537.4	6.062.2	71.01	4.434.5	51.94
3-3-1-15-03	Pilar Construcción de comunidad y cultura ciudadana	0	5.817.0	5.732.5	98.55	3.728.2	64.09
3-3-1-15-03-20	Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas-SOFIA	0	5.817.0	5.732.5	98.55	3.728.2	64.09
3-3-1-15-03-20-1068	Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres	0	5.817.0	5.732.5	98.55	3.728.2	64.09

Fuente: SDMujer, Predis- Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión 2014, 2015 y 2016

En cuanto a la asignación de recursos para el proyecto 931 se observa que en la vigencia 2014, frente al presupuesto asignado inicialmente de \$13.007,2 millones, presentó una reducción significativa del 47%, al quedar con un presupuesto disponible de \$6.891,2 millones. Para el 2015, frente a la anterior vigencia, presentó un leve incremento del 27%, equivalente a \$1.880.9 millones.

Respecto a la ejecución, en las tres (3) vigencias, se observa que presentó niveles de ejecución entre el 97,68% y el 99,87%, sin embargo, la ejecución real, no fue satisfactoria, se caracterizó por presentar bajos niveles de giros, es así que para la vigencia 2014, de un presupuesto disponible de \$6.891.2 millones giró solamente el 46.29%, es decir \$3.119.6 millones; y en la vigencia 2015 de \$8.772,2 millones, se giraron \$6.033,2 millones, que representan el 68.78%, índices que evidencian que la ejecución física de las metas previstas no fueron cumplidas en su totalidad.

Similar comportamiento se evidencia en el proyecto 1068 del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, que para la vigencia 2016, resultado de la armonización, se le asignaron \$5.817.0 millones y se giró el tan solo el 64.09%, equivalente a \$3.728,2 millones. Es de resaltar que esta situación ha sido observada permanente en las auditorías de regularidad en los factores presupuestal y planes, programas y proyectos, mostrando que las acciones propuestas por el sujeto de control, dentro del plan de mejoramiento no han sido eficaces ni efectivas.

El flujo financiero asignado durante el cuatrienio por proyecto, las metas programadas, la asignación, ejecución de cada uno de los proyectos se comportó, como se discrimina a continuación:

PROYECTO 931

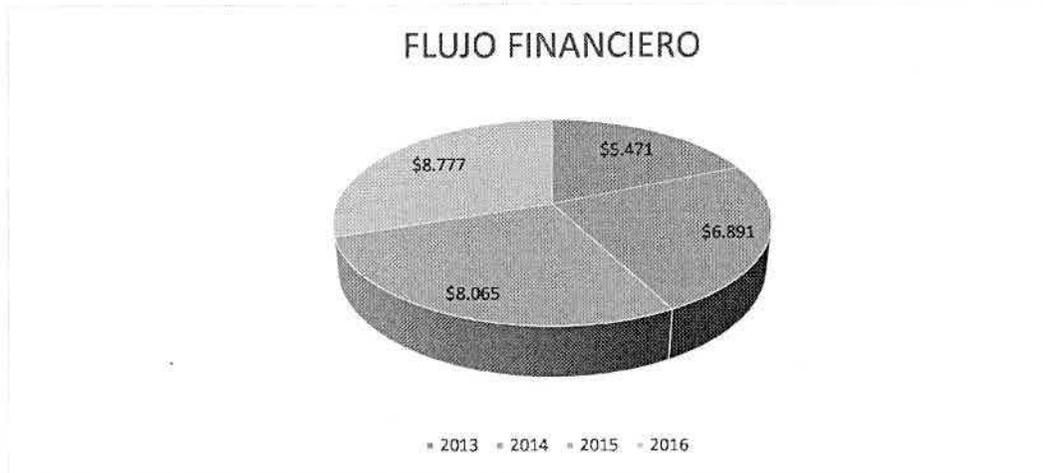
Los recursos asignados en la anterior administración 2012 a 2016, para la ejecución de este proyecto fueron:

CUADRO 3

FLUJO FINANCIERO				
PROYECTO 931 - LITIGIO Y JUSTICIA INTEGRAL PARA LAS MUJERES				
2013	2014	2015	2016	TOTAL PROYECTO
5.471,00	6.891,20	8.065,68	8.777,42	29.205,30

Fuente: Formulación Proyecto de Inversión 93

GRAFICA 1



Fuente: Formulación Proyecto de Inversión 931

Como bien lo refleja el cuadro 3 y la gráfica 1, el mayor nivel de recursos se asignó para las vigencias 2014 \$6.891.2 millones de pesos, en 2015 \$8.065,68 millones y 2016 un total de \$8.777.42 millones, reflejando un flujo para el cuatrienio de \$29.205,30 millones. Sin embargo, es de resaltar que frente a la ejecución para el mismo período como lo muestra el cuadro 2 de presupuesto disponible para las vigencias evaluadas es muy similar: 2014 \$6.891.2 millones; 2015 \$8.772.1 millones, en tanto que para 2016, el inicial fue de \$8.600 millones, que una vez armonizado el 0931 contó con un disponible de \$2.736.9 millones y el 1068 con un disponible de \$5.817 millones.

De las metas programadas y ejecutadas para el proyecto 931 durante el período de evaluación, ejecutaron recursos durante todo el período 1, 3, 4, 5, 6, y 10, en tanto que las metas 9: *“Formular 20 planes locales integrales de seguridad para las mujeres”* y la 11: *“Formular un plan de prevención y protección a lideresas,* presentaron programación y ejecución únicamente en la vigencia 2014, como lo muestran el cuadro y gráfica subsiguiente:

CUADRO 4

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

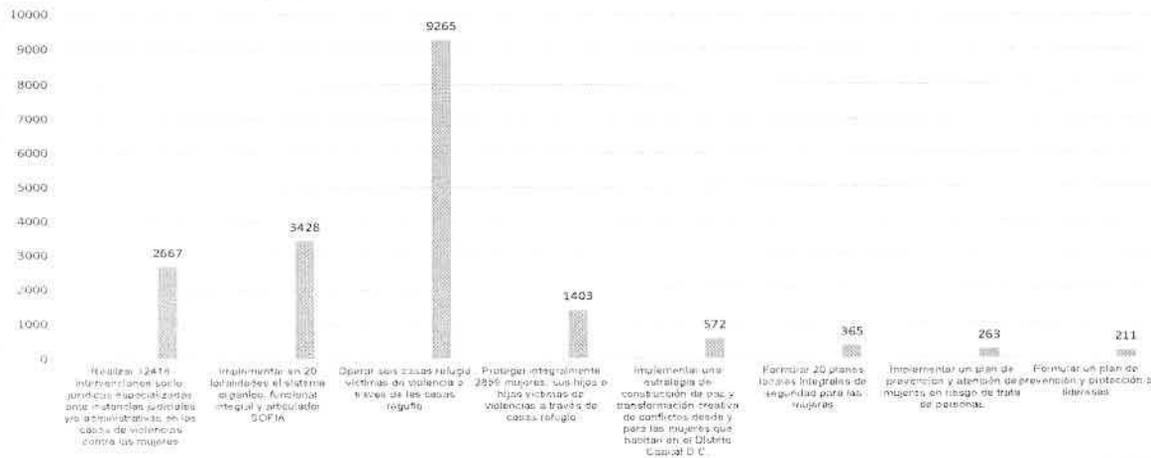
PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR META PROYECTO 931

No. META	META	Cifras en Millones					
		2014		2015		2016	
		PROGRAMADO	EJECUTADO	PROGRAMADO	EJECUTADO	PROGRAMADO	EJECUTADO
1	Realizar 12418 intervenciones socio-jurídicas especializadas ante instancias judiciales y/o administrativas en los casos de violencias contra las mujeres	885	885	1356	1345	466	437
3	Implementar en 20 localidades el sistema orgánico, funcional integral y articulador SOFIA	1503	1364	1528	1528	558	536
4	Operar seis casas refugio víctimas de violencia a través de las casas refugio	2450	2447	5304	5304	1514	1514
5	Proteger integralmente 2859 mujeres, sus hijos e hijas víctimas de violencias a través de casas refugio	1111	1111	192	192	105	100
6	Implementar una estrategia de construcción de paz y transformación creativa de conflictos desde y para las mujeres que habitan en el Distrito Capital D.C.	300	300	219	219	57	53
9	Formular 20 planes locales integrales de seguridad para las mujeres	370	365	0	0	0	0
10	Implementar un plan de prevención y atención de mujeres en riesgo de trata de personas	60	58	173	173	37	32
11	Formular un plan de prevención y protección a lideresas	212	211	0	0	0	0

Fuente: Plan de Acción con corte a 31 de diciembre de 2016

GRÁFICA 2

EJECUCION PRESUPUESTAL POR META PROYECTO 931 VIGENCIAS 2014- 2016



Fuente: SDMUJER plan de acción a 31 de diciembre de 2016

De conformidad con el plan de acción con corte a 31 de diciembre de 2016, el orden de ejecución de recursos de las ocho metas del proyecto de inversión 931, fue: funcionamiento de casas refugio, seguido de Implementar en las localidades el sistema Sofía, intervenciones socio-jurídicas, protección y atención integral a mujeres víctimas de la violencia, implementación estrategia construcción de paz;

formulación de los 20 planes de seguridad; implementación de plan de mujeres en riesgo de trata de personas y la formulación de un plan de prevención y protección a lideresas, como lo muestra el cuadro No. 4 y la Gráfica No. 2.

PROYECTO 1068

Mediante Resolución No. 246 del 30 de junio de 2016, la SDMujer armonizó el proyecto de inversión 931 “Litigio y justicia Integral para las Mujeres”, con un presupuesto inicial de \$8.600 millones, y con un disponible de \$2.736.9 millones; con el proyecto 1068 “Bogotá Territorio Seguro y sin Violencias contra las Mujeres”; efectuada la armonización y de acuerdo con el presupuesto asignado por proyectos, contó con un presupuesto disponible de \$5.817.0 millones de pesos, para la vigencia 2016.

El disponible, frente al flujo financiero presentan una diferencia de \$24.000.000; sin embargo, es de resaltar que lo ejecutado para el período ascendió a \$5.732.5 millones de pesos y los giros alcanzaron \$3.728.2 millones de pesos; apenas un 64.09% de ejecución real. De otro lado, como lo refleja el cuadro subsiguiente, el mayor nivel de asignación de recursos en el cuatrienio 2016 a 2020, se ubica en las vigencias 2017 a 2020.

CUADRO 5

FLUJO FINANCIERO PROYECTO 1068 VIGENCIAS 2016 - 2020						
Cifras en Millones de Pesos						
PROYECTO 1068 - BOGOTA TERRITORIO SEGURO Y SIN VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES						
VIGENCIA	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL PROYECTO
VALOR	5.841	15.800	16.020	15.901	16.557	70.119

Fuente: Documento Formulación Proyecto de Inversión No. 1068

Las metas programadas del proyecto 1068 para la vigencia 2016, son doce (12); donde al igual que el proyecto con el cual se armonizó 0931, la mayor asignación y ejecución se encuentra en la 7: *Proteger a 3200 personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo), a través de casas refugio, de manera integral.*

Presentaron ejecución al 100% las metas 4, 9 y 15; a su la vez, la 1 y 2 estuvieron por debajo del 80%; en el margen del 99% se encuentran 6, 7, 8 y 11, se encuentran en el rango entre el 97% y 98% la 3 y la 5. Lo aquí analizado se refleja en el cuadro y gráfica siguientes:

CUADRO 6

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR META PROYECTO 1068			
Cifras en millones de pesos			
No. META	META	2016	
		PROGRAMADO	EJECUTADO
1	Atender a 16667 mujeres víctimas	203	150
2	Capacitar 5000 servidoras y servidores profesionales en derecho en temáticas de mujer y género	18	14
3	Implementar un proceso de fortalecimiento de capacidades de servidores y servidoras con responsabilidades en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y lucha contra el machismo	178	174
4	Brindar 1 lineamiento técnico en la formación del 100% de los servidores y servidoras de entidades distritales con competencia en prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres	49	49
5	Realizar 1 proceso de formatalecimiento y seguimiento a la implementación del SOFIA	152	148
6	Realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la línea púrpura	115	114
7	Proteger a 3200 personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo), a través de casas refugio, de manera integral	4108	4094
8	Realizar 35.000 orientaciones y asesorías jurídicas a través de escenarios de fiscalías (CAPIF, CAVIS Y CAIVAS) y casas de justicia	163	162
9	Representar 1000 casos jurídicamente, de violencia contra las mujeres en el Distrito Capital	512	512
11	Sesionar 20 consejos locales de seguridad para las mujeres de manera continua	154	152
12	Implementar 20 planes locales de seguridad para las mujeres a través de la dinamización de acciones	154	152
15	Diseñar e implementar 1 campaña de prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad	12	12

Fuente: Plan de Acción con corte a 31 de diciembre de 2016

GRÁFICA 3

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR META PROYECTO
1068 VIGENCIA 2016



Fuente: SDMujer plan de acción a 31 de diciembre de 2016

De otro lado, revisadas las Fichas de Estadísticas Básicas de Inversión Distrital EBI-D, de los proyectos 931 y 1068, se estableció que para el caso del primero se generaron 46 versiones, a 24 de junio de 2016. En tanto que, para el 1068 a 11 de

junio de 2016, desde la formulación del proyecto ya presenta 11 versiones, lo que permite inferir que en tan corto período no se tiene claro los objetivos y metas del proyecto, razón por la cual debe seguir siendo objeto de seguimiento y evaluación fiscal, toda vez que las cifras de violencia contra la mujer, en la percepción general y en los medios de comunicación, no ceden, generando cuestionamientos hacia la misión visión, objeto social y funciones del Sujeto de Control.

Se hace necesario, referenciar para contextualizar, la ejecución de los recursos con cargo al proyecto evaluado, las Resoluciones No. 0045 de 2014³ y 0072 de 2014⁴, mediante las cuales se adopta la Estrategia Justicia de Género, *instrumento destinado a contribuir con el reconocimiento, garantía, restablecimiento, difusión y promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Capital, la eliminación de las causas estructurales de las violencias contra las mujeres y el fomento al acceso real y efectivo a la justicia*. Cuyos principios orientadores: atención de calidad, calidez, equidad, responsabilidad, información oportuna, diversidad y diferencias de las mujeres, titularidad de derechos de las mujeres y gratuidad. Objetivos:

1. Avanzar en la identificación y eliminación de las barreras en el acceso a la justicia que enfrentan las mujeres
2. Desarrollar acciones socio-jurídicas para avanzar en el reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos humanos de las mujeres del D.C. y fomentar la denuncia y cultura de cero tolerancia a las violencias contra las mujeres.
3. Propiciar la articulación interinstitucional y transectorial con autoridades administrativas y judiciales competentes para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres y víctimas y sobrevivientes de violencia.
4. Incidir en la formulación, impulso, conceptualización y apoyo de iniciativas legislativas y proyectos de acuerdo a favor de las mujeres, en el ámbito local, distrital y nacional
5. Realizar intervención socio-jurídica especializada desde el enfoque de derechos de las mujeres y género, así como la representación jurídica ante las instancias judiciales y administrativas.
6. Brindar herramientas técnicas, conceptuales y metodológicas desde el enfoque de derechos de las mujeres y género, a servidoras y servidores públicos que administran justicia y organizaciones de mujeres, mediante procesos de formación y sensibilización.
7. Aunar esfuerzos con organismos o agencias internacionales que defiendan los Derechos Humanos de las mujeres, a fin de avanzar en prevención, investigación, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres.

La Estrategia está compuesta por cuatro componentes, *Litigio de Género y Justicia Integral, Agenda Normativa, Escuela de Formación en Justicia de Género e Investigación Socio Jurídica*. Los espacios donde se desarrolla la estrategia: sede central, Casa de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, Casa de Justicia, Centro de

³ SDMujer, Resolución No. 0045 de 2014 “Por la cual se adopta y se estructura la estrategia Justicia de Género, en la SDMujer”

⁴ SDMujer, Resolución No. 0072 “Por la cual se adoptan los lineamientos de articulación entre el Nivel Central y Local de la estrategia Justicia de Género”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) y Centro de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF), casa refugio y modlo de protección integral a mujeres en ejercicio de prostitución.

De la Resolución No. 045 de 2014, se constituye un **equipo de enlaces**, conformado por una profesional enlace para cada uno de los espacios territoriales de la estrategia, *tendrán a su cargo la implementación de los lineamientos de articulación entre el nivel central y local de la estrategia y de los criterios para asumir la representación jurídica de las mujeres*, aprobados por el **Comité de Justicia de Género**, instancia de coordinación y articulación de las dependencias responsables de cada uno de los componentes de la Estrategia, integrado por: La Subsecretaria de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades o su delegada(o) quien lo presidirá, la Directora de Territorialización de Derechos y Participación, la Directora de Eliminación de las Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, la Directora de Derechos y Diseño de Política. El cual se reunirá cada dos meses de manera ordinaria.

Funciones: analizar y definir las acciones institucionales a que haya lugar para consolidar la estrategia; analizar, concertar y aprobar los planes y líneas de acción a implementar de la Estrategia en cada uno de sus componentes; definir y aprobar los criterios a tener en cuenta a ser asumidos cuando se brinda, por parte de la SDmujer, la representación jurídica de las mujeres; análizar y proponer a la Secretaria las líneas de acción en las cuales la entidad debe intervenir, para la expedición o reforma normativa que elimine las barreras de acceso a la justicia a las mujeres y promueva y garantice sus derechos; aprobar las estrategias a desarrollar, en los ámbitos intersectorial y nacional, para la consolidación de los componentes de la estrategia y el objetivo de la misma; hacer seguimiento periódico a los avances de la estrategia en los cuatro componentes.

Los lineamientos de articulación entre el nivel central y local, *consultas jurídicas; apoyo en la intervencio Socio-Jurídica; participación en el componente de Agenda Normativa; Apoyo en el componente de investigación Socio-Jurídica*, que se desarrollan a través de **primer nivel – Orientación jurídica, segundo nivel- Asesoría jurídica y tercer nivel – Representación Jurídica**. Estableciendo criterios de escalonamiento así: *tipología del daño, obstáculos por parte de la administración de justicia, situación de la víctima, voluntariedad de la víctima, criterio especial y directo de escalonamiento de casos*.

El equipo auditor requirió las Actas del **Comité de Justicia de Género** de la SDMujer vigencias 2014, 2015, 2016,⁵ comprometiéndose la entidad a entregarlas

⁵ Acta Administrativa de Control Fiscal relacionada con el proceso y/o trámite de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de la ciudadanía, 9 de noviembre de 2017,

el 10 de noviembre, sin embargo, mediante radicado 2-2017-05617 del 10 de noviembre, solicitó tres (3) días hábiles para la entrega de las actas originales del comité, suscrita por la Subsecretaria de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades (E); comunicación a la que se le dio alcance por la Secretaria de Despacho⁶, refiriéndose al Rad. SDMujer 2-2017-05609,⁷ relacionada con otros temas, posteriormente⁸, se allegan las actas, situación que evidencia la falta de coordinación e información entre las áreas de la entidad, pero también lleva al desgaste administrativo del ente de control fiscal.

Evaluadas las actas de Comité de Justicia de Género de los años 2014 a 2016, como instancia de coordinación y articulación, da muestra que solo para el año 2016 se expusieron datos estadísticos que permitieran dar a conocer en qué contexto se hallaban los diferentes tipo de violencias contra las mujeres. Adicionalmente, se constata que no todas las integrantes del comité participan de las reuniones ya que en el registro de asistencia interna y externa no se registra la firma de las mismas.

A fin de dar cumplimiento a las resoluciones en comento, en lo relativo a los **equipos de enlaces**, se evaluaron los contratos 010 de 2014, 051 de 2015, 083 de 2015, 069 de 2016, 318 de 2016, estableciendo desde los informes mensuales rendidos por las contratistas, las siguientes situaciones con respecto a:

El **equipo de enlace** entre sus funciones tiene, dinamizar la articulación entre el nivel central y el local; es decir los espacios en los cuales se brinda atención socio jurídica (CIOM, grupo litigio, grupo atención equipo prostitución, grupo Casas Refugios), a través del análisis de casos para la decisión de representación, y la construcción de lineamientos para la atención socio jurídica a partir de un enfoque de género y derechos humanos, particularmente con las personas que realizan activación de Rutas en casos de mujeres víctimas de violencia y de otro lado, con el equipo de atención psicosocial con la finalidad de brindar una atención de manera interdisciplinaria. Se reúne cada 15 días, estuvo compuesto para el periodo evaluado entre 16 y 21 abogadas que prestaban sus servicios en las Casas de Justicia y en los escenarios de la Fiscalía.

Apoya, no sólo a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres en activación de Rutas y al **Comité de Justicia de Género** en la formulación de estrategias jurídicas en casos concretos como desarrollo del componente de litigio de género. También, en la atención directa en sus tres niveles, en la sede principal

⁶ SDMujer, Rad 2-2017-05618 del 10 de noviembre de 2017. Asunto: Entrega Documentos

⁷ SDMujer, Rad. 2-2017-05609, Subsecretaria Gestión Corporativa.

⁸ SDMujer, Rad. 2-2017-05640 de 14 de noviembre de 2017. Subsecretaria de Gestión Corporativa

a través de la Oficina de Atención a la Ciudadanía, en casos reportados por el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, remisiones de otras entidades a través de derecho de petición, o diversas formas por las cuales se debe apoyar la primera atención de los casos de violencia conocidos por la entidad.

En los informes mensuales evaluados, se presentan aportes en los componentes de la estrategia, como se lista a continuación:

AGENDA NORMATIVA: Proyectos de Ley de Femicidio, ataques con agentes químicos, actualización de la normativa interna y externa, seguimiento y aporte al Proyecto de Ley de Código Nacional de Policía, mediante la actualización e incorporación normativa y jurisprudencial de los derechos de las mujeres.

FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN: formación con operadores de justicia del Sistema Distrital, Policía, Comisaría, Juntas de Acción Comunal, entidades del nivel Distrital, Ejército, y funcionarios y funcionarias de la SDMUJER, sobre la Estrategia de Justicia de Género y lineamientos sobre derechos de las mujeres y representación jurídica de la entidad.

LITIGIO DE GÉNERO: brindar lineamientos jurídicos al grupo de abogadas, coordinar el grupo, apoyar la supervisión de las contratistas en conjunto con diversas personas de la entidad, y ser el puente entre las realidades y necesidades locales y los requerimientos y obligaciones desde el nivel central

Se identifican dentro de los informes mensuales evaluados, entre otros factores, lo relacionado con la eliminación de las barreras de acceso a la justicia a las mujeres, recomendaciones y dificultades:

Barreras de Acceso a la justicia:

- 1) Dificultad de las ciudadanas para asumir gastos de papelería y transporte
- 2) Debilidades en las rutas de atención que dificultan la articulación al interior de la SDMujer y entre las instituciones del Estado a nivel distrital y nacional.
- 3) Paro judicial que no permite el impulso de actuaciones procesales, investigación de campo por parte del CTI y labores de protección a víctimas.
- 4) Demora en la etapa de indagación del proceso penal debido a la falta de recursos humanos por parte del sistema judicial, que termina afectando la inmediatez de las acciones de protección a los derechos de las mujeres y de acceso a la justicia.

- 5) Demoras de hasta seis (6) meses del Instituto Nacional de Medicina Legal – INML, en la fijación de citas para practicar evaluación por psiquiatría y psicología forense, que afecta el curso normal del proceso y, por ende, del derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial efectivo para obtener la garantía de sus derechos fundamentales. Igualmente, dificultad para conseguir peritos que realicen valoración del daño emocional a las víctimas de manera gratuita.
- 6) La **“violencia institucional”** es una de las barreras más fuertes que tienen que enfrentar las mujeres cuando acuden a solicitar justicia para hacer valer sus derechos, ellas se enfrentan al desestimulo, cuando quieren denunciar o porque reciben una insuficiente protección a la garantía de sus derechos, o cuando las decisiones de las(los) administradores de justicia no son imparciales y están cargadas de visiones estereotipadas, situaciones prejuiciosas que las re victimizan, ya que quienes están a cargo de recibir y atender sus denuncias no se encuentran debidamente capacitados(as) y carecen de elementos para analizar las situaciones con enfoque de género y diferencial, o porque persisten en manejar las violencias contra las mujeres como lo han hecho tradicionalmente, desatendiendo la implementación de nuevos postulados que favorezcan a las mujeres.

Recomendaciones de las contratistas:

- ⇒ Ampliación de la atención psicosocial para que articule y respalde la atención socio jurídica.
- ⇒ Articulación por parte de la SDMujer con universidades que puedan realizar peritazgos para evaluar el daño emocional de las víctimas que se representan en los incidentes de reparación.
- ⇒ Brindar los elementos logísticos para que las abogadas puedan llevar la representación de manera integral y con un enfoque de derechos de las mujeres.
- ⇒ Especializar un equipo de abogadas de litigio, en labores de litigio sin prestar labores de orientación y asesoría en escenarios diversos, como son las Casas de Justicia.
- ⇒ Los casos representados deben ofrecer la posibilidad a la SDMujer de realizar acciones de impacto público que incidan en las políticas públicas y en la revisión del marco legal nacional vigente, a través de la evidencia de irregularidades y discriminación de género en los procesos administrativos y judiciales conocidos.
- ⇒ Incidir en la creación de una unidad de Fiscalía especializada en temas de género y violencia hacia las mujeres, que garantice la atención cualificada y digna, que involucre en la práctica jurídica la perspectiva de género y derechos humanos.

- ⇒ Como balance se evidenció la necesidad de afianzar una dinámica de equipo, que permita hacer un seguimiento más allá de la revisión de informes mensuales, para poder estar más cerca al acompañamiento de casos y resolver posibles problemas como son las quejas de la ciudadanía.
- ⇒ La presencia en escenarios de la Fiscalía, ha permitido que otras formas de violencia como la psicológica, física y sexual, sean también en un alto porcentaje apoyadas por las abogadas de litigio de la SDMujer, de allí la necesidad que se identifica de potencializar estos escenarios y afianzar la articulación institucional, para la formación de jueces penales y de familia, lo cual es necesario continuar ya que son actores claves en la garantía de derechos de las mujeres, y se debe fortalecer el enfoque de género de los operadores de justicia de la Rama Judicial.
- ⇒ Reconocimiento de la labor jurídica extra proceso realizada por parte de la abogada, en el abordaje de los casos emblemáticos.
- ⇒ Trabajar en carga emocional en las profesionales de litigio que asumen la representación judicial de los casos emblemáticos, por amenazas a su integridad para descarga emocional, brindando atención sicosocial para las abogadas de toda la Estrategia.

Dificultades:

- Una situación reiterada es la dificultad de algunas mujeres de asumir el proceso de representación de manera continuada y comprometida. En muchos casos se debe a las situaciones sociales y económicas, que hace difícil emprender ciertas acciones, pues si bien la atención es gratuita ellas deben asumir ciertos costos judiciales, no todas lo logran. Se adiciona a lo anterior, una desconfianza generalizada de las mujeres en el aparato judicial que no siempre hace sencilla la representación de sus intereses. Lo anterior se ha sugerido evitar a través de la implementación de la realización por escrito de la estrategia inicial de representación cuando la abogada asume el caso y que esta sea firmada por la mujer, como compromiso de asumir con responsabilidad y seriedad el caso, pero también como garantía de un acompañamiento informado y claro.
- De otro lado, se ha planteado que la representación jurídica de cada caso debe siempre partir de la elaboración de una estrategia jurídica inicial, que sea informada a la mujer víctima para que también asuma el compromiso voluntario de realizar las acciones necesarias para la representación del caso y conozca el estado del proceso, dificultades, expectativas, entre otras, siempre aclarando que la representación jurídica no es una obligación de resultado si no de medio.
- Del seguimiento de casos y de los reportes cuantitativos se ha podido analizar que el mayor porcentaje de casos representados es en asuntos de civil y familia, principalmente alimentos para hijos e hijas, temas de custodia y visitas, pero

también régimen patrimonial de separación de bienes, lo cual evidencia que las mujeres siguen poniendo como tema principal las reclamaciones en torno a sus hijos e hijas, lo cual no implica que sea lo que se torne más gravoso para las mujeres pero sí el tema más fácil para buscar apoyo y más inmediato. Lo anterior no significa que estos asuntos relacionados con la violencia económica, sean los de la más grave y principal violencia contra las mujeres, significa que son los asuntos que más fácilmente las mujeres exigen, debido al histórico rol de cuidado que las mujeres han tenido, que hace más sencillo exigir los derechos de sus hijos e hijas y visibilizar la violencia económica de las que son víctimas a causa de estos hechos, que exponer violencias físicas, psicológicas o sexuales que sufren en los diferentes contextos de relaciones de poder.

- Es necesario que las abogadas de litigio sean conocidas y conozcan los demás equipos de la entidad que trabajan de manera especializada un tema, particularmente que se articulen a la dinámica de la CIO, pues muchas veces el asunto jurídico debe apoyarse de otros servicios.
- Agilidad en los temas administrativos tales como contratación de abogadas que reemplazan a otras en escenarios, pues esto represa la dinámica del espacio y recarga a las abogadas restantes, acompañado de los cambios, en temas particulares de índole administrativo tales como cambios de instrumentos de reporte de información, presentación de informes terminación e inicio de nuevos contratos, cambio de supervisión y apoyos.
- Los cambios de administración generan incertidumbres y no facilitan la continuidad del acompañamiento jurídico ya que el equipo que venía desarrollando los diferentes componentes, no continua en la entidad o continúa con otras funciones, esta coyuntura, aunada a la terminación de varios contratos se destaca como una enorme dificultad para que la Estrategia.
- No se garantizan los elementos técnicos –no hay computadores, papelería y teléfonos en el lugar donde se atiende. Al igual, que se hace necesario organizar la correspondencia y entrega de material de manera efectiva y directa a las abogadas.
- No existieron lineamientos claros respecto a la entrega de archivo de casos de representación desde 2013, falta de efectividad de procesos como el documentado y apoyado desde nivel central, que permita un manejo adecuado de archivo, pues la organización de documentos de años anteriores desgasta y hace perder la continuidad de los procesos.
- Frente al reporte de información cuantitativa, como enlace de este grupo, se asumió la labor de reporte de datos, a partir de la sistematización de la abogada de apoyo de la estrategia, lo que permitió identificar vacíos en el reporte y en la consolidación, que a través de acciones de mejoramiento permiten tener información más exacta en la actualidad.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De lo transcrito en las barreras de acceso a la justicia, recomendaciones y dificultades vistas desde los contratistas, se concluye, que parte del presupuesto del proyecto se ejecutó, sin embargo, en lo relativo al problema a resolver como es reducir el *continuum* de violencia contra la mujer, se resaltan los bajos niveles de posicionamiento y debilidad institucional, cuando se evidencia que es mayor el aporte desde el equipo de enlace, más que de la instancia de coordinación y articulación de las dependencias responsables de cada uno de los componentes de la estrategia –Comité de Justicia de Género–, ya que es reemplazado por los equipos de enlace –contratistas– en términos de las funciones que debe cumplir dicho comité.

Lo anterior aunado a la alta rotación de contratistas, y el no contar con un sistema de información y archivo que sea confiable, oportuno y completo para la toma de decisiones gerenciales, al respecto se señaló “... *que el archivo se encuentra en cada una de las Direcciones y las Directoras eran las que se encargaban de su custodia y actualmente dicho archivo se está ajustando a las Tablas de Retención Documental –TRD.*”⁹ Situación que ha sido observada por el ente de control fiscal en diferentes auditorías regulares y de desempeño, dejando evidente que las acciones planteadas para el mejoramiento continuo, no han sido eficaces ni eficientes para el sujeto de control.

Aunque en este ítem en su conjunto, no se elevó la evaluación a observación, se desprende del análisis a la respuesta, que no se atendieron oportunamente los informes del organismo de control, ya que es pertinente, precisar que los cuestionamientos no simplemente se hacen a la luz de cifras que se fundan en la percepción general y los medios de comunicación, sino en las auditorías realizadas en el PAD 2017, auditorías de Regularidad, - factor Planes, programas y proyectos-, Vigencia 2016 y Auditoría de Desempeño Código 207 –Septiembre 2017–, páginas 12 a 30 y 36 a 38, donde se efectúan amplios análisis y evaluación de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género –PPMYEG y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género –PIOEG, resaltando que la situación de la violencia contra la mujer es un flagelo social, en el cual, el Estado en general debe jugar papel importante en atenuar dicha problemática.

Por supuesto, se tiene claro, que el Sector Mujeres y la SDMujer no son solo un eslabón, sino el más importante, ya que dentro de su misión “... **ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, coordinar sus acciones en forma intersectorial y**

⁹ Acta Administrativa de Control Fiscal del 14 de noviembre de 2017

transversal con los demás sectores y entidades del Distrito; velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el D.C... (Resaltado y subrayado fuera de texto).

No se pretende indilgar situación alguna, solo se tiene en cuenta lo preceptuado en el Acuerdo 490 de 2012 Art. 5º. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la SDMujer, “... **liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres, a través de la coordinación intra e intersectorial, territorial y poblacional de estas políticas públicas, así como de los planes, programas y proyectos que le corresponda para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres.**” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

De lo transcrito se concluye que la misión, visión y objetivos desbordan la problemática que concita a que el Estado en todos los órdenes, asuman la corresponsabilidad que tienen en la ejecución de la política pública y en la prevención de la violencia y protección de las mujeres.

3.2 CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Contrato de prestación de servicios No. 069 de 2014

Fecha de suscripción: 23 de enero de 2014

Fecha de Inicio: 3 de febrero de 2014

Objeto: *“Prestar los servicios profesionales de asesoría socio jurídica y representación judicial y/o administrativa, con enfoque de derechos de las mujeres y perspectiva de género en la localidad que le sea asignada”*

Valor Inicial: \$40.250.000

Plazo Inicial: 11 meses y medio

Acto Administrativo de Cesión: 16 de Mayo de 2014

Modificación No. 1: Suscrita el 1 de octubre de 2014: se modifica la cláusula décima segunda del contrato, quedando como supervisora la Jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la SDMujer

Acto administrativo de adición y prórroga: Del 30 de diciembre de 2014

Prórroga por un mes y adición de \$3.500.000

Valor total: \$43.750.000

3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por Deficiencias de supervisión al no exigir celeridad en el trámite de renuncia a

los poderes otorgados a la abogada y presentación oportuna de los requisitos para el pago– Contrato de Prestación de servicios No. 069 de 2014.

El contrato de prestación de servicios No. 069, fue cedido mediante documento de cesión suscrito el 16 de mayo de 2014. (F.298). Teniendo en cuenta que la representación judicial debe prestarse en forma ágil, de tal manera que se asegure la oportunidad de las actuaciones a que haya lugar, tendientes a proteger los derechos de las mujeres; no se encontró evidencia mediante la cual la supervisora del contrato, exigiera el trámite de la renuncia de poderes otorgados por las mujeres a las cuales la contratista cedente representaba, pese que la obligación específica No. 3 consistía en: *“Sustituir los poderes con motivo de la terminación del contrato, previa valoración del estado del proceso por parte de la Dirección de Eliminación de Violencias Contra las Mujeres y Acceso a la Justicia”*; circunstancia evidenciada en los siguientes casos: renuncia al poder que le fue otorgado en el proceso No. 1100160000107201400184 ante la Fiscalía 52 Seccional Unidad de Delitos Contra la Vida; así mismo, renuncia al poder conferido a la abogada proceso No. 11001610276720080094200, ante el Juzgado 34 Penal Municipal (conocimiento); documentos que fueron radicados en dichas instancias, el 12 de junio de 2014, tal como obra en la carpeta del contrato de prestación de servicios. Se evidencia demora de un mes, para presentar renuncia de los poderes que le fueron conferidos a la abogada cedente del contrato No. 069 de 2014, circunstancia que pudo afectar la ejecución de las actividades contractuales e incidir en la atención efectiva de las necesidades de las mujeres a las que representaba.

Cabe destacar que la contratista que cedió el contrato, demoró la entrega de la totalidad de los requisitos para el pago, correspondiente al período entre el 1 y el 15 de mayo de 2014, (informe de actividades 2 de junio de 2014, folio 464 y siguientes, pagos seguridad social mes de mayo, del 5 de agosto de 2014, declaración juramentada del 24 de junio de 2014), lo que condujo a que la supervisión expidiera certificado de cumplimiento el día 19 de agosto, es decir tres (3) meses después de la cesión; no obstante, no se evidenció soporte mediante el cual la supervisión exigiera oportunamente la entrega de la totalidad de los documentos y/o informes que soportan el pago, circunstancia que conllevó a que finalmente éste se realizara mediante orden de pago No. 1376 del 21 de agosto de 2014.

La situación descrita permite concluir que la supervisión no atendió lo establecido en los literales b, d y e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como el numeral 6.9.3. del Manual de Contratación de la vigencia 2013, vigente para la época de los hechos, donde entre las actividades de control técnico a cargo de la supervisión se

encuentra: *“Presentar por escrito a la (al) contratista las observaciones y recomendaciones que estime oportunas y procedentes para el cumplimiento del contrato, debiendo, igualmente, impartir las instrucciones perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales”* y presuntamente contraviene lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta de la entidad, la cual presentó en los siguientes términos. *“La Secretaría indica que la sustitución de un poder puede suplirse o subsanarse en audiencia pública, dado que el Sistema Penal Acusatorio permite, en virtud del Principio de Oralidad que la ciudadana revoque el poder y otorgue nuevo poder en ese instante. En consecuencia ningún proceso a cargo de esta Secretaría a quedado acéfalo y a la fecha se continúan acompañando”.*

Si bien es cierto asiste razón a la entidad en cuanto a la revocatoria del poder ante los juzgados penales (Garantías y conocimiento), también lo es que en la etapa de investigación el proceso cursa en la fiscalía, ente en el cual deberá asistir personalmente el abogado, al cual se le va a otorgar el nuevo poder.

Adicionalmente, es necesario traer a colación la obligación establecida en el numeral 3 de las obligaciones específicas a cargo de la contratista, consignadas en la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios objeto del presente hallazgo, que consistió en: *“Sustituir los poderes con motivo de la terminación del contrato, previa valoración del estado del proceso por parte de la Dirección de Eliminación de Violencias Contra la Mujer Acceso a la Justicia”*, por tanto, independientemente de la posibilidad de sustituir un poder en audiencia pública, se cuestiona la deficiencia por parte de la supervisión del contrato, al no exigir el cumplimiento oportuno de la obligación específica referida. (Acto de cesión del contrato 16 de mayo de 2014 y renuncia a los poderes el 12 de junio de 2014).

Por tanto, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

De otra parte, es importante mencionar que varios contratos de prestación de servicios suscritos durante las vigencias 2014 a 2016, fueron cedidos, figura que aunque es permitida, incide de manera directa en la continuidad de la gestión a cargo de las contratistas y que entre otros, implica la necesidad de generar y difundir líneas de actuación puntuales y unificadas, así como procedimientos y medidas de control eficaces, que aseguren la unidad de criterio jurídico para la correcta ejecución de los mismos.

3.2.2 Hallazgo Administrativo: Falta de unidad de criterio para la inclusión de la matriz de riesgos en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios - No. 069 de 2014

Con el análisis del contrato de prestación de servicios No. 069 de 2014, se evidenció que en los estudios previos no se incluyó la matriz de riesgos de que tratan los artículos 15, 17 y el numeral 2 del artículo 159 del Decreto Nacional 1510 de 2013, exigencia igualmente contemplada en el Manual de Contratación vigente para la época de la planeación y suscripción del contrato; en el numeral 6 de los estudios previos se señala: *“Estimación, Tipificación y Asignación de Riesgos Previsibles: No aplica teniendo en cuenta la naturaleza del contrato”*. Cabe destacar que dicho requerimiento se evidenció en contratos de esta misma tipología suscritos por la Secretaría.

La situación descrita contraviene las normas ya citadas y los literales a. y f., del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Esta falencia conlleva a que la entidad no establezca pautas unificadas tendientes mitigar riesgos que son previsibles y que pueden incidir en la ejecución del contrato.

Análisis de la Respuesta: La Secretaría acoge lo señalado por la Contraloría, por tanto se confirma como hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Contrato No.	112 de 2015
Valor:	\$46.800.000
Objeto:	<i>“Prestar los servicios profesionales a la SDMUJER en la estrategia justicia de Género componente litigio integral, como enlace con el sistema de Protección Distrital para las mujeres, el equipo de abogadas en dicho espacio, y el apoyo en la construcción de líneas de género a implementar para la defensa, garantía y restablecimiento de los derechos de las mujeres.”</i>
Plazo:	Nueve (9) meses contados a partir del acta de inicio.
Acta inicio:	20 de marzo de 2015
Adición y prórroga:	11 de diciembre de 2015 por dos (2) meses y \$10.400.000
Terminación anticipada:	29 de enero de 2016
Liquidación:	28 de marzo de 2016

Proyecto:	Litigio y Justicia Integral para las Mujeres
Meta:	Realizar 9.811 intervenciones sociojurídicas especializadas ante las instancias judiciales y/o administrativas en los casos de violencias contra las mujeres en el Distrito Capital
Contrato de prestación de servicios	No. 164 de 2015
Fecha de suscripción:	6 de abril de 2015
Fecha de Inicio:	8 de abril de 2015
Objeto:	<i>“Prestar los servicios profesionales para apoyar la implementación de lineamientos de intervención psicosocial para mujeres víctimas de violencia”</i>
Proyecto de Inversión:	Litigio y justicia integral para las Mujeres
Meta:	Implementar en 20 localidades el sistema orgánico funcional integral y articulador SOFIA
Valor:	\$52.000.000 incluido IVA
Plazo:	10 meses contados a partir del acta de inicio

3.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por deficiencias relacionadas con la publicación en el aplicativo SECOP, de los documentos de los contratos Nos. 112 y 164 de 2015.

CASO 1

Para el caso del contrato 112 de 2015, se verificó que el día 25 de marzo de 2015, la SDMujer publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, los estudios previos elaborados el 4 de marzo de 2015, fecha en la cual también se publicó el contrato, el cual se suscribió el 20 de marzo del mismo año.

CASO 2

El 16 de abril de 2015, la SDMujer publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, los estudios previos y el mismo día el contrato No. 164 de 2015, este último suscrito el 6 de abril del mismo año, circunstancia que de una parte permite evidenciar demora en la publicación, atendiendo al término establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 y de otra parte, transgresión de los principios de transparencia y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución

Política, en razón a que al no publicarse con antelación los estudios previos, no se dio la oportunidad a otras personas interesadas y que reunían los requisitos, de participar en este proceso contractual, así mismo contraviene el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Esta situación posiblemente se origina por falencias de control en la Dirección de Contratación, responsable de la publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública de los actos que acompañan el proceso de contratación de la entidad, entre éstos estudios previos, actas de inicio, etc.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta. La entidad señala en relación con el contrato No. 112 de 2015, que fue publicado dentro del término establecido en el Decreto Nacional 1510 de 2013. Respecto al No.164 de 2015, manifiesta que efectivamente se publicó por fuera del término señalado en el Decreto 1510 de 2013y que dio cumplimiento al principio de publicidad toda vez que se publicaron los documentos en la página del SECOP.

Así mismo, menciona la entidad que la sanción disciplinaria se genera por la no publicación y no por la extemporaneidad en la misma. Al respecto es necesario aclarar que este órgano de control formuló observación con presunta incidencia disciplinaria, donde no solo se reprocha la extemporaneidad en la publicación, sino que además se observa la no aplicación de los principios constitucionales y legales, ya que la entidad no se exime de la publicación de la totalidad de los documentos contractuales.

La Secretaría retoma lo señalado en el artículo 81 del Decreto Nacional 1510 de 2013: ***“Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. (...) subrayado y negrilla fuera de texto.”*** Concluye la entidad que: *“... no existe ninguna vulneración al principio de libre concurrencia como lo señala el Equipo Auditor, toda vez que tratándose de la modalidad de contratación directa, no es necesario que se reciban varias ofertas, por cuanto no existe per sé, proceso de convocatoria pública ni de selección, toda vez que la persona se contrata de acuerdo con su idoneidad y/o experiencia para ejecutar el objeto contractual. En ese orden de ideas, siempre en los contratos que se suscriben como consecuencia de la modalidad de contratación directa, el estudio previo se publica junto con el contrato, teniendo en cuenta*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

que no se pueden publicar primero, por cuanto no existe ningún tipo de invitación a ofertar y no hay convocatoria pública.”

Adicionalmente, se debe indicar que los principios inherentes a la contratación estatal y a la función administrativa atañen a todos los contratos suscritos por el estado independientemente del tipo o clase de contrato y del grado de vulneración que su omisión pueda generar, por lo que decir como argumento de defensa que no publicar oportunamente los documentos contractuales, no viola el principio de libre concurrencia no justifica de ninguna manera, el incumplimiento de normas legales y constitucionales, de carácter general.

Al respecto es necesario retomar lo señalado en la Circular Conjunta de la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República No. 014 del 1 de junio de 2011, que en sus apartes señala que la contratación directa debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial el deber de selección objetiva, establecidos en las Leyes 80 de 1993 y en la Ley 1150.

Además en la mencionada Circular se señala: *“En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en su Sentencia C- 949, proferida el 1 de septiembre de 2001, al precisar que la contratación directa no implica la exclusión de las normas y principios que garantizan la escogencia del sujeto que más convenga al Estado, expresó el Tribunal:*

No es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda infligir los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.”

Además, es importante recordar lo señalado por el **“Artículo 19. Del decreto 1510 de 2013, 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...”;* razón por la cual no es de recibo por este organismo de control que con la publicación oportuna del contrato se solventa la obligación legal, pues lo que se reprocha es la omisión y/o extemporaneidad en la publicación de los todos los documentos que hacen parte del proceso contractual.

Dado lo anterior, lo observado en los dos casos se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por aceptación de certificación de experiencia que no reúne los requisitos - Contrato No. 164 de 2015.

De conformidad con el ítem 1 del numeral 4.6 de los estudios previos al contrato 164 de 2015, el perfil exigido consistió en: “Nivel E: estudio: título profesional con tarjeta o registro profesional si se requiera. Experiencia: Superior a tres (3) años” (subrayado fuera de texto).

Revisada la documentación soporte de la hoja de vida aportada por la contratista, se evidencian las siguientes certificaciones de experiencia:

TABLA 3
CERTIFICACIONES DE EXPERIENCIA CONTRATO No. 164 DE 2015

ENTIDAD	DESDE	HASTA	TOTAL MESES
CORPORACIÓN CIVIL PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE PREVENCIÓN VIAL	16 de abril de 2013	16 de abril de 2014	12 meses
LA CORPORACIÓN CIVIL PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE PREVENCIÓN VIAL	4 de marzo de 2013	al 2 de abril de 2013	1 mes
FEDERACIÓN MUJERES JÓVENES CON CIF 678313327, SITA CALLE ALMAGR, 28 BAJO DE MADRID (ESPAÑA).	1 de noviembre de 2009	17 de noviembre de 2012.	36 meses y medio

Fuente: Carpeta contrato No. 164 de 2015

Los documentos obtenidos en el exterior tales como certificaciones, deben contar con el apostille o consularización respectiva; no obstante, la certificación de experiencia expedida por la FEDERACIÓN MUJERES JÓVENES CON CIF 678313327, SITA CALLE ALMAGR, 28 bajo de Madrid (España), no cumple esta exigencia.

Así las cosas, atendiendo a la certificación de la Corporación Civil para la Administración del Fondo de Prevención Vial; la contratista aportó soportes válidos de experiencia, de un año y un mes y tres semanas, para la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 164 de 2015, circunstancia que claramente difiere de la exigencia contemplada en el numeral 4.6 de los estudios previos.

Lo descrito contraviene lo establecido en el numeral anteriormente señalado de los estudios previos del contrato, la Resolución No. 7144 de 2014, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, vigente para la época de los hechos, los

literales b y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y los numerales 1 y 9 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Situación que se pudo originar por deficiencias de control al efectuarse la verificación de la documentación aportada por la contratista y que conllevó a la validación de un soporte que no cumplía con la exigencia ya mencionada.

Análisis de la Respuesta: Pese a que con la respuesta a la observación se aclara que la experiencia aportada por la contratista obtenida en el país es de dos años y un mes, no se cumplió con el requisito de experiencia (superior a tres años), exigido en el estudio previo; por tanto, se confirma lo observado como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La certificación de la Federación de Mujeres Jóvenes que fue expedida en Madrid, España se presentó como soporte de tres años y un mes de experiencia; sin embargo, como se mencionó en la observación, dicho documento no se encuentra apostillado.

La SDMujer basa su respuesta en la Circular Externa No. 17 del 11 de febrero de 2015, de Colombia Compra Eficiente, donde se dispuso lo siguiente:

I. Apostilla y consularización de documentos públicos

Las Entidades Estatales solamente pueden exigir la legalización de acuerdo con la Convención de la Apostilla o la consularización de documentos públicos otorgados en el extranjero. Este tipo de legalización no es procedente para los documentos privados...”

Señala además que la certificación en comento corresponde a un documento privado, que el documento privado es aquel que no ha sido elaborado por un funcionario público, ni ha habido intervención de este para su elaboración, por cuanto son elaborados por particulares en ejercicio de sus actividades. Agrega que *“...la apostilla también podrá imponerse sobre documento privado. La firma del documento privado deberá ser reconocida por notario público, la firma de este último deberá estar registrada en la base de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores.”*

Finalmente la SDMujer señala: *“La certificación de experiencia aportada por la contratista expedida en el exterior, no requería ser apostillada, por cuanto se trataba de un documento de carácter privado, más aún, cuando las Entidades Estatales presumen la autenticidad de los documentos ya sean públicos o privados, salvo, cuando la ley exige trámites adicionales expresamente, en aplicación al principio de buena fe que rige todas las actuaciones administrativas.”*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No obstante, lo expuesto en la respuesta, es necesario retomar lo contemplado en la Resolución No. 7144 de 2014, expedida por el Ministerio de Relaciones exteriores respecto a: *“Apostillaje: El trámite que debe seguir el documento extranjero de menor complejidad que la legalización, dirigido, así mismo, a verificar su autenticidad en el ámbito del derecho internacional, cuando el país en el cual surtirá efectos es parte de la Convención sobre la Abolición del Requisito de Legalización para Documentos Públicos Extranjeros de La Haya de 1961.”*

Por tanto, es precisamente el apostillaje el mecanismo mediante el cual se verifica la autenticidad del documento, requerimiento que no fue atendido por la contratista ni exigido por la SDMujer. Dejando de lado, que cuando un profesional es vinculado mediante contrato de prestación de servicios con el Estado, adquiere el carácter de servidor público.

Respecto al apostillaje se señala en el numeral 6.2.3.4. de la Guía de Orientación al Aspirante para la Verificación de los Requisitos Mínimos”, elaborada por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Universidad Manuela Beltrán: *“6.2.3.4 Certificaciones obtenidas en el exterior: Las certificaciones de experiencia obtenidas en el exterior deberán estar apostilladas o legalizadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y traducidas por un traductor certificado si es el caso, en los términos previstos de la Resolución 7144 de 2014.”*

Finalmente, llama la atención a este organismo de control que en el numeral 1.4.7.2. del Manual de Contratación, versión 1 del 9 de junio de 2016 (el contrato objeto de observación se suscribió en el año 2015), respecto a los Contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales; se señale, que para su celebración debe tenerse en cuenta entre otros aspectos: *“Cuando se presenten documentos obtenidos en el exterior, tales como certificaciones deberán contar con el apostille o consularización respectiva.”* Mostrando como ya se señaló en otro ítem de este informe, que no existe unidad de criterio jurídico al interior de la entidad.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta de la entidad por tanto se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el que será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.5 Hallazgo Administrativo por el no cumplimiento de la periodicidad en la entrega de informes Contrato No. 164 de 2015

Con base en los soportes del contrato de prestación de servicios mencionado se determinó respecto a la entrega y aprobación de informes, así como de los pagos lo siguiente:

TABLA 4
SEGUIMIENTO PAGOS VS ENTREGA DE INFORMES

CONCEPTO	MES 1 ABR/ 15	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 10	
		MAY/15	JUN/15	JUL/15	AG/15	SEP/15	OCT/15	NOV/15	DIC/15	ENE/16	FEB/16
ORDEN DE PAGO No. fecha	816 del 26 de may	1227 del 22 de jun	1677 del 27 de jul	2489 del 15 de sept	3107 del 23 oct	4111 del 21 de dic	4128 del 14 dic	4129 del 18 dic	4456 del 30 de dic	5341 del 23 de may/16	5419 del 21 de jun/16
ENTREGA Y/O APROBACIÓN INFORME	11 MAY	18 JUN	15 JUL	4 SEP	19 OCT	10 DIC	14 DIC	18 DIC	31 DIC	18 MAY	

Fuente: Carpeta contrato de prestación de servicios No.164 de 2015

Como se evidencia en la tabla anterior y conforme a la documentación soporte del contrato de prestación de servicios No. 164 de 2015, la contratista no cumplió con la periodicidad para la entrega de informes y adicionalmente, no se encontró documento alguno mediante el cual la supervisión exigiera el cumplimiento. Situación que permite cuestionar la necesidad que dio lugar a la suscripción de dicho acuerdo de voluntades y el cumplimiento de las actividades a cargo de la supervisión.

Lo anterior implica el no cumplimiento de la cláusula sexta del contrato, valor y forma de pago donde la entidad se comprometió a que el valor del contrato se pagaría en mensualidades vencidas. “...Mensualidades vencidas de CINCO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$5.200.000) M/CTE, los cuales se pagarán previa programación del PAC y la entrega de los siguientes documentos: a) Informe de actividades en el formato establecido por la Entidad, mensual debidamente firmado por el contratista y aprobado por la supervisora ...” (subrayado fuera de texto), evidenciándose que en el mes de diciembre de 2015, la contratista presentó cuatro (4) informes, lo que dio lugar a que en ese mismo mes, se efectuaran cuatro (4) pagos. Así mismo, presentación del último informe correspondiente al mes de febrero de 2016, en mayo del mismo año.

Lo descrito es contrario en lo establecido en la cláusula sexta el contrato y a los literales b y d, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta de la entidad.

La SDMujer señala: *“Teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes; en el mismo se estableció en su cláusula sexta, que la secretaria debía cancelar mediante mensualidades vencidas, de modo que la entidad nunca estableció una fecha fija, después de vencido el mes, por ejemplo, cinco días después o diez días después, si no que el pago estaba sujeto a que venciera el mes y posteriormente la entidad previo a la entrega de informes de actividades y demás condiciones establecidas para el pago, debía realizarlo.*

Con todo lo anterior es de resaltar que los contratos de prestación de servicios, están por fuera de la órbita laboral y que precisamente esta característica permite al contratista también, bajo su propia autonomía e independencia realizar sus actividades y presentar los informes sin que medie un llamado o requerimiento para que lo realice, con lo que no puede el supervisor del contrato exigir la presentación de informes en fechas puntuales o determinadas, porque probablemente se estaría frente a una subordinación sobre el contratista sobrepasando la barrera de las características del contrato de prestación de servicios al contrato realidad.

Aunado a lo anterior es de resaltar que el pago no estaba sujeto solamente a la previa presentación de informes de actividades si no que también previa verificación por parte del supervisor de los aportes de seguridad social integral. ”

Cabe mencionar que los informes de actividades, más tratándose de un contrato de prestación de servicios, son el mecanismo mediante el cual la supervisión puede conocer y validar o no, la gestión adelantada por la contratista en cumplimiento de sus obligaciones y objeto contractual, por tanto dicha gestión debe conocerse en forma oportuna para tomar los correctivos a que haya lugar. No se cuestiona el hecho que la supervisión efectuara la verificación y constatación de todos los requisitos para proceder al pago, más bien es la no presentación oportuna de informes por parte de la contratista y la no exigencia de los mismos por parte de la supervisión.

Así mismo, la exigencia del cumplimiento del clausulado del contrato, no solo es necesaria sino obligatoria para quien fue designado como supervisor del mismo, lo que en nada se relaciona con la subordinación del contratista, señalada por la Secretaría. No es de recibo que la entidad responda que exigir el cumplimiento de lo pactado, sobrepase las barreras de las características del contrato de prestación de servicios, ya que al enunciar que hacer exigible el dar cumplimiento a las

obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicio conlleven a un posible contrato realidad genera expectativas y riesgos al patrimonio público, por cuanto es una postura de la administración que puede ser utilizada para reclamar por vía judicial derechos laborales.

Por lo expuesto, se configura como hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse. Hallazgo Administrativo por deficiencias de control interno al no contar con los soportes completos para la presentación de los informes mensuales de actividades- contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Nos 32 de 2015 y 317 de 2016.

3.2.6 Hallazgo administrativo por deficiencias de control interno al no contar con los soportes completos para la presentación de los informes mensuales de actividades- contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Nos 32 de 2015 y 317 de 2016.

CASO 1

Contrato de prestación de servicios No. 032 de 2015

Fecha de suscripción: 25 de febrero de 2015

Fecha de Inicio: 3 de marzo de 2015

Objeto: *“Prestar los servicios profesionales para apoyar el componente de agenda normativa mediante la conceptualización y seguimiento a los proyectos normativos priorizados por a SDMujer, para garantizar la defensa, protección y restablecimiento del derechos de las mujeres.”*

Valor: \$57.200.000 millones

Plazo: 11 meses

Proyecto de Inversión: 0931 “Litigio y Justicia integral para las Mujeres”

Meta: Realizar 9.811 intervenciones socio jurídicas especializadas ante instancias judiciales, administrativas en casos de violencia contra la mujer.

Una vez revisados los soportes del contrato de prestación de servicios 032/2015 y suscrita acta de control fiscal con la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la SDMujer, se determinó respecto de la entrega y aprobación de informes, que la contratista cesionaria, es decir, a partir del 07 de julio de 2015, no cumplió con la entrega de informes de actividades con la totalidad de los soportes y no se encontró documento alguno mediante el cual la supervisión los exigiera. Sin embargo, para el informe final se resume la ejecución de las actividades que evidencian el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Situación que evidencia falta de

control, de manera periódica, a fin de adoptar los correctivos necesarios, por parte de la supervisión.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta indica: *“...Cabe señalar que actualmente la Secretaría Distrital de la Mujer, ha desarrollado acciones tendientes a mejorar y fortalecer el ejercicio de la labor de supervisión de la gestión contractual. Es así como atendiendo observaciones previas presentadas por parte del organismo de control, las cuales han sido de recibo por parte de la Entidad, ha establecido medidas para lograr una eficiente labor de supervisión de los diferentes contratos y convenios, reforzando lo que sobre el particular se encuentra previsto en la normativa contractual y en el Manual de Contratación y Supervisión de la Secretaría Distrital de la Mujer, que contiene y desarrolla entre otros aspectos las funciones, obligaciones y responsabilidades de quienes ejercen la labor de supervisión en la Entidad, ...”*

De la revisión formal de los informes de la ejecución contractual y soportes, que realizó la Secretaría para dar respuesta al ente de control, se tiene que, si bien es cierto, el seguimiento de la supervisora puede darse en reuniones cotidianas y orientaciones de manera verbal; no obstante, debe quedar un registro que evidencie dichas situaciones, debido a que no tener soportado este seguimiento deja en entredicho cómo se certifica el cumplimiento y sería contrario a lo estipulado en el mismo contrato, ya que el informe con los soportes completos, es requisito para el pago periódico. De igual forma, es importante anotar que la cesionaria en los informes de actividades, indica que: “existen actividades pendientes o que no se asignó actividad”. De otra parte, la entidad también informa que ha desarrollado acciones tendientes a mejorar y fortalecer el ejercicio de supervisión. Por lo anterior se confirma lo observado.

CASO 2

Contrato No.	317 de 2016
Fecha de Suscripción:	23 de agosto de 2016
Valor Total:	\$24.300.000
Objeto:	<i>“Desarrollar acciones de fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el marco del sistema SOFIA”</i>

Plazo de ejecución:	Hasta 31 de diciembre de 2016
Acta de inicio	30 de agosto de 2016
Estado del contrato	Terminado
Proyecto:	Bogotá Territorio Seguro y sin violencias contra las Mujeres
Meta:	<i>“Brindar un lineamiento técnico en la formación del 100% de los servidores y servidoras de entidades distritales con competencia en prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres”</i>

Revisado el contrato 317 de 2016, se observó que en el informe de actividades correspondiente al período del 1 al 31 de diciembre de 2016, presentado por el contratista para tramitar el quinto pago, se relacionan 22 anexos como soportes de la ejecución de cada una de las obligaciones a su cargo, se observa que 15 de ellos, se reportan como pendientes, y por tanto no se encuentran soportes en el CD; no obstante, esta deficiencia se evidenció solamente para este período y no se encontró requerimiento del supervisor.

Es evidente la falta de control y monitoreo del contrato, al no realizar el seguimiento adecuado que permita detectar fallas como las descritas anteriormente, representado riesgo para los procesos contractuales que adelante la entidad.

Las anteriores situaciones vulneran los literales a), b), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

Igualmente, para el contrato suscrito en la vigencia 2015, vulnera lo establecido en la Resolución 0438 de 2014, por medio de la cual se establece el Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de la Mujer artículo 4, numeral I, literales b, e y j.

Para el contrato de la vigencia 2016 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: *“Verificar el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales y autorizar su pago; y 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”.*

Análisis de la respuesta: No se acepta la respuesta dada por la entidad, toda vez que en sus explicaciones confirma lo observado por este ente de control, al manifestar: *“La motivación de la supervisora para avalar la información relacionada en el informe de actividades antes mencionado, específicamente respecto a los 15 anexos que fueron reportados como pendientes, se encuentra soportada y estrictamente relacionada con la fecha de presentación del informe por parte de la contratista (9 de diciembre de 2016), fecha de radicación que a su vez corresponde al cumplimiento de los plazos y parámetros establecidos por la Dirección Administrativa y Financiera de la entidad para la presentación de los informes correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2016 (información obrante en el anexo No. 17 que se encuentra en el CD contentivo de todos los soportes, el cual se anexa como soporte), los cuales debían ser proyectados con corte a diciembre 31 de 2016, motivo por el cual los documentos relacionados en los anexos reportados como pendientes, no pudieron ser relacionados e incluidos en el CD de soportes, precisamente por estar incompletos teniendo en cuenta que sólo habían transcurrido nueve (9) de los treinta (30) días que debían reportarse.”*

Con lo expuesto, se confirma el riesgo para la entidad al gestionar el trámite de la cuenta al contratista certificando por parte del supervisor informes incompletos por la considerable anticipación con que se expide, dicho documento.

Por lo anterior se mantiene lo observado y se constituye como Hallazgo Administrativo, en virtud que una vez valorada la respuesta, se establece que no se presentan argumentos que contrarresten la observación formulada en los dos casos. Por lo tanto, se debe incluir en el plan de mejoramiento que la SDMujer formule, con el objeto de subsanar el presente hallazgo.

3.3 PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS 2014, 2015 Y 2016

La Secretaría General de la Alcaldía implementó el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones SDQS como una herramienta gerencial y de control, que permite conocer las inquietudes de la ciudadanía con respecto a los servicios prestados por las diferentes entidades distritales y obtener información cuantitativa de los requerimientos a través de los diferentes canales de atención, con el fin de evaluar y adoptar las medidas oportunas para mejorar el desempeño de cada entidad.

La SDMujer cuenta con tres versiones del procedimiento “Trámite de las Peticiones Quejas y Reclamos y Sugerencias de la Ciudadanía”, del proceso misional “Atención a la Ciudadanía”.

En el alcance de la versión 3 de este procedimiento, de fecha 31 de octubre de 2016, se señala: *“Inicia con la solicitud de la peticionaria (o) y partes interesadas a través de los diferentes canales de atención que cuenta la Secretaría Distrital de la Mujer, continua con el registro en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones – SDQS – y con el seguimiento de las respuestas emitidas por parte de las dependencias o áreas competentes y finaliza con las respuestas emitidas por parte de las áreas competentes para atenderla.”*

Este alcance es concordante con el Decreto Distrital No. 371 de 2010¹⁰, que en el artículo 3 estableció siete (7) aspectos que todas las entidades distritales deben garantizar, con la finalidad de asegurar la prestación de los servicios en condiciones de equidad, transparencia y respeto, así como la racionalización de los trámites, la efectividad de los mismos y el fácil acceso; los cuales están relacionados con los procesos de atención al ciudadano, los sistemas de información y atención de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de los ciudadanos, en el Distrito Capital; específicamente, el tercero de éstos señala: *“3) El registro de la totalidad de las quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes de información que reciba cada Entidad, por los diferentes canales, en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, así como también la elaboración de un informe estadístico mensual de estos requerimientos, a partir de los reportes generados por el mismo, el cual deberá ser remitido a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y a la Veeduría Distrital, con el fin de obtener una información estadística precisa, correspondiente a cada entidad”*. (subrayado fuera de texto).

Así mismo la matriz de riesgos establece para este proceso controles, tales como: Ingresar todos los PQRS al SDQS y seguimiento a las quejas reclamos o denuncias de ciudadanas y ciudadanos.¹¹

No obstante, con la documentación aportada por la SDMujer y las respuestas consignadas en acta administrativa de control fiscal del día 9 de noviembre de 2017, producto de la reunión sostenida con la Subsecretaria de Gestión Corporativa, Responsable del proceso Atención a la Ciudadanía y en acta del 14 de noviembre de 2017, con la participación de las Jefes de las Direcciones: Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia y la Dirección de Territorialización de Derechos, que pertenecen a la Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y oportunidades; se evidenció falta de claridad y

¹⁰ Decreto Distrital 371 de 2010 *“Por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital”*.

¹¹ Mapa de riesgos Proceso Atención a la Ciudadanía

de unidad de criterio en cuanto a la gestión de la Entidad respecto a los requerimientos de la ciudadanía.

De otra parte el Decreto 392 de octubre 5 de 2015, reglamentó la figura del Defensor de la Ciudadanía para garantizar la implementación de la política Distrital de Servicio a la ciudadanía en la entidad u organismo distrital, así como el cumplimiento de la normatividad en la atención y prestación del servicio a la ciudadanía en la entidad correspondiente. Respecto de las quejas y reclamos el literal c) del artículo 2 del citado acuerdo, dijo: *“Proponer y adoptar las medidas necesarias para garantizar que la ciudadanía obtenga respuesta a los requerimientos interpuestos a través de los diferentes canales de interacción, en el marco de lo establecido por el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones-SDQS.”*

3.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la atención de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de la ciudadanía, recibidas por la SDMujer en las vigencias 2014-2016.

A continuación se detallan los aspectos que de acuerdo con los resultados de las pruebas realizadas en desarrollo de la presente Auditoría de Desempeño, se configuran como deficiencias del proceso atención a la ciudadanía en la SDMujer.

1. No obstante la entidad cuenta con el procedimiento *“Trámite de las Peticiones Quejas y Reclamos y Sugerencias de la Ciudadanía”*, del proceso misional *“Atención a la Ciudadanía”*, no registra en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, la totalidad de los PQRS recibidos a través de los diferentes canales. Decreto Distrital No. 731 de 2010.

Análisis de la respuesta: La entidad señala en su respuesta: *“La Secretaría Distrital de la Mujer, durante el primer semestre del año 2016, efectuó una revisión del procedimiento de atención a PQRS y de la operatividad del registro de las solicitudes ingresadas por los diferentes canales de atención, evidenciando los riesgos del proceso. De esta forma, se realizó un esfuerzo importante, con el fin de ajustar las actividades para lograr el registro de todas las PQRS en el sistema SDQS, lo que ha permitido a partir del mes de junio de 2016 ingresar en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones (SDQS) todas las PQRS que se registran a través de los diferentes canales por la ciudadanía en la Secretaría Distrital de la Mujer.”*

La entidad en la respuesta informa que es a partir del mes de junio de 2016 que se realizan ajustes a las actividades para lograr el registro de todas las PQRS en el sistema SDQS a través de los diferentes canales por la ciudadanía en la Secretaría Distrital de la Mujer. Así mismo, se evidenció que las peticiones recibidas, a manera

de ejemplo, en las casas de justicia, durante la vigencia 2016, no fueron registradas en el SDQS; por lo tanto se confirma lo observado.

2. No hay unidad de criterio en cuanto al manejo de los requerimientos que se ingresan a los buzones de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres CIOM, para algunas funcionarias, en el SDQS, se registran únicamente los que se tratan de asuntos de trámite (atención a la Ciudadanía) y en caso que el requerimiento tenga que ver con lo misional (atención psicosocial, atención jurídica, asesoría y representación jurídica), se registran en el aplicativo misional; así mismo, se obtuvo respuesta de la Directora de Territorialización, quien señaló que todos los requerimientos que estaban en dichos buzones se ingresaban al SDQS.

Igualmente se manifestó en reunión del 14 de noviembre de 2017, por parte de la SDMujer que, los requerimientos de los buzones de la CIOM son abiertos semanalmente por una funcionaria de Atención a la Ciudadanía, circunstancia que genera un alto riesgo en cuanto a la oportunidad, para dar respuesta en los términos establecidos en la Ley 1755 de 2015.

En la respuesta dada por la Secretaría, entre otros aspectos, se tiene: *“Los requerimientos que son ingresados por la ciudadanía en los buzones de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres CIOM, tienen un procedimiento establecido en el Manual de Atención a la Ciudadanía, definiendo un título destinado para el canal escrito y puntualmente para el tratamiento de las PQRS ingresadas en el Buzón de Sugerencias, las cuales en todos los casos deben ser ingresadas al SDQS para su respectivo trámite y continua con todas las actividades del procedimiento “Trámite de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias de la Ciudadanía”, por lo tanto, existe un criterio claro de tratamiento para las solicitudes ingresadas por dicho canal. ...”*

Análisis de la respuesta: La respuesta indica que en todos los casos deberán ingresar al sistema todas las peticiones para su respectivo trámite, no obstante, la Contraloría de Bogotá no encontró respuesta completa a los 50 casos seleccionados como muestra de auditoría, situación que permite concluir lo observado. También preocupa al ente de control el hecho de que las peticiones presentadas por las usuarias de las casa de igualdad en el buzón establecido para tal fin, se abra cada 8 días, lo que obviamente afecta la atención oportuna y en los casos que se requieran la inmediatez en la atención de los casos urgentes.

3. Los sistemas de información en que se apoya la gestión de la entidad no se encuentran articulados. Se presentan deficiencias en el seguimiento de las peticiones al interior de la Secretaría, pues al ser ingresadas en diferentes aplicativos y/o hojas de excel (registros anteriores a la formalización del sistema SI MISIONAL) y al SDQS, los requerimientos no se consolidan y por tanto, tampoco sus respuestas; circunstancia que incide en la calidad y oportunidad de las mismas.

Es importante resaltar que el sistema aplicativo misional está en proceso de implementación y que a la fecha, noviembre de 2017, no se conoce qué información se ha registrado en éste; así mismo, anteriormente, los asuntos misionales se registraban en hojas de Excel, registro que era responsabilidad de cada una (o) de las (os) contratistas que prestaban sus servicios en orientación, asesoría y representación judicial; aspecto que también incide en la confiabilidad y seguridad de la información.

Adicionalmente, se evidenció que la Secretaría no cuenta con un archivo documental debidamente organizado que dé cuenta de la gestión de la entidad respecto a los requerimientos de la ciudadanía.

Análisis de la respuesta:

La respuesta dada por la entidad, a la letra señala: *“El proceso de Atención a la Ciudadanía efectúa seguimiento de todas las PQRS registradas en el sistema SDQS, y el seguimiento y control respecto de los servicios y atenciones se realizan en el marco de los procesos misionales señalados, los aplicativos y bases manejados por las áreas misionales, para el tratamiento de las atenciones realizadas con ocasión de los servicios prestados no pueden ser manejados como PQRS y no deben consolidarse en un solo sistema, el sistema SDQS de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor está destinado para solicitudes ciudadanas definidas por la Ley 1755 de 2015, diferentes a trámites y servicios prestados por la entidad.*

*Al respecto, la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía de la Secretaría General emitió concepto mediante radicado número 2-2017-26694 del 4 de diciembre de 2017, y en cuanto al manejo del SDQS en relación con los servicios prestados por la entidad, señaló lo siguiente “ **es importante aclarar que los trámites propios de cada entidad, no deben ser registrados en el sistema SDQS, toda vez que estos son obligaciones, servicios o procedimientos que las entidades deben prestar a la ciudadanía, siempre y cuando no contengan una petición ciudadana...**(negrilla fuera de texto)”, lo anterior confirma que se debe diferenciar entre la solicitud de prestación de servicios realizadas por la ciudadanía y las Peticiones, Quejas, Reclamos y Soluciones. Por lo tanto, no es el sistema SDQS que*

permite llevar la trazabilidad de la prestación de servicios de la entidad, ni es desde el proceso de atención a la ciudadanía que se debe realizar seguimiento y control a la prestación de servicios misionales de la entidad...”

Se reitera lo mencionado en cuanto a que la muestra selectiva, permite concluir que si bien, se determina por el organismo rector que los trámites propios de la entidad no se deben registrar en el sistema, lo que se evidenció fue algunos casos se registran en el sistema y otros al parecer en archivo Excel o a partir de este año en el aplicativo misional, es decir, debe existir un archivo unificado y criterios de manejo de las peticiones que permitan una articulación y coordinación efectiva entre las diferentes dependencias de la entidad y entre los diferentes canales dispuestos para atender a la ciudadanía. Fue evidenciado por este órgano de control la gestión adelantada a través de la ejecución de contratos de prestación de servicios, en relación con casos de violencia y adicionalmente los contratistas identifican barreras de acceso a la justicia, limitantes y formulan recomendaciones, sin embargo no se comprueba que dichos aportes retroalimenten la prestación de los servicios misionales. Situación que permite confirmar lo observado.

4. De la muestra de auditoría respecto a los requerimientos registrados en el SDQS, pese a las dos (2) solicitudes escritas y a las dos (2) reuniones sostenidas por Equipo Auditor con las jefes de las dependencias involucradas en la temática de la atención a los requerimientos de las mujeres; la SDMujer solo suministró en un CD, 19 carpetas, es decir el 38% de lo solicitado, carpetas que no contienen los soportes completos, mediante los cuales se pueda evidenciar la atención, seguimiento, respuesta de fondo, o gestión adelantada por la SDMujer, para atender la petición de las ciudadanas. De las 31 restantes, la entidad no dio respuesta, circunstancia que puede dar lugar a la vulneración de los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Análisis de la respuesta:

La secretaría indica: *“Por lo anterior, desde Atención a la Ciudadanía se realiza un nivel de orientación, con un nivel básico de atención de información acerca de nuestros servicios y la forma de acceder a ellos, informando nuestra oferta institucional, las sedes de atención de los servicios de asesoría psicológica y jurídica y/o asignando citas para la realización de las mismas, lo que se ingresa como una atención presencial en el SDQS, cumpliendo así con lo previsto en la normativa citada.*

Es necesario reiterar que la ciudadanía puede acceder a los servicios de la entidad por medio del mecanismo de las PQRS, sin embargo, este mecanismo es uno de los canales

de acceso a los servicios, la prestación de los mismos implica la activación de los procesos de “Eliminación de Violencias contra las Mujeres” y “Territorialización de la Política Pública de Mujeres”, procesos y procedimientos diferentes al de atención a PQR

El proceso de Atención a la Ciudadanía efectúa seguimiento de todas las PQRS registradas en el Sistema SDQS, el seguimiento y control respecto de los servicios y atenciones se realizan en el marco de los procesos misionales, es decir, se encuentra a cargo de las Direcciones Misionales...”

Se reitera la imperiosa necesidad de contar con respuestas de fondo, máxime por la naturaleza de la atención que presta esta entidad. De manera, primordial la Secretaría debe contar con los seguimientos respectivos, que le permitan dar razón de cada uno de los casos que orienta y poder constatar qué acciones efectivas fueron realizadas, con el fin de evitar la violencia y salvaguardar la vida de las ciudadanas.

Con la respuesta de la entidad se confirma que no todos los requerimientos de la ciudadanía se registran en el aplicativo SDQS, lo que demuestra falta de unidad de criterio en el manejo de esta temática.

5. La entidad no ha diseñado mecanismos articulados y suficientes que le permitan garantizar el cumplimiento de la función de dar respuesta inmediata y de fondo a los requerimientos, pues como se evidencia en los siguientes ejemplos, la ciudadanía no obtiene respuestas de fondo, argumentando entre otros, falta de personal para atenderlos, situación que ocasiona riesgos para las ciudadanas en el evento de un requerimiento vital y de urgente respuesta, lo que incide en forma negativa en la credibilidad de la Secretaría:

TABLA 5
PQRS SIN RESPUESTA DE FONDO POR FALTA DE PERSONAL

<p>No. 2002652016</p>	<p>Fecha de ingreso en el aplicativo SDQS 11 de noviembre de 2016, Fecha de Cierre 15 de noviembre de 2016. Asunto: solicita asesoría jurídica. Estado: Estado Petición Final: "solucionado por respuesta definitiva."</p> <p>De esta petición en primer lugar se destaca que en la respuesta a los 19 casos de los cuales adjuntaron soportes, para esta petición se suministró un formato, así: No. de atención: 20170901030617-Z9QGB FORMATO: ORIENTACIÓN PSICOSOCIAL - PRIMERA VEZ FECHA DE ATENCIÓN Fecha: 2017-08-24 LUGAR DE ATENCIÓN: CIO DE TUNJUELITO. TEMA: Violencia Económica.</p>
---------------------------	---

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	<p>Texto del formato: <i>“... yo no me di cuenta y los datos quedaron mal. El tema de violencia económica, yo estuve en una casa, la que queda cerca a la Nacional y pedí cita jurídica en noviembre y siempre me decían que el abogado No estaba o que se le había presentado algo, entonces yo me cansé e hice las cosas por ICBF”.</i></p> <p>Lo que permite evidenciar que la entidad a esa fecha, 24 de agosto de 2017, no había dado respuesta de fondo a la peticionaria.</p> <p>De este caso además se destaca que en el aplicativo SDQS figura que se dio respuesta definitiva, al asignarse una cita en una CIOM de Kennedy para el 10 de noviembre de 2016; sin embargo, tal como ya se señaló, el formato de atención psicológica, es del 24 de agosto de 2017; esto es nueve meses después del ingreso de la solicitud en el aplicativo SDQS (11 de noviembre de 2016). Cabe destacar que en la respuesta dada a este organismo de control del 15 de noviembre de 2017, la Secretaría señala que a esta peticionaria se le prestó orientación jurídica el día 8 de mayo de 2017, no obstante no se adjuntó soporte de dicho servicio y tampoco se encuentra registrado en el aplicativo de SDQS.</p>
<p>No. 1274342016</p>	<p>En soportes suministrados a los 19 casos, se señala: <i>“Buen día., De manera atenta le comunico que aún estamos en coyuntura y posiblemente a mediados de agosto ya contemos con el personal para hacer las asesorías, mientras tanto le doy el número telefónico de la CIOM de Ciudad Bolívar para que por favor se comuniquen y le brinden toda la información por este medio...”</i></p>
<p>No. 2245832016</p>	<p>Remiten a Comisaría de Familia, no se sabe si la ciudadana recurrió a esta instancia, igualmente se recomienda atención Psicosocial-seguimiento al caso- Pero en lo puesto a disposición no se evidencia si estas recomendaciones se aplicaron o no. Aunque aparece con lugar de atención en la CIOM FONTIBON el 2017-01-06, en el motivo de la atención se registra que fue agredida el día de hoy (20-12-2016), lo cual genera gran incertidumbre, con relación a lo registrado en EXCEL con el suministro de los soportes de las 19 carpetas, donde aparece que la fecha de finalización es el 20-12-2016, no se estaría registrando oportunamente para la toma de decisión y cumplimiento de la misionalidad de la SDMujer.</p>

Fuente: Aplicativo SDQS, carpetas suministradas por la entidad mediante Oficio con radicado de la SDM 2-2017-05307 del 13 de octubre de 2017

Análisis de la respuesta:

La Secretaría dio respuesta en los siguientes términos: *“Respecto de los casos que se señalan en este punto la Subsecretaria de Gestión Corporativa remitió a la Contraloría de Bogotá, los soportes de los registros del SDQS en los que se evidencia la atención de orientación realizada, cumpliendo con la labor de orientación a la ciudadanía que se enmarca dentro de sus competencias de conformidad con el numeral 7º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto a los PQRS citados en este punto, con radicados números 2002652016, 1274342016, 2245832016 a la ciudadana se le orientó de fondo respecto de las sedes, entidades, puntos de atención, horarios y demás temas de interés requeridos para la prestación del servicio requerido.

Una vez se brinda la atención presencial, es deber de la entidad cerrar el respectivo registro en SDQS, lo anterior, por cuanto la ciudadanía es orientada de acuerdo con lo que exige la normativa vigente respecto de las Oficinas de Atención a la Ciudadanía...”

Se reitera la imperiosa necesidad de liderar y garantizar los derechos de las ciudadanas por parte de la Secretaría, ya que su accionar no se puede limitar a la orientación, sino que debe ser efectivo, de ninguna manera se entiende que la respuesta pueda ser que no se cuente con el personal para prestar el servicio, como se evidencia en la petición No. 1274342016.

6. Casos Emblemáticos: Con el que se evidencia que pese a la gravedad de la situación, la respuesta que figura en el SDQS de la entidad fue meramente informativa:

**TABLA 6
CASO EMBLEMÁTICO**

No. PETICIÓN	ASUNTO	RESPUESTA DE LA ENTIDAD REGISTRADA EN EL SDQS
1842182015	Orientación asesoría jurídica y Psicológica. Hija Víctima abuso sexual padre biológico a los 7 años.	La respuesta de la entidad reza: <i>“Buenas tardes apreciada Enid Usted puede dirigirse a las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres donde reside, ubicadas en las 20 localidades del Distrito Capital. Allí le brindarán orientación socio-jurídica y asesoría intervención psicosocial, desde un enfoque de derechos con perspectiva de género en temas relacionados con Violencias contra las Mujeres y encontrarán abogadas que según el caso realizarán el acompañamiento a los procesos ante instancias judiciales administrativas en el Distrito Capital. Adicionalmente encontrara información sobre talleres que se realicen en las casa de igualdad actualmente. En el siguiente link encontrará las direcciones de las Casas de Igualdad de Oportunidades: http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/directorio_cios.pdf. Cordialmente, Contacto Página WEB Subsecretaría de Gestión Corporativa Carrera 32 A No. 29 - 58 Teléfono: 3169001 EXT. 1011-1052”</i>

Fuente: Aplicativo SDQS, carpetas suministradas por la entidad mediante Oficio con radicado de la SDM 2-2017-05307 del 13 de octubre de 2017

Merece la pena en este caso que aleatoriamente fue escogido en nuestra muestra y de cuya casuística no se conoce cuántos más hay denunciados. Llama la atención la respuesta casual que dio la entidad, cuando por la gravedad de lo denunciado

debió disparar algún tipo de alarma, que le permitiera a la SDMujer, actuar de manera inmediata, decidida y responsable, a efectos de evitar que se siguiesen vulnerando los derechos de un menor. Lo anterior por tratarse de un tema de abuso sexual a menores de edad, que hoy por hoy cada vez genera más rechazo de la sociedad y frente al cual las autoridades se han comprometido a enfrentar de manera contundente. Surge entonces la inquietud si frente a este tipo de denuncias no hay una respuesta inmediata, que se pueda esperar de otras que no obstante ser importantes, no tienen trascendencia de aquellas que entrañan un abuso sexual.

Cabe señalar que la Secretaría suministra soporte de este caso, el día 30 de noviembre de 2017, producto de un nuevo requerimiento por parte de este organismo de control, donde se limita a señalar que la peticionaria recibió atención sociojurídica los días 6, 9 y 11 de noviembre de 2015, en la CIO de Suba; con lo que se evidencia una respuesta mínima e insuficiente por parte de la entidad, ante la gravedad del caso.

Análisis de la respuesta:

Al respecto la Secretaría Distrital de la Mujer, manifiesta estar de acuerdo con la Contraloría en la relevancia del mismo, y señala que las atenciones y acompañamiento sociojurídicos y psicosocial brindados se encuentran acorde a las competencias y alcance establecido para estos servicios. Sin embargo, se insiste en la necesidad de tomar medidas que permitan establecer alertas de atención oportuna e inmediata en casos de impacto.

7. Casos en los cuales la respuesta no es de fondo:

**TABLA 7
SIN RESPUESTA DE FONDO**

Petición 878492016	No.	La SDMujer no presentó soportes de su gestión respecto a esta solicitud. Según el aplicativo SDQS, se citó el 3 de junio de 2016 a la CIO de Los Mártires, pero no existe soporte del cumplimiento o no de dicha cita y demás gestiones realizadas por la entidad respecto a este caso. Conclusión: La entidad no efectuó seguimiento a la solicitud
Petición 937072016	No.	La SDMujer no presentó soportes de su gestión respecto a esta solicitud. Según el aplicativo SDQS, se citó en la CIO Teusaquillo, el martes 31 de mayo, 10.00 am; no obstante, no existen soportes del cumplimiento o no de dicha cita y demás gestiones realizadas por la entidad respecto a este caso. Conclusión: La entidad no efectuó seguimiento a la solicitud
Petición 999702016	No.	La SDMujer no presentó soportes de su gestión respecto a esta solicitud. Según el aplicativo SDQS, se citó en la CIO de Bosa, para el día 16 de junio,

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

		10:30 am; no obstante, no existen soportes del cumplimiento o no de dicha cita y demás gestiones realizadas por la entidad respecto a este caso. Conclusión: La entidad no efectuó seguimiento a la solicitud
Petición No. 869702016		De acuerdo con la información presentada por parte de la SDmujer, no se evidencia soporte alguno de la solicitud resalida por la usuaria. Según el sistema de SDPS, informa que se le manifestó a la usuaria que sería atendida el día 1 de junio de 2016 a las 2:30 pm, para recibir asesoría jurídica con la profesional Dina Ruiz de la Casa de Igualdad de Oportunidades para las mujeres de Suba. Adicionalmente las citas para asesoría psicológica estarían disponibles 15 días después de ella requerirla y que se comunicara ella directamente para solicitar dicha cita. Conclusión: se evidencia que no hay una atención eficaz, ni oportuna que permita darle un seguimiento continuo a cada uno de los procesos de las usuarias en la atención Sociojurídica y/o Psicológica en las labores de la CIO.
Petición No. 1974302016		De acuerdo con la información presentada por parte de la SDmujer, no se evidencia soporte alguno de la solicitud resalida por la usuaria. Según el sistema de SDPS, fue el brindar los números telefónicos de la Defensoría de Pueblo y de algunos Consultorios Jurídicos. Conclusión: se evidencia que no hay una atención eficaz, ni oportuna que permita darle un seguimiento continuo a cada uno de los procesos de las usuarias en la atención Sociojurídica ni en las labores de la CIO.
Petición No.731752016		La SDMujer no presentó soportes que permitan evidenciar el seguimiento o gestión adelantada, para atender la petición de fondo de la ciudadana, así mismo no se encuentra registrada en el sistema misional. En el aplicativo SDQS se registra <i>“De manera atenta le informo que tiene cita de asesoría jurídica con la profesional Karina Costa, el día 2 de mayo a la 1 de la tarde en la casa de igualdad y oportunidades para las mujeres de la localidad Antonio Nariño ubicada en la Kr 11 # 8 - 69 Sur”</i>
Petición No. 669292016		La SDMujer no presentó soportes que permitan evidenciar el seguimiento o gestión adelantada, para atender la petición de fondo de la ciudadana, así mismo no se encuentra registrada en el sistema misional. En el aplicativo SDQS se registra <i>“De manera atenta le informo que tiene cita asignada para el día 4 de mayo a las 10 de la mañana, por favor presentarse 15 minutos antes en la carrera 7f #155-71 barrio barrancas, con la profesional Astrid Erazo.”</i>
Petición No. 1283612016		La SDMujer anexa como soporte un formato de primera atención que no está diligenciado en su totalidad, de fecha 11 de marzo de 2017, es decir 8 meses después de instaurada la petición, aunque en el sistema SDQS aparece como fecha de respuesta 22 de julio de 2016. Igualmente no se evidencia la gestión adelantada por la SDMUJER. En el aplicativo SDQS se registra <i>“De manera atenta le informo que tiene cita de asesoría jurídica el día 28 de julio de 2016 a las 3 de la tarde, con la profesional Sandra Patricia Quiñonez, en la casa de igualdad y oportunidades para las mujeres de Chapinero ubicada en la kr 10 # 54A - 72 barrio Chapinero centro...”</i>
Petición No. 1859582016		La SDMujer remite vía correo electrónico respuesta al peticionario mediante oficio radicado con No. 2-2016-4718 de 1 de noviembre; sin embargo, no se evidencia el seguimiento para dar respuesta de fondo al ciudadano

Petición No. 2151482016	La SDMujer anexa dos formatos de orientación asesoría e intervención socio-jurídica con número de atención diferente una con fecha 12 de diciembre de 2016 y la otra de 19 de enero de 2017, en la CIO de Teusaquillo, ambas relacionadas con el mismo problema jurídico, sin embargo no se evidencia el seguimiento para atender la petición de fondo de la ciudadana.
Petición No. 1895142016	De acuerdo con la información suministrada por la SDMujer, se citó a la peticionaria en la CIOM de Engativá el 10 de noviembre de 2016, a las 9.00 a.m.; En respuesta emitida por la Secretaría en oficio con radicado No. 2-2017-05307 del 13 de octubre de 2017, se señala que acorde con el sistema de información misional SI MISIONAL, la ciudadana fue atendida por primera vez en al CIOM de Engativá, el 10 de noviembre de 2016, sin embargo, no se anexó soporte de dicha actuación como tampoco se registró respuesta en el aplicativo de SDQS.
Petición No. 2182522016	En el formato SDQS registra en comentario que la ciudadana fue citada a la casa de igualdad de oportunidades para las mujeres de Ciudad Bolívar para el 14 de diciembre, a las 10:00 A.M, Se desconoce qué acciones se adelantaron y la respuesta dada por la entidad al peticionario por falta de soportes.
Petición No. 902472016	Se desconoce qué acciones se adelantaron y la respuesta dada por la entidad al peticionario por falta de soportes.
Petición No. 723822016	Se desconoce qué acciones se adelantaron y la respuesta dada por la entidad al peticionario(Por falta de Soportes)
Petición No 795772016	Le dieron cita para el día 16 de mayo de 2016 a las 8 y 45 con una profesional de la casa de Igualdad y Oportunidades para las Mujeres de Usaquén ubicada en la Kr 7 F 155-71 barrio barrancas, se desconoce qué acciones se adelantaron y la respuesta dada por la entidad al peticionario (Por falta de Soportes).
Petición No 1827152016	Se le comunicó dirección y teléfono de la CIO Bosa
Petición No 2107972016	Informa que se le dio respuesta a su requerimiento
Petición No 1074212016	Confirma que tiene cita de asesoría jurídica para el 17 de junio de 2016 en la CIO de Teusaquillo
Petición No 1247042016	Confirma que tiene cita de asesoría jurídica para el 28 de julio d 2016 en la CIO de Bosa
Petición No 1913212016	Se le comunicó dirección y teléfono de la CIO Santa Fe

Fuente: Aplicativo SDQS, carpetas suministradas por la entidad mediante Oficio con radicado de la SDM 2-2017-05307 del 13 de octubre de 2017

Análisis de la respuesta:

Respecto de los PQRS citados, manifiesta la entidad: “...las ciudadanas recibieron orientación de fondo respecto de las sedes, puntos de atención, horarios y demás temas de interés requeridos para la prestación del servicio requerido. Una vez se brinda la atención presencial, se cierra el respectivo registro en el sistema SDQS, lo anterior, por cuanto la

ciudadanía es orientada de acuerdo con lo que exige la normativa vigente respecto de las Oficinas de Atención a la Ciudadanía...”

El ente de control reitera, la importancia de realizar acciones efectivas que permitan minimizar los casos de violencia contra la mujer como entidad que lidera y garantiza los derechos de las mismas.

8. Los formatos adoptados por la SDMujer: Orientación Sociojurídica y Primera Atención, no son diligenciados en su totalidad y no tienen un campo que permita asociarlos con el número de petición del SDQS. Adicionalmente, dichos formatos no se encuentran debidamente firmados por la funcionaria ni por la peticionaria.

Análisis de la respuesta: En primer lugar es de precisar, que lo observado es responsabilidad de la Secretaría, independiente del proceso encargado y además, no se desconoce que es por voluntad de las ciudadanas. Las deficiencias detectadas frente a los formatos establecidos requieren su diligenciamiento total, de tal manera, que permitan la identificación de las peticionarias que solicitan los servicios y la definición exacta del trámite a seguir a fin de garantizar acciones efectivas y oportunas en el tratamiento de cada uno de los casos.

9. Respecto a la información del SDQS se evidenció:
 - No se diligencia en su totalidad los campos, es importante señalar que el tramitar todos los campos puede contribuir a datos estadísticos que permitan liderar los procesos de investigación y producción de información que den cuenta de la situación de los derechos de las mujeres en la ciudad, su análisis y divulgación para la toma de decisiones de la Administración Distrital.
 - Algunos campos no se diligencian de manera coherente o transcribiendo la información requerida, ejemplo, tema y subtema: Tema se indica Mujeres y subtema atención y servicio a la ciudadanía e información básica de la entidad y puntos de atención.
 - La columna Punto de Atención se diligencia con SDMujer
 - No coincide el subtema con el tipo de DPC, se diligencia atención psicológica y/o jurídica, litigio y justicia integral, así sea por solicitud de información.

- No se diligencian los campos relacionados con fechas
- En la columna días de gestión: se diligencia 0
- No se utiliza la opción adjuntos, herramienta del sistema, a fin de contar con la trazabilidad de la gestión realizada por la SDMujer.
- En la columna comentario, se repiten datos del asunto

Por lo tanto, se considera que las inconsistencias identificadas anteriormente contravienen lo previsto en el artículo 13 de la ley 1755 de 2015, el cual establece: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”*; el artículo 20 de la ley 1755 de 2015; el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1437 de 2011.

Igualmente, se vulnera el numeral 4° del artículo 3° del decreto 371 de 2010 el cual establece que las entidades del Distrito Capital deben garantizar: *“El diseño e implementación de los mecanismos de interacción efectiva entre los servidores públicos responsables del proceso misional de quejas, reclamos y solicitudes, el Defensor del Ciudadano y todas las dependencias de cada Entidad, con el fin de lograr mayor eficacia en la solución de los requerimientos ciudadanos y prevenir los riesgos que pueden generarse en desarrollo de dichos procesos.”* Así mismo los numerales 3 y 6 del artículo 3° del decreto 371 de 2010; el numeral 1° del artículo 34 y el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior evidencia una falta de control sobre el seguimiento a los PQRS por parte de la SDMujer, aunado a que la Defensora de la Ciudadanía no cuestione que la entidad no de respuestas de fondo a los requerimientos de las ciudadanas y por el contrario, la no atención efectiva incrementa la falta de confianza en la institucionalidad y por tanto, la Secretaría no cumpla con la misionalidad de garantizar los derechos de las mujeres. Cabe anotar que según cifras y datos presentados por el Instituto Nacional de Medicina Legal, la más grave, el feminicidio (el asesinato de una mujer *“por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género”*, como lo define la ley 1761 de 2015), **aumentó 22 por ciento, al pasar de 100 muertes, en 2015, a 122 en 2016**, sin que la gestión de la entidad haya contribuido a reducir las cifras enunciadas.

Análisis de la respuesta: la entidad informa que ha formulado sugerencias de mejora del sistema.

Por lo descrito en cada uno de los numerales se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá y la Secretaría deberá incluir acciones de mejora en el plan de mejoramiento a suscribir.

3.3.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por Inconsistencias en la información presentada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de las solicitudes de PQRS vigencias 2014-2016

De la comparación del contenido de la información reportada a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF vigencias 2014 -2016, con la información presentada por la entidad a través de oficio No. 2-2017-05044 de 9 de octubre 2017 e informes de la oficina de Control Interno de la SDMujer, en relación con la Atención y trámite de PQRS de la Ciudadanía, recibidas por la Secretaría, durante el mismo período; se evidencia que existen diferencias en el número de requerimientos reportados, teniendo en cuenta que en SIVICOF se registraron 3.338 PQRS, mientras que la SDMujer reportó 1.825 PQRS. Así mismo, los informes de la Oficina de Control interno de la SDMujer registran 3.848 PQRS. Las diferencias encontradas se muestran en las siguientes tablas:

**TABLA 9
TOTAL PQRS VIGENCIAS 2014-2016**

TIPOLOGIA	SIVICOF	SDMUJER	CONTROL INTERNO SDMUJER
DERECHO DE PETICION DE INTERÉS GENERAL	511	146	306
DERECHO DE PETICION DE INTERÉS PARTICULAR	860	519	1105
DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACION	1063	578	1742
DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA	39	54	50
QUEJA	197	160	222
RECLAMO	96	91	102
OTRO	572	277	321
TOTAL	3.338	1.825	3.848

Fuente: Aplicativo SIVICOF, Oficio 2-2017-05044 del 9 de octubre de 2017 y los informes de la Oficina de Control Interno 2014 - 2016

**TABLA 10
TOTAL PQRS POR AÑO Y TIPOLOGIA**

TIPOLOGIA	2014			2015			2016		
	SIVICOF	SDMUJER	CONTROL INTERNO SDMUJER	SIVICOF	SDMUJER	CONTROL INTERNO SDMUJER	SIVICOF	SDMUJER	CONTROL INTERNO SDMUJER
DERECHO DE PETICION DE INTERÉS GENERAL	191	6	139	215	35	54	105	105	113
DERECHO DE PETICION DE INTERÉS PARTICULAR	448	27	479	0	81	209	412	411	417
DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACION	564	15	543	0	64	724	499	499	475
DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA	16	5	1	0	26	26	23	23	23
QUEJA	71	32	65	48	50	73	78	78	84
RECLAMO	8	3	8	15	15	21	73	73	73
OTRO	47	10	45	513	38	40	12	229	236
TOTAL	1.345	98	1.280	791	309	1.147	1.202	1.418	1.421

Fuente: Aplicativo SIVICOF, Oficio Oficio 2-2017-05044 del 9 de octubre de 2017 y los informes de la Oficina de Control Interno 2014 - 2016

En atención a lo preceptuado en los considerandos y Art. 3º. Numeral 3 del Decreto 371 de 2010¹², la Veeduría Distrital durante las vigencias 2014¹³ según lo reportado por la SDMujer, en esta vigencia ocupó el puesto catorce en requerimientos a nivel distrital con un total de 86 requerimientos, para lo corrido del 2015¹⁴ el Sector Mujeres registró en el SDQS, entre quejas y reclamos un total de 229 registros en tanto que, para 2016¹⁵ reportó 1.158.

La Veeduría para efectos de análisis de *por qué se quejan los ciudadanos*, agrupa por subtemas, como son: atención y servicio a la ciudadanía, gestión y análisis de la información sobre la situación de los derechos de las mujeres, proceso de promoción de derechos de las mujeres, acogida y protección a mujeres víctimas de violencia con medidas de protección en casas refugio, proceso de reflexión y aprendizaje sobre la política pública de mujeres y equidad de género, violencia

¹² Decreto 371 de 2010 “Por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital”

¹³ Veeduría Distrital “Informe de las Peticiones quejas y reclamos –PQRS del D.C. por Subtemas, Periodo 2014, Págs. 81 a 100

¹⁴ Ibidem, “Análisis de las peticiones quejas y reclamos – PQRS- del D.C. – Periodo 2015, Págs. 120 a 123

¹⁵ Ibidem, “Análisis de las Peticiones quejas y reclamos PQRS del D.C., Vigencia 2016 (Ley 1755 de 2015, Decreto- Ley 1421 de 1993 “Estatuto Orgánico de Bogotá”, Acuerdo 24 de 1993, Acuerdo 207 de 2006, Decreto Distrital 371 de 2010, Págs. 65, 66 y 67

contra las mujeres, orientación sicosocial, acceso a la justicia de género y No clasificado.

Sin embargo, en lo pertinente, el ente de control fiscal, toma los datos de variación de los subtemas que se relacionan a continuación durante el período 2013 a 2016:

TABLA 11
VARIACION REQUERIMIENTOS MENSUALES SECTOR MUJERES PERIODO 2013-2016

Subtema	2013 Total	2014 Total	2014 Total	2015 Total	2015 Total	2016 Total
Violencia contra las mujeres	5	1				
Intervención socio jurídica	2	-			2	
Orientación (Asesoría) psicosocial	1	1	1	1	4	
Atención (Acogida) y protección a mujeres víctimas de violencia con medidas de protección en casas refugio		1	1	1	3	
Atención psicológica y/o jurídica, litigio y justicia integral						164
Orientación asesoría e intervención jurídica						39
Litigio y justicia integral						11

Fuente: Veeduría Distrital "Informe de las Peticiones quejas y reclamos –PQRS del D.C. por Subtemas, Período 2013-2016"

Nótese de un lado, los cambios significativos en lo reportado por la vigencia 2014, 2015 y 2015 pasando de 86 a 229 y 1.158 respectivamente. De otro, que aunque la Veeduría toma datos registrados por la SDMujer, en los períodos 2014, en los subtemas Violencia contra las mujeres, intervención socio jurídica, orientación (asesoría) psicosocial y Atención (acogida) y protección a mujeres víctimas de violencia con medidas de protección en casas refugio los datos son disímiles.

Las inconsistencias identificadas contravienen lo previsto en el literal e) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; el artículo 8 de la Resolución Reglamentaria No. 011 de 2014, modificada parcialmente por la Resolución reglamentaria 04 de 2016, de la Contraloría de Bogotá, al suministrar al organismo de control información que no es confiable y veraz.

Igualmente se vulnera el numeral 3° del artículo 3° del decreto 371 de 2010 el cual establece: "El registro de la totalidad de las quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes de información que reciba cada Entidad, por los diferentes canales, en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, así como también la elaboración de un informe estadístico mensual de estos requerimientos, a partir de los reportes generados por el mismo, el cual deberá ser remitido a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y a la Veeduría

Distrital, con el fin de obtener una información estadística precisa, correspondiente a cada entidad”

Este hecho, se genera por la falta de controles efectivos, en la información reportada a la Contraloría de Bogotá, en las cuenta de la vigencias 2014, 2015 y 2016, a través del sistema SIVICOF, al igual que el registro parcial de los PQRS recibidos por la SDMujer a través de los diferentes canales, en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones. Por lo cual genera riesgos en la consistencia y confiabilidad de la información reportada por la SDMujer, así como el cumplimiento a los deberes que tiene la entidad sobre la rendición de la cuenta en la forma y términos establecidos en las resoluciones internas emitidas por el Ente de Control.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta confirma lo observado por este ente de control, al manifestar: *“las diferencias que se evidencian en la información reportada para el año 2014, y 2015, pueden corresponder a las PQRS que no eran ingresadas al sistema SDQS y de las cuales se llevaba una base de datos en Excel en la que se registraba información de la operatividad diaria de Atención a la Ciudadanía, dicha base no se encuentra referenciada en el proceso de “Trámite de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias de la Ciudadanía”, no fue entregada oficialmente a la actual administración y no tiene soportes que evidencien su idoneidad, razones por las cuales no se tuvo en cuenta en la información remitida a la Contraloría en el presente año”.*

Con relación al año 2016, la entidad manifiesta que no hay inconsistencias teniendo en cuenta que *“para la Rendición de la Cuenta Anual a la Contraloría de Bogotá / Vigencia 2016, ni el formato, ni el instructivo remitido tienen definido el tratamiento del concepto “otros”, por lo tanto, la entidad reportó en este ítem el tipo documental que consideró relevante de acuerdo a las diferentes modalidades de petición definidas en la Guía, esto es: “Derecho de Consulta de Documentos y Expedición de Copias” los cuales registran un total de 12 solicitudes que es la cifra reflejada y reportada al SIVICOF , no se ingresó más información respecto del ítem otros, toda vez que como ya se advirtió ni el formato, ni la guía dieron instrucciones al respecto”.*

Sobre el particular, es pertinente señalar que el instructivo para diligenciar el formato CB-0405 relacionado con PQRS establece que se debe clasificar el derecho de petición de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y determina las siguientes opciones para diligenciar el formato:

- Derecho de petición
- Derecho de Petición de interés general

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- Derecho de Petición de Interés particular
- Derecho de petición de Información
- Derecho de petición de consulta
- Derecho de Consulta de documentos y expedición de copias
- Derecho de petición de acceso a los documentos públicos
- Queja
- Reclamo
- Otros

Como se evidencia de lo anterior si la entidad hubiese sido eficiente y efectiva en los controles para reportar la información de las solicitudes de PQRS a la Contraloría, se hubiese registrado las 12 peticiones correspondientes a expedición de copias en el ítem establecido para ello *“Derecho de Consulta de documentos y expedición de copias”* y no en el ítem *“otros”*. De otra parte, se infiere que la opción o tipología de petición que no esté en el instructivo es la que corresponde a la opción *“otros”*, en este caso las 217 peticiones que no fueron reportadas en SIVICOF correspondientes a la tipología *“Denuncias por actos de corrupción” “Felicitación”, y “Sugerencias”*, debieron ser registradas en la opción *“otros”*.

En razón a los hechos verificados en auditoría y de acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar, donde no aportaron nuevos documentos probatorios que permitan desvirtuar la observación de auditoría, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual será traslado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACION				
			3.2.1	3.2.2	3.2.3	3.2.4	3.2.5
1. ADMINISTRATIVOS	8	N.A	3.2.6	3.3.1	3.3.2		
2. DISCIPLINARIOS	5		3.2.1	3.2.3	3.2.4	3.3.1	3.3.2
3. PENALES		N.A					
4. FISCALES							