

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD

CODIGO 26

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER

Período Auditado: 2016

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá D.C, Junio de 2017

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá D.C

Andrés Castro Franco  
Contralor Auxiliar

Alba Lucy Oviedo Muñoz  
Directora Sector Equidad y Género (EF)

Paula Andrea Puentes Guevara  
Asesora

Equipo de Auditoría

Jairo Orlando García Aguirre	Gerente 039-01
Zoraida Evelina Rojas Rojas	Profesional Universitario 219-03
Damaris Olarte Casallas	Profesional Universitario 219-03
Beatriz Oliva Medellín Santana	Profesional Universitario 219-03
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	Profesional Universitario 219-03
Ana Matilde Soledad Cabrera	Profesional Especializado 222-05 (e)
Ana Lucía Pinzón González	Profesional Especializado 222-07 (e)
Odilia Restrepo Piedrahita	Profesional Especializado 222-07
Jeovanna del Pilar Mahecha	Profesional Especializado 222-07
Héctor Romero Castro	Profesional Especializado 222-07

## TABLA DE CONTENIDO

<b>DICTAMEN DE AUDITORÍA INTEGRAL.....</b>	<b>4</b>
<b>1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1 CONTROL DE GESTIÓN.....	5
1.2 CONTROL DE RESULTADOS .....	6
1.3 CONTROL FINANCIERO .....	7
1.4 CONCEPTO SOBRE LA RENDICIÓN Y REVISIÓN DE LA CUENTA .....	7
1.5 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES .....	7
1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO .....	8
1.7 CONCEPTO SOBRE EL FENECIMIENTO.....	8
<b>2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>11</b>
2.1 CONTROL DE GESTIÓN .....	11
2.1.1 FACTOR CONTROL FISCAL INTERNO .....	11
2.1.1.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias en la información presentada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF en la contratación vigencia 2016.....	12
2.1.1.2 Hallazgo Administrativo por falta de un sitio externo (alterno) de almacenamiento, donde salvaguardar las copias de respaldo de la información misional.....	14
2.1.2 FACTOR PLAN DE MEJORAMIENTO.....	17
2.1.3 FACTOR GESTIÓN CONTRACTUAL.....	22
2.1.3.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria al no gestionar ante las Empresas de Codensa y Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el cambio de Uso del predio donde funciona la Casa de Todas de la Localidad de Los Mártires, lo que generó el pago de la contribución del 20% en el servicio de energía y de aportes en el servicio de acueducto, por valor de \$969.163, contrato No. 119/16.....	25
2.1.3.2 Observación Administrativa por extemporaneidad en la publicación del contrato No. 119/16, en el SECOP. ....	31
2.1.3.3 Hallazgo Administrativo por falta de soportes en la carpeta contractual, relacionados con la segunda adición y prórroga, contrato No. 119 de 2016. ....	31
2.1.3.4 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia disciplinaria en cuantía de \$30.022.649, por sobre costo en el aporte de la SDMujer, -variable talento humano-, al no realizar estudios de mercado; contratación innecesaria en talento humano y no gestionar ante la empresa prestadora de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funcionó la casa refugio, convenio 281-2016.....	33
2.1.3.5 Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$30.664.955 M/LV por: sobre costo en el aporte de la SDMujer, al no realizar estudios	

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

de Mercado - Variable Talento Humano; y Contratación innecesaria Talento Humano del Convenio de Asociación 235 de 2016. ....	52
2.1.3.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión del convenio No. 443 de 2016 al autorizar y efectuar pagos sin cumplir los requisitos exigidos. ....	67
2.1.3.7 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión del convenio No. 476 de 2016 .....	69
2.1.3.8 Hallazgo Administrativo por la inobservancia al principio de transparencia y por deficiencias en la gestión documental del expediente contractual. Contrato No. 496 del 2016.....	73
2.1.3.9 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la planeación del contrato al no elaborar el cronograma y fijar un plazo insuficiente para su ejecución. Contrato No. 496 del 2016. ....	76
2.1.3.10 Observación Administrativa – por falta de soportes en la carpeta contractual de los contratos de arrendamiento números 142/14, 537/15, 85/16, 209/16. ....	78
2.1.3.11 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$35.830.080 M/LV, por el pago del canon de arrendamiento a quien no era titular del derecho, contrato de arrendamiento 142/14. ....	81
2.1.3.12 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria al no hacer efectiva la SDMujer, la multa por incumplimiento parcial del contrato de arrendamiento.142/14 .....	87
2.1.3.13 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta Incidencia disciplinaria por mayor valor pagado en cuantía de \$17.737.731 M/LV, al no gestionar ante las empresas comerciales el cambio de uso y categoría del bien inmueble, tomado en arrendamiento contratos números 142/14, 537/15, 85/16 y 209/16, para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer. ....	89
2.1.3.14 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del Convenio Interadministrativo No. 256 de 2014.....	106
2.1.3.15 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias de control y seguimiento por parte de la supervisión del Convenio de Asociación No. 083 de 2016. ....	109
2.1.3.16 Hallazgo Administrativo por inconsistencia respecto a la cuenta donde se consignarían los desembolsos del Convenio 83 de 2016 .....	122
2.1.3.17 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$8.046.111 por: Mayor valor pagado al no gestionar ante la empresa Codensa el cambio de uso del Predio donde funcionó la Casa de Acogida, lo que generó el pago de la Contribución Aporte del 20% sobre el valor facturado; sobrecosto en el aporte de la SDMujer por no realizar estudios de mercado - variable talento humano – y; por el pago por concepto de revisión fiscal el que no se contempló en la estructura de costos, del Convenio de Asociación No. 83 de 2016.....	123
2.1.3.18 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$24.725.469, por: Mayor valor pagado al no Gestionar ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá el Cambio de Uso del Predio donde funcionó la casa de refugio, lo que generó el Pago de Aportes sobre del Valor Facturado; sobrecosto en el aporte de la SDMujer por no realizar estudios de mercado - variable talento humano –Convenio de asociación No. 389 de 2014. ....	137
2.1.3.19 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión por la no elaboración y presentación de informes, Convenio No. 403 de 2016. ....	151

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

2.1.3.20	Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$26.303.968 M/LV, sobrecostos en el aporte de la SDMujer al convenio al no realizar estudios de mercado- variable talento humano, contratación innecesaria en talento Humano y mayor valor pagado al no gestionar ante las empresas prestadoras de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funcionó la casa refugio lo que generó el pago de contribución del 20% y aportes del valor facturado, del convenio 376-2016.....	153
2.1.3.21	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por uso o destino del inmueble arrendado donde funcionó la casa de refugio Escucha. Convenio de Asociación No. 376 de 2016. ....	175
2.1.3.22	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria no cumplimiento de la exigencia de consignar los desembolsos en una cuenta de ahorros. Convenio de Asociación No. 376 de 2016.....	177
2.1.3.23	Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria por el pago de servicios de vigilancia no prestados del contrato 222 de 2016.....	180
2.1.3.24	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia en la supervisión e incumplimiento de obligaciones del contrato 282 de 2014.....	184
2.1.3.25	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación, ejecución oportuna y supervisión en el contrato interadministrativo No. 492/16.....	187
2.1.3.26	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiente planeación y supervisión en el contrato interadministrativo No. 463/16.....	191
2.1.3.27	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inadecuada planeación y elaboración de estudios previos y funciones de supervisión en el convenio interadministrativo 527/15.....	195
2.1.3.28	Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta incidencia Disciplinaria en \$30.180.576: sobrecosto en el aporte de la SDMujer al no realizar estudios de mercado en la Variable Talento Humano y Contratación innecesaria, Convenio de asociación No. 230 de 2016. ....	200
2.1.3.29	Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria por deficiente elaboración de los estudios de mercado para determinar el valor oficial del Convenio No. 230 de 2016.....	214
2.1.3.30	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria no cumplimiento de la exigencia de consignar los desembolsos en una cuenta de ahorros, Convenio 230 de 2016.....	218
2.1.3.31	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de soportes y la no oportunidad en la entrega de información para la evaluación en el convenio 392/14.....	221
2.1.3.32	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$6.110.409, por la indebida destinación de recursos del contrato No. 464/16, al pago de servicios de catering en actividades que no estaban contempladas en el objeto contractual. ....	228
2.1.3.33	Hallazgo Administrativo por la falta de gestión en la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 464 de 2016.....	234
2.1.3.34	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria en cuantía de \$22.984.012, por: Mayor valor pagado al no gestionar ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado -EAAB- el cambio de uso del predio donde funcionó la Casa Refugio, lo que generó el pago de aportes sobre el valor facturado; Sobrecosto en el aporte de la SDMujer al no realizar estudios de mercado -variable talento humano-, del Convenio de Asociación No. 245 de 2016. .	236
2.1.4	FACTOR GESTIÓN PRESUPUESTAL .....	249
2.1.4.1	Hallazgo Administrativo: Desgaste administrativo al adelantar trámites de modificaciones presupuestales sin tener claridad del rubro y el monto a acreditar. ....	257

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

2.1.4.2	Hallazgo Administrativo por el alto monto de reservas presupuestales - Inversión Directa.	266
<b>2.1.4.3</b>	<b>Hallazgo Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria: Pago de dos (2) pasivos exigibles incluidos en Acta de Fenecimiento de diciembre de 2015, por valor de \$110.065.343, sin realizar el traslado presupuestal para acreditar el rubro pasivos exigibles y sin la expedición de resolución mediante la cual se reconoce y ordena el pago.</b>	<b>269</b>
2.1.4.4	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por la no liquidación de contratos.	272
<b>2.2</b>	<b>CONTROL DE RESULTADOS</b>	<b>277</b>
2.2.1	CUMPLIMIENTO PLANES PROGRAMAS Y PROYECTOS.	277
2.2.1.1	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inobservancia de las normas emitidas para la PPMYEG y CIOM.	299
2.2.1.2	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no aplicación de principios de planeación.	310
2.2.1.3	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación, ejecución de metas e información incierta.	319
<b>2.3</b>	<b>CONTROL FINANCIERO</b>	<b>333</b>
2.3.1	ESTADOS CONTABLES	333
2.3.1.1	Observación administrativa por falta de conciliación en operaciones recíprocas.	337
2.3.1.2	Hallazgo administrativo por pago sin el cumplimiento de requerimientos establecidos en el contrato No. 476 de 2016.	337
2.3.1.3	Observación administrativa por falta de claridad en la imputación de las órdenes pago.	338
<b>3</b>	<b>OTROS RESULTADOS</b>	<b>338</b>
3.1	BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	338
<b>4</b>	<b>CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS</b>	<b>340</b>
<b>5</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>341</b>

## DICTAMEN DE AUDITORIA INTEGRAL

Doctora  
CRISTINA VÉLEZ VALENCIA  
Secretaría Distrital de la Mujer  
Ciudad

Asunto: Dictamen de Auditoría de Regularidad, vigencia 2016

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de Regularidad a la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer, evaluando los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición; los resultados de los planes, programas y proyectos; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno; el cumplimiento al plan de mejoramiento; la gestión financiera a través del examen del Balance General a 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016; (cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas que se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de conformidad con las normas establecidas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de Gestión, Resultados y Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros), el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el dictamen integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

## **1 RESULTADOS DE LA EVALUACION**

Producto del análisis realizado por este organismo de control se determinaron los siguientes aspectos:

### **1.1 Control de Gestión**

Como resultado de la evaluación de los factores que integran este componente se identificaron aspectos que permiten concluir que la SDMujer no atendió los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, lo que se soporta en los hallazgos de auditoría que se formulan en el presente informe y que están relacionadas con falencias de las áreas de la entidad al evidenciarse falta de oportunidad en la expedición del plan estratégico, deficiencias de coordinación entre las dependencias de la Secretaría para el uso eficiente de los recursos humanos, físicos y tecnológicos, dilación en los procesos de vinculación de personal provisional, falencias en la gestión documental, ineffectividad de las acciones correctivas formuladas en el plan de mejoramiento, entre otras.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Respecto a la contratación se evidenció que gran número de contratos se suscribieron al finalizar la vigencia, deficiencias de planeación en la contratación, serias falencias en la supervisión de los contratos y/o convenios, concentración de recursos para la suscripción de convenios de asociación e interadministrativos, dejando en manos de terceros el manejo de los recursos ya que las personas jurídicas sin ánimo de lucro y las entidades con las que se contrató, no cuentan con la infraestructura organizacional para desarrollar el objeto del convenio o contrato, debiendo tercerizar la contratación y haciendo más gravosa su ejecución en tiempo y recursos, dado que las entidades al subcontratar deben iniciar un nuevo proceso contractual, lo que implica que las actividades no se ejecuten con la oportunidad requerida. Uno de los riesgos más relevantes es que la Secretaría contrata con diferentes asociados a través de contratación directa, obviando el proceso licitatorio lo que conllevó a que desde su creación, contratara con los mismos proponentes.

Así mismo, la entidad no realiza un estudio económico y de mercado que garantice que los bienes y servicios adquiridos se obtengan a costos benéficos para la Secretaría, en cumplimiento del principio de economía.

La gestión presupuestal de la entidad respecto a la ejecución de los recursos destinados al Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, presentó un bajo porcentaje de giros 57.02%, que implica que la ejecución real de metas para la vigencia 2016, fuera baja y/o que éstas se tuvieran que modificar, con el fin de alcanzar un mayor porcentaje de cumplimiento; alto porcentaje de reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia que alcanzó el 30.62% lo que conlleva a que los bienes y servicios contratados se obtengan en la siguiente vigencia y la no ejecución del 17.80% del presupuesto disponible para los proyectos de este nuevo Plan de Desarrollo.

## 1.2 Control de Resultados

Se evidencia que no se logran mejoras y ajustes en lo relativo a planes, programas y proyectos, toda vez que se muestra rezagos en el proceso de ejecución del plan, objetivos y metas, significado en el hecho de contraer gran parte de la contratación al final de la vigencia, se generan reservas y el porcentaje de ejecución de cada uno de los proyectos es bajo, como queda demostrado en la ejecución presupuestal. Se continúa teniendo dificultades en establecer claramente la contratación que le apunta a cada una de las metas, las cifras presentadas por contratación no son

concordantes con lo reportado en el SEGPLAN. De otro lado, por lo imbricado de la normativa que regula la política pública de mujer y género y la de igualdad de oportunidades, acompañada de una inadecuada transversalización, coordinación y concurrencia, complejiza que el objeto, misión, visión, objetivos y metas institucionales se cumplan.

### 1.3 Control Financiero

Como resultado de la auditoría adelantada, se establecieron dos hallazgos administrativos, sin embargo éstas no afectan de manera significativa la razonabilidad de los estados financieros de la SDMujer, por consiguiente la Contraloría de Bogotá conceptúa que el Control Financiero de la Entidad es Eficaz.

### 1.4 Concepto sobre la Rendición y Revisión de la Cuenta

La SDMujer, cumplió con la rendición de la cuenta anual consolidada para la vigencia fiscal del 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Reglamentaria 011 del 28 de febrero de 2014 presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C., no obstante, se evidenció inconsistencias en la información presentada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de la contratación vigencia 2016, como se presenta en la Observación Administrativa No. 2.1.1.1 del presente informe.

### 1.5 Opinión sobre los Estados Contables

En nuestra opinión, y de acuerdo con lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables de la SDMujer, presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la situación financiera, por el año terminado el 31 de diciembre de 2016, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptados, o prescritas por la Contaduría General de la Nación.

## 1.6 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno

Corresponde a la Contraloría conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades, en cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política.

El control fiscal interno implementado en la SDMujer en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia y economía, obtuvo una calificación del 70% de eficacia y 69% de eficiencia, para un total del (68.5%), porcentaje que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos por el sujeto de vigilancia y control fiscal, para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales.

Lo anterior al evidenciarse deficiencias en la gestión contractual de la entidad, en las etapas precontractual, contractual y postcontractual; no cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo dada la no ejecución de la totalidad del presupuesto, la constitución de reservas y el porcentaje de giros, incidiendo en el cumplimiento de los objetivos y en los beneficios que se programó brindar a la población objetivo; así mismo se evidenció falta de compromiso institucional en la formulación de las acciones de mejora y en el cumplimiento de las mismas.

Los resultados se soportan en los hallazgos de auditoría determinados en la evaluación al control fiscal interno y en los factores que conforman el Informe de Auditoría, en los que se evidenció ineficacia de los controles, inadecuada gestión de riesgos, inadecuada segregación de funciones, responsabilidades, competencias, o autoridad, deficiencias en la rendición de la información contractual, carencia de recursos de talento humano; entre otros.

## 1.7 Concepto sobre el fenecimiento

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2016 realizada por la SDMujer; en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas; no obstante los hallazgos formulados

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

por este organismo de control, en especial en el componente de Control de Gestión, conformado por los factores: plan de mejoramiento, gestión contractual, control fiscal interno y gestión presupuestal; se ajustó a los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2016, auditada se *FENECE*.

#### Presentación del 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 subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a 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- en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C. El incumplimiento a este requerimiento dará origen a las sanciones previstas en los Artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

Frente a la solicitud de la Secretaría de reconsiderar la aplicación de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento reiterativo del Plan de Mejoramiento; una vez analizada la petición, la Dirección Sectorial de Equidad y Género le concede 60 días<sup>1</sup>, contados a partir de la comunicación del Informe Definitivo de Auditoría, para implementar las acciones conducentes a eliminar las causas que originaron los hallazgos. Es imperativo que la SDMujer informe a este Despacho, una vez vencido el término, las acciones de mejora realizadas, para seguimiento y control.

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 formuladas, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C.

---

<sup>1</sup> Parágrafo del artículo 12 de la Resolución No. 069 de 2015 expedida por la Contraloría de Bogotá D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. *“Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal”*.

Atentamente,



ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ  
Directora Sector Equidad y Género (EF)

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

---

<sup>2</sup> Artículo 17 ley 42 de 1993. Se mantiene en el evento de obtener el fenecimiento de la cuenta en caso contrario se debe retirar.

## 2 RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1 CONTROL DE GESTIÓN

#### 2.1.1 Factor Control Fiscal Interno

##### Alcance y Muestra de Auditoría

El Control Fiscal Interno se evaluó en la SDMujer, en cumplimiento del Sistema de Control Interno y de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia, equidad y economía, evaluando transversalmente los factores de auditoría: Gestión Contractual, Estados Contables, Gestión Presupuestal, Planes, Programas y Proyectos, la Gestión de la Oficina de Control Interno y del Plan de Mejoramiento, lo anterior, a partir de la revisión de los procesos, procedimientos y dependencias involucradas.

Para la evaluación del componente de Control Fiscal Interno se tuvo en cuenta entre otros, el cumplimiento de los roles que debe desempeñar la Oficina de Control Interno enmarcado dentro de los cinco tópicos contemplados en el artículo 3 del Decreto 1537 de 2001, esto es, valoración de riesgos, acompañar y asesorar, realizar evaluación y seguimiento, fomentar la cultura de control, y relación con entes externos, verificando la efectividad de los controles en cada uno de los factores evaluados; así mismo se aplicó el Decreto 943 del 21 de mayo de 2014 *“Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)”*, de obligatorio cumplimiento para las entidades del Estado.

Para el cumplimiento de las funciones la Oficina de Control Interno -OCI se contó con cinco (5) funcionarios, de los cuales, dos fueron vinculados mediante contrato de prestación de servicios, no obstante, se evidenció el cumplimiento en la presentación de los informes de las diferentes instancias, el desarrollo de cinco (5) auditorías internas, la realización de actividades para la valoración de riesgos y el acompañamiento y asesoría con la asistencia a los diferentes comités y reuniones de la entidad; igualmente, adelantó acciones tendientes a fomentar la cultura del

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

control e interactuó con diferentes instancias externas, entre ellas, la Contraloría, Veeduría.

De igual manera, se realizó seguimiento a los controles existentes por parte de la entidad, para establecer las acciones frente a los riesgos identificados en el Mapa de Riesgos, con base en el análisis y verificación de los componentes y factores que se presentan en este informe de auditoría.

Específicamente, se precisa en este componente los siguientes hallazgos:

*2.1.1.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias en la información presentada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF en la contratación vigencia 2016*

De la comparación del contenido de la información presentada a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF a diciembre 31 de 2016, con la información presentada por la Entidad a través de oficio No. 0348 de 6 de febrero de 2017, en relación con la contratación suscrita durante la vigencia 2016, se evidencia que existen diferencias tanto en la cantidad de contratos como en las cifras reportadas, teniendo en cuenta que en SIVICOF se reportaron 521 contratos por valor de \$17.856.912.632 y la suministrada mediante oficio de 6 de febrero de 2017, reportó 519 contratos por valor \$18.245.499.457.

Igualmente, se evidencia que se reporta dos veces el mismo contrato en SIVICOF, como es el caso de los números 62 y 7251; 72 y 7454, en razón a que el número de 2 dígitos corresponde a la entidad y el número de 4 dígitos a la orden de compra en el SECOP.

Así mismo se evidencia en el SIVICOF, que aparecen dos (2) contratos con el mismo número de constancia SECOP, como se muestra en el siguiente cuadro, situación admitida por la entidad según respuesta a solicitud de información con radicado 1048 de marzo 21 de 2017.

**CUADRO 1**  
**CONTRATOS CON EL MISMO NÚMERO DE CONSTANCIA SECO**

Cifras en pesos

NÚMERO CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	TIPOLOGIA ESPECIFICA	NUMERO DE CONSTANCIA SECO	VALOR DEL CONTRATO	MODALIDAD DE SELECCIÓN
16	2016-02-26	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-4804484	17.600.000	CONTRATACIÓN DIRECTA
18	2016-02-26	SERVICIOS APOYO A LA GESTION DE LA ENTIDAD (SERVICIOS ADMINISTRATIVOS)	16-12-4804484	18.696.500	CONTRATACIÓN DIRECTA
49	2016-03-11	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-4887226	27.863.459	CONTRATACIÓN DIRECTA
50	2016-03-11	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-4887226	23.624.850	CONTRATACIÓN DIRECTA
99	2016-04-11	SERVICIOS APOYO A LA GESTION DE LA ENTIDAD (SERVICIOS ADMINISTRATIVOS)	16-12-4984245	7.390.240	CONTRATACIÓN DIRECTA
78	2016-04-01	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-4984245	18.288.000	CONTRATACIÓN DIRECTA
500	2016-12-13	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-5921777	5.500.000	CONTRATACIÓN DIRECTA
501	2016-12-14	SERVICIOS PROFESIONALES	16-12-5921777	6.300.000	CONTRATACIÓN DIRECTA

Fuente: SIVICOF

Por lo tanto, se considera que las inconsistencias identificadas contravienen lo previsto en el literal e) del artículo 2º 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 no permitir que el organismo de control cuente con una información confiable y veraz, que le permita tener un insumo cierto para realizar sus procesos auditores.

Este hecho, se genera por la falta de controles efectivos, en la información reportada a la Contraloría de Bogotá, en la cuenta de la vigencia 2016, a través del sistema SIVICOF. 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.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Análisis de la respuesta:** La entidad en su respuesta confirma lo observado por este ente de control, al manifestar: *“la razón en la duplicidad de la información registrada en el SIVICOF, relacionada con los contratos 62 y 7251; 72 y 7454, obedece a que en el mes de marzo de 2016, mes en el que se suscribió la orden de compra, se efectuó el registro del contrato con la identificación de la numeración interna de la Entidad, esto es, con los números 62 y 72; sin embargo, de manera equívoca, en el mes de junio de la misma anualidad, la Entidad reportó los pagos efectuados a dichas órdenes de compra, registrando nuevamente en el formato contractual...”*

Sobre el particular, es pertinente señalar que si la entidad hubiese sido eficiente y efectiva en los controles para reportar la información contractual a la Contraloría, se habría logrado la corrección para evitar reportar dos veces el mismo contrato en SIVICOF, teniendo en cuenta que una cosa es el número de orden de compra emitido por el SECOP y otra el número interno de contrato emitido por la SDMujer, el cual es el que se registra en el SIVICOF.

Igualmente, es importante mencionar que la entidad en la respuesta al Informe Preliminar no hace claridad en la diferencia en las cifras reportadas en el SIVICOF y las suministradas mediante oficio de 6 de febrero de 2017. Además tampoco se desvirtúan los 4 casos en los que aparecen dos (2) contratos con el mismo número de constancia SECOP.

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 para ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

*2.1.1.2 Hallazgo Administrativo por falta de un sitio externo (alterno) de almacenamiento, donde salvaguardar las copias de respaldo de la información misional*

Al realizar la evaluación a la gestión fiscal de la SDMujer, vigencia 2016, y de acuerdo con el acta de visita administrativa realizada el 21 de marzo de 2017, a la oficina de Sistemas, se evidenció que a pesar que la entidad cuenta con equipos de Almacenamiento, Respaldo y Recuperación de Datos, no se cuenta con un sitio de almacenamiento externo (alterno) donde salvaguardar las copias de seguridad de la información, ya que los *Backup* que se realizan se almacenan localmente en los mismos equipos en el centro de datos de la SDMujer.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo que conlleva a que en caso de presentarse un siniestro como incendios, inundaciones, terremotos o ataques cibernéticos que puedan afectar la seguridad de la información, se perdería la información original y las copias de seguridad por encontrarse en el mismo lugar.

Por lo tanto, se considera que la anomalía identificada contraviene lo estipulado en el Artículo 18 de la Resolución 305 de 2008 de la Comisión Distrital de Sistemas, donde se señaló *“PLANES DE CONTINGENCIA. Los jefes de las áreas de informática de las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital deben formular “Planes de Contingencia” que garanticen la continuidad de las operaciones ante una situación crítica que pueda amenazar, parcial o totalmente, la prestación de servicios”*.

Así mismo, lo estipulado en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, que dispone: a) *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten”* e) *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”* f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.”*

Este hecho, se genera por deficiencia en los controles y en la identificación de todos los riesgos posibles que pueda alterar la seguridad de la información, lo que podría ocasionar su pérdida y afectar la continuidad y disponibilidad de los sistemas de información que soportan funciones misionales de la entidad.

**Análisis de la respuesta:** Teniendo en cuenta la respuesta: *“la Secretaría dispuso como plan de contingencia para el respaldo y recuperación de la información crítica y misional, el almacenamiento externo adquirido con la suscripción del Contrato No. 497 de 2016, a partir de cuya ejecución se cuenta con una capacidad de 2 TB; este respaldo se encuentra alojado en la nube con Amazon.*

*En la actualidad se están realizando backup de los recursos compartidos ubicados en el servidor srv-sdm-repo, aplicativos y bases de datos en el servidor srv-sdm-host5 y los planes de backup de los proveedores externos como ADA y VIDAWA.”*

Sobre el particular, es pertinente señalar lo siguiente:

No es de recibo para este Ente de Control dicha respuesta, toda vez que el contrato 497 de 2016, al que hace referencia la entidad corresponde a la adquisición de un equipo de almacenamiento, respaldo y recuperación de datos instalado en el centro

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de datos de la SDMujer, en el que los *Backup* que se realizan, se almacenan localmente en los mismos equipos en el centro de datos de la entidad pero no en un sitio de almacenamiento externo donde salvaguardar las copias de seguridad de la información.

Lo anterior fue corroborado en visita administrativa realizada el 21 de marzo de 2017, atendida por el profesional especializado de la Oficina de Sistemas, al que se le preguntó *“Sírvese informar y suministrar evidencias si la SDMujer cuenta con sitio alternativo para guardar las copias de seguridad. CONTESTO: Se realizan los backup localmente pero no se están sacando a un sitio alternativo para salvaguardar la información.”*

Igualmente, se evidencia que la entidad no cuenta con un servicio adquirido de almacenamiento en la nube o custodia y transporte de medios magnéticos que permita salvaguardar las copias de seguridad de la información misional de la entidad.

En cuanto al proveedor externo ADA que menciona la entidad correspondiente al contrato 282 de 2014, es importante mencionar que el tiempo de ejecución de dicho contrato ya finalizó, cuyo objeto consistía en la adquisición de una solución integral TIC para la SDMujer, que le permita efectuar la gestión de sus procesos administrativos, financieros, estratégicos y de apoyo integrada web-tipo ERP o GRP.

Además, en dicho contrato la Contraloría evidencia irregularidades que originan un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia en la supervisión e incumplimiento de obligaciones contractuales, lo cual no es garantía que la información administrativa y financiera de la SDMujer se encuentre segura, confiable, íntegra y disponible.

Así mismo, es importante resaltar que no se evidencia un plan de contingencia de TI adoptado por la entidad, que esté actualizado de acuerdo con la infraestructura tecnológica que dispone la SDMujer, que entre otras contenga un sitio externo de almacenamiento como estrategia de contingencia. Por ende, se ratifica el incumplimiento a lo estipulado en el Artículo 18 de la Resolución 305 de 2008 de la Comisión Distrital de Sistemas, donde se señaló *“PLANES DE CONTINGENCIA. Los jefes de las áreas de informática de las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital deben formular “Planes de Contingencia” que garanticen la continuidad de*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*las operaciones ante una situación crítica que pueda amenazar, parcial o totalmente, la prestación de servicios”.*

En razón a los hechos verificados en auditoría y de acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar, donde no aportaron documentos probatorios que permitan desvirtuar la observación de auditoría, se confirma como hallazgo administrativo para ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

### 2.1.2 Factor Plan de Mejoramiento

#### Alcance y Muestra de Auditoría

El Plan de Mejoramiento suscrito por la SDMujer con corte a 31 de diciembre de 2016, contiene 111 hallazgos administrativos correspondientes a las auditorías de regularidad, de desempeño y visitas de control fiscal realizadas durante las vigencias 2014, 2015 y 2016. A estos hallazgos se le formularon acciones correctivas, las cuales presentan el siguiente estado:

**CUADRO 2  
ACCIONES CORRECTIVAS A DICIEMBRE 31 DE 2016**

VIGENCIA PAD	ESTADO DE LAS ACCIONES CORRECTIVAS		
	ABIERTA	CERRADA	INEFECTIVA
2014		68	23
2015	7	16	5
2016	113		
<b>TOTAL</b>	120	84	28

Fuente: Oficina de Control Interno de la SDMujer

El cuadro muestra que 148 acciones no han sido cerradas de las cuales 120 están abiertas y 28 clasificadas como inefectivas, de las cuales 92 están vencidas, al presentar fecha de terminación 31 de diciembre de 2016 o antes. De estas últimas, se seleccionaron para seguimiento, 33 acciones, que representan el 35.9% del total de acciones vencidas, y que fueron formuladas en los diferentes factores de integralidad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Resultados del Factor Plan de Mejoramiento

La evaluación se orientó a verificar mediante la revisión de soportes y pruebas de auditoría, la ejecución de cada una de las acciones correctivas. Así mismo, se evaluó la efectividad, determinando si con la ejecución de la acción, se eliminó la causa que dio origen al hallazgo formulado; los resultados se presentan a continuación:

**CUADRO 3  
SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES CORRECTIVAS SELECCIONADAS**

No. ORDEN	No. HALLAZGO	FACTOR	No. DE LA ACCION	FECHA TERMINACIÓN	ESTADO DE LA ACCIÓN	
1.	2.1.1.1	Control Fiscal Interno	1	29/07/2016	CERRADA	
2.	2.1.2.1	Plan de Mejoramiento	1	30/11/2016	INEFECTIVA	
3.	2.1.2.1		2	30/11/2016	INEFECTIVA	
4.	2.1.3.1	Gestión contractual	1	30/11/2016	CERRADA	
5.	2.1.3.1		2	30/11/2016	CERRADA	
6.	2.1.3.2		1	31/07/2016	CERRADA	
7.	2.1.3.2		2	31/12/2016	CERRADA	
8.	2.1.3.2		3	31/10/2016	CERRADA	
9.	2.1.3.2		4	31/10/2016	CERRADA	
10.	2.1.3.3		1	31/10/2016	INEFECTIVA	
11.	2.1.3.3		2	31/10/2016	INEFECTIVA	
12.	2.1.3.3		3	30/09/2016	CERRADA	
13.	2.1.3.3		1	31/12/2016	CERRADA	
14.	2.1.3.4		1	30/11/2016	INEFECTIVA	
15.	2.1.3.6		1	31/07/2016	INEFECTIVA	
16.	2.1.3.6		2	31/12/2016	CERRADA	
17.	2.1.4.2		Gestión Presupuestal	1	31/12/2016	INEFECTIVA
18.	2.1.4.2			2	31/12/2016	INEFECTIVA
19.	2.1.4.3	1		30/11/2016	INEFECTIVA	
20.	2.1.4.3	2		31/12/2016	INEFECTIVA	
21.	2.2.1.1	Planes, programas y proyectos	1	31/08/2016	INEFECTIVA	
22.	2.2.1.1		2	31/08/2016	INEFECTIVA	
23.	2.2.1.1		3	30/06/2016	INEFECTIVA	
24.	2.2.1.1		4	31/12/2016	INEFECTIVA	
25.	2.3.1.1.	Estados contables	1	31/12/2016	CERRADA	
26.	2.3.1.2		1	31/12/2016	CERRADA	
27.	2.3.1.3		1	31/12/2016	CERRADA	
28.	2.3.1.4		1	31/12/2016	CERRADA	
29.	3.3	Gestión contractual	1	30/06/2016	INEFECTIVA	
30.	3.3		2	30/06/2016	CERRADA	
31.	3.4		1	21/12/2016	INEFECTIVA	
32.	3.5		1	22/01/2016	INEFECTIVA	
33.	3.6		1	21/12/2016	INEFECTIVA	

Fuente: Verificación a los soportes suministrados por la Oficina de Control Interno al Equipo Auditor

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Los resultados del seguimiento efectuado, permitieron determinar que 17 acciones correctivas, que representan el 54.5% de las 33 que se seleccionaron para evaluación, se clasificaron como inefectivas, al encontrar que las causas que dieron lugar a los hallazgos, no se subsanaron y por lo tanto las situaciones observadas persisten; y una (1) acción se clasificó como incumplida, al establecer que la acción correctiva no se llevó a cabo. En total se cerraron 15 acciones, es decir el 45.5% del total que se revisaron en la muestra seleccionada.

Con relación a las acciones correctivas que no fueron efectivas, se relacionan en el siguiente cuadro, indicando en cada una, el motivo por el cual se clasificó como inefectiva:

**CUADRO 4  
ACCIONES CLASIFICADAS COMO INEFECTIVAS**

No. ORDEN	No. HALLAZGO	FACTOR	No. DE LA ACCION	MOTIVO POR EL CUAL SE CLASIFICO COMO INEFECTIVA
1.	2.1.2.1	Plan de mejoramiento	1	Aunque se trazan acciones por la SDMujer, estas no contribuyen al mejoramiento continuo de los procedimientos, en auditoría 2016 se registran las mismas observaciones
2.	2.1.2.1		2	
3.	2.1.3.3	Gestión contractual	1	Aunque la SDMujer elaboró y socializó el Manual de Contratación y Supervisión en el año 2016, en la presente auditoría se observa que se siguen presentando deficiencias en la supervisión de los contratos.
4.	2.1.3.3		2	
3.	2.1.3.6		1	
4.	2.1.4.2	Gestión Presupuestal	1	Al cierre del año 2016 el porcentaje de reservas presupuestales en el rubro de Inversión Directa fue del 17.50% y del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” el porcentaje fue del 30.62 %.
5.	2.1.4.2		2	
6.	2.1.4.3		1	Se detectaron inconsistencias en el manejo de pasivos exigibles y a la fecha, la entidad no incluye en sus procedimientos el manejo de los mismos.
7.	2.1.4.3		2	Se sigue presentando demora en la liquidación de los convenios y contratos,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. ORDEN	No. HALLAZGO	FACTOR	No. DE LA ACCION	MOTIVO POR EL CUAL SE CLASIFICO COMO INEFECTIVA
				lo que genera constitución de reservas y de pasivos exigibles
8.	2.2.1.1	Planes, programas y proyectos	1	Aunque se efectuaron las recomendaciones, las metas de los proyectos siguen sin cumplirse y queda alto nivel de reservas
9.	2.2.1.1		2	
10.	2.2.1.1		3	
11.	2.2.1.1		4	
12.	3.3	Gestión Contractual	1	El Convenio 392/14, fue objeto de evaluación en la presente auditoría, y nuevamente se encontró que las carpetas no contienen la totalidad de los documentos soportes a fin de verificar el desarrollo y la inversión de los recursos.
13.	3.5			Las deficiencias en la planeación, seguimiento y supervisión de los contratos, se identificaron nuevamente en la presente auditoría
14.	3.6			Las deficiencias en la elaboración de los estudios previos, se identificaron nuevamente en la presente auditoría
15.	3.7			Las deficiencias en la planeación, seguimiento y supervisión de los contratos se identificaron nuevamente en la presente auditoría

Fuente: Verificación realizada por el Equipo Auditor a los soportes suministrados por la Oficina de Control Interno

De conformidad con la normatividad vigente, las acciones cerradas deberán retirarse del Plan de Mejoramiento y en cuanto a las que se clasificaron como inefectivas y una incumplida, se adelantará proceso administrativo sancionatorio, atendiendo lo establecido en la Resolución No. 069 de 2015, expedida por la Contraloría de Bogotá, en razón a que no se avanza en el mejoramiento continuo de los procesos de la entidad, ni se cumple con el objetivo de este instrumento, como es el de fortalecer el sistema de control interno del sujeto de control.

Es relevante indicar que la inefectividad de las acciones correctivas ha sido reiterativa en las auditorías realizadas por el ente de control, sin que la alta dirección de la SDMujer, haya tomado medidas tendientes a que las acciones emprendidas sean efectivas, ante el no acatamiento de las acciones de mejora planteadas por el sujeto de control, se generará solicitud de aplicación del proceso administrativo sancionatorio consagrado en la Resolución Reglamentaria No. 028 del 9 de julio de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2013 de la Contraloría de Bogotá, *“Por la cual se actualiza el Trámite del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal en la Contraloría de Bogotá D.C., se asignan competencias y se dictan otras disposiciones.”*

En conclusión, una vez evaluada la muestra de acciones correctivas seleccionadas de los factores gestión contractual, estados contables, planes programas y proyectos, control fiscal interno y presupuesto, se concluyó que un porcentaje representativo, el 51.5% de las acciones evaluadas por el Equipo Auditor, no fueron efectivas, por cuanto no subsanaron las causas que dieron origen a los hallazgos, al persistir las situaciones observadas.

**Análisis de la respuesta:** Con ocasión de la respuesta al informe Preliminar de Auditoría y una vez valorados los soportes allegados con la misma, se analizó cada una de las acciones de mejoramiento que fueron objeto de verificación en este proceso auditor, manteniendo la calificación señalada en el Informe Preliminar por las siguientes razones:

Hallazgos No. 2.1.4.2 y 2.1.4.3. (Cada una con dos acciones) Factor Gestión Presupuestal: No se aceptan las respuestas de la entidad, por cuanto si bien se reconoce la gestión adelantada por las áreas de Presupuesto y Contratación, respecto a la constitución de reservas y la liquidación de contratos, en la revisión de la vigencia 2016, se evidenció que nuevamente se presentaron las situaciones reprochadas por el organismo de control, por tanto, se colige que dicha gestión no atacó la causa que dio origen a los mismos, concluyendo que las acciones de mejora, no fueron efectivas.

Hallazgo No. 2.2.1.1 (con cuatro acciones de mejora), se mantiene la calificación de las acciones de mejora 1 y 2 en virtud que como bien los reconoce el sujeto de control pese a la reducción de las reservas presupuestales de inversión de 6.28%, esto no ha contribuido de manera efectiva al logro del mejoramiento con las afectaciones en términos que las metas de los proyectos generando su rezago, modificación, ejecución en la siguiente vigencia o sencillamente su retiro del plan de acción. De otro lado, el Acuerdo Distrital 657 de 2016, expedido el 20 de diciembre del mismo año, relacionado con vigencias futuras, entrará a ser efectivo desde la vigencia 2017.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Hallazgo No. 3.3. (Conformada por dos acciones de mejora), la segunda acción de mejora fue inefectiva, se mantiene la calificación por cuanto los soportes del Convenio 392 de 2014, no reposan en la carpeta contractual, obstaculizando la labor de control fiscal.

Hallazgo No. 3.5. (Una acción de mejora) si bien es cierto la SDMujer formuló y desarrolló la acción tendiente al mejoramiento, con la evaluación realizada por el equipo auditor se encontró que no ha sido efectiva, lo que dio lugar a formular nuevos hallazgos, esta situación se evidenció en los convenios de asociación para el funcionamiento de las casas: refugio, acogida y de todas, evaluados en la presente auditoría.

La única calificación que se modifica es la No. 2.1.3.4 reclasificándola como inefectiva, en virtud que en la Auditoría PAD 2017, vigencia 2016, se detectaron sobrecostos en la vinculación de talento humano para el funcionamiento de las casas refugio, casa de todas y casa de acogida.

Frente a la solicitud de la Secretaría de reconsiderar la aplicación de un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento reiterativo del Plan de Mejoramiento; una vez analizada la petición, la Dirección Sectorial de Equidad y Género concede 60 días<sup>3</sup>, contados a partir de la comunicación del Informe Definitivo de Auditoría, para implementar las acciones conducentes a eliminar la causas que originaron los hallazgos. Es imperativo que la SDMujer informe a este Despacho, una vez vencido el término, las acciones de mejora realizadas, para seguimiento y control.

### 2.1.3 Factor Gestión Contractual

#### Alcance y Muestra de Auditoría

La SDMujer durante la vigencia fiscal 2016, suscribió 519 contratos por valor de \$18.245.499.457.

La muestra de la contratación se centró en los Convenios de Asociación e interadministrativos, procesos de selección abreviada, de licitación pública y

---

<sup>3</sup> Parágrafo del artículo 12 de la Resolución No. 069 de 2015 expedida por la Contraloría de Bogotá D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

contratos de arrendamiento de Bienes Inmuebles, suscritos por la SDMujer en la vigencia 2016, así como contratos o convenios suscritos durante los años 2014 y 2015.

Del universo para la vigencia 2016 por \$18.245.499.457, se tomó una muestra del 50% \$9.056.516.307, que corresponden a veinte (20) contratos, suscritos y ejecutados en la vigencia 2016. Igualmente se tomó una muestra de contratos en liquidación, con siete (7) contratos de la vigencia 2014 y dos (2) de la vigencia 2015, que suman \$5.166.791.308, para un total de la muestra de 29 contratos por valor de \$14.223.307.615, los cuales fueron revisados en la presente auditoría, los que se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5  
MUESTRA CONTRATACION**

Cifras en pesos

contrato	vigencia	proyecto	tipo de contrato	valor contrato
83	2016	972	Convenio de Asociación	298.506.485
119	2016	972	Arrendamiento de Bienes Inmuebles	61.025.660
169	2016	934, 972, 1067, 1069, 1068, Funcionamiento	Contrato Interadministrativo	404.656.146
222	2016	934, 972, Funcionamiento	Otros servicios	1.306.173.702
230	2016	1068	Convenio de Asociación	787.500.000
235	2016	1068	Convenio de Asociación	781.350.000
245	2016	1068	Convenio de Asociación	787.500.000
281	2016	1068	Convenio de Asociación	551.250.000
376	2016	1068	Convenio de Asociación	630.000.000
403	2016	1067	Convenio Interadministrativo	348.377.250
443	2016	1067	Convenio de Asociación	199.945.000
464	2016	1067, 1069, 1070, Funcionamiento	Otros Servicios- Menor Cuantía	190.000.000
476	2016	1067, 1069, 1070, 1068	Convenio de Asociación	869.650.000
492	2016	1069	Contrato Interadministrativo	179.700.000
496	2016	1070	Contrato Interadministrativo	145.997.118
497	2016	1031, Funcionamiento	Compraventa - Selección Abreviada	354.677.105

contrato	vigencia	proyecto	tipo de contrato	valor contrato
7251	2016	934, 972, 1067, 1069, Funcionamiento	Otros servicios - Selección Abreviada	535.553.841
527	2015	966, 973	Convenio Interadministrativo	110.000.000
392	2014	966	Convenio Interadministrativo	2.500.000.000
142	2014	Funcionamiento	Arrendamiento de Bienes Inmuebles	429.960.960
256	2014	966, 931	Convenio Interadministrativo	360.720.000
282	2014	933	Otros servicios - Licitación Pública	279.886.656
292	2014	966, 934, 931, Funcionamiento	Otros servicios - Selección Abreviada	258.380.000
393	2014	931	Convenio	191.000.000
389	2014	931	Convenio de Asociación	745.618.092
537	2015	Funcionamiento	Arrendamiento	291.225.600
85	2016	Funcionamiento	Arrendamiento	124.374.000
209	2016	Funcionamiento	Arrendamiento	414.580.000
463	2016	Funcionamiento	Convenio Interadministrativo	85.700.000
			<b>Total Muestra</b>	<b>14.223.307.615</b>

Fuente: Relación contratos SDMujer y SivicoF vigencias 2016, 2015 y 2014

## Resultados del Factor Gestión Contractual:

### CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 119 DE 2016

**Objeto:** Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble ubicado en la Calle 23 No. 18 - 74 de Bogotá D. C., con el fin de operar la Casa de Todas de la Localidad de Los Mártires.

**Contratista:** INN MOBILIARIA S.A.S

**Valor inicial:** \$54.712.660  
De acuerdo con el Otrosí No. 1, se adiciona el contrato en \$6.313.000  
De acuerdo con el Otrosí No. 2, se adiciona el contrato en \$6.313.000  
Para un valor total de \$66.917.794

**Plazo inicial:** Hasta el 31 de diciembre de 2016, y se contará a partir del acta de entrega del inmueble, previo perfeccionamiento del mismo.

**Otrosí No. 1** Prorrogar el plazo de ejecución del contrato un (1) mes, es decir hasta el 31 de enero de 2017.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

	CLAUSULA SEGUNDA: Adicionar el valor del contrato en \$6.313.000
Otrosí No. 2	Prorrogar el plazo de ejecución del contrato un (1) mes, es decir hasta el 28 de febrero de 2017.
	CLAUSULA SEGUNDA: Adicionar el valor del contrato en \$6.313.000
Fecha de terminación	Inicial hasta el 31 de diciembre de 2016. Con la suscripción de las dos (2) prórrogas, el plazo va hasta el 28 de febrero de 2017.
Liquidación	Sin liquidar. De acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, este contrato aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación. (Junio de 2017).

*2.1.3.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria al no gestionar ante las Empresas de Codensa y Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el cambio de Uso del predio donde funciona la Casa de Todas de la Localidad de Los Mártires, lo que generó el pago de la contribución del 20% en el servicio de energía y de aportes en el servicio de acueducto, por valor de \$969.163, contrato No. 119/16.*

Del análisis de la ejecución del contrato de arrendamiento 119 de 2016, suscrito con INN MOBILIARIA S.A.S, el cual se enmarcó en *“Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble ubicado en la Calle 23 No. 18 - 74 de Bogotá D. C., con el fin de operar la Casa de Todas de la localidad de Los Mártires”*, con un plazo de ejecución inicial hasta el 28 de febrero del presente año, no se evidencia en los documentos soportes que conforman la carpeta contractual, que el sujeto de control o la inmobiliaria, hayan solicitado ante las Empresas Comercializadoras de Servicios Públicos domiciliarios (CODENSA y EAAB), el cambio de destino del inmueble de uso residencial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado, que trae igualmente la modificación en las tarifas del servicio, aportes y contribuciones, lo que ocasiona pérdida de recursos en cuantía de NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS (\$969.163) M/LV.

Igualmente, dan cuenta de esta omisión, las facturas expedidas por las empresas prestadoras del servicio de Codensa y Acueducto y Alcantarillado, donde se observa el cobro en las facturas respectivas de la contribución de solidaridad del 20% sobre

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

el consumo de energía (CODENSA) y un aporte sobre el cargo fijo no residencial en el consumo de acueducto y alcantarillado (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-), además de las autorizaciones al asociado para el pago de los mismos con recursos del convenio, sin ser sujeto pasivo de esta contribución y aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3.

El uso o destino del predio dado en arrendamiento a la SDMujer, donde se cumplen actividades propias de la entidad, está clasificado para el servicio de acueducto y alcantarillado como COMERCIAL y para el servicio de energía INDUSTRIAL, por lo que está obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio de energía, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Igualmente se ocasionaron gastos por el pago de aportes en los servicios de acueducto y alcantarillado al estar estratificado el bien inmueble como de uso residencial estrato cinco - como se observa en las facturas- cargo fijo no residencial – consumo no residencial (M3) concepto definido por el Decreto 1773 de 2002: Usuario no residencial. *“Es la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad comercial, industrial o de servicios, y otros no clasificados como residenciales y se beneficia con la prestación del servicio de aseo.”*

Se precisa que la SDMujer, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión *“(…) liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía”* como reza en el Acuerdo de creación.

Como se evidencia, esta entidad distrital, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la casa de todas, el sujeto de control no puede subsidiar los servicios públicos domiciliarios que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

Dado lo anterior, este equipo auditor considera que el daño patrimonial por el pago de la contribución del 20% y el aporte para subsidiar los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3, sin ser sujeto pasivo del mismo se determina en cuantía de (\$969.163) M/LV, discriminados así: por el servicio de energía, QUINIENTOS VEINTICINCO MIL CIENTO TREINTA PESOS (\$525.130) M/LV y por el servicio del acueducto TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y CINCO PESOS (\$387.165) M/LV, tal como se observa en los siguientes cuadros:

**CUADRO 6**  
**CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO POR PAGO DE CONTRIBUCION Y APORTES A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE BOGOTA**

Cifras en pesos

CONTRATO No. 119 de 2016									
EVALUACION PAGO DE SERVICIOS PUBLICOS - ACUEDUCTO - ESTRATO 3									
CLASE DE USO: COMERCIAL					CUENTA CONTRATO 10064154				
INMUEBLE UBICADO EN LA Calle 23 No. 18 - 74 BARRIO SANTA FE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D. C.,									
"CASA DE TODAS DE LA LOCALIDAD DE LOS MÁRTIRES"									
INFORMACION DE LA FACTURA				APORTE		ORDEN DE PAGO			
DESCRIPCION	PERIODO FACTURADO	No. FACTURA	VALOR FACTURADO	Acueducto	Alcantarillado	No.	FECHA	VALOR	
Cargo Fijo NO Residencial	OCT/31/15 - DIC/30/15	7684029718	181.110	7.882	4.016	46	FEB/11/16	132.860	
Consumo NO Residencial				20.082	12.305	47	FEB/11/16	48.250	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>27.964</b>	<b>16.321</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	DIC/31/15 - FEB/29/16	38874305113	224.590	8.032	4.093	192	ABR/12/16	174.970	
Consumo NO Residencial				28.647	17.552	193	ABR/12/16	49.620	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>36.679</b>	<b>21.645</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	MAR/01/16 - ABR/28/16	19118350917	273.840	8.196	4.176	653	JUN/17/16	225.690	
Consumo NO Residencial				38.976	23.882	193	JUN/17/16	48.150	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>47.172</b>	<b>28.058</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	ABR/29/16 - JUN/27/16	33411939813	209.260	8.317	4.237	1071	AGO/10/16	154.310	
Consumo NO Residencial				24.012	14.713	1072	AGO/10/16	54.950	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>32.329</b>	<b>18.950</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	JUN/28/16 - AGO/26/16	34777145011	218.440	6.215	2.924	1573	OCT/12/16	160.240	
Consumo NO Residencial				21.354	22.922	1574	OCT/12/16	58.200	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>27.569</b>	<b>25.846</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	AGO/27/16 - OCT/26/16	26570887211	268.850	6.097	2.851	2232	DIC/12/16	208.650	
Consumo NO Residencial				28.791	31.812	2233	DIC/12/16	60.200	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>34.888</b>	<b>34.663</b>				
Cargo Fijo NO Residencial	OCT/27/16 - DIC/26/16	25206503416	244.466	6.097	2.851	46	FEB/14/17	180.680	
Consumo NO Residencial				24.362	26.919	47	FEB/14/17	63.786	
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>30.459</b>	<b>29.770</b>				
<b>TOTAL PAGADO POR APORTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO VIGENCIA 2016</b>				<b>237.060</b>	<b>150.105</b>				
<b>TOTAL PAGADO POR APORTE</b>				<b>387.165</b>					

Fuente: Recibos de servicio de Acueducto y Alcantarillado, vigencia 2016 y soportes del pago

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

EVALUACION PAGO DE SERVICIOS PUBLICOS - CODENSA -							
CONTRATO No. 119 de 2016							
INMUEBLE UBICADO EN LA Calle 23 No. 18 - 74 BARRIO SANTA FE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D. C.,							
"CASA DE TODAS DE LA LOCALIDAD DE LOS MÁRTIRES"							
INFORMACION DE LA FACTURA				ORDEN DE PAGO			VALOR DE LA CONTRIBUCION 20%
PERIODO FACTURADO	VALOR FACTURADO	VALOR CONSUMO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	No.	FECHA	VALOR	
04/12/2015 - 08/01/2016	255.740	215.300	21/01/2016	19	18/01/2016	255.740	43.060
08/01/2016 - 08/02/2016	233.690	196.226	18/02/2016	52	12/02/2016	233.690	39.245
08/02/2016 - 07/03/2016	204.790	170.656	17/03/2016	118	14/03/2016	408.860	34.131
07/03/2016 - 07/04/2016	177.970	168.419	18/04/2016	217	15/04/2016	177.970	33.684
07/04/2016 - 05/05/2016	160.890	191.481	18/05/2016	361	13/05/2016	160.890	38.296
05/05/2016 - 07/06/2016	272.030	226.812	17/06/2016	655	17/06/2016	272.030	45.362
07/06/2016 - 06/07/2016	241.880	201.169	18/07/2016	872	15/07/2016	97.760	40.234
				873	15/07/2016	144.120	
06/07/2016 - 04/08/2016	261.300	217.724	17/08/2016	1073	10/08/2016	440.920	43.545
04/08/2016 - 05/09/2016	287.540	239.615	15/09/2016	1334	13/09/2016	287.540	47.923
05/09/2016 - 05/10/2016	315.740	263.115	18/10/2016	1575	12/10/2016	315.740	52.623
05/10/2016 - 03/11/2016	320.540	267.115	17/11/2016	1912	16/11/2016	320.540	53.423
03/11/2016 - 05/12/2016	321.620	268.019	16/12/2016	2229	12/12/2016	321.620	53.604
<b>TOTAL PAGADO POR CONTRIBUCION DEL 20%</b>							<b>525.130</b>

Fuente: Recibos de servicio de energía CODENSA vigencia 2016 y soportes del pago

Lo anterior en contravención de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, literales a), b), d), y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 1, artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala que “...en los hallazgos relacionados con el cambio de uso del suelo por servicios públicos, no se configura ninguno de los elementos del daño patrimonial al Estado señalados en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, ni el incumplimiento a los deberes de los empleados públicos previstos en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, porque, se reitera, primero, no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones, segundo no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo, y tercero la contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Respecto a: “... no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones”, es importante mencionar que las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiendo por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 *ibidem* indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

En igual sentido existe normativa con relación a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado que clasifica los inmuebles para determinar el uso y la tarifa en: comercial, residencial, especial e industrial. Decreto No. 229 de 2002, “Por el cual se modifica el decreto 302 de 2002”, Decreto No.1713 de 2013, reglamentarios de la Ley 142 de 1994.”

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría de su inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para el caso del contrato de arrendamiento observado, así como los inmuebles donde funcionan las casas refugio o de acogida, suscritos con entidades sin ánimo de lucro, por tener un tratamiento especial, debían solicitar ante las empresas prestadoras del servicio el cambio de uso y estratificación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y el artículo 152 de la Ley 142 de 1994<sup>4</sup>, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración, con lo cual se rebate la segunda consideración esbozada en la respuesta de la entidad: *“no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo”*.

Finalmente, la SDMujer asevera: *“La contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*, enfatiza este organismo de control que los recursos destinados al funcionamiento de la Secretaría Distrital de la Mujer se afectaron reconociendo los aportes y/o contribuciones sobre el valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado de los inmuebles ya mencionados.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque • los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.”*

Además en el mencionado radicado se señala: *“En dicho concepto se observa que, el Consejo de Estado tomó como de punto partida del análisis efectuado, las normas Constitucionales que regulan el control fiscal, haciendo énfasis en el esquema del control*

---

<sup>4</sup> “Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto que la Ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*fiscal planteado en la Constitución de 1991, en el cual cambia la modalidad del control, toda vez que de un análisis numérico se pasa al análisis de la gestión, es decir a evaluar el manejo de los fondos públicos en forma integral bajo el amparo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.*

*Igualmente adujo el Consejo de Estado que el daño no debe valorarse en abstracto, sino que la evaluación debe realizarse frente a los recursos públicos en concreto y del funcionario que estaba a cargo de su manejo, es decir, el daño se produce por el pago de la contribución y aporte sobre el valor facturado de los servicios públicos domiciliarios como comercial para subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3.”*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3; omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para el funcionamiento de la sede principal y de las casa refugio y acogida, donde la entidad debe procurar que con su gestión fiscal se optimicen los recursos.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene la observación configurándose como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de **\$969.163** el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*2.1.3.2 Observación Administrativa por extemporaneidad en la publicación del contrato No. 119/16, en el SECOP.*

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos presentados por la administración desvirtúan lo observado.

*2.1.3.3 Hallazgo Administrativo por falta de soportes en la carpeta contractual, relacionados con la segunda adición y prórroga, contrato No. 119 de 2016.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Del análisis a los soportes de ejecución del contrato de arrendamiento, se observa que no obra la orden de pago con sus respectivos soportes que acrediten el último pago realizado al contratista, correspondiente al mes de febrero del año en curso, lo que refleja incumplimiento de los principios generales que rigen la función archivística, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 594 de julio 14 de 2.000, debiendo velar la entidad por la confiabilidad de la información, integridad, autenticidad, veracidad organización y control de sus registros de conformidad a lo reglado en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, situación que dificulta el análisis integral de los contratos en tiempo real.

***Análisis de la respuesta:*** Si bien es cierto que como acción de mejora en la vigencia 2014, se estableció que una vez realizado un pago, éste se debería reportar a la a la Dirección de Contratación con todos sus soportes, para su consolidación, entonces no se entiende por qué no fue solicitada la carpeta contractual a este Organismo de Control a efectos de incorporar esa documentación, a más tardar el 10 de mayo de la presente vigencia, que era cuando estaba previsto el cumplimiento de los dos meses, lo que a su vez nos hubiera permitido evaluar en su totalidad toda la ejecución del contrato, incluidas sus prorrogas y adiciones.

La observación se mantiene y se configura como Hallazgo Administrativo, el cual debe incluirse dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

Contrato:	Convenio de Asociación No. 281-2016
Suscripción:	12 de Agosto de 2016
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y la Asociación para el desarrollo y la participación ASODA para poner en operación y mantener una (1) Casa Refugio para la atención a Mujeres Víctimas de Violencias sus Hijos e Hijas, de conformidad con el Anexo Técnico y Cuadro de Presupuesto”.</i>
Valor inicial:	\$605.993.921 MLV, de los cuales se constituyen en aporte de la SDM la suma de \$525.000.000 equivalente a un 86.63% y como aporte de la firma asociada la suma de \$80.993.921 equivalente al 13.37%
Asociado:	Asociación para el desarrollo y la participación ASODA.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Plazo Ej.:	Desde 29 de agosto de 2016, fecha de terminación 31 de diciembre de 2016
Fecha Inicio:	29 de Agosto de 2016.
Termin. Inicial:	31 de Diciembre de 2016.
Otrosí No.2:	27 diciembre de 2016, Prórroga del plazo de ejecución hasta el 15 de abril de 2017 y adición en cuantía de \$302.996.960
Otrosí No. 3:	12 de abril de 2016, Prórroga del plazo de ejecución hasta el 25 de abril de 2017.
Supervisión:	Directora de eliminación de violencia contraloras mujeres – cláusula séptima.
Terminación final:	25 de abril de 2017.
Liquidación:	Sin liquidar

*2.1.3.4 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia disciplinaria en cuantía de \$30.022.649, por sobrecosto en el aporte de la SDMujer, -variable talento humano-, al no realizar estudios de mercado; contratación innecesaria en talento humano y no gestionar ante la empresa prestadora de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funcionó la casa refugio, convenio 281-2016*

CASO 1: Sobrecosto en el aporte de la SDMujer, variable talento humano, por no realizar estudios de mercado, en cuantía de DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$19.757.876) M/LV, en el convenio 281 de 2016.

Según lo contemplado en los Estudios Previos, para la suscripción del convenio de asociación 281 de 2016, éste se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en él *“(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403 de 1992. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de qué trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia*<sup>5</sup>. *“El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos,*

---

<sup>5</sup> Artículo 355 inciso 2° *“El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”.*

En el ítem 5 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita se estableció el valor estimado del convenio, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$605.993.921 discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$525.000.000 y aportes del asociado \$80.993.921<sup>6</sup> Igualmente se determinó en el anexo técnico ítem 7°, que la SDMujer, para desarrollar el convenio, requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas, para la recuperación física y mental de las mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y la parte asistencial, tales como coordinador técnico y administrativo, abogados, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliares de pedagogía, enfermeras y nutricionista, estas dos últimas con una asignación salarial mensual de tres millones ciento veinte mil pesos (\$3.120.000) y, auxiliares de enfermería con una asignación mensual de un millón novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$1.985,000), en donde se exigió la experiencia profesional y laboral del equipo de trabajo.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaria tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013, para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo, para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, *“por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la **Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016**”*. Estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa Refugio como se denota a folios 25 y siguientes de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin advertir que las actividades que se realizan en la Casa Refugio

---

<sup>6</sup> Aporte asociado: representados en dotación del inmueble \$51.933.500, equipo de señalización \$700.000, adecuaciones exigidas por otras entidades \$300.000, capacitación salidas pedagógicas y recreación \$600.000.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer; e igualmente sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado en el mercado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la RED pública de salud.

Para el caso en examen, es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(...) liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía,”* como reza en el Acuerdo de creación, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y/o casa de acogida, a las mujeres víctima de la violencia familiar quienes llegan en virtud de la medida de protección consagrada en la Ley 1257 de 2008, para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía, se reconozcan como personas sujetos de derechos y obligaciones.

La estructura de costos, variable honorarios talento humano se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, se establece para la contratación que hace directamente la entidad para la prestación de servicios administrativos. De la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría, para cumplir la misión, visión y objeto social de la entidad, entre los técnicos y profesionales no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicios, ni provisionales ni funcionarios de planta que ejercen las funciones asistenciales de enfermería, auxiliares de enfermería y nutricionistas de manera específica, ya que, no es la misionalidad de la entidad, no obstante se advierte que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial del sector salud, con el fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos, y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El equipo auditor a través del SIVICOF revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud del Distrito Capital, de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial en la vigencia de 2016, tales como Hospital Centro Oriente IINA ESE, Hospital Bosa II NA ESE, Hospital del Sur I NA ESE, Hospital el Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, Hospital la Victoria III NA ESE, Hospital Nazareth I NA ESE, Hospital Rafael Uribe Uribe I NA ESE, Hospital San Blas II NA ESE, Hospital Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA, con el fin de confrontar los honorarios determinados en la Resolución 13/16 proferida por la SDM para el nivel administrativo, utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios en salud, en las entidades estatales citadas como nutricionistas, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el cuadro Anexo 1.

Al cotejar la información del Anexo 1 de los estudios previos, indudablemente se determina un sobrecosto en el presupuesto de la variable honorarios talento humano, para calcular los aportes del convenio del personal de la salud que laboró en la casa refugio, incrementando los costos del convenio de asociación, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del contrato y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicio de salud habilitado por la Secretaria de Salud, que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas dado el entorno en el que deben ejercer su rol y

el número de pacientes que deben atender tales como: Clasificación triage, donde se realiza una valoración al paciente para establecer la prioridad del servicio de atención, estabilización de pacientes críticos, realización de maniobras básica y avanzada, entre otras como se observa en el Anexo 2, de cara a las actividades consignadas en los estudios previos para el caso de las enfermeras y auxiliares de enfermería las cuales son: Realizar la valoración del estado de salud de la mujer y su sistema familiar al ingreso de acuerdo con el formato establecido por la SDMujer, coordinar con el área de trabajo social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar, orientar y/o acompañar a las mujeres y su sistema familiar en los trámites relacionados con citas médicas, hospitalización, interconsultas, adquisición de medicamentos, entre otros.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Honorarios Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras el sobre costo se determina en 28.63%, equivalente a \$694.497 mensual por cada una, el de las auxiliares de enfermería en un 41.33% equivalente a \$580.503 mensual y para las nutricionistas un 2.13% equivalente a \$64.991 mensual, los anteriores valores por el plazo de ejecución contractual como se evidencia a continuación.

**CUADRO 7  
SOBRECOSTO APORTE SECRETARIA DE LA MUJER-  
-VARIABLE TALENTO HUMANO-**

Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE HONORARIOS TALENTO HUMANO _ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
ENFERMERA	2.425.503	3.120.000	<b>694.497</b>	28,63%
AUXILIAR DE ENFERMERIA	1.404.497	1.985.000	<b>580.503</b>	41,33%
NUTRICIONISTA	3.055.009	3.120.000	<b>64.991</b>	2,13%

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 281-2016 y análisis equipo auditor

Precisa el equipo auditor que la SDM desembolsó los recursos para el funcionamiento de la casa refugio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3 de los estudios previos y en la cláusula quinta del convenio de asociación, a través de las órdenes de pago 2459 folio 2676 de la carpeta contractual, 2826 folio 3384 de la carpeta contractual, 2936 folio 4116 de la carpeta contractual.



Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$19.757.876) M/LV. Determinado por la diferencia entre el promedio del estudio de mercado de la Red de salud y el valor mensual devengado por el número de meses de ejecución del convenio y el número de personas contratadas como se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO 8**  
**CUADRO CONSOLIDADO CÁLCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Cifras en Pesos

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	PLAZO DE EJECUCION DEL CONVENIO	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	3.120.000	2.425.503	<b>694.497</b>	7,9	<b>5.486.526</b>
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1.985.000	1.404.497	<b>580.503</b>	7,9	<b>13.757.921</b>
NUTRICIONISTA	1	3.120.000	3.055.009	<b>64.991</b>	7,9	<b>513.429</b>
<b>TOTAL</b>						<b>19.757.876</b>

Fuente Papeles de Trabajo Equipo Auditor

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos esbozados por la SDMujer no desvirtúan lo observado. En primer lugar, expone la entidad: “...efectivamente realizó estudios de mercado teniendo en cuenta el análisis de precios, tomando como base la verificación de los costos ejecutados y legalizados durante la anualidad 2013, 2014 y 2015, de acuerdo con las matrices generadas para el seguimiento físico y financiero de los convenios”; no obstante, los valores históricos se aplicaron en la variable servicios públicos y en cuanto al canon de arrendamiento, se aplicó lo establecido en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013.

Respecto a la variable honorarios talento humano, para determinar los aportes al Convenio la Secretaría tuvo en cuenta la Resolución No. 013 de enero 13 de 2016, “Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”, como se evidencia en los estudios previos de los Convenios de Asociación.

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa refugio o de acogida, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*”.

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

Como lo señala el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003: “... *no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio*” , *pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración*”.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Caso 2: contratación innecesaria en talento humano, en el convenio 281-2016, por cuantía de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$9.677.500) M/LV

En el Anexo Técnico, ítem 7 Talento Humano de la Casa Refugio se determinaron las actividades a desarrollar por la enfermera y las enfermeras auxiliares. Donde se evidencia que las obligaciones contractuales a realizar por estas profesionales son similares en la ejecución del convenio, en cuanto a la parte asistencial como se denota en los informes mensuales presentados por estas a folios 757-960, 2711-2741, 3439-3474, 4083-4202, 4176-4220; no obstante encontrar diferencias en las actividades administrativas y asistenciales determinadas en los estudios previos y en la propuesta presentada por el asociado.

Sobre el particular se tiene que, de la verificación de los informes mensuales rendidos por la enfermera y auxiliares de enfermería, se observó que ambas hacen la valoración del ingreso de las mujeres, niños, niñas a la casa refugio, remitidas por autoridad competente, que consiste en la toma de la información de los antecedentes de salud, y además de otras actividades asistenciales que son servicios de baja complejidad, tales como: acompañamiento a las citas médicas, suministro de medicamentos, toma de temperatura, lavado nasal y no podría ser de otra manera en el entendido que la prestación del servicio de salud como tal, no está habilitado por el sector salud, ni obra registro de inscripción como prestadora del servicio de salud en la casa refugio, donde confluyen una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica, con el fin de evitar riesgos en la prestación del servicio, pues estarían incursos en lo dispuesto en el numeral 10.3.1 de la Resolución número 1895 de 2013, “(...) las casas de refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de las mujeres, su hijos e hijas en cuanto a ...y si prestan servicios de salud deben estar habilitadas como IPS por el sector salud” y Resoluciones números 2003 /14, 1416/14 y Circular 0000036 /15 emanadas del Ministerio de Salud.

Las diferencias encontradas en las actividades desarrolladas por la enfermera y auxiliares de enfermería enunciadas precedentemente, en el área administrativa corresponden a:

1. Numeral 3 del área de enfermería: *“Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar.”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2. Numeral 8 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de Trabajo Social y Pedagogía la generación de espacios de sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable.”*
3. Numeral 17 del área de enfermería: *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar”*
4. Numeral 18 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud.”*

Se advierte que las funciones descritas, son obligaciones de carácter administrativo y no asistencial. Del análisis de las obligaciones contractuales del equipo de trabajo, que labora en las casas de refugio, se avizora que estas son propias de las actividades que desempeña el coordinador técnico administrativo.

El equipo auditor realizó un comparativo entre las obligaciones contractuales de auxiliar de enfermería en el convenio de asociación 083 de 2016 y las obligaciones contractuales de la enfermera de este convenio, detectando que en el primer convenio las auxiliares de enfermería son quienes realizan la sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable, lo cual demuestra indudablemente que esta actividad la puede desarrollar la auxiliar de enfermería y no es propia de la enfermera.

Precisa el ente de control que la coordinación de la enfermera con las otras áreas de trabajo para estudiar y revisar los seguimientos de las hojas de vida y los casos de las mujeres que se encuentran en la casa refugio, está dentro del compromiso por la que debe responder la coordinadora técnica, como se encuentra en el Anexo Técnico 7.

Paralelo a lo anterior y revisando el anexo técnico y los reportes entregados por el área de Trabajo Social, no se encuentra dentro de las actividades prioritarias el reunirse con el área de enfermería, lo que genera incertidumbre acerca de la prioridad de este ítem.

En cuanto a las actividades enunciadas en el numeral 17, *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar.”* Y 18” *Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud”* se infiere que la enfermera

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

realizara actividad de coordinadora del área de salud para las casas de refugio, sin que sea necesario en las otras áreas del equipo interdisciplinario, psicología, trabajo social, abogados, como se vislumbra del análisis de los documentos soportes de la ejecución del convenio. A riesgo de ser repetitivo, quien desarrolla esta obligación contractual es el coordinador técnico quien tiene unas actividades específicas que propenden por seguimiento y que son del siguiente tenor “ 6.2 COORDINADORA TECNICA...Sus principales actividades son: 5. Convocar, coordinar y realizar reuniones semanalmente y cuando se requiera con el equipo profesional de todas las áreas encargadas de la atención psicosocial en la casa refugio, con el objetivo de adelantar el análisis y seguimiento de las historias de vida, las necesidades y proyecciones de las mujeres y su sistema familiar”.

En los contratos de prestación de servicios se deben determinar las obligaciones contractuales de acuerdo con la experiencia, idoneidad, profesión u oficio, de tal suerte que estas sean claras y precisas para cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, evitando la duplicidad de actividades y la contratación innecesaria, aunque debe existir una cooperación para la atención integral de las mujeres y su sistema familiar atendiendo las metas, los programas y las políticas institucionales.

De conformidad con los hechos señalados y realizado el respectivo análisis del convenio de asociación, se configuró el daño patrimonial estimado en NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$9.677.500) M/LV., que corresponden al valor cancelado por el servicio de enfermería durante seis meses contra lo cancelado por el servicio de auxiliar de enfermería en seis meses.

**CUADRO 9  
CALCULO DEL DETRIMENTO**

Cifras en pesos

<b>COSTO ENFERMERA</b>	<b>COSTO AUXILIAR DE ENFERMERIA</b>	<b>DIFERENCIA MENSUAL</b>	<b>MESES DEL CONVENIO</b>	<b>TOTAL</b>
3.210.000	1.985.000	1.225.000	7,9	<b>9.677.500</b>

Fuente papeles de trabajo

**Análisis de Respuesta:** Retomando los lineamientos técnicos planteados por la Resolución N.1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “por la cual se asignan recursos para la financiación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia...” en el numeral 10.3.1 “Las casas refugio o albergues

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente, que cubren las necesidades básicas de las mujeres, sus hijos e hijas en cuanto a hospedajes, alimentación, protección y asesoría jurídica. Deben tener personería jurídica y si prestan servicios de salud, estar habilitados como IPS por el sector salud.*

*Las casas refugio o albergues constituidas legalmente, cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios que brindan atención a las mujeres para su recuperación física y mental, así como para su empoderamiento y la reconstrucción de su proyecto de vida. ...”*

Lo anterior expone que los equipos de trabajo vinculados para la atención de las casas refugio, deben ser interdisciplinarios, con el fin de atender todas las necesidades de las Mujeres víctimas de violencia, este argumento no es objeto de reproche, más bien el reparo versa en la contratación de una enfermera que realiza las mismas funciones que las auxiliares de enfermería., aseveración que encuentra sustento en los informes de actividades entregados por el área de salud.

Ha de precisar este organismo de control que al contratar el servicio de enfermeras, estas no pueden ejercer su rol dado que al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008, y la Resolución 1895 citada precedentemente, el servicio debe estar habilitado, cumpliendo con una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica. Las mujeres víctimas de violencia tienen una alta prioridad de atención en la red de salud, independiente de la afiliación con la que cuenten ellas y su núcleo familiar.<sup>7</sup>

Si bien las casas refugio deben contar con un equipo de salud las 24 horas, la ley no parametriza la conformación del mismo, es así que se evidenció que en el Convenio 083 de 2016 mediante el cual se puso en funcionamiento una Casa de Acogida, se vincularon tres (3) auxiliares de enfermería y no fue necesaria la contratación de la enfermera, pese a que la población atendida fue 30 personas, mujeres vulnerables y su núcleo familiar. Aunado a esto, en los estudios previos no se define puntualmente la necesidad de contratar el equipo de trabajo en donde debe definirse la población objetivo, la ubicación de las casas, el número de personas a atender y otros aspectos que justifiquen dicha contratación; no obstante lo que se evidenció es que la entidad copia el modelo que venía operando desde la Secretaría Distrital de Gobierno. Los estudios previos son la carta de navegación

---

<sup>7</sup> La misma Resolución 1895 de 2013 prioriza la atención de las mujeres víctimas de violencia en el sistema de salud, en el Anexo Técnico N.1, número 8 “Responsabilidades de los Actores del SGSSS, 8.2 Responsabilidades de las Entidades Promotoras de Salud-EPS...8.3 Responsabilidades de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS”.

del Convenio, son la ley del contrato, donde se deben establecer todos los factores para la atención de las necesidades de la población objeto debiendo la entidad velar porque los recursos se optimicen y el cumplimiento de la misión social de la entidad.

De acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría, la enfermera cumple un turno de seis (6) horas, por día, los reportes, informes y contratos, no permiten evidenciar el cumplimiento de dichos horarios en los casos de las enfermeras y/o las auxiliares de enfermería. Por lo anterior, se infiere que estas últimas están preparadas para reaccionar ante una emergencia, ya que en estas circunstancias no hay tiempo para esperar la llegada de la profesional de enfermería, en estos casos y de acuerdo al nivel de complejidad, es la red de salud quien debe atender con prioridad esta situación.

El análisis realizado por el equipo auditor consistente en la confrontación de las actividades realizadas por las enfermeras de la casa refugio y las actividades realizadas en los hospitales y la red pública, demuestran que la complejidad de las labores es mayor en la red; por tanto, no es de recibo que se copien frases del informe, extrayéndolos del contexto generando confusión al darle otro significado. Este ente de control comparó las funciones evidenciando la mayor complejidad que presenta las enfermeras en los hospitales, para el caso de las casas refugio y soportado en los informes presentados mes a mes, se evidenció que la enfermera desarrolló actividades asistenciales iguales a las de las auxiliares de enfermería, aún más, en algunas ocasiones las enfermeras realizaron tareas logísticas o administrativas, que no son propias de las profesión, ni de las actividades contractuales.

El ingreso a las casas refugio se da con el diligenciamiento de un formulario de valoración donde se consignan datos de las mujeres, sus hijos e hijas, acerca de su estado de salud. Para esta actividad no se requiere de la realización de pruebas clínicas, ni de diagnosticar el estado de salud, llevando a cabo esta actividad por las enfermeras y las auxiliares, sin que se evidencie que la profesional valide dichos datos, más aún cuando éstas solo permanecen en la casas refugio por 6 horas diarias, sin que le sea posible validar lo diligenciado por las auxiliares.

Se reitera que las casas refugio no son IPS habilitadas y que las mujeres víctimas de violencia y su círculo familiar son prioridad para el sistema de salud, por consiguiente al no estar el servicio habilitado, no se pueden llevar a cabo tratamientos médicos de alta complejidad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Por otro lado el equipo interdisciplinario conformado entre otros por profesionales en trabajo social, derecho, psicología, coordinador técnico, coordinador administrativo y auxiliar administrativo, son competentes para llevar a cabo los procesos propios de afiliación al sistema de salud, lo cual no es competencia directa y única de la enfermera, como se evidencio en los informes, esta labor se desarrollaba en coordinación con la trabajadora social.

No existe en la carpeta contractual soporte donde las enfermeras validen las actividades desarrolladas por las auxiliares de enfermería, hay que recordar que el equipo de salud trabaja en turnos de seis horas y la labor de la enfermera no es permanente y continua.

Así mismo, el coordinador técnico es quien lidera la interacción de las áreas interdisciplinarias de las casas refugio, para llevar a cabo un seguimiento de la historia de vida de los casos que se presenten.

Analizados los argumentos expuestos por la SDMujer, la presente observación se configura como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, y a la Personería de Bogotá, además debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

CASO 3. No gestionar ante las empresas prestadoras de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funciona la casa refugio generando el cobro de la contribución del 20% en cuantía de QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$587.273) MLV en el convenio 281-2016

Del análisis de la ejecución del contrato de arrendamiento de vivienda sin número, suscrito entre la ASOCIACION PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION “ASODA” Y Carlos Alberto Fernández Chaparro, quien funge como arrendador de un inmueble ubicado en la Calle 45 C N.25 -33 en Bogotá, donde funcionó la casa refugio en cumplimiento de las obligaciones adquiridas a través del convenio de asociación 281 de 2016 cuyo objeto contractual se enmarca en : *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y la Asociación para el desarrollo y la participación ASODA para poner en operación y mantener una (1) Casa Refugio para la atención a Mujeres Víctimas de Violencias*



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*sus Hijos e Hijas, de conformidad con el Anexo Técnico y Cuadro de Presupuesto..”* no se evidencia en los documento soportes que conforman la carpeta contractual, que el sujeto de control o el asociado haya solicitado ante la empresa comercializadora del servicio público domiciliario energía el cambio de destino del inmueble de uso residencial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado, que trae igualmente la modificación en las tarifas del servicio, aportes y contribuciones, lo que ocasiona pérdida de recursos en cuantía de quinientos ochenta y siete mil doscientos setenta y tres pesos(\$587.273) MLV.

Igualmente dan cuenta de esta omisión, las facturas expedidas por las empresas prestadoras del servicio de Codensa, donde se avizora el cobro de la contribución de solidaridad del 20% sobre el consumo, que corresponden al uso del inmueble comercial y las autorizaciones al asociado para el pago de los mismos con recursos del convenio. Sin ser sujeto pasivo de esta contribución y aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3.

Es decir el uso o destino del predio dado en arrendamiento al asociado y cancelado con recursos de la SDM donde el asociado cumple unas actividades de la SDM para el presente caso está clasificado por las Empresas comercializadoras del servicio de Energía como de uso comercial estrato 4, obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Se precisa que la SDMUJER, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión (...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía”* como reza en el Acuerdo de creación.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Como se evidencia, esta entidad distrital, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la casa refugio el sujeto de control, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliario que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

Para el caso sub-judice es importante traer a colación lo dispuesto en la normatividad vigente. El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 forma de subsidiar *“Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política, podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos...”*.

Artículo 100 *Ibídem* *“en los presupuestos de la nación y de las entidades territoriales las apropiaciones para inversión de acueducto y saneamiento básico y los **subsidios** se clasificaran en el gasto público social como inversión social para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política ..”*

Artículo 368 de la Constitución Política *“**La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas** podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.*

Artículo 366. *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

La Ley 143 de 1994, indica el subsidio al consumo de energía como un beneficio a los usuarios de los estratos residenciales 1, 2 y 3, que deben asumir los sectores industriales y comerciales y residenciales estrato 5 y 6. Por lo anterior, fuerza concluir que las normas transcritas imponen el factor de contribución o subsidio como una erogación de carácter obligatorio de un sector de la población usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos **5** y **6**, que se constituyen en sujetos pasivos recursos destinados a una finalidad específica que

no es otra que subsidiara las tarifas de los usuarios que por su situación económica no pueden sufragar la totalidad de la tarifa.

**CUADRO 10**  
**PAGO SERVICIO DE ENERGIA- USO RESIDENCIAL ESTRATO 5**  
**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO**  
**CONTRIBUCION 20% SERVICIO CODENSA**

Cifras en pesos

FACTURA –PERIODO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	VALOR FACTURADO	DAÑO PATRIMONIAL
sep-16	19 de Sept. de 2016	336.106	55.851
oct-16	20 de octubre de 2016	476.400	79.201
Dic-16	20 de Diciem. de 2016	509.703	84.952
ene-17	23 de enero de 2017	632.140	106.331
Feb-17	20 de Febrero de 2017	45.980	77.235
Mar-17	21 de Marzo de 2017	499.506	83.249
Abr-17	20 de Abril de 2017	605.130	100.454
		<b>TOTAL</b>	<b>587.273</b>

Fuente: Documentos convenio 281-2016

El daño patrimonial por el pago de la contribución del 20%, el aporte para subsidiar los servicios públicos de los estratos 1,2 y 3, sin ser sujeto pasivo del mismo se determina en cuantía de QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$587.273) MLV en el convenio 281-2016.

Los tres (3) casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de TREINTA MILLONES VEINTIDOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$30.022.649) M/LV, dadas las deficiencias en la planeación del Convenio por cuanto no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer variable talento humano, ajustado a los precios de mercado. Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: “... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: VI los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*bines, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”*

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine con claridad la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

Así mismo, deficiencias en la supervisión del Convenio, al no gestionar el cambio de uso del inmueble donde funcionó la casa de acogida ante la Empresa de Energía Eléctrica y al no objetar el pago de un costo que no fue previsto en el Convenio.

Lo anterior vulnera presuntamente lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala “*las tarifas de los inmuebles no residenciales son determinadas por cada una las empresas comercializadoras de servicios públicos, con base en las fórmulas y orientaciones suministradas por las Comisiones de Regulación de cada uno de los servicios públicos domiciliarios, los cuales están sujetos a la estratificación presentada por planeación.*”, lo que no es objeto de observación, el reparo versa sobre no hacer uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la ley 142 de 1994, solicitando ante las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a través del derecho de petición y de los recursos el cambio de uso y la tarifa de los servicios públicos domiciliarios que se causan en las casas refugio, contratadas por los asociados, personas jurídicas sin ánimo de lucro que ejecutan funciones propias de la administración, para atender el alojamiento de la población objetivo, gastos que son sufragados directamente por la SDMujer como se evidencia en la legalización de los desembolsos realizados por la entidad, de conformidad con el aporte a su cargo.

Es importante mencionar que, las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiéndose por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

Por lo anterior, **es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría del inmueble**, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Para el caso en estudio donde la SDMujer contrata con una corporación sin ánimo de lucro, actividades propias para el funcionamiento de la casa de acogida y donde el asociado se ve abocado a subcontratar el arrendamiento de un inmueble para alojar temporalmente a la población objetivo, sufragando el valor de los cánones de arrendamiento con recursos del tesoro, le es dable a la entidad estatal, al asociado y al arrendador, solicitar el cambio de uso y estratificación del inmueble ante las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y artículo 152 de la Ley 142 de 1994, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados”.*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene la observación configurándose como parte del hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$587.273

Por lo anterior se configura el hallazgo fiscal, conformado por los tres casos detallados precedentemente en cuantía de \$30.022.649, el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Naturaleza:	Convenio de Asociación No. 235 de 2016
Fecha de Suscripción:	04 de agosto de 2016
Fecha de Inicio:	08 de agosto de 2016
Contratista:	Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y culturales Multietnias “Casa Violeta”
Valor Inicial:	\$571.573.400

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Aportes SDMujer:	\$ 520.900.000
Aportes del Asociado:	\$ 50.673.400
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales Multiétnias para poner en operación y mantener una (1) Casa Refugio para la atención a Mujeres Víctimas de Violencias en el marco del conflicto armado, sus Hijos e Hijas, de conformidad con el Anexo Técnico y Cuadro de Presupuesto.”</i>
Plazo Inicial:	5 meses
Supervisión:	Sonia Nadiesda Zabala Castañeda – Directora de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia
Adición:	un valor de \$ 285.726.700 de los cuales la SDMUJER aporta \$ 260.450.000 y la Casa Refugio un valor de \$ 25.336.700
Prórroga:	Hasta el 15 de abril de 2017
Fecha de Terminación Final:	15 de abril de 2017
Liquidación:	Sin liquidar

*2.1.3.5 Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$30.664.955 M/LV por: sobre costo en el aporte de la SDMujer, al no realizar estudios de Mercado - Variable Talento Humano; y Contratación innecesaria Talento Humano del Convenio de Asociación 235 de 2016.*

CASO 1. Sobrecosto en el aporte de la SDMujer por no realizar estudios de mercado en la Variable Talento Humano en cuantía de VEINTE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCO PESOS MCTE (\$20.583.205) M/LV. Convenio 235 de 2016.

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del convenio de asociación 235 de 2016, este se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en él *“(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*de 1992. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de qué trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>8</sup>. “El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia”*

De acuerdo en el Ítem 5, folio 15 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita se estableció el valor estimado del convenio, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$571.573.400 discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$520.900.00 y aportes del asociado \$50.673.400 representados en dotación Capacitación \$27.953.400, Salidas Pedagógicas y recreación \$12.000.000, Vestuario operarias de cocina, aseo, enfermería y Auxiliar de pedagogía \$ 4.220.000, Equipos de Socialización \$3.500.000, Adecuaciones Varias \$ 3.000.000.

En el Ítem 5 literal 5.2, folio 15 se estableció los costos fijos de Talento humano, que la SDMujer, para desarrollar el convenio requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas para la recuperación física y mental de los mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y la parte asistencial, tales como coordinadores técnicos, abogados, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliares de pedagogía, enfermeras y nutricionista con una asignación salarial mensual de tres millones ciento veinte mil pesos (\$3.120.000) y, auxiliares de enfermería con una asignación mensual de un millón novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$1.985,000), en donde se exigió la experiencia profesional y laboral del equipo de trabajo.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaria tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013; para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo; para los **honorarios del equipo**

---

<sup>8</sup> Artículo 355 inciso 2° “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, *“por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la **Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”**; Estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa Refugio como se denota a folios 15, 16 de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin percatarse que las actividades que se realizan en la Casa Refugio son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer e igualmente sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la RED pública de salud.*

Para el caso de examen es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(…) liderar, orientar y coordinar la formulación de la política pública de mujeres y equidad de género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital”*, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y /o casa de acogida, mujeres víctimas de la violencia familiar entre otras quienes llegan en virtud de la medida de protección consagrada en la Ley 1257 de 2008 para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía, se reconozcan como personas sujetas de derechos y obligaciones.

La estructura de costos, variable - talento humano, se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, contratación que hace directamente para su funcionamiento. De la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría para cumplir la misión, visión y objeto social, entre los técnicos y profesionales no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicios, o nombramiento de provisionales o funcionarios de planta, para que ejercen las funciones asistenciales de enfermería, auxiliares de enfermería y nutricionistas de manera específica puesto que no es de la misionalidad de la

entidad; no obstante se advierte que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial para el sector salud a fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El equipo auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud, de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial suscritos en la vigencia de 2016, tales como los de los Hospitales: Centro Oriente IINA ESE, Bosa II NA ESE, Del Sur I NA ESE, Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA, con el fin de confrontar los honorarios determinados en la Resolución 13/16 proferida por la SDM para el nivel administrativo utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios en las entidades estatales citadas como nutricionistas, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el anexo 1.

Al cotejar la información del anexo 1 indudablemente se determina un sobrecosto en el presupuesto de la variable honorarios talento humano, para calcular los aportes SDMujer al convenio del personal de salud que laboró en la casa refugio, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del contrato y las desarrolladas por el personal médico que

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

labora en las entidades prestadoras de servicios de salud habilitado por la Secretaría de Salud, se observa que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas, dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender tales como: Clasificación triage, donde se realiza una valoración al paciente para establecer la prioridad del servicio de atención, estabilización de pacientes críticos, realización de maniobras básica y avanzada, entre otras como se observa en el anexo 2, de cara a las actividades consignadas en los estudios previos para el caso de las enfermeras y auxiliares de enfermería las cuales son: Realizar la valoración del estado de salud de la mujer y su sistema familiar al ingreso de acuerdo con el formato establecido por la SDMujer, Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar, orientar y/o acompañar a las mujeres y su sistema familiar en los trámites relacionados con citas médicas, hospitalización, interconsultas, adquisición de medicamentos, entre otros.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Honorarios Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras el sobre costo se determina en 28.63%, equivalente a \$694.497 mensual, el de las auxiliares de enfermería en un 41.33% equivalente a \$580.503 mensual y para las nutricionistas un 2.13% equivalente a \$64.997 mensual, los anteriores valores por el plazo de ejecución contractual como se evidencia a continuación.

**CUADRO 11**  
**SOBRECOSTO APORTES DE LA SDMUJER – VARIABLE TALENTO HUMANO**

Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE HONORARIOS TALENTO HUMANO_ ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
ENFERMERA	\$ 2.425.503	\$ 3.120.000	\$ 694.497	28,63%
AUXILIAR DE ENFERMERIA	\$ 1.404.497	\$ 1.985.000	\$ 580.503	41,33%
NUTRICIONISTA	\$ 3.055.009	\$ 3.120.000	\$ 64.991	2,13%

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 235-2016 y análisis equipo auditor

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Precisa el equipo auditor que la SDM desembolsó los recursos para el funcionamiento de la casa refugio de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3 de los estudios previos y en la cláusula quinta del convenio de asociación, a través de las siguientes órdenes de pago:

**CUADRO 12**  
**RELACIÓN DE PAGOS**  
**Convenio de Asociación No. 235 de 2016**

Cifras en Pesos

No. DE ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR
1197	24/08/2016	156.270.000
2080	25/011/2016	208.360.000
2240	20/12/2016	104.180.000
3088	27/03/2017	86.807.985
	TOTAL	555.617.985

Fuente: Carpetas del Convenio de Asociación

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: VEINTE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCO PESOS MCTE (\$20.583.205), resultado de la diferencia entre el promedio de mercado de la RED de salud y el valor mensual devengado, por el número de meses de ejecución y por el número de personas contratadas tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 13**  
**CALCULO DE DETRIMENTO PATRIMONIAL**  
**VARIABLE TALENTO HUMANO**

Cifras en pesos

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	NUMERO DE MESES	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	\$3.120.000	2.425.503	<b>694.497</b>	8,23	\$5.715.710
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	\$1.985.000	1.404.497	<b>580.503</b>	8,23	\$14.332.619
NUTRICIONISTA	1	\$3.120.000	3.055.009	<b>64.991</b>	8,23	\$534.876
<b>TOTAL</b>						<b>\$20.583.205</b>

Fuente Análisis equipo auditor

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Se calculó teniendo en cuenta que el convenio inicio 8 de agosto de 2016 y terminó el 15 de abril de 2017.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos esbozados por la SDMujer no desvirtúan lo observado. En primer lugar, expone la entidad: “...efectivamente realizó estudios de mercado teniendo en cuenta el análisis de precios, tomando como base la verificación de los costos ejecutados y legalizados durante la anualidad 2013, 2014 y 2015, de acuerdo con las matrices generadas para el seguimiento físico y financiero de los convenios”; no obstante, los valores históricos se aplicaron en la variable servicios públicos y en cuanto al canon de arrendamiento, se aplicó lo establecido en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013.

Respecto a la variable honorarios talento humano, para determinar los aportes al Convenio la Secretaría tuvo en cuenta la Resolución No. 013 de enero 13 de 2016, “Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”, como se evidencia en los estudios previos de los Convenios de Asociación.

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa refugio o de acogida, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: “(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

Como lo señala el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003: *“... no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”* , pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración”.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Los dos (2) casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de (\$30.664.955), en la ejecución del convenio, dadas las deficiencias en la planeación del Convenio por cuanto no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer variable talento humano, ajustado a los precios de mercado.

Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: *“... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: VI los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades,*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*especificaciones, cantidad de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”*

Caso 2: Contratación innecesaria en el convenio 235 de 2016, generando un costo adicional en cuantía de DIEZ MILLONES OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$10.081.750) M/LV.

En el anexo técnico, numeral 6.9 y 6.10 del ítem 6, carpeta 1 Talento Humano de la Casa Refugio se determinaron las actividades a desarrollar por la enfermera y las enfermeras auxiliares. Donde se evidencia que las obligaciones contractuales a realizar por estas profesionales son similares en la ejecución del convenio, en cuanto a la parte asistencial como se denota en los informes mensuales presentados por estas en la carpeta 8 folio 1474 y folio 1487, 1490, 1505, no obstante encontrar diferencias en las actividades administrativas y asistenciales determinadas en los estudios previos y en la propuesta presentada por el asociado.

Sobre el particular se tiene que, de la verificación de los informes mensuales rendidos por la enfermera y auxiliares de enfermería juntas hacen la valoración del ingreso de las mujeres, niños, niñas a la casa refugio, remitidas por autoridad competente, que consiste en la toma de la información de los antecedentes de salud, y además de otras actividades asistenciales que son servicios de baja complejidad, tales como: acompañamiento a las citas médicas, suministro de medicamentos, toma de temperatura, lavado nasal y no podría ser de otra manera en el entendido que la prestación del servicio de salud como tal, no está habilitado por el sector salud, ni obra registro de inscripción como prestadora del servicio de salud en la casa refugio, donde confluyen una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica, con el fin de evitar riesgos en la prestación del servicio, pues estarían incursos en lo dispuesto en el numeral 10.3.1 de la Resolución número 1895 de 2013, *“(…) las casas de refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de las mujeres, su hijos e hijas en cuanto a ... y si prestan servicios de salud deben estar habilitadas como IPS por el sector salud”* y *Resoluciones números 2003 /14, 1416/14 y Circular 0000036 /15 emanadas del Ministerio de Salud.*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> RESOLUCIÓN NÚMERO 00002003 DE 28 de Mayo 2014, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud. Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto definir los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud, así como adoptar el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud que hace parte integral de la presente resolución.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Las diferencias encontradas en las actividades desarrolladas por las profesionales enunciadas precedentemente, en el área administrativa corresponden a:

1. Numeral 3 del área de enfermería: *“Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar.”*
2. Numeral 8 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de Trabajo Social y Pedagogía la generación de espacios de sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable.”*
3. Numeral 17 del área de enfermería: *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar”*
4. Numeral 18 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud.”*

Se advierte que las funciones descritas, son obligaciones de carácter administrativo y no asistencial. Del análisis de las obligaciones contractuales del equipo de trabajo, que labora en las casas de refugio, se avizora que estas son propias de las obligaciones que desempeña el coordinador técnico administrativo.

El equipo auditor realizó un comparativo entre las obligaciones contractuales de auxiliar de enfermería en el convenio de asociación 235 de 2016 y las obligaciones contractuales de la enfermera de este convenio, detectando que en el convenio 235 las auxiliares de enfermería son quienes realizan la sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable, lo cual demuestra

---

RESOLUCIÓN NUMERO1416del 20 de Abril de 2016, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Por la cual se adiciona el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud adoptado por la Resolución 2003 de 2014. Artículo 1. Adiciónese en el numeral 2 Condiciones de Habitación, numeral 2.3 Condiciones de Capacidad Tecnológica y Científica, numeral 2.3.2 Estándares y Criterios de Habilitación por Servicio", numeral 2.3.2.1 "Todos los Servicios" del Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud, adoptado en la Resolución 2003 de 2014, los siguientes criterios en los estándares que a continuación se señalan.

Circular 0000036, 7 de Septiembre de 2015, DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, INSCRIPCIÓN Y HABILITACIÓN EN EL REGISTRO ESPECIAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE PRESTAN EL SERVICIO PÚBLICO DE BIENESTAR FAMILIAR, 1. Las entidades que decidan ofertar servicios de salud como prestadores con "objeto social diferente", para desarrollar las labores propias del Servicio Público de Bienestar Familiar, deberán adelantar el trámite de inscripción y habilitación como tales, ante las entidades departamentales y distritales de salud, las cuales verificarán el cumplimiento de los estándares y criterios de habilitación correspondientes, teniendo en cuenta las normas que rigen el Sistema Único de Habilitación en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

indudablemente que esta actividad la puede desarrollar la auxiliar de enfermería y no es propia de la enfermera.

Precisa el ente de control que la coordinación de la enfermera con las otras áreas de trabajo para estudiar y revisar los seguimientos de las hojas de vida y los casos de las mujeres que se encuentran en la casa refugio, está dentro del compromiso por la que debe responder la coordinadora técnica, como se encuentra en el anexo técnico, numeral 6.2 ítem 6 carpeta 1.

Paralelo a lo anterior y revisando el anexo técnico y los reportes entregados por el área de Trabajo Social, no se encuentra dentro de las actividades prioritarias el reunirse con el área de enfermería, lo que genera incertidumbre acerca de la prioridad de este ítem.

En cuanto a las actividades enunciadas en el numeral 17, *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar.”* Y 18 *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud”* se infiere que la enfermera realizará actividad de coordinadora del área de salud para las casas de refugio, sin que sea necesario en las otras áreas del equipo interdisciplinario, psicología, trabajo social, abogados, como se vislumbra del análisis de los documentos soportes de la ejecución del convenio. A riesgo de ser repetitivo, quien desarrolla esta obligación contractual es el coordinador técnico quien tiene unas actividades específicas que propenden por seguimiento y que son del siguiente tenor *“ 6.2 COORDINADORA TECNICA...Sus principales actividades son: 5. Convocar, coordinar y realizar reuniones semanalmente y cuando se requiera con el equipo profesional de todas las áreas encargadas de la atención psicosocial en la casa refugio, con el objetivo de adelantar el análisis y seguimiento de las historias de vida, las necesidades y proyecciones de las mujeres y su sistema familiar”*.

En los contratos de prestación de servicios se deben determinar las obligaciones contractuales de acuerdo con la experiencia, idoneidad, profesión u oficio, de tal suerte que estas sean claras y precisas para cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, evitando la duplicidad de actividades y la contratación innecesaria, aunque debe existir una cooperación para la atención integral de las mujeres y su sistema familiar atendiendo las metas, los programas y las políticas institucionales.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

De conformidad con los hechos señalados y realizado el respectivo análisis del convenio de asociación, se configuró el daño patrimonial estimado en DIEZ MILLONES OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$10.081.750) M/LV., que corresponden al valor cancelado por el servicio de enfermería durante ocho meses y veinte tres días (8, 23) meses contra lo cancelado por el servicio de auxiliar de enfermería en siete meses.

**CUADRO 14  
CALCULO DE DETRIMENTO**

Cifras en pesos

COSTO ENFERMERA	COSTO AUXILIAR DE ENFERMERIA	DIFERENCIA MENSUAL	MESES DEL CONVENIO	TOTAL
3.210.000	1.985.000	1.225.000	8,23	\$10.081.750

Fuente: Papeles de trabajo Equipo Auditor

Lo anterior vulnera presuntamente lo dispuesto en el Manual de Contratación para la época de los hechos, deficiencias administrativas y de control interno, lo consagrado en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política de Colombia, lo consagrado en el Literales k) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994; los literales a), b) y d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el artículo 8º de la Ley 42 de 1993, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, artículos 44, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

**Análisis de Respuesta:** Retomando los lineamientos técnicos planteados por la Resolución N.1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social *“por la cual se asignan recursos para la financiación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia...”* en el numeral 10.3.1 *“Las casas refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente, que cubren las necesidades básicas de las mujeres, sus hijos e hijas en cuanto a hospedajes, alimentación, protección y asesoría jurídica. Deben tener personería jurídica y si prestan servicios de salud, estar habilitados como IPS por el sector salud.*

*Las casas refugio o albergues constituidas legalmente, cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios que brindan atención a las mujeres para su recuperación física y mental, así como para su empoderamiento y la reconstrucción de su proyecto de vida. ...”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo anterior expone que los equipos de trabajo vinculados para la atención de las casas refugio, deben ser interdisciplinarios, con el fin de atender todas las necesidades de las Mujeres víctimas de violencia, este argumento no es objeto de reproche, más bien el reparo versa en la contratación de una enfermera que realiza las mismas funciones que las auxiliares de enfermería., aseveración que encuentra sustento en los informes de actividades entregados por el área de salud.

Ha de precisar este organismo de control que al contratar el servicio de enfermeras, estas no pueden ejercer su rol dado que al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008, y la Resolución 1895 citada precedentemente, el servicio debe estar habilitado, cumpliendo con una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica. Las mujeres víctimas de violencia tienen una alta prioridad de atención en la red de salud, independiente de la afiliación con la que cuenten ellas y su núcleo familiar.<sup>10</sup>

Si bien las casas refugio deben contar con un equipo de salud las 24 horas, la ley no parametriza la conformación del mismo, es así que se evidenció que en el Convenio 083 de 2016 mediante el cual se puso en funcionamiento una Casa de Acogida, se vincularon tres (3) auxiliares de enfermería y no fue necesaria la contratación de la enfermera, pese a que la población atendida fue 30 personas, mujeres vulnerables y su núcleo familiar. Aunado a esto, en los estudios previos no se define puntualmente la necesidad de contratar el equipo de trabajo en donde debe definirse la población objetivo, la ubicación de las casas, el número de personas a atender y otros aspectos que justifiquen dicha contratación; no obstante lo que se evidenció es que la entidad copia el modelo que venía operando desde la Secretaría Distrital de Gobierno. Los estudios previos son la carta de navegación del Convenio, son la ley del contrato, donde se deben establecer todos los factores para la atención de las necesidades de la población objeto debiendo la entidad velar porque los recursos se optimicen y el cumplimiento de la misión social de la entidad.

De acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría, la enfermera cumple un turno de seis (6) horas, por día, los reportes, informes y contratos, no permiten evidenciar el cumplimiento de dichos horarios en los casos de las enfermeras y/o

---

<sup>10</sup> La misma Resolución 1895 de 2013 prioriza la atención de las mujeres víctimas de violencia en el sistema de salud, en el Anexo Técnico N.1, número 8 “Responsabilidades de los Actores del SGSSS, 8.2 Responsabilidades de las Entidades Promotoras de Salud-EPS...8.3 Responsabilidades de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS”.

las auxiliares de enfermería. Por lo anterior, se infiere que estas últimas están preparadas para reaccionar ante una emergencia, ya que en estas circunstancias no hay tiempo para esperar la llegada de la profesional de enfermería, en estos casos y de acuerdo al nivel de complejidad, es la red de salud quien debe atender con prioridad esta situación.

El análisis realizado por el equipo auditor consistente en la confrontación de las actividades realizadas por las enfermeras de la casa refugio y las actividades realizadas en los hospitales y la red pública, demuestran que la complejidad de las labores es mayor en la red; por tanto, no es de recibo que se copien frases del informe, extrayéndolos del contexto generando confusión al darle otro significado. Este ente de control comparó las funciones evidenciando la mayor complejidad que presenta las enfermeras en los hospitales, para el caso de las casas refugio y soportado en los informes presentados mes a mes, se evidenció que la enfermera desarrolló actividades asistenciales iguales a las de las auxiliares de enfermería, aún más, en algunas ocasiones las enfermeras realizaron tareas logísticas o administrativas, que no son propias de la profesión, ni de las actividades contractuales.

El ingreso a las casas refugio se da con el diligenciamiento de un formulario de valoración donde se consignan datos de las mujeres, sus hijos e hijas, acerca de su estado de salud. Para esta actividad no se requiere de la realización de pruebas clínicas, ni de diagnosticar el estado de salud, llevando a cabo esta actividad por las enfermeras y las auxiliares, sin que se evidencie que la profesional valide dichos datos, más aún cuando éstas solo permanecen en la casas refugio por 6 horas diarias, sin que le sea posible validar lo diligenciado por las auxiliares.

Se reitera que las casas refugio no son IPS habilitadas y que las mujeres víctimas de violencia y su círculo familiar son prioridad para el sistema de salud, por consiguiente al no estar el servicio habilitados, no se pueden llevar a cabo tratamientos médicos de alta complejidad.

Por otro lado el equipo interdisciplinario conformado entre otros por profesionales en trabajo social, derecho, psicología, coordinador técnico, coordinador administrativo y auxiliar administrativo, son competentes para llevar a cabo los procesos propios de afiliación al sistema de salud, lo cual no es competencia directa

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

y única de la enfermera, como se evidencio en los informes, esta labor se desarrollaba en coordinación con la trabajadora social.

No existe en la carpeta contractual soporte donde las enfermeras validen las actividades desarrolladas por las auxiliares de enfermería, hay que recordar que el equipo de salud trabaja en turnos de seis horas y la labor de la enfermera no es permanente y continua.

Así mismo, el coordinador técnico es quien lidera la interacción de las áreas interdisciplinarias de las casas refugio, para llevar a cabo un seguimiento de la historia de vida de los casos que se presenten.

Analizados los argumentos expuestos por la SDMujer, la presente observación se configura como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, y a la Personería de Bogotá, además debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Por lo anterior se configura el hallazgo fiscal, conformado por los dos casos detallados precedentemente en cuantía de \$30.664.955 M /LV, el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Convenio de Asociación	No: 443 de 2016
Fecha de Suscripción:	13 de octubre de 2016
Fecha de Inicio:	18 de octubre de 2016
Contratista:	Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP
Valor Total:	\$221.385.000
Aportes Secretaría	\$199.945.000 (90.3%), en dinero
Aportes Asociado	\$21.440.000 (9.7%), en especie
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la SDMujer y la Corporación Centro de Apoyo Popular – CENTRAP para desarrollar acciones de fortalecimiento a procesos organizativos de mujeres del Distrito Capital en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, de</i>

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

conformidad con el anexo técnico y el cuadro de presupuesto”.

Plazo de ejecución: Hasta el 31 de diciembre de 2016.  
Fecha de liquidación: 27 de abril de 2017

*2.1.3.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión del convenio No. 443 de 2016 al autorizar y efectuar pagos sin cumplir los requisitos exigidos.*

Analizado el convenio se identificaron las siguientes situaciones que evidencian fallas en la supervisión:

a) Al revisar los desembolsos efectuados al Asociado CENTRAP, se verificó que éstos se realizaron sin cumplir las condiciones establecidas en el Convenio, toda vez que la supervisión no presentó los informes de actividades pactados en el literal a) parágrafo cuarto de la Cláusula Quinta Forma de desembolso, que a la letra dice: *“Para cada desembolso por parte de LA SECRETARIA, se requiere de la presentación de los siguientes documentos: a) Informe suscrito por la supervisora de las actividades del Convenio durante el período respectivo.”* Igualmente, en los numerales 9 y 14 parágrafo de la Cláusula Séptima Supervisión, en cuanto al cumplimiento de las siguientes funciones, se estipuló: *“Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del convenio, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes”* y *“Elaborar los informes de supervisión previo a cada desembolso”*.

b) Por otra parte, se evidenció que el tercer desembolso se realizó el 29 de diciembre/16 a través de la orden de pago No. 2782, expedida por \$37.701.254, mientras que los soportes exigidos para efectuar el pago, tales como la certificación de recibo a satisfacción de los productos y/o informes pactados; la certificación del o la Representante Legal del Asociado, del pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en salud y pensión, parafiscales y sistema general de riesgos laborales; así como la Factura, fueron emitidos el 31 de diciembre de 2016, evidenciando que el pago se realizó sin la presentación previa de los mencionados soportes. Al respecto, no se encontró explicación alguna por parte del supervisor, como responsable de autorizar los desembolsos.

Es evidente la falta de control y monitoreo al convenio, al no realizar el seguimiento adecuado que permita detectar fallas como las descritas anteriormente, poniendo en riesgo los recursos asignados al mismo.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Las anteriores situaciones que presuntamente vulneran el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; los literales a), b), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993, así como las cláusulas quinta y séptima del Convenio de Asociación 443 de 2016.

Así mismo, contraviene presuntamente lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión 2016 de la Secretaría Distrital de la Mujer al no dar aplicación a los literales j) numeral 4.5.1 que estipula que una de las actividades que el supervisor debe realizar en la etapa contractual, es *“Rendir el informe de supervisión del contrato, con la periodicidad establecida en mismo, utilizando el formato previsto para ello y anexando los soportes respectivos.”* Y el literal v) *“Verificar antes de autorizar cada pago, que el contratista hubiere llevado a cabo los aportes al Sistema de Seguridad Social riesgos profesionales y demás pagos parafiscales.”*

**Análisis de la respuesta:** La entidad en su respuesta, se refiere al certificado de supervisión general *“como único formato para consignar la información relacionada con la supervisión de los contratos”* lo cual, no es coherente con lo que se pactó en la cláusula quinta del Convenio de Asociación en cuanto a los requisitos que se debían cumplir para realizar la entrega de los desembolsos, es así que en dicha cláusula se exigió la presentación de 4 documentos, uno de los cuales, es precisamente *“el Informe suscrito por la supervisora de las actividades del Convenio durante el periodo respectivo”*; que no fue presentado por la supervisión. Inclusive, la elaboración de este informe, también se estipuló en la Cláusula Séptima Supervisión, tal como se describió en la observación formulada por este ente de control. Además, es una de las actividades previstas en el Manual de contratación y supervisión de la Secretaria, a cargo del supervisor.

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

Con relación a las explicaciones de la Secretaria frente al tercer desembolso, no se aceptan, toda vez que si bien es cierto, el pago se realizó hasta el 4 de enero de 2017, también es cierto que, la orden de pago se elaboró sin que se hubieran presentado los soportes exigidos en el parágrafo cuarto de la cláusula quinta, como lo demuestra la fecha de emisión de los mismos, que fue el 31 de diciembre de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2016, lo cual representa riesgo para la entidad al no verificar con antelación a la expedición de la orden de pago, el cumplimiento de los requisitos exigidos para efectuar el desembolso.

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

Convenio de Asociación	No. 476 de 2016
Fecha de Suscripción:	18 de noviembre de 2016
Fecha de Inicio:	18 de noviembre de 2016
Contratista:	Corporación Casa Ensamble
Valor Total:	\$1.011.850.000
Aportes Secretaría	\$869.650.000 (85.9%), en dinero
Aportes Asociado	\$142.200.000 (14.1%), en especie
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos entre la SDMujer y la Corporación Casa Ensamble para la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, en el marco de la Conmemoración del 25 de noviembre, de conformidad con lo señalado en el anexo técnico y cuadro de presupuesto”.</i>
Plazo de ejecución:	Hasta el 31 de diciembre de 2016.
Estado del contrato:	Terminado sin liquidar

*2.1.3.7 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión del convenio No. 476 de 2016*

Realizado el análisis de los documentos contentivos del expediente contractual se observaron las siguientes situaciones que evidencian deficiencias en la labor de supervisión del convenio:



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

a) De acuerdo con lo pactado en el párrafo segundo de la Cláusula Quinta Forma de Pago del Convenio de Asociación se estipuló: *“Para cada desembolso por parte de LA SECRETARÍA, se requiere de la presentación de los siguientes documentos”: a) Informe suscrito por la supervisora de las actividades del Convenio durante el período respectivo....”*; y de igual manera, en el numeral 9 párrafo de la Cláusula Séptima Supervisión, se estableció: *“Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del convenio, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes.”*. Es así que en las carpetas 3 y 5 del Convenio, a folios 440 y 941, respectivamente, se encontraron los informes presentados por las cuatro supervisoras designadas para ejercer la supervisión del convenio.

Revisados los mencionados informes se observó que son muy sucintos y generales y no dan cuenta del avance de las actividades previstas en el convenio, situación que no permite garantizar que las obligaciones contractuales se estuvieran cumpliendo y por ende, que los recursos asignados al convenio, se ejecutaran correctamente, evidenciando que la labor de supervisión se realizó en forma inadecuada.

Por lo tanto, se vulnera lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión 2016 de la Secretaría Distrital de la Mujer al no dar aplicación al literal j) numeral 4.5.1 que estipula que una de las actividades que el supervisor debe realizar en la etapa contractual, es *“Rendir el informe de supervisión del contrato, con la periodicidad establecida en mismo, utilizando el formato previsto para ello y anexando los soportes respectivos.”*

b) Por otra parte, revisados los soportes del Convenio que la entidad puso a disposición de este ente de control y teniendo en cuenta que el último pago se realizó el 30 de diciembre de 2016, se infiere que el estado del contrato es terminado.

Según lo establecido en el numeral 16 del párrafo de la Cláusula Séptima del Convenio, una de las funciones del supervisor es: *“Solicitar la liquidación del convenio dentro de los 2 meses siguientes a su terminación”*, es decir, que esta solicitud debió realizarse finalizando el mes de febrero de 2017, pero revisadas las carpetas, no se encontró soporte alguno al respecto, evidenciando que la obligación se incumplió.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Las anteriores situaciones vulneran el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; los literales a), b), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993, así como las cláusulas quinta y séptima del Convenio de Asociación 476 de 2016.

**Análisis de la respuesta:** La entidad se centra en describir en forma detallada el contenido de los informes presentados por el Asociado, y de los soportes que acompañaban a los mismos; de igual manera, se describen las actividades desarrolladas por el Comité Técnico. La SDMujer plantea que a través de los mencionados informes, la supervisión daba cuenta del desarrollo de acciones de coordinación, vigilancia y control de la ejecución del convenio.

Frente a lo anterior, se evalúa que los informes descritos le pueden servir a la supervisión como insumo y parámetro para elaborar los informes exigidos como soportes para efectuar los desembolsos, según lo pactado en las cláusulas quinta y séptima; pero no reemplazan la elaboración de los mismos por parte de la supervisión, dado que se dejaría de lado la evaluación al avance técnico, financiero y administrativo y su propósito es informar sobre el avance en la ejecución del convenio y los procesos que ejecuta el Asociado,.

En cuanto al CD que se anexó a la respuesta, revisado su contenido se encontró que los documentos allí presentados (informes de las supervisoras y documentos soportes), fueron objeto de revisión por parte del equipo auditor, durante la auditoria.

Se resalta que los informes presentados por las supervisoras, se limitaron a “certificar” el recibo a satisfacción del informe y los soportes entregados por el Asociado, pero sin relacionar seguimiento alguno sobre la ejecución de cada una de las obligaciones pactadas.

Respecto a los argumentos sobre los términos para liquidar el convenio, la interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 debe hacerse en todo su contexto y alcance, es decir, no puede analizarse de manera separada. Es claro, que la liquidación de los contratos puede hacerse dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o del acordado por las partes, o del término de cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga, o del término para liquidar el contrato unilateralmente

Sin embargo, el último inciso del artículo 11, no puede interpretarse o, más bien, utilizarse según la conveniencia, para justificar la omisión de cumplir con reglas igualmente dispuestas en la misma ley; de ser así, los dos incisos anteriores, sobrarían, si igual da liquidar los contratos dentro de los términos allí mencionados, o hacerlo dentro de los dos (2) años como lo menciona el inciso.

La extensión que da la norma, debe entenderse como la posibilidad de liquidar el contrato de mutuo acuerdo o unilateralmente, una vez agotada la posibilidad de hacerlo dentro de los términos previstos en dicho artículo, es decir, supone una acción, la intención de liquidar, efectuada la gestión de liquidar dentro del plazo previsto según corresponda como se cita anteriormente, y ésta resulta fallida por no lograrse dentro de dicho término o existe una razón válida que no permitió hacerlo de manera oportuna, pues el último inciso del artículo 11 brinda la posibilidad, ahí sí, de liquidar el contrato dentro de los dos (2) años siguientes. La norma no está precisamente encaminada a proteger el descuido, la negligencia o el incumplimiento de los servidores públicos o contratistas frente al deber de liquidar los contratos, sino a posibilitar que los contratos no se queden sin liquidar, pese a una deficiente gestión administrativa. De no ser así, para qué entonces establecer un término para liquidar los contratos, si el mismo se convierte en letra muerta porque no obliga su aplicación, en qué quedaría entonces el artículo 1602 del Código Civil, en cuanto a que los contratos son ley para las partes, para qué entonces la SDMujer incluye esta cláusula en sus contratos, si de antemano reconoce que no la va a cumplir.

De acuerdo con lo anterior, se mantiene la observación formulada por este ente de control, toda vez que lo manifestado por la entidad no la desvirtúa ni se aportaron pruebas nuevas. Por consiguiente, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Las acciones de mejora deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento que suscriba la Entidad.

Contrato Interadministrativo	No. 496 de 2016
Fecha de Suscripción:	9 de diciembre de 2016
Fecha de Inicio:	13 de diciembre de 2016
Contratista:	Empresa de Comunicaciones de Bogotá ETB S.A. E.S.P

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Valor Total:	\$145.997.118 incluido IVA
Objeto:	<i>“Desarrollar acciones de difusión y apropiación ciudadana de los derechos de las mujeres y la equidad de género, de conformidad con el anexo técnico”.</i>
Plazo de ejecución:	Hasta el 31 de diciembre de 2016.
Prórroga – Otrosí No. 1	Por 2 meses, hasta el 28 de febrero de 2017
Prórroga – Otrosí No. 2	Por 2 meses, hasta el 30 de abril de 2017
Estado del contrato:	En ejecución

*2.1.3.8 Hallazgo Administrativo por la inobservancia al principio de transparencia y por deficiencias en la gestión documental del expediente contractual. Contrato No. 496 del 2016.*

Al analizar los Estudios Previos, se observó que con el fin de definir el valor del proceso contractual, la SDMujer presentó el comparativo de tres cotizaciones que recibió con base en los requerimientos y especificaciones técnicas establecidas para la contratación, y a partir de las cuales elaboró la siguiente tabla comparativa<sup>11</sup>:

**CUADRO 15  
COMPARATIVO DE COTIZACIONES**

<b>PRODUCTO</b>	<b>FIRMA A</b>	<b>FIRMA B</b>	<b>FIRMA C</b>
Video clips para redes sociales y/o televisión abierta	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico
Cuñas radiales para emisoras locales y comerciales comunitarias	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	No cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico
Canción de 3 minutos	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	No presentó	No presentó
Producción de piezas para internet	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	No cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico

<sup>11</sup> Numeral 4.5 “Describir variables utilizadas para calcular el presupuesto y los rubros que lo componen”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Plan de medios	Cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	No cumple con los requisitos solicitados en el anexo técnico	No presentó
Valor de la cotización	\$145.997.118	\$149.979.810	\$220.011.700

Fuente: SDMujer, Documento de Estudios Previos del Contrato Interadministrativo 496 de 2016

En interpretación de los anteriores datos, la Secretaría indicó: **“No se puede hacer promedio porque, como se demostró en la tabla anterior, la firma A presentó todos los productos incluidos en el anexo técnico; la firma B presentó 3 de los productos como decía el anexo técnico, uno sin las especificaciones solicitadas y no presentó uno de los productos; la firma C no presentó dos productos, apenas 1 cumple con los requisitos del anexo técnico y otros dos no cumplen con las especificaciones del anexo técnico.”** (Negrilla fuera de texto).

Y en el numeral 4.6 Estudio de mercado, se señaló: **“De conformidad con el estudio económico realizado, se determinó de acuerdo a las condiciones técnicas exigidas, el siguiente valor promedio de mercado: \$145.997.118.”** (Negrilla fuera de texto)

Como se observa, existe contradicción entre lo que se analiza inicialmente frente a lo que se concluye, es así que se señala que **“No se puede hacer promedio...”** pero luego se concluye afirmando: **“...se determinó el siguiente valor promedio de mercado...”**, situación que evidencia la falta de coherencia para determinar el valor del contrato, generando desconfianza e incertidumbre frente al estudio realizado.

Por otra parte, se observó que los soportes de las cotizaciones que la SDMujer obtuvo para definir el valor del contrato interadministrativo<sup>12</sup>, estaban incompletas y sin membrete, por lo que no fue posible establecer la razón social de las firmas B y C, y por lo cual no existe claridad frente a cuáles fueron las empresas que cotizaron los productos requeridos y que sirvieron de referente para estimar el valor del contrato, lo cual vulnera el principio de transparencia.

En conclusión, la situación descrita evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y falta de controles en la verificación de los contenidos archivísticos por parte de la SDMujer, lo que genera desorganización documental, e impide realizar el seguimiento cronológico a los procesos contractuales y constatar que tales actos hubiesen generado sus efectos para la determinación del valor del

<sup>12</sup> Según lo indicado en el numeral 4.5 del Documento de Estudios Previos

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

contrato. Se incumple lo previsto en el artículo 3º y 16 de la Ley 594 de 2000, lo normado en los literales b), d), e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Así mismo se transgrede lo dispuesto en los artículos 9 de la Ley 42 de 1993, 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), 2º y 3º de la Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, la Circular No. 014 del 31 de diciembre de 2015 de la Veeduría Distrital, cuyo tema central es precisamente, la UNICIDAD DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL y que en su parte final refiere: *“De lo anterior se colige que la totalidad de documentos producidos por cualquier entidad en las fases precontractual, contractual y post contractual, deben estar integrados en un solo expediente, no solo para garantizar los fines señalados en el citado artículo 36 de la Ley 1437, sino para facilitar la vigilancia de los organismos de control -y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2º de la Ley 1712 de 2014 (...) que dispone: “Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley. “y, en particular, para que se materialice el de calidad de la información previsto en el artículo 3 ibídem: “... Toda la información de interés Público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”*

**Análisis de la respuesta:** La entidad acepta la observación formulada por el ente de control, al manifestar que se presentó un error involuntario en el estudio previo, y aclara que para determinar el valor del contrato: *“...la entidad tomó como precio de referencia, no el valor promedio de las cotizaciones, sino el menor valor de las cotizaciones aportadas,....”*. De igual manera, frente a las deficiencias en la gestión documental expresó: *“....se están realizando acciones y se ahondará en el mejoramiento de la gestión documental....”*.

En consecuencia, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo y las acciones a implementar deben ser incluidas en el respectivo Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*2.1.3.9 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la planeación del contrato al no elaborar el cronograma y fijar un plazo insuficiente para su ejecución. Contrato No. 496 del 2016.*

Revisado el contrato interadministrativo, se observó que en los soportes de la carpeta no reposaba el cronograma de ejecución, que según lo pactado en el numeral 6 de la Cláusula Séptima Obligaciones de la Secretaría, ésta lo debía elaborar conjuntamente con la ETB.

Por lo anterior, en visita realizada a la supervisora<sup>13</sup>, se solicitó este documento, quien mediante oficio<sup>14</sup> allegó una lista de chequeo que muestra el estado de algunos de los productos contratados, en términos de: “*entregado, aprobado o pendiente por definir fecha*”, pero sin señalar las actividades, la fecha de ejecución, los responsables de cada una, ni la secuencia en la que se llevarían a cabo, es decir, esta lista no corresponde a un cronograma que permita realizar un adecuado seguimiento y control, y así mismo detectar los factores que pueden impactar el desarrollo del objeto contractual.

La carencia de esta herramienta, igualmente dificulta, “*verificar que los informes técnicos y/o productos sean entregados dentro de los plazos establecidos....*”, obligación que también está a cargo de la Secretaría<sup>15</sup>, y que se incumple, por cuanto se desconocen los plazos para entregar los productos.

Las situaciones descritas, evidencian deficiencias en la planeación del contrato que inciden en el adecuado seguimiento y control del mismo.

Por otra parte, en cuanto al plazo de ejecución, se observó que el contrato fue prorrogado en dos oportunidades: la primera, se prorrogó por 2 meses, es decir hasta el 28 de febrero/17; y la segunda, por 2 meses más, hasta el 30 de abril de 2017, lo que demuestra que el plazo inicialmente pactado de 19 días, fue insuficiente.

---

<sup>13</sup> Acta de Visita suscrita el 4 de abril de 2017

<sup>14</sup> Según oficio radicado No. 2-2017-01466 del 4 de abril de 2017 suscrito por la Asesora del Despacho de la SDMujer

<sup>15</sup> Según lo establecido en el numeral 4 de la Cláusula Séptima Obligaciones de la Secretaría

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Al respecto con la supervisora del contrato se indagó, el motivo por el cual el plazo se pactó hasta el 31 de diciembre, a lo cual explicó *“fue una indicación administrativa relativa al principio de anualidad”*<sup>16</sup>, indicación que no consideró las circunstancias de la ejecución del contrato, tales como la recomendación del contratista ETB de *“no estar al aire entre mitad de diciembre a mitad de enero y reanudar la pauta publicitaria después del 15 de enero, cuando las actividades cotidianas de las personas se normalizan”*<sup>17</sup>, condiciones que no se previeron y que demuestran que la asignación del tiempo de ejecución, no fue la adecuada.

En consecuencia, se estableció un plazo que no estaba acorde con lo requerido para la ejecución del objeto contractual, dando lugar a la suscripción de prórrogas y que el plazo asignado inicialmente, no se respetara. situación que incumple el principio de planeación y lo normado en los literales a), b) y h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y decreto reglamentario vigente. Así como los deberes señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que implica que haya una posible responsabilidad disciplinaria por las irregularidades presentadas en la etapa de planeación del contrato.

**Análisis de la Respuesta:** Analizada la respuesta presentada por la entidad, se observa que ésta confirma la observación formulada por este ente de control al manifestar: *“Si bien es cierto no hay un documento denominado “cronograma” no menos cierto es que dentro de la ejecución del contrato se contó con dos herramientas que cumplieron sus veces, respecto a enlistar actividades o tareas con las fechas previstas de entrega, que garantizaron el seguimiento oportuno de las actividades del contrato....”*.

Las herramientas a que se refiere la entidad, es el documento *check list*, que fue revisado durante la auditoría y de su análisis, se derivó la observación formulada por este ente de control.

La segunda herramienta, es el plan de medios, que la entidad presentó anexo a la respuesta. Revisado dicho documento, se observó que se asimila a un cronograma de ejecución al señalar el día, la hora y los programas en los que se emitirán las piezas comunicativas, sin embargo, se observa que la programación del medio digital corresponde al mes de noviembre/16, lo cual es inconsistente teniendo en

---

<sup>16</sup> Acta de Visita suscrita el 4 de abril de 2017

<sup>17</sup> Solicitud de modificación de contratos del 23 de diciembre de 2016, suscrita por la supervisora del contrato, por la responsable del proyecto y la gerente del proyecto



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

cuenta que el contrato inició su ejecución el 13 de diciembre de 2016, lo que denota que los soportes presentados no son confiables.

Por otra parte, con relación al plazo insuficiente asignado al contrato, expresa la entidad que “.....no solamente tomó en cuenta el tiempo en el que debían cumplirse las acciones, sino también la exigencia de calidad de los productos que debían ser entregados a conformidad, de la manera más ágil posible, aceptando formalmente los mismos solamente cuando se entregaron a satisfacción....”, evento que no se tuvo en cuenta para establecer el plazo de ejecución, el cual se pactó solamente en 18 días, y no se asignó tiempo en caso que los productos no se entregaran conforme a lo exigido, como lo demuestra la justificación presentada para tramitar la primera prórroga.

Por otra parte, el argumento presentado por la entidad basado en el principio de anualidad, en la práctica no se llevó a cabo, teniendo en cuenta que el contrato se prorrogó en dos ocasiones y hasta la siguiente vigencia se ejecutaron los recursos, por tanto tal principio no operó.

En conclusión, las explicaciones presentadas y los soportes allegados por la entidad no desvirtúan la observación formulada por este ente de control, por lo tanto se ratifica y se constituye como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y las acciones de mejora deberán incluirse en el respectivo Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

2.1.3.10 *Observación Administrativa – por falta de soportes en la carpeta contractual de los contratos de arrendamiento números 142/14, 537/15, 85/16, 209/16.*

**Análisis de la respuesta:** Se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

Del análisis de las carpetas contentivas de los contratos de arrendamiento y soportes que se relacionan a continuación y que se enuncian en los casos 1, 2, 3 y 4, se evidenció:

**Caso 1- contrato de arrendamiento No. 142 suscrito el 17 de julio de 2014/14**

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Naturaleza: Contrato de arrendamiento  
Objeto: Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer.  
Alcance: Entrega a título de arrendamiento el inmueble ubicado en la carrera 32A No.29-58 de la ciudad de Bogotá el inmueble con un área construida de 884.50 Mts2 cuyos linderos y área total se encuentra descritos en el certificado de libertad con matrícula inmobiliaria 50C- 14638776.  
Valor inicial: \$429.960.960, Incluye impuestos costos directos e indirectos  
Arrendatario: SDMujer NIT. 899.999.061-9  
Arrendador: OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y LILIANA PATRICIA ZAPATA RIVAS – en condición de propietarias del inmueble,  
Plazo: 12 meses a partir de la suscripción del acta de inicio  
Fecha Inicio: 17 de julio de 2014.  
Terminación: 16 de julio de 2015  
Adición: \$35.830.080 - suscrita el 16 de julio de 2016  
Prórroga: 16 de agosto – un mes  
Liquidación: 28 de noviembre de 2016

**Caso 2 - Contrato de arrendamiento No. 537 suscrito el 15 de agosto de 2015**

Naturaleza: Contrato de arrendamiento.  
Objeto: Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer.  
Alcance: Entrega a título de arrendamiento el inmueble ubicado en la carrera 32A No.29-58 de la ciudad de Bogotá el inmueble con un área construida de 884.50 Mts2 cuyos linderos y área total se encuentra descritos en el certificado de libertad con matrícula inmobiliaria 50C- 14638776.  
Valor inicial: \$194.150.400, Incluye impuestos costos directos e indirectos  
Valor Adición: \$97.075.200  
Valor total: \$291.225.600  
Arrendatario: SDMujer NIT. 899.999.061-9  
Arrendador: OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y FREDY ZAPATA RIVAS – en condición de propietarios del inmueble  
Plazo inicial: 5 meses a partir de la suscripción del acta de entrega  
Fecha Inicio: 17 de agosto 2015.  
Prórroga: 2 meses  
Terminación: 31 de marzo de 2016

Supervisión: Directora de Gestión Administrativa y financiera  
Designación:  
Supervisión: Agosto 19 de 2015  
Liquidación: 27 de diciembre de 2016

**Caso 3- contrato de arrendamiento No. 085 suscrito el 1 de abril de 2016**

Naturaleza: Contrato de arrendamiento  
Objeto: Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer con matrícula inmobiliaria 50C- 14638776.  
Valor inicial: \$124.374.000 Incluye impuestos costos directos e indirectos  
Valor total: \$124.374.000  
Arrendatario: SDMujer NIT. 899.999.061-9  
Arrendador: OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y FREDY ZAPATA RIVAS – en condición de propietarios del inmueble  
Plazo inicial: tres (3) meses a partir de la suscripción del acta de entrega  
Fecha Inicio: 1 de abril de 2016.  
Terminación: 30 de junio de 2016  
Supervisión: Directora de Gestión Administrativa y Financiera  
Designación:  
Supervisión: 1 de abril de 2016  
Liquidación: sin liquidar art.11 ley 1150

**Caso 4- Contrato de arrendamiento No. 209 suscrito el 30 de junio de 2016**

Naturaleza: Contrato de arrendamiento  
Objeto: Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer matrícula inmobiliaria 50C- 14638776  
Valor inicial: \$248.748.000, Incluye IVA impuestos costos directos e indirectos  
Otrosí: otrosí modificatorio de arrendamiento adición \$82.916.000 incluido IVA  
Prorroga: hasta el 28 de febrero de 2017  
Valor total: \$331.664.000  
Arrendatario: SDMujer NIT. 899.999.061-9  
Arrendador: OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y FREDY ZAPATA RIVAS – en condición de propietarios del inmueble  
Plazo: 5 meses a partir de la suscripción del acta de entrega

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Fecha Inicio:	1 de julio 2016.
Acta entrega:	1 de julio 2016
Prórroga:	2 meses
Adición:	\$82.916.000
Terminación:	28 de febrero 2017
Supervisión:	Directora de Gestión Administrativa y Financiera
Designación	
Supervisión:	1 de julio de 2016
Liquidación:	sin liquidar

*2.1.3.11 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$35.830.080 M/LV, por el pago del canon de arrendamiento a quien no era titular del derecho, contrato de arrendamiento 142/14.*

En el contrato de arrendamiento No. 142 de 2014, se estipuló en el numeral 3 de la cláusula segunda, *“librar a la arrendataria de toda turbación en el goce de la cosa arrendada”*, numeral 15 de la misma cláusula *“No dar ni en venta, ni en arrendamiento el inmueble objeto del contrato, mientras el contrato se encuentre vigente”*, numeral 16 de la cláusula en cita, *“Garantizar la disponibilidad del inmueble para la continuidad del arrendamiento”*, numeral 7 de la cláusula tercera, le corresponde a la arrendataria *“vigilar el cumplimiento del objeto contractual dentro del término de ejecución y demás condiciones establecidas”*, numeral noveno de la cláusula en comento, *“vigilar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se deriven del presente contrato”*. Párrafo primero de la Cláusula Octava forma y requisitos de pago, *“los pagos del canon de arrendamiento se consignaran en un porcentaje igual o equivalente al 50% del valor total del canon de cada una de las cuentas de las propietarias del inmueble OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y LILIANA PATRICIA ZAPATA RIVAS”*. Párrafo segundo: *“la arrendadora deberá presentar al supervisor del contrato los siguientes documentos para cada pago. a) certificación expedida por el supervisor del cumplimiento o recibo a satisfacción, la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato...”* (Resaltado fuera de texto).

Encontrándose el contrato de arrendamiento en ejecución, una de las propietarias del inmueble arrendado, señora **Liliana Patricia Zapata Rivas**, vende derechos de cuota equivalentes a un 50% del inmueble arrendado, según escritura número 1889, suscrita **el 6 de mayo de 2015**, en la Notaria 48 de Bogotá, título inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C, Zona Norte, en folio de matrícula inmobiliaria número 50C-1463876, anotación 18 del 24 de julio de 2015, realizando la entidad el pago del 50% del canon de arrendamiento correspondiente

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

al período comprendido entre junio 17 a julio 16 y julio 17 a agosto 17 de la vigencia fiscal 2015, a quien no era titular del derecho de dominio.

Ha de precisar el ente de control que, en las cláusulas del contrato de arrendamiento, se dispuso que el valor del canon, se consignaría en las cuentas de cada una de las propietarias a solicitud de las mismas<sup>18</sup>, omitiendo la apoderada de las arrendatarias a quien se le confirió poder únicamente para suscribir el contrato de arrendamiento<sup>19</sup>, la adición, y tramitar las cuentas en nombre y representación de las arrendadoras y propietarias del inmueble y éstas, comunicar a la entidad el negocio jurídico celebrado, es decir la enajenación de los derechos de cuota del inmueble objeto del contrato. No obstante la arrendataria SDMujer, a quien le correspondía vigilar, y controlar la correcta ejecución de las obligaciones derivadas del contrato, a través de supervisora certificó el cumplimiento del mismo como obra a folios 123 y 137, de la carpeta contentiva del contrato y soportes, autorizando la cancelación de los cánones de arrendamiento en los siguientes términos. *“certifico bajo mi entera responsabilidad que la (el) contratista cumplió a cabalidad con el objeto del contrato en los términos y tiempos pactados con la Secretaria Distrital de la Mujer según consta en el informe presentado y revisado por lo tanto autorizo el pago ”*, inobservando las cláusulas contractuales que son ley para las partes artículo 1602 del Código Civil, disposición que es del siguiente tenor: *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”*, y el Manual de Contratación adoptado por la entidad mediante la Resolución 0215 del 31 de julio de 2014, permitiendo que el sujeto de control realizara el pago del canon de arrendamiento a quien no tenía la calidad de propietario y arrendador.

Se advierte del análisis de los documentos obrantes en la carpeta contractual que los cánones de arrendamiento del período comprendido entre los meses de junio 17 a julio 16 y julio 17 a agosto 16 de 2015, fueron cancelados a señora **Liliana Patricia Zapata Rivas**, quien no era titular del derecho de dominio, cómo se evidencia en las órdenes de pago números 4008 del 20 de junio de 2015, en cuantía de diecisiete millones novecientos quince mil novecientos cuarenta (\$17.915.940)M/LV, y 1740 del 4 de agosto de 2015, por valor de diecisiete millones

---

<sup>18</sup> Referencia cuenta a consignar – oficio del 9 de julio de 2014 suscrito por las propietarias del inmueble arrendado folio 54 de la carpeta del contrato de arrendamiento

<sup>19</sup> *Poder especial amplio y suficiente a la señora Liliana Medina Lucura, CC 52.174.966, para que en nombre de las señoras OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y LILIANA PATRICIA ZAPATA RIVAS, propietarias del inmueble ubicado en la carrera 32A No. 29-58 Bogotá en su nombre adelante los trámites necesarios y la firma y suscripción del contrato de arrendamiento con la secretaria Distrital de la Mujer – 9 de junio de 2014 folio 52 , carpeta contrato de arrendamiento 142/14.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

novecientos quince mil novecientos cuarenta (\$ 17.915.940) M/LV, sin que la entidad apremiara al contratista al cumplimiento de su obligación contractual de garantizar el uso y goce de la cosa arrendada y la continuidad del contrato, de no enajenar el inmueble objeto del contrato durante la ejecución del mismo, poniendo en riesgo la continuidad del mismo, los recursos del erario público, y el logro de las metas y objetivos para atender los planes institucionales.

Se observa indiferencia de las arrendadoras y propietarias del inmueble, de cumplir o no cumplir sus obligaciones contractuales para con la administración, omitió informar al arrendatario de la de la transferencia a título de venta real y material de los derechos de cuota equivalentes al 50% del inmueble, por cuanto eran concedoras de las prohibiciones y sanciones acordadas en el cuerpo del contrato en estudio, así mismo la entidad no ejerció durante el desarrollo del contrato el seguimiento, vigilancia y control y su potestad frente al arrendador y propietarias de constreñirle al cumplimiento de las obligaciones.

Es necesario precisar que, el contrato de arrendamiento en cita, se liquidó el 27 de diciembre de 2016, y los pagos al propietario de los derechos de cuota 50% sobre el inmueble arrendado señor Fredy Albeiro Zapata Rivas aún siguen sin cancelar, lo que ocasionó detrimento al patrimonio de la entidad al realizar el pago a quien no era titular del derecho de dominio y más aún arrendador del inmueble en cuantía de TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA MIL OCHENTA PESOS (\$35.830.080) M/LV.

Lo anterior conduce a establecer la inobservancia de la Ley 87 de 1993, artículos literal b; 3° literal a) 4° literal h) e i), artículo 26 de la Ley 80 de 1993 *“Los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”*, la Resolución 215 del 31 de julio de 2014 *“por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Secretaría de la Mujer y se dictan otras disposiciones Capítulo V. vigilancia y control de la ejecución contractual”*, artículo 34 Ley 734 de 2002, la falta de seguimiento, control y supervisión en la ejecución del contrato de arrendamiento por parte de la SDMujer; artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos planteados por la SDMujer, no desvirtúan la observación realizada por el ente de control, el hecho generador del daño, planteado en el informe preliminar gravita en *el pago del canon de arrendamiento a quien no era titular del derecho, EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO 142/14*, dado que uno de los propietarios y quien fungía como arrendatario del predio vende los derechos de cuota del mismo, equivalente al 50% según escritura pública número 1889 de 2015, y registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, muy a pesar que dentro de las cláusulas del contrato se convino que estando en ejecución el compromiso contractual, no se podía enajenar el inmueble y que los pagos se harían a los propietarios del mismo, al enajenar los derechos de cuota del predio, la entidad no podía continuar pagando el canon de arrendamiento y para el caso sub examine los períodos correspondientes a los meses de junio 17 a julio 16 y julio 17 a agosto 16 de 2015 a quien no era titular del derecho de dominio, lo anterior encuentra soporte jurídico en las **cláusulas** contractuales numeral 15 de la cláusula segunda, obligaciones de la arrendadora<sup>20</sup>, párrafo 1 de la cláusula quinta que reza: *“los pagos del canon de arrendamiento se consignaran en un porcentaje igual o equivalente al 50% del valor total del canon en cada una de las cuentas de las propietarias del inmueble”* en las órdenes de pago No. 4008 de 20 de junio del 2015 y 1740 del 4 de agosto del 2015, soportados con las facturas de cobro suscritas por quien enajena el derecho de cuota.

De otro lado no está de más acotar que el reproche que se ventilada en el presente caso, no versa sobre un daño futuro, con lo planteado y observado, el daño es cierto, actual y cuantificable; se cancelaron cánones de arrendamiento a quien no era propietario y arrendador del inmueble, no obstante las prohibiciones contempladas en el negocio jurídico; es actual por cuanto se cancelaron según las órdenes de pago números 4008 y 1740 de 2015, correspondientes a los meses de junio 17 a julio 16 y julio 17 a agosto 16 de 2015 y cuantificable por cuanto se determina por el valor de los cánones cancelados y acordados en el cuerpo del contrato, es decir el daño se produjo, y no existe duda de su certeza.

Aduce la entidad que *“(…) los propietarios en los dos contratos de arrendamiento le otorgaron Poder a la señora Liliana Medina Lucuara para que adelantara todos los trámites necesarios, así como la firma y suscripción del contrato de arrendamiento con la Secretaria*

---

<sup>20</sup> Numeral 15 “no dar ni en venta ni en arrendamiento el inmueble objeto de contrato, mientras el contrato se encuentre vigente”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*de la mujer, agrega “ que tanto el contrato de arrendamiento 142 de 2014, como el contrato de arrendamiento 537 de 2015 fueron liquidados de manera bilateral el 28 de noviembre de 2016 y el 27 de diciembre de 2016, respectivamente manifestando las partes (arrendador y arrendatario ) que aceptan la liquidación bilateral y se declaran a paz y salvo por todo concepto y por lo tanto se liberan mutuamente de cualquier otra obligación que pueda derivarse de cada uno de los respectivos contratos.”*

Varios reparos merece la anterior argumentación, el poder otorgado por las propietarias y arrendadoras del inmueble solo la facultaba para que en su nombre y representación suscribiera el contrato de arrendamiento, lo anterior deviene de su lectura, como se transcribe a continuación *“Poder especial amplio y suficiente a la señora Liliana Medina Lucura, CC 52.174.966, para que en nombre de las señoras OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA Y LILIANA PATRICIA ZAPATA RIVAS, propietarias del inmueble ubicado en la carrera 32A No. 29-58 Bogotá en su nombre adelante los trámites necesarios y la firma y suscripción del contrato de arrendamiento con la secretaria Distrital”* es decir jurídicamente fungían como arrendadoras las señoras citadas precedentemente. (subrayado fuera de texto).

Igualmente, con fundamento en lo expuesto por la entidad y lo observado por el ente de control, quienes firma la liquidación de los contratos de arrendamiento en nombre de las arrendadoras, es la la apoderada quien solo tenía facultades para suscribir los contratos mas no para realizar un balance económico jurídico y técnico de lo ejecutado para terminar suscribiendo la liquidación de los mismos sin que mediara poder suficiente otorgado, a riesgo de ser repetitivo por las propietarias y arrendadoras, con el agravante de la existencia de un nuevo propietario.

Como lo destaca la jurisprudencia constitucional, *“la suscripción del acta de liquidación de un contrato estatal por parte del representante legal del ente público, no es una mera formalidad sin ningún sentido, sino que en atención al efecto jurídico que produce la misma, es de suma importancia comprobarse que el pago que se pretenda tenga lugar en términos legales, teniendo en cuenta que la signatura del acta de liquidación avala su contenido y sus declaraciones”* por lo anterior, al suscribirse el acta de liquidación por la supervisora del contrato como obra a folio 142 y siguientes, estaba llamada a hacerle un seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que pueda excusar esta omisión a este deber en los principios de la buena fe y de confianza.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Agrega la entidad que no fue informada del cambio del titular del derecho de dominio del bien, se observa en la carpeta contractual que la supervisora del contrato dentro de sus obligaciones debía realizar seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, es así como en los estudios previos numeral 4.4. “Requisitos para el pago” y el parágrafo segundo de la cláusula octava del contrato en estudio, las arrendadoras debían presentar al supervisor del contrato los siguientes documentos para cada pago: certificación expedida por el supervisor del contrato en la que conste el cumplimiento o recibo a satisfacción, la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato, es decir el supervisor tenía amplias facultades para determinar o no, el cumplimiento del compromiso, solicitando informes al arrendador sobre la situación jurídica del predio, sin necesidad de acudir a la autoridad competente para verificar la propiedad del inmueble. El ejercicio de la supervisión no consiste en un *check list*, es deber del supervisor hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución contractual.

Más aun cuando el 16 de julio de 2015 se suscribe la adición y prórroga al contrato de arrendamiento con los mismos propietarios cuando en la solicitud de modificación del contrato de fecha adiada del 15 de julio de 2015 en la justificación de la modificación *“le solicita la presente adición y prórroga para cubrir por un mes el canon de arrendamiento del predio donde funciona la sede central de la SDMUJER, teniendo en cuenta que el contratista solicito un mes de plazo mientras surten tramites legalmente establecidos ante la oficina de instrumentos públicos”* subrayado fura de texto. Por lo anterior se concluye que la entidad tenía conocimiento de la venta de los derechos de cuota del inmueble, omitiendo la misma realizar como le corresponde la labor de vigilancia y control de la relación contractual que incluía la verificación de los documentos que le servían de soporte para proferir las instrucciones, adicionar y prorrogar el contrato y con base en esta información realizar los pagos, luego no resulta válido y en manera alguna justificable la exculpación esgrimida por la entidad para el caso en estudio.

En consecuencia, se mantiene la observación formulada y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$35.830.080 y presunta disciplinaria por el pago realizado a quien no es titular del derecho se trasladará a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia y debe formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2.1.3.12 *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria al no hacer efectiva la SDMujer, la multa por incumplimiento parcial del contrato de arrendamiento. 142/14*

En el contrato de arrendamiento No. 142 de 2014, se dispuso en la cláusula décima cuarta MULTAS “en caso de mora o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas por la arrendadora, la arrendataria podrá cobrar multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por ciento (1%) del valor total de este contrato, por cada retardo o incumplimiento sin que el monto total de la multa exceda el diez por ciento (10%) de su valor total.

En el término de ejecución inicial del contrato de arrendamiento una de las arrendadoras señora Liliana Patricia Zapata Rivas zapata, transfiere a título de venta real y material, los derechos de cuota equivalentes al 50% que posee sobre el predio arrendado, venta realizada el 6 de mayo de 2015, según escritura número 1889 suscrita en la Notaria 48 de Bogotá, como se extrae del análisis del certificado de libertad número 50C-1463876 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Norte anotación 18.

Del contexto documental citado deviene que la arrendadora no dio cumplimiento a lo convenido por las partes en el numeral 15 de la Cláusula 2° que es del siguiente tenor: *“No dar ni en venta, ni en arrendamiento el inmueble objeto del contrato, mientras el contrato se encuentre vigente”.*

Para la época en que se suscribió la escritura de compraventa y registro en el folio de matrícula inmobiliaria de los derechos de cuota, el contrato de arrendamiento se encontraba en ejecución, dado que el plazo de terminación inicial se acordó entre las partes contratante hasta el 17 de julio de 2015, y fue prorrogado el 16 de julio de 2015 por el término de un mes más. Situación que puso en riesgo el uso y goce de la cosa arrendada, y la continuidad y funcionamiento de la sede principal de la SDMujer, sin que la entidad adelantara gestiones a fin de requerir al contratista al cumplimiento de sus obligaciones contractuales o realizara el procedimiento para la imposición de la multa, a través de la supervisión del contrato, observando el debido proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución política y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

“ARTÍCULO 17 DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

Siendo la figura jurídica de la multa aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una vez se verifique el acaecimiento del incumplimiento parcial en vigencia del contrato.

Lo anterior conduce a establecer la inobservancia de la Ley 87 de 1993, artículos 2° literal b; 3° literal a) 4° literal h) e i), artículo 26 de la Ley 80 de 1993 *“Los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, la Resolución 215 del 31 de julio de 2014 “por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Secretaria de la Mujer y se dictan otras disposiciones Capítulo V. vigilancia y control de la ejecución contractual”*, artículo 34 Ley 734 de 2002, la falta de seguimiento, control y supervisión en la ejecución del contrato de arrendamiento por parte de la SDMujer; artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”*

**Análisis de la Respuesta:** El concepto proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, del 29 de noviembre de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00109-00(2040), que transcribe la SDMujer confirma la posición del ente de control, de cara a la imposición de multas cuando el contratista ha incumplido con sus obligaciones *“Por regla general las multas tienen una finalidad de constreñimiento, coerción o coacción para presionar, compeler o apremiar en forma legítima al contratista a dar cumplimiento al contrato, cuando quiera que se verifique la inobservancia por parte de este en el desarrollo de las obligaciones a su cargo, o esté en mora o retardo en su ejecución conforme a los plazos convenidos. No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

su aplicación no se exige la demostración del mismo<sup>21</sup>, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual.” para el caso objeto de análisis los contratos son ley para las partes artículo 1602 del Código Civil, debiendo la entidad exigir al contratista el cumplimiento de sus obligaciones, con la venta del predio dado en arrendamiento a la secretaría de la mujer se puso en riesgo el uso de la cosa arrendada.

Situación que puso en riesgo el uso y goce de la cosa arrendada, y la continuidad y funcionamiento de la sede principal de la SDMujer, sin que la entidad adelantara gestiones a fin de requerir al contratista al cumplimiento de sus obligaciones contractuales o realizara el procedimiento para la imposición de la multa, a través de la supervisión del contrato, observando el debido proceso de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución política y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

En consecuencia, se mantiene la observación formulada y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria al no adelantar las gestiones pertinentes para ser efectiva la multa por incumplimiento de las obligaciones del contrato se trasladará a la personería de Bogotá para lo de su competencia y debe formar parte del plan de mejoramiento.

*2.1.3.13 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta Incidencia disciplinaria por mayor valor pagado en cuantía de \$17.737.731 M/LV, al no gestionar ante las empresas comerciales el cambio de uso y categoría del bien inmueble, tomado en arrendamiento contratos números 142/14, 537/15, 85/16 y 209/16, para el funcionamiento de la sede principal de la SDMujer.*

Del análisis de la ejecución de los contratos de arrendamiento números 142/14, 537/15, 85/16 y 209/16 suscritos entre la SDMujer, quien funge como arrendataria y OLGA LUCIA RIVAS DE ZAPATA, LILIANA PATRICIA ZAPATA RIVAS Y FREDY ALBEIRO ZAPATA, en calidad de arrendadoras, cuyo objeto contractual se enmarco en: *“contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para el funcionamiento*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 28 de abril de 2005, exp. 14.393 y de 14 de julio de 2005, exp. 14.289.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de la sede principal de la SDMujer, ubicada en la Carrera 32A # 29 – 58 nomenclatura actual, (antes, Carrera 35 # 29-58 Bogotá)" no se evidencia en los documentos soportes de los contratos citados precedentemente, que el sujeto de control haya solicitado ante las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios, el cambio de destino del inmueble de uso comercial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado, que trae igualmente la modificación en las tarifas del servicio, aportes y contribuciones, lo que ocasiona daño al erario en cuantía DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$17.737.731) M/LV.

Dan cuenta de esta omisión, las facturas expedidas por las empresas prestadoras del servicio de Codensa, Acueducto y Alcantarillado, y canceladas por el sujeto de control, donde se avizora el cobro de la contribución de solidaridad del 20% sobre el consumo de energía y el aporte sobre el cargo fijo no residencial, consumo no residencial (m3), en las facturas de Acueducto y Alcantarillado, que corresponden al uso del inmueble comercial estrato 4 y las órdenes de pago donde la entidad SDMujer, sin ser sujeto pasivo de esta contribución y del aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3, asume con recursos distritales esta contribución o impuesto como lo ha denominado la Corte Constitucional en Sentencia C.766 de 2012<sup>22</sup>, *“es en realidad un impuesto o renta de carácter nacional con destinación específica, de los que excepcionalmente autoriza la Constitución, al estar destinado a inversión social; y reconoció que el legislador definió con precisión todos los elementos del impuesto al consumo de energía, así: los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, se constituyen en sujetos pasivos; las empresas que prestan el servicio público son los agentes recaudadores; el hecho gravable lo determina el ser usuario de los servicios públicos que prestan las empresas correspondientes; la base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario; y el monto del impuesto es determinable pues se establece que no podrá ser mayor del 20% del valor del servicio prestado.”*

A manera de ilustración el equipo auditor confrontó la factura No. 383623649- que corresponde al consumo de energía del predio ubicado en la calle 24 No. 19B-16 Bogotá donde la clase de servicio es OFICIAL y la factura No. 454002682-7 de consumo de energía del predio ubicado en la carrera 32A No- 29-58 en Bogotá, objeto de los contratos de arrendamiento donde el servicio es **COMERCIAL** y observa que se registran varios componentes:

---

<sup>22</sup> Sentencia C- 766 de 2012 Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Cliente Ministerio de Justicia  
Factura No. 383623649- Codensa  
Dirección Calle 24 No. 19B-16  
Clase de servicio -OFICIAL  
Costo energía: 772.760  
Convenio de Asociación No 389/14

Cliente: Particular  
Factura Codensa: No. 454002682-7  
Dirección del inmueble: Kra. **32 A No. 29-58 Bogotá (funciona la sede principal).**  
Clase de servicio: **Comercial**  
Costo energía: \$2.422.629  
**Contribución: Aporte 20% del valor facturado \$ 484.506**

Factura Acueducto y Aseo de Bogotá Número de factura 26541054511  
Dirección del inmueble: Kra. 32 A No. 29-58 Bogotá.  
Clase de uso: **Comercial**  
Estrato: **4**  
Costo: \$1.160.880  
Cargo fijo no Residencial Aporte: 8.196  
Consumo no residencial M3 Aporte: 161.473

Alcantarillado:  
Cargo fijo no Residencial Aporte: \$4.176  
Consumo no residencial M3 Aporte: \$98.940

Es decir, el uso o destino del predio determina la cancelación de la contribución del 20% del valor del consumo de energía y del aporte en el servicio de acueducto, al tenor de lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994, para el caso en estudio el inmueble arrendado por la SDMUJER está clasificado por las Empresas Comercializadoras del Servicio de Energía y Acueducto, como de uso comercial estrato 4 y obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio, y el aporte, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y Ley 143/de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Se precisa que, la SDMUJER, es un organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión *“(…) liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital.*

*Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía”* como reza en el Acuerdo de creación.

De lo precedente se deduce que esta entidad distrital, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la sede principal.

Es obvio entonces que el sujeto de control, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliarios que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

Igualmente, se ocasionaron gastos por el pago de aportes en los servicios de acueducto y alcantarillado al estar estratificado el bien inmueble como de uso comercial y estrato cuatro- como se observa en las facturas- cargo fijo no residencial – consumo no residencial (M3) concepto definido por el Decreto 1713 de 2002<sup>23</sup>.

Usuario no residencial. *“Es la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad comercial, industrial o de servicios, y otros no clasificados como residenciales y se beneficia con la prestación del servicio de aseo.”*

---

<sup>23</sup> Decreto No. 1713 de 2002 “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación a la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993 en relación con la gestión integral de residuos sólidos”

---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Para el caso sub-judice es importante traer a colación lo dispuesto en la normatividad vigente.

El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 forma de subsidiar. *“Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política, podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos...”*.

Artículo 100 *Ibídem* *“En los presupuestos de la nación y de las entidades territoriales las apropiaciones para inversión de acueducto y saneamiento básico y los **subsidios** se clasificarán en el gasto público social como inversión social para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política ...”*

Artículo 368 de la Constitución Política *“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”*.

Artículo 366. *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”*.

La Ley 143 de 1994<sup>24</sup> precisa el subsidio al consumo de energía como un beneficio a los usuarios de los estratos residenciales 1, 2 y 3, que deben asumir los sectores industriales y comerciales y residenciales estrato 5 y 6.

Por lo anterior, fuerza concluir que las normas transcritas imponen el factor de contribución o subsidio como una erogación de carácter obligatorio de un sector de la población usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, que se constituyen en sujetos pasivos recursos destinados a una finalidad específica que no es otra que subsidiar las tarifas de los usuarios que por su situación económica no pueden sufragar las tarifas.

---

<sup>24</sup> Ley 143 del 11 de junio de 1994 *“por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”*



De conformidad con los hechos señalados y realizado el respectivo análisis de los contratos de arrendamiento para funcionamiento de la sede principal de la Secretaría de la Mujer, se configuró el daño patrimonial estimado en DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$17.737.731) M/LV., que corresponden al valor cancelado por el sujeto de control a las empresas de servicios públicos domiciliarios por concepto de Contribución del 20% y aportes para subsidiar las tarifas de los servicios de los estratos 1, 2, y 3, discriminados así:

**CASO 1:** Contrato de arrendamiento número 142 de 2014, predio ubicado en la carrera 32A No. 29-58 Bogotá, daño patrimonial en cuantía de SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS (\$6.277.146) M/LV, discriminados así: CUATRO MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$4.155.873) m/lv, por concepto de Energía Eléctrica y DOS MILLONES CIENTO VEINTIÚN MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES. (\$2.121.273) servicio de acueducto y alcantarillado.

**CUADRO 16**  
**PAGO SERVICIO DE ENERGÍA- USO COMERCIAL**  
**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO NÚMERO 142/14**  
Cifras en pesos

FACTURA- PERIODO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	VALOR	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIAL CONTRIBUCION
369562841-9 7 julio 2014 5 agosto 2014	19 agosto 2014	1.469.720	1261 del 12 Agosto 2014	<b>244. 953</b>
372333681-9 5 agosto 4 sept. 2014	16 septiembre 2014	1.332.920	1556 Sep- 10- 2014	<b>222.153</b>
375105419-3 4 Sept 6 Octubre 2014	16 Octubre 2014	1.594.900	1911 Octubre 14 2014	<b>265.817</b>
380627731-6 5 nov 4 dic 2014	16 dic 2014	1.953.110	2766 18 dic- 2014	<b>324.887</b>
383620214-7. 4 dic 2014 9-enero 2015	21-enero 2015	1.863.100	14 20-enero 2015	<b>309.831</b>
38658 3691-8. 9 enero - 9 febrero 2015	19 febrero 2015	3.642.820 (13) Reintegro de \$1.676.973- recibo de caja 504753 del 24-02-15. SHD (14)	79 20 de febrero de 2015	<b>327. 641</b>
389306485-1 9 febrero 9 marzo 2015	19 marzo 2015	2.106.420	223 marzo 25 2015	<b>350.148</b>
392144529-2 9 marzo abril 2015	21 abril 2015	2.363.110	370 abril 2015	<b>392.111-</b>
394928965-3 9 abril 7 mayo 2015	20 mayo 2015	2.274.335	OP-668 del 15 mayo 2015	<b>379.056</b>
397803063-8 7- may. 5 Junio 2015	19 junio 2015	2.424.600	1274 25 Junio 2015	<b>404.100</b>
400622738-0 5 5 junio de 8 de julio 2015	21 de julio 2016	2.595.640	1552 16 julio 2015	<b>\$430.607</b>
403450284-9 8 julio 6 agosto 2015	20 agosto 2015	2.173.900	1998 19- agosto 2015	<b>362. 317</b>
406297695-8 6- agosto 7 septiembre	17- septiembre	2.448.420	2455 Sept 14-2015	<b>408.069</b>
<b>TOTAL</b>				<b>4.155.873</b>

Fuente carpeta del contrato de arrendamiento 142-15 y carpeta pago servicios públicos domiciliarios 2014- 2015

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**CUADRO 17**  
**PAGO SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO- USO COMERCIAL**  
**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO NÚMERO 142/14**

Cifras en pesos

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO 142-14 SERVICIO DE ACUEDUCTO - cuenta contrato 10063629 USO COMERCIAL									
DIRECCION	FACTURA	CONSUMO m3	VALOR Y CONSUMO O NO RESIDENCIAL- CARGO FIJO NO RESIDENCIAL	SUBSIDIO MAS APOORTE NO RESIDENCIAL -ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO CARGO FIJO NO RESIDENCIAL SUBSIDIO MAS APOORTE D	VALOR TOTAL FACTURA	PERIODO FACTURADO	O. PAGO	DAÑO PATRIMONIAL SUBSIDIO MAS APOORTE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	31954091018	147	7393 184.577	<b>191.970</b>	<b>119.152</b>	1.116.000	julio/8/14-sep 4/14	1777 - dic 7- 2014	<b>311.122</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	41605431414	132	7.393 165..742	<b>173.135</b>	<b>105.322</b>	1.023.560	Sep/ 5/14- nov4/4	2756 - 2757 - Dic1 6/14	<b>278.457</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	33350505518	173	7.393 217.223	<b>224.616</b>	<b>136.866</b>	1.272.750	nov/5/14-Ene 02/15	58- 61- feb 17- 2015	<b>361.482</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	31969267314	109	7.516 139.139	<b>146.655</b>	<b>89.083</b>	906.610	Ene /3/15- Mar 4/15	255- 256 abril 8/15	<b>235.738</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	25783645713	139	7.627 180.064	<b>187.691</b>	<b>114.218</b>	1.093.890	Marz/05/15- May4/15	1086 - 1087 may/ 15	<b>301.909</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	30590124910	170	7.627 220.22	<b>227.849</b>	<b>138.824</b>	1.306.740	Mayo/05/15- Jul01/15	1848 - 1849 - agos 8/17	<b>366.673</b>
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A-29-58	25805078117	122	7.627 158.041	<b>165.168</b>	<b>100.724</b>	1.128.374	Jul/0 2/15 -Agst 29/15	2904 - 2905 - Oct. 10/1 5	<b>265.892</b>
<b>TOTAL</b>									<b>2.121.273</b>

Fuente: Contrato de arrendamiento y soportes carpetas de servicios públicos 2014- 2015 y-2016

**CASO 2:** Contrato de arrendamiento No. 537 de 2015, predio ubicado en la carrera 32A No. 29-58 Bogotá, daño patrimonial en cuantía de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTIUN PESOS (\$4.879.721), discriminados así: tres millones cuatrocientos veintinueve mil quinientos veintidós pesos (\$3.429.522) M/LV por concepto de energía eléctrica,

servicio comercial y un millón cuatrocientos cincuenta mil ciento noventa y nueve pesos (\$1.450.199) por concepto de acueducto.

**CUADRO 18**  
**PAGO SERVICIO DE ENERGÍA – USO COMERCIAL CONTRATO DE**  
**ARRENDAMIENTO No. 537/14**

Cifras en pesos

FACTURA No. PERIODO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	VALOR FACTURA	ORDEN DE PAGO	DANO PATRIMONIO CONTRIBUCION
4091138447-1 7 Sep 7 Oct-2015	20 Octu-2015	2.612.210	2962 15-Oct-2015	<b>435.369</b>
411988586-2 7-Octub 6-Nov-2015	19 nov-2015	2.885.680	3374 nov 17-2015	<b>480.946</b>
414843884-6 8 nov 7-dic-2015	18-dic- 2015	3.027.580	3951 14- dic 2015	<b>504.596</b>
417707137-9 7 dic-2015 12 ener-2016	22-enero-2016	3.491.060	21 21 ene-2016	<b>581.843</b>
420575796-5 12 enero 9 febr-2016	10 febrero 2016	2.925.510	58 15 febre-2016	<b>485.071</b>
423453775-4 9 feb 8 marz-2016	18-marz 2016	2.793.280	119 15 marzo 2016	<b>466.669</b>
426341698-1 8- marz 8-abril 2016	19-abril 2016	2.397.870	220 18-abril 2016	<b>475.028</b>
<b>TOTAL</b>				<b>3.429.522</b>

Fuente: Contrato de arrendamiento y soportes carpetas de servicios públicos 2014-2015 y-2016

**CUADRO 19**  
**PAGO SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO- USO COMERCIAL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO NÚMERO 537/14**

Fuente: Contrato de arrendamiento y soportes carpetas de servicios públicos 2014-2015 y-2016

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO 537-15 SERVICIO DE ACUEDUCTO - cuenta contrato 10063629 USO COMERCIAL									
DIRECCION	FACTURA	CONSUMO m3	VALOR Y CONSUMO NO RESIDENCIAL CARGO FIJO NO RESIDENCIAL	SUBSIDIO MAS APORTE NO RESIDENCIAL -ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO CARGO FIJO NO RESIDENCIAL SUBSIDIO MAS APORTE D	VALOR TOTAL FACTURA	PERIODO FACTURADO	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIAL - SUBSIDIO MAS APORTE - ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	39556642310	227	7.747 298.660	<b>306.407</b>	<b>186.946</b>	1.808.744	AGOS/ 30/15 OCT28/15	3888- 3889- 11-12- 15	493.353
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	40928752514	178	7.882 238.311	<b>246.193</b>	<b>150.036</b>	997.790	OCT/29 /15 diC28/15	50-51 - 22/02/16	396.219
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	38873911713	126	8.019 171.595	<b>179.614</b>	<b>109.228</b>	1.207.070	Dic/29/15 feb/26/16	175- 176/16	288.842
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	26541054511	116	8.196 161.473	<b>169.669</b>	<b>103.116</b>	1.160.880	Feb/27/16- Abril26/16	607- 608-14-- 06-16	271.785
<b>TOTAL</b>									<b>1.450.199</b>

**CASO 3:** Contrato de arrendamiento número 085 de 2016 del predio ubicado en la carrera 32A No.29-58 Bogotá, un daño patrimonial por en cuantía de DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CIENTO VIENTISIETE PESOS (\$2.242.127) M/LV. Discriminados así: UN MILLÓN OCHOCIENTOS QUINCE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS (\$1.815.577) por concepto de energía eléctrica y por concepto de acueducto y alcantarillado, CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS (\$426.550) M/LV.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**CUADRO 20**  
**PAGO SERVICIO DE ENERGÍA USO COMERCIAL - CONTRATO DE**  
**ARRENDAMIENTO NÚMERO 085/16**

Cifras en pesos

FACTURA No. FACTURA No. PERIODO	FECHA DE PAGO PAGO OPORTUNO VALOR FACTURA	VALOR	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIO CONTRIBUCION
42936747-8 8 abril 6 mayo 2016	19-mayo 2016	2.767.180	385 16 mayo 2016	<b>474.877</b>
432136312-1 6 mayo 8 junio 2016	20 junio 2016	3.356.680	606 junio14de 2016	<b>562.355</b>
4393080-8 8 junio 7 julio-2016	19 julio 2016	2.527.420	829 12 julio 2016	<b>424.281</b>
438039627-4 7 julio 5 agosto 2016	18 de agosto 2016	2.106.030	1077 10 agosto 2016	<b>354.064</b>
<b>TOTAL</b>				<b>\$1.815.577</b>

Fuente carpeta del contrato de arrendamiento 085/16 y carpeta servicios públicos 2016 y 2017

**CUADRO 21**  
**PAGO SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO- USO COMERCIAL CONTRATO DE**  
**ARRENDAMIENTO NÚMERO 085/16**

DIRECCION	FACTURA	CONSUMO m3	VALOR Y CONSUMO NO RESIDENCIALCARGO FIJO NO RESIDENCIAL	SUBSIDIO MAS APOORTE NO RESIDENCIAL -ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO CARGO FIJO NO RESIDENCIAL SUBSIDIO MAS APOORTE D	VALOR TOTAL FACTURA	PERIODO FACTURADO	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIAL - SUBSIDIO MAS APOORTE - ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
Carrera 35 No. 29-58- actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	23784994412	182	8,305 256715	<b>265.020</b>	<b>161.530</b>	1.643.650	ABRL/ 27/16 JUN/24/16	1074- 1075/16	426.550
<b>TOTAL</b>									<b>426.550</b>

Fuente carpeta del contrato de arrendamiento 085/16 y carpeta servicios públicos 2016 y 2017

**CASO 4:** Contrato de arrendamiento No. 209 de 2016, predio ubicado en la carrera 32 No. 29-58 Bogotá, cuantía del detrimento patrimonial en cuantía de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA Y

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

SIETE PESOS (\$4.338.737) M/LV, discriminados así: DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETENTA Y TRES (\$2.981.073) por concepto de energía eléctrica y UN MILLÓN TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$1.357.658)M/LV, por concepto de acueducto y alcantarillado.

**CUADRO 22**  
**PAGO SERVICIO DE ENERGÍA CONTRATO DE ARRENDAMIENTO NÚMERO 209/16**

Cifras en pesos

FACTURA No. PERIODO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	VALOR FACTURA	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIO CONTRIBUCION
4409611263-3 5-agost 6 sept 2016	16- sep 2016	2.235.710	1321 13 sep 2016	<b>376.881</b>
443924931-5 8 sep 8 octubre 2016	19 oct 2016	2.237.810	1572 12 oct-2016	<b>377.339</b>
447110474-7 8 octubre 4 nov 2016	18 nov 2016	2.126.370	1872 10 nov 2016	<b>359.117</b>
450493044-2 4 nov 6 dic 2016	19 dic 2016	2.289.810	2231 17 dic 2016	<b>381.635</b>
454002682-7 6 dic 2016 10 enero 2017	20 enero 2017	2.907.048	5 17 enero 2017	<b>484.506</b>
457507159-0 10 enero 7 febrero 2011	17-febrero 2017	2.949.750	40 10 febrero 2017	<b>491.625</b>
460814594-5 7 feb 7 marz 2017	17 marzo 2017	3.059.829	141- 13 mar 2017	<b>509.970</b>
<b>TOTAL</b>				<b>\$2.981.073</b>

Fuente Contrato de arrendamiento y soportes carpetas de servicios públicos 2014-2015 y-2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**CUADRO 23**  
**PAGO SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO- USO COMERCIAL CONTRATO DE**  
**ARRENDAMIENTO NÚMERO 209/16**

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO 537-15 SERVICIO DE ACUEDUCTO - cuenta contrato 10063629 USO COMERCIAL									
DIRECCION	FACTURA	CONSUMO m3	VALOR Y CONSUMO NO RESIDENCIAL CARGO FIJO NO RESIDENCIAL	SUBSIDIO MAS APOORTE NO RESIDENCIAL - ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO CARGO FIJO NO RESIDENCIAL SUBSIDIO MAS APOORTE	VALOR TOTAL FACTURA	PERIODO FACTURADO	ORDEN DE PAGO	DAÑO PATRIMONIAL - SUBSIDIO MAS APOORTE - ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
Carrera 35 No. 29-58-actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	3616328 3512	114	6.330 129.940	<b>136.270</b>	<b>138.637</b>	1.194.400	jun/25/16- Agos/24/16	1496- 1497-6- 10-16	<b>274.907</b>
Carrera 35 No. 29-58-actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	3626057 818	149	6.097 164.995+	<b>171.092</b>	<b>185.162</b>	1.444.330	Agost/25/16- oct/ 24/16	2258- 2259-13- 12-16	<b>356.254</b>
Carrera 35 No. 29-58-actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	7776521 416	157	6.097 173.854	<b>179.951</b>	<b>194.954</b>	1.499.009	oct/25/16 Dic/23/16	36-37-9- 02/16	<b>374.905</b>
Carrera 35 No. 29-58-actuan nomenclatura carrera 32A- 29-58	4368850 915	147	6.097 162.781	<b>168.878</b>	<b>182.714</b>	1.446.340	Dic/24/16 Feb/22/17	232- 233/16	<b>351.592</b>
<b>TOTAL</b>									<b>1.357.658</b>

Fuente Contrato de arrendamiento y soportes carpetas de servicios públicos 2014-2015 y-2016

Lo anterior denota la inobservancia de la Ley 87 de 1993, artículos 2° literal a) b); 3° literal a); artículo 26 de la Ley 80 de 1993 “Los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, Manual de Contratación de la Secretaría de la Mujer vigente para la época de los hechos, artículo 34 Ley 734 de 2000, la falta de seguimiento, control y supervisión en la ejecución del contrato de arrendamiento



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

por parte de la SDMujer, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, Leyes 142 y 143 de 1994 *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”* lo que conlleva a un detrimento DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN PESOS (17.737.731) M/LV.

**CUADRO 24**  
**RESUMEN DAÑO PATRIMONIAL PAGO CONTRIBUCIÓN**  
**Y APOORTE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Cifras en pesos

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	SERVICIO ENERGÍA CONTRIBUCIÓN	SERVICIO ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO-APOORTE	DAÑO PATRIMONIAL
142/14	4.155.873	2.121.273	<b>6.277.146</b>
537/15	3.429.522	1.450.199	<b>4.879.721</b>
85/16	1.815.577	426.550	<b>2.242.127</b>
209/16	2.981.079	1.357.658	<b>4.338.737</b>
<b>Total</b>	<b>12.382.051</b>	<b>5.355.680</b>	<b>17.737.731</b>

Fuente contratos de arrendamiento números 142/14, 537/15, 085/16 y 209/16 – carpeta soporte facturas 2014 a 2017.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala que *“...en los hallazgos relacionados con el cambio de uso del suelo por servicios públicos, no se configura ninguno de los elementos del daño patrimonial al Estado señalados en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, ni el incumplimiento a los deberes de los empleados públicos previstos en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, porque, se reitera, primero, no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones, segundo no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo, y tercero la contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*

Respecto a que: *“...no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones”*, es importante mencionar que las instancias que

precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las Comisiones de Regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiéndose por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

En igual sentido, existe normativa con relación a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado que clasifica los inmuebles para determinar el uso y la tarifa en: comercial, residencial, especial e industrial, Decreto No. 229 de 2002, *“Por el cual se modifica el decreto 302 de 2002”*, Decreto No.1713 de 2013, reglamentarios de la Ley 142 de 1994.”

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría de su inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para el caso en estudio la SDMujer en calidad de arrendataria del inmueble donde funciona su sede principal y demás

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

contratos de arrendamiento observados, así como los inmuebles donde funcionan las casas refugio o de acogida, suscritos con entidades sin ánimo de lucro, por tener un tratamiento especial, debían solicitar ante las empresas prestadoras del servicio el cambio de uso y estratificación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y el artículo 152 de la Ley 142 de 1994<sup>25</sup>, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración, con lo cual se rebate la segunda consideración esbozada en la respuesta de la entidad: *“no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo”*.

Finalmente, la SDMujer asevera: *“La contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*, enfatiza este organismo de control que los recursos destinados al funcionamiento de la Secretaría Distrital de la Mujer se afectaron reconociendo los aportes y/o contribuciones sobre el valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado de los inmuebles ya mencionados.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados”*.

Además, en dicho concepto se observa que, *“el Concejo de Estado tomó como de punto partida del análisis efectuado, las normas Constitucionales que regulan el control*

---

<sup>25</sup> *“Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto que la Ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*fiscal, haciendo énfasis en el esquema del control fiscal planteado en la Constitución de 1991, en el cual cambia la modalidad del control, toda vez que de un análisis numérico se pasa al análisis de la gestión, es decir a evaluar el manejo de los fondos públicos en forma integral bajo el amparo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.*

*Igualmente adujo el Consejo de Estado que el daño no debe valorarse en abstracto, sino que la evaluación debe realizarse frente a los recursos públicos en concreto y del funcionario que estaba a cargo de su manejo”, es decir para el caso sub litte el daño se produce por el pago de la contribución y aporte sobre el valor facturado de los servicios públicos domiciliarios como comercial para subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3.*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3; omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para el funcionamiento de la sede principal y de las casa refugio y acogida, donde la entidad debe procurar que con su gestión fiscal se optimicen los recursos.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene la observación configurándose como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de **\$17.737.731** el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Convenio Interadministrativo	No. 256 de 2014
Fecha de Suscripción:	29 de agosto de 2014
Fecha de inicio:	5 de septiembre de 2014
Contratista:	INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES - IDARTES
Valor Total:	\$360.720.000

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Aportes de la SDMujer en dinero \$297.000.000  
Aporte del Asociado \$63.720.000

Objeto: *“Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para la promoción del derecho a una cultura libre de sexismos, y a una vida libre de violencias, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, a través del fortalecimiento artístico”*

Plazo Inicial: Cinco meses  
Prórroga: 1 mes  
Fecha de terminación: 4 de marzo de 2015

*2.1.3.14 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del Convenio Interadministrativo No. 256 de 2014.*

En la cláusula quinta del Convenio visible a folio 65, se convino que el plazo de duración se contaría a partir de la firma del acta de inicio, la que se suscribió el 5 de septiembre de 2014; no obstante, revisada la documentación obrante en la carpeta contractual, se evidenció que las actividades a ejecutar se iniciaron en el mes de noviembre de ese año. Durante los meses de septiembre y octubre se realizaron reuniones donde funcionarios de IDARTES y las supervisoras del Convenio de la SDMujer, concretaron aspectos relacionados con la coordinación entre instituciones, definición de lugares y/o espacios y concreción de tareas para la realización de las actividades contempladas como obligaciones del Convenio, lo que se constituyó en un proceso de planeación adicional al ya adelantado por la Secretaría mediante el diseño de los estudios previos y la presentación de la propuesta por parte de IDARTES, entre otros.

Así mismo, el Instituto tuvo que contratar a quienes ejecutarían las actividades en razón a que no contaba con el personal y la infraestructura suficiente para el desarrollo de las mismas, pese a que en los estudios previos al Convenio se resaltó la idoneidad de dicho Instituto y en el proceso precontractual se omitió la posibilidad de obtener otras propuestas.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Este nuevo proceso de planeación implicó demora en el inicio de la ejecución de las actividades, pues aunque la mayoría de éstas se ejecutaron totalmente en el mes de noviembre de 2014; las que se desarrollaron en las Casas de Igualdad de Oportunidades- CIO, entre éstas: Sensibilización desde la literatura, club de lectura, talleres de escritura, contempladas en los numerales 2, 4 y 6<sup>26</sup> de los compromisos de las partes – específicos de IDARTES cláusula segunda del Convenio; que se programaron con una duración de 3.5 meses, tan solo se iniciaron en el mes de noviembre.

No obstante los procesos de planeación surtidos por la SDMujer y en plena ejecución del Convenio, por las partes, la Secretaría no tuvo en cuenta que al dar inicio de estas actividades en el mes de noviembre, se excedía la vigencia fiscal 2014, repercutiendo en el cumplimiento de las metas de los proyectos de la vigencia, y tampoco se percató que en el mes de diciembre la mayoría de las personas que participan en los talleres, destinan su tiempo a las celebraciones de fin de año; aspectos que incidieron en el normal desarrollo de los talleres, afectando la continuidad en los mismos, lo que a su vez generó disminución en la participación y en algunos casos deserción de la población.

Situación que permite evidenciar que previo a la suscripción del Convenio la Secretaría no realizó la suficiente gestión tendiente a asegurar que los funcionarios de las dependencias que estarían involucradas en la ejecución del mismo, asumieran la responsabilidad de desarrollar las actividades necesarias en procura que con la inversión realizada, se beneficiara el mayor número de mujeres posible y concretar con oportunidad la población a la cual estaba dirigidos los talleres, lo que de acuerdo con los informes de los talleristas no ocurrió, por cuanto no fue claro para las funcionarias de las Casas de Igualdad de Oportunidades, la responsabilidad de convocar a las actividades.

La afectación por la demora en el inicio de las actividades se confirma con los informes presentados por los contratistas de IDARTES a cargo de la ejecución de las mismas, donde plasmaron las dificultades que se presentaron para su desarrollo, entre las que se destaca: Deficiencias en la convocatoria para participar en los

---

<sup>26</sup> Numeral 2 “Desarrollar acciones conjuntas bajo la asesoría misional de la Gerencia de Literatura para la realización de talleres de sensibilización desde la literatura dirigido a mujeres en ejercicio de la prostitución; Numeral 4 “Desarrollar en 10 CIO clubes de lectura que tengan como principal material de lectura títulos del programa libro al viento; Numeral 6. “Desarrollar tres talleres de escritura en 3 CIO o espacio indicado por la SDMujer los cuales se realizarán bajo la asesoría de la Gerencia de Literatura”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

talleres, actividad a cargo de las CIO; inexistencia de una base de datos sólida donde se registrarán los datos de las personas interesadas en participar en los talleres; desconocimiento de la importancia de los talleres por parte de las referentes y personal de las CIO y falta de continuidad en el desarrollo de los talleres, lo que a su vez generó desmotivación y baja participación de las mujeres. Lo descrito contraviene lo preceptuado en el literal k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, los literales b, f y h del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Situación que se origina en el hecho que la suscripción del Convenio se dio en el segundo semestre del año y que la entidad con la cual la SDMUjer lo suscribe a su vez deba contratar con quienes van a ejecutar las actividades para cumplir el objeto y obligaciones contractuales.

**Análisis de la Respuesta:** La SDMUjer no da respuesta a lo observado, menciona que el convenio se celebró con oportunidad y cumplió con los requisitos para su perfeccionamiento y ejecución, se procuraron las acciones pertinentes para dar cabal cumplimiento a las obligaciones contraídas, para lo cual se dispuso prorrogar el término de ejecución con fecha de 04 de febrero de 2015, sin contemplar alguna erogación adicional y que en desarrollo del Convenio y dentro del proceso de liquidación, se realizaron las acciones pertinentes esperando cumplir con las actividades propuestas de manera que la ejecución contó con paz y salvo de las entidades suscriptoras.

No obstante, no da respuesta a lo relacionado con las deficiencias de planeación al no definir previo a la suscripción de convenio, las responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas en la ejecución, conllevando a que las actividades a cargo de IDARTES que fueron señaladas en este informe, se desarrollaran con un número mínimo de participantes, sin determinar el número de personas a atender, circunstancia que permite concluir que no se optimizaron los recursos destinados a su ejecución, pues la inversión fue alta para que el número de personas beneficiadas fuera mínimo. Por tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Convenio de Asociación No. 083 de 2016  
Fecha de Suscripción: 1 de abril de 2016  
Fecha de Inicio: 4 de abril de 2016  
Contratista: CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER  
Valor Total: \$365.513.098

Aportes de la SDMujer en dinero \$298.506.485  
Aporte de la SDMujer en especie \$24.173.280  
Aporte del Asociado \$42.833.333

Objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para poner en marcha la casa de acogida para mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo”*

Plazo Inicial: Tres meses (hasta el 30 de junio de 2016)

Prórroga: 1 mes

Fecha de terminación: 31 de julio de 2016

Estado Sin liquidar

*2.1.3.15 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias de control y seguimiento por parte de la supervisión del Convenio de Asociación No. 083 de 2016.*

**Respecto a las hojas de vida del personal que labora en la Casa de Acogida**

No existe documento alguno donde conste la aprobación por parte de la Secretaría de las hojas de vida de las personas que laboraron en la Casa de Acogida.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Igualmente, la Corporación Orientar para Crecer suscribió los contratos Nos. 007, 016 y 009 del 4 de abril de 2016, cuyo objeto para los tres casos, consistió en: *“Mantenimiento, cuidado y aseo de las instalaciones de la casa de acogida como operaria de servicios generales acorde con los lineamientos dados por la corporación ...”*; no obstante, de acuerdo con los requerimientos de los estudios previos al Convenio de Asociación y con la propuesta del contratista, se debía contar con los servicios de una operaria de servicios generales y dos operarias de servicios de cocina.

Respecto a esta situación, no se encontró comunicación por parte del supervisor para efectuar los ajustes necesarios a fin de dar cumplimiento a lo exigido.

Igualmente, uno de los requisitos para las operarias tanto de servicios generales como de cocina consistía en aportar el certificado de manipulación de alimentos vigente; sin embargo, verificados los soportes suministrados por la entidad mediante comunicación con radicado No. 2-2017-02145 del 25 de abril de 2017, no se evidenció la existencia de éstos y pese a que en un caso se allegó dicho documento, no estaba vigente al momento de la suscripción del Contrato con la Corporación.

De otra parte, se evidenció que los cambios de personal que se presentaron durante la ejecución del Convenio y que dieron lugar a la suscripción de actas de liquidación y a la celebración de nuevos contratos, fueron remitidos por el asociado hasta el 8 de junio de 2016 (folio 1473), pese a que de acuerdo con lo establecido en los estudios previos y en el Convenio, la SDMujer debía aprobar las hojas de vida del personal de la Casa de Acogida: Contratos de prestación de servicios No. 016 del 14 de abril de 2016, (nutricionista) CA-017 del 5 de mayo de 2016 (trabajadora social), contrato CA- 018 del 1 de junio de 2016. (Operaria de servicios generales). Cabe destacar que de acuerdo con la cláusula quinta del Convenio, uno de los requisitos para el primer desembolso de los aportes de la entidad, era la aprobación de las hojas de vida del equipo de trabajo por parte de la Secretaría.

**Análisis de la respuesta:** La Secretaría solicita reconsiderar la observación argumentando el soporte de la aprobación de las hojas de vida de las personas que laboraron en la Casa de Acogida es el certificado de supervisión de fecha 20 de abril de 2016, donde se menciona que se anexa entre otros, las hojas de vida y pagos de seguridad social de quienes en su momento integraban el equipo.

En cuanto a la suscripción por parte del Asociado, de tres (3) contratos de prestación de servicios con el mismo objeto contractual, señala que éstos corresponden a contratos de derecho privado lo cual se encontraba regulado por normas de carácter

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

civil en tanto hace referencia a contratos de prestación de servicios, así mismo, *“...bajo el argumento de que la consumación de las obligaciones contraídas por las partes de los contratos N° 007, 016 y 009 del 4 de abril de 2016, no realizaron en ningún momento manifestaciones contrarias frente al objeto de sus contratos, lo cual permite inferir que existió una aceptación tácita en respuesta a sus actos de aquiescencia y deviene en una ineficacia de pleno derecho”*.

Con la respuesta emitida por la Entidad se confirma que la supervisión no verificó el cumplimiento de los requisitos para la vinculación del personal de la casa de acogida, si la hubiera realizado, se habría corregido el hecho que en los términos en que se suscribieron los contratos N° 007, 016 y 009 del 4 de abril de 2016, no se daba cumplimiento al anexo técnico y propuesta del contratista. En coherencia con lo anterior, la expedición de la certificación de cumplimiento por parte del supervisor, no supe el deber de verificar el cumplimiento de las exigencias contenidas en los estudios previos respecto a la contratación del personal para la casa de acogida. Finalmente, la entidad no da respuesta en cuanto al no cumplimiento del requisito de certificado de manipulación de alimentos, ni de las verificaciones previas a la aprobación de las hojas de vida del personal que reemplazó a los inicialmente vinculados; por tanto, se mantiene este aspecto de la observación y se confirma como parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **En cuanto al contrato de arrendamiento del inmueble de la casa de acogida**

El 16 de enero de 2015, el asociado suscribió el contrato de arrendamiento de vivienda urbana No. 0011 con Clip Inmobiliario SAS, mediante el cual el arrendador concede a los arrendatarios el goce del inmueble donde funcionó la casa de acogida, ubicado en la calle 56 No. 35 a-27 de la ciudad de Bogotá. En la cláusula quinta DESTINACIÓN se estableció: *“EL (LOS) ARRENDATARIO (S) se comprometen (n) a destinar este inmueble exclusivamente para VIVIENDA de él o de su familia y no podrá darle uso diferente de cualquier tipo de actividad mercantil y la demás (sic) actividades que contravengan la ley colombiana, ni ceder o transferir el contrato sin autorización del ARRENDADOR. El incumplimiento de esta cláusula da mérito al arrendador para dar por terminado el contrato y exigir la entrega del inmueble, previa cancelación de la cláusula penal.”* (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta que en dicho inmueble funcionó la Casa de Acogida donde entre otros, se dio servicio de hospedaje a mujeres en ejercicio de la prostitución o en riesgo de estarlo, sus hijas e hijos; es claro que no se dio cumplimiento a la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

cláusula del contrato de arrendamiento mencionada anteriormente<sup>27</sup>, circunstancia que puso en riesgo los recursos de la entidad, puesto que el arrendador pudo hacer uso de la cláusula penal por el incumplimiento de las estipulaciones contractuales, así mismo se puso en riesgo la integridad física de las personas allí alojadas, en el evento en que ocurra una medida cautelar, por incumplimiento en las obligaciones contractuales y procediera el desalojo, así mismo se puso en riesgo el normal funcionamiento de la casa de acogida.

Se aclara que el contrato de arrendamiento se prorrogó automáticamente de conformidad con la cláusula décima y se renovó el 8 de abril de 2016, quedando como nueva fecha de vencimiento el 31 de enero de 2017.

Cabe destacar que de acuerdo con la cláusula quinta del Convenio, uno de los requisitos para el primer desembolso de los aportes de la entidad, era la aprobación del contrato de arrendamiento por parte de la Secretaría.

No obstante las deficiencias en cuanto a hoja de vida y al contrato de arrendamiento, el supervisor expide “*Certificado de Supervisión General*”, donde certifica que el contratista cumplió a cabalidad con el objeto del contrato y autoriza el primer desembolso por valor de \$74.626.771.

**Análisis de la respuesta:** No se acepta la respuesta dada por la Secretaría, la aprobación del inmueble donde funcionó la casa de acogida se contempló como una actividad a cargo de la supervisión, siendo uno de los requisitos para el primer desembolso, lo que implicaba necesariamente la verificación tanto física como del contrato de arrendamiento, para asegurar que no se presentaran riesgos en el normal funcionamiento de la casa. Por tanto, este aspecto se configura como parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respecto al control de los recursos erogados por la SDMujer a través de cuatro (4) desembolsos:**

---

<sup>27</sup> Artículo 1.996 del Código Civil: “Una de las obligaciones a cargo del arrendatario es la de usar y gozar el inmueble de conformidad con la destinación acordada en el contrato.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Para la ejecución del Convenio 083 de 2016, la SDMujer se comprometió a aportar en dinero, incluida la adición, la suma de \$298.506.485, la que sería erogada en cuatro (4) desembolsos: El primero una vez aprobadas las hojas de vida del personal y del contrato de arrendamiento y los requisitos adicionales a los exigidos para dar inicio a la ejecución; el segundo desembolso una vez entregado y aprobado el primer informe de ejecución, es decir el correspondiente al mes de abril; el tercero, una vez entregado y aprobado el segundo informe de ejecución que correspondió al mes de mayo y el cuarto y último desembolso con la presentación y aprobación del informe del mes de junio.

Así mismo, el plazo de ejecución del Convenio, incluida la prórroga fue desde el 4 de abril, de 2016, fecha en la que se suscribió acta de inicio, hasta el 31 de julio de 2016, en total 3.9 meses; así las cosas, teniendo en cuenta la forma de pago y el plazo del Convenio la Secretaría realizó los desembolsos, como se detalla a continuación:

**CUADRO 25  
DESEMBOLSOS VS. EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS EN DINERO APORTADOS POR LA  
SDMUJER CONVENIO 083 DE 2016**

Cifras en Pesos

DESEMBOLSO	ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR DESEMBOLSOS/ RECURSOS EJECUTADOS	CONCEPTO
1	262	26/04/2016	<b>74.626.771</b>	DESEMBOLSO
			71.478.696	GASTOS DE ABRIL
			3.148.075	SALDO SIN EJECUTAR
2	454	25/05/2016	<b>71.478.696</b>	DESEMBOLSO
			64.314.770	GASTOS MAYO
			7.163.926	<b>SALDO SIN EJECUTAR SEGUNDO DESEMBOLSO</b>
			10.312.001	TOTAL DESEMBOLSO SIN EJECUTAR
3	652	17/06/2016	<b>64.314.770</b>	DESEMBOLSO
			66.249.768	GASTOS DE JUNIO
			1.934.998	DEFERENCIA DESEMBOLSO Y GASTOS
			8.377.003	<b>SALDO SIN EJECUTAR (\$10.312.001 – \$1.934.998)</b>
4	828	12/07/2016	<b>66.249.768</b>	DESEMBOLSO
			8.377.003	SALDO SIN EJECUTAR TERCER DESEMBOLSO
			74.626.771	<b>TOTAL RECURSOS SIN EJECUTAR JULIO</b>
		65.390.980	<b>GASTOS DE JULIO*</b>	

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TOTAL DESEMBOLSOS	276.670.005	
TOTAL GASTOS	267.434.214	
TOTAL APORTE DE LA SDMUJER PACTADO	298.506.485	
APORTES DE LA SDMUJER NO DESEMBOLSADOS	21.836.480	

Fuente: Documentos carpetas del Convenio 83 de 2016 SDMujer

\*Información suministrada en un (1) CD con radicado 2-2017-02378 del 12 de mayo de 2017

Como se observa en el cuadro anterior el cuarto y último desembolso se efectuó el 12 de julio de 2016, una vez aprobado el informe de ejecución del mes de junio y los gastos del mes de julio 2016, se cubrirían con el saldo sin ejecutar que se traía, más los recursos del cuarto desembolso, en total \$74.626.771.

Sin embargo, en las carpetas contentivas del Convenio no se encontró el informe de gastos del mes de julio de 2016; por tanto, se cursó solicitud para su entrega, de la que se obtuvo respuesta mediante radicado No. 2-2017-02378 del 12 de mayo de 2017<sup>28</sup>, a la que se adjuntó CD del que se extrae que la ejecución de gastos correspondiente al mes de julio, ascendió a \$65.390.980 y, teniendo en cuenta que el Asociado como ya se mencionó, contaba con \$74.626.771 para cubrir estos gastos, se concluye que no era del interés del Asociado, hacer la devolución de los recursos no ejecutados.

Cuestiona este organismo de control que a la fecha, mayo de 2017, no se haya gestionado por parte del supervisor y/o la entidad, el reintegro de los recursos desembolsados por la SDMujer y que no fueron utilizados por el Asociado, más aún cuando entre las funciones del supervisor del Convenio- numeral 16 del párrafo de la Cláusula Séptima, se dispuso que una vez terminado éste debía solicitar la liquidación del compromiso, dentro de los dos meses siguientes a su terminación con el fin de verificar los gastos realizados.

<sup>28</sup> En la comunicación se señala: “... se remite en 1 folio el memorando del 12 de mayo de 2017, mediante el cual la Directora de Derechos y Diseño de Política anexa en un (1) Cd los documentos correspondientes al informe final de la Casa de Acogida-correspondiente al Convenio 083 de 2016”; por tanto, es necesario aclarar que una vez verificada la información contenida en el CD se evidenció que en éste se encuentran cuatro carpetas en PDF: abril, junio, julio y mayo; por tanto, la información corresponde a los informes mensuales y no al informe final del Convenio.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Estos dineros han permanecido en la cuenta de ahorros del Convenio, generando unos rendimientos financieros que la entidad deberá solicitar junto con el dinero no ejecutado, al tenor de lo dispuesto en el parágrafo quinto de la cláusula quinta.

Por otra parte, en la relación de los gastos del mes de julio 2016 se relaciona la factura No. 1564 del 4 de abril de 2016, expedida por la empresa DANNICO Comercializadora, por valor de \$725.197 incluido IVA, factura que se incluyó como soporte de los gastos del mes de abril del mismo año. Si bien, los valores reflejados en la relación de gastos de julio corresponden a \$2.238 y \$1.000 los que no resultan cuantiosos, es claro que los mismos debieron generar una nueva factura, la que sería uno de los soportes de los gastos del mes de julio. Esta situación genera baja confiabilidad y claridad de la información y contraviene lo establecido en los literales d y e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:** La interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 debe hacerse en todo su contexto y alcance, es decir, no puede analizarse de manera separada. Es claro que la liquidación de los contratos puede hacerse dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o del acordado por las partes (en este caso, seis (6) meses después de terminado el convenio), o del término de cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga, o del término para liquidar el contrato unilateralmente

Sin embargo, el último inciso del artículo 11, no puede interpretarse o, más bien, utilizarse según la conveniencia, para justificar la omisión de cumplir con reglas igualmente dispuestas en la misma ley; de ser así, los dos incisos anteriores, sobrarían, si igual da liquidar los contratos dentro de los términos allí mencionado, o hacerlo dentro de los dos (2) años como lo menciona el inciso.

La extensión que da la norma, debe entenderse como la posibilidad de liquidar el contrato de mutuo acuerdo o unilateralmente, una vez agotada la posibilidad de hacerlo dentro de los términos previstos en dicho artículo, es decir, supone una acción, la intención de liquidar, efectuada la gestión de liquidar dentro del plazo previsto según corresponda como se cita anteriormente, y ésta resulta fallida por no lograrse dentro de dicho término o existe una razón válida que no permitió hacerlo de manera oportuna, pues el último inciso del artículo 11 brinda la posibilidad, ahí

sí, de liquidar el contrato dentro de los dos (2) años siguientes. La norma no está precisamente encaminada a proteger el descuido, la negligencia o el incumplimiento de los servidores públicos o contratistas frente al deber de liquidar los contratos, sino a posibilitar que los contratos no se queden sin liquidar, a pesar de una mala gestión administrativa. De no ser así, para qué entonces establecer un término para liquidar los contratos, si el mismo se convierte en letra muerta porque no obliga su aplicación, en qué quedaría entonces el artículo 1602 del Código Civil, en cuanto a que los contratos son ley para las partes, para qué entonces la SDMujer incluye esta cláusula en sus contratos, si de antemano reconoce que no la va a cumplir.

La ejecución del Convenio 083, terminó el 31 de julio de 2016 y como se señala en el presente informe, se estipuló como obligación del supervisor solicitar su liquidación dentro de los dos meses siguientes a esa fecha, esto es 30 de septiembre de 2016, sin embargo, en la respuesta de la entidad de junio de 2017, no se anexaron documentos que soporten las gestiones adelantadas por el supervisor en cumplimiento de dicha responsabilidad, por tanto este aspecto se confirma como parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **En cuanto a la elaboración y presentación de informes de supervisión, previo a cada desembolso**

En los numerales 9 y 14 de la cláusula quinta figuran como funciones a cargo del supervisor: *“Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del Convenio, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes del Convenio”* y *“Elaborar informes de supervisión previo a cada desembolso”*; sin embargo, dichos informes no existen; si bien se encontraron actas de reunión donde se plasmaron los resultados de las verificaciones y controles ejercidos por el funcionario que fungió como apoyo a la supervisión y otras donde se consignaron los resultados obtenidos por las áreas de psicología, nutrición, enfermería, pedagogía frente a las personas acogidas, éstos son soportes e insumos para la elaboración de los informes de supervisión, los cuales deben dar cuenta en forma consolidada y concreta del cumplimiento de las obligaciones del contratista en términos financieros, administrativos, técnicos y jurídicos, con la finalidad de propender por la ejecución satisfactoria del contrato y de mantener informado al ordenador del gasto de su estado, para evitar perjuicios a la entidad y/o al contratista.

Estas situaciones ocasionan que la entidad no cuente con información oportuna sobre la ejecución del contrato, igualmente que luego de diez meses de terminado el Convenio los recursos desembolsados y que no fueron ejecutados se encuentren en poder del Asociado.

**Análisis de Respuesta:** No se acepta la respuesta de la entidad si bien se encontraron documentos donde se plasmaron algunas verificaciones del cumplimiento del Convenio, éstos no se constituyen en informes mediante los cuales el supervisor da cuenta del avance del mismo en términos técnicos, administrativos y financieros, el que finalmente, debe ser soporte para la expedición del certificado de cumplimiento y no como se encuentra en las carpetas informes realizados por el contratista sin que en éstos se pueda evidenciar las observaciones o ajustes requeridos por el supervisor con miras a asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Asociado y el cabal cumplimiento del Convenio. Dado lo anterior, este aspecto hace parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respecto a la oportunidad en la presentación del informe financiero del mes de julio de 2016, correspondiente al último mes de ejecución del Convenio de Asociación 083 del mismo año.**

Revisados los documentos de las carpetas contentivas del Convenio de Asociación, suministradas mediante oficio con radicado No. 2-2017-00713 del 28 de febrero de 2017, se detectó que dentro de la documentación no se encuentra el informe financiero de julio de 2016, correspondiente al cuarto y último mes de ejecución, información que fue suministrada a esta Contraloría mediante radicado No. 2-2017-02378 del 12 de mayo de 2017.

La no presentación del mencionado informe, se constituye en incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estipuladas en los numerales que se puntualizan a continuación y que corresponden a la cláusula segunda del Convenio y en deficiencia de la supervisión al no exigir la presentación oportuna del mismo.

4. “Presentar ante la SDMujer las facturas y/o cuentas de cobro, además de los soportes financieros necesarios para la legalización del pago de los bienes y las actividades realizadas dentro de los primeros diez días calendario posteriores al mes vencido de las actividades realizadas”.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

6. *“Presentar mensualmente los informes de ejecución operativa (reporte mensual de seguimiento a las familias) y de ejecución financiera de las actividades convenidas para el desarrollo del convenio”.*

14 *“Entregar informes mensuales en medio magnético y físico del desarrollo del convenio donde se especifique el manejo administrativo, operativo, financiero, y técnico dentro de los cinco primeros días calendario del mes inmediatamente anterior, de acuerdo con las instrucciones de la SDM según el anexo técnico (soportes, base de datos en atención, servicios, expedientes, documentos financieros, documentos soportes de entrega de alimentos y elementos a las mujeres hijas e hijos)”*

Aunado a lo anterior, en el numeral 7.2 de la propuesta del Asociado - Informe Final se señaló: *“El Asociado enviará a la supervisión un ejemplar en medio físico y un (1) ejemplar en medio magnético del reporte final dentro de los 15 días hábiles siguientes de terminado el plazo del Convenio y el de sus prórrogas si las hubiere. La supervisión hará los comentarios pertinentes y solicitará las aclaraciones y ampliación de la información si es el caso, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del reporte final y habrá un plazo máximo de 10 días hábiles para su corrección o complementación.”*

Cabe destacar que no fue posible verificar el cumplimiento de los términos de la entrega del informe correspondiente a la ejecución del mes de julio por cuanto no obra en las carpetas del compromiso, documentos que den cuenta del recibo del mismo.

**Análisis de la Respuesta:** No son de recibo los argumentos de la Entidad respecto a la oportunidad en la presentación del informe financiero del mes de julio de 2016. En la observación formulada por este organismo de control se señala que se cursó solicitud del mencionado financiero del mes de julio de 2016, en virtud que en las nueve (9) carpetas del Convenio 083 de 2016, suministradas en el mes de febrero de 2016, no se encontraba el mencionado informe, pese a haber transcurrido siete (7) meses más del término en que debió ser radicado por parte del Asociado ante la Secretaría, de conformidad con las exigencias establecidas en el Convenio. En el supuesto que el mismo hubiese sido radicado en los términos convenidos entre el asociado y al Secretaría es procedente cuestionar las razones por las cuales dicho documento no se encontraba debidamente archivado en las respectivas carpetas del Convenio en el momento en que fue requerido.

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

**Respecto a la conformación de las carpetas del Convenio de Asociación No. 083 de 2016.**

En virtud que en las carpetas del Convenio 083 de 2016, no se encontraron los soportes de la hoja de vida de las personas que se vincularon a la planta de personal de la casa de acogida, mediante comunicación con radicado 1-2017-02159 del 21 de abril de 2017 de la SDMujer, se solicitó el suministro de las mismas; la entidad dio respuesta a este requerimiento mediante comunicación 2-2017-02145 del 25 de abril de 2017, adjuntando tres (3) carpetas; sin embargo, se evidenció que varios de estos soportes se presentaron en fotocopias ilegibles que impidieron la verificación oportuna de las mismas.

Así mismo, en la carpeta No. 3 a folio 429 del Convenio en mención, se incluyó un (1) CD que no contiene información y que de acuerdo con el orden cronológico de la documentación, corresponde a los soportes de las hojas de vida del personal que fue vinculado a la casa de acogida.

El día 11 de mayo de 2017, con ocasión de la solicitud de aclaración presentada por este organismo de control, la entidad procedió a la consecución de los documentos objeto de la presente observación, los que fueron suministrados por el Asociado en razón a que no se encontraban en la Secretaría. Adicionalmente, en las carpetas del Convenio no se encontró el Informe financiero que da cuenta de los gastos ocasionados por la ejecución del mes de julio de 2016, el que también tuvo que ser solicitado y fue suministrado por la entidad en un (1) CD que se adjuntó a la comunicación con radicado No. 2-2017-02378 del 12 de mayo de 2017.

No es de recibo que las carpetas del Convenio no contengan la totalidad de la información que da cuenta de su ejecución y que es de vital importancia para las verificaciones y análisis, tanto de la supervisión y demás otras dependencias de la entidad como de esta Contraloría, más teniendo en cuenta que dicha información para el caso de las hojas de vida, se produjo un año atrás y el informe financiero desde el mes de agosto de 2016.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Adicionalmente, en el numeral 12 de las actividades técnicas a cargo del contratista, contemplada en la cláusula segunda del convenio, se señaló: *“Manejar de manera segura todos los archivos y documentos que se generen en la casa de acogida de acuerdo con las especificaciones técnicas de gestión documental, los que deberán ser entregados en su totalidad una vez concluido el convenio”*. (subrayado fuera de texto).

Con base en lo anterior, es claro que la totalidad de la información que se generó en la casa de acogida debía estar bajo la custodia y administración de la SDMujer, más si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución de dicho Convenio finalizó el 31 de julio de 2016.

Por otra parte, en la carpeta 9 del Convenio a folio 1628 se encuentra la comunicación con radicado 3-2016-02119 del 28 de diciembre de 2016, suscrita por la Directora de Gestión Administrativa y Financiera, dirigido a la Directora de Contratación, cuyo asunto es *“Acta de entrega inmueble – contrato 083 de 2016”*, documento que no corresponde al Convenio de Asociación objeto de la presente observación.

Lo detallado en los párrafos anteriores permite evidenciar deficiencias en la supervisión del Convenio de Asociación 083 de 2016, al no conformar el expediente con la documentación producto de su ejecución, además contraviene lo establecido en los literales e y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y en el artículo 4 de la ley 594 de 2000, así mismo infringe lo establecido en la Circular 0012 del 15 de julio de 2016, expedida por la Secretaría Distrital de la Mujer, cuyo asunto consiste: *“Remisión de soportes de ejecución al expediente contractual y revisión previa de documentos para la firma de la Secretaría de Despacho”*, donde se conmina a los supervisores a hacer entregar las carpetas contractuales completas.

No obstante lo anterior, se advierte que se hizo entrega incompleta de la información correspondiente a la atapa contractual del Convenio objeto de la Auditoría.

Se transgrede lo dispuesto en los artículos 9 de la Ley 42 de 1993, 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), 2º y 3º de la Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, la Circular No. 014 del 31 de diciembre de 2015 de la Veeduría Distrital, cuyo tema central es precisamente, la UNICIDAD DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL y que en su parte final refiere: “De lo anterior se colige que la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

totalidad de documentos producidos por cualquier entidad en las fases precontractual, contractual y post contractual, deben estar integrados en un solo expediente, no solo para garantizar los fines señalados en el citado artículo 36 de la Ley 1437, sino para facilitar la vigilancia de los organismos de control -y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2° de la Ley 1712 de 2014 (...) que dispone: "*Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.*" y, en particular, para que se materialice el de calidad de la información previsto en el artículo 3 ibídem: "*... Toda la información de interés Público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*"

**Análisis de la Respuesta:** No se acepta la respuesta de la Secretaría. Tal como se señaló en el Informe Preliminar, en mayo de 2017 este organismo de control, tuvo que solicitar la presentación de dichos documentos por cuanto 10 meses después de terminado el plazo de ejecución del Convenio de Asociación, 31 de julio de 2016; no se encontraban en las carpetas correspondientes, por tanto este aspecto se confirma como parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**No cumplimiento del término establecido para solicitar la liquidación del Convenio**

En el numeral 16 del párrafo de la Cláusula Séptima, se dispuso que una vez terminado el Convenio (31 de julio de 2016), el supervisor debía solicitar la liquidación del compromiso, dentro de los dos meses siguientes a su terminación, con el fin de verificar los gastos realizados; no obstante, no se encontró documento suscrito por la supervisión donde solicite la liquidación del Convenio y a la fecha de corte de la presente Auditoría de Regularidad, mayo de 2017, este acuerdo de voluntades no ha sido liquidado.

**Análisis de la Respuesta:** La ejecución del Convenio 083, terminó el 31 de julio de 2016 y como se señala en el presente informe, se estipuló como obligación del supervisor solicitar su liquidación dentro de los dos meses siguientes a esa fecha, esto es 30 de septiembre de 2016, sin embargo, en la respuesta de la entidad de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

junio de 2017, no se anexaron documentos que soporten las gestiones adelantadas por el supervisor en cumplimiento de dicha responsabilidad, por tanto este aspecto se confirma como parte del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Lo relacionado con la no existencia de soporte documental mediante el cual se designó el apoyo a la supervisión, se retira del Informe de Auditoría en virtud que en la respuesta de la entidad se adjuntó el documento mediante el cual se designó el apoyo a la supervisión del Convenio 083 de 2016.

Las falencias detalladas anteriormente contravienen lo establecido en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, el clausulado del Convenio en los aspectos ya mencionados, los literales a, b, c, d, e y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el Manual de Contratación de la SDMujer y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Estas deficiencias se pueden atribuir entre otros a sobrecarga de trabajo del funcionario designado como supervisor, desconocimiento de las funciones del supervisor, mayor conocimiento del asociado en el manejo administrativo de la casa de acogida, deficientes verificaciones de los documentos que hacen parte integral del Convenio y demora en la entrega y en la compilación de la información que da cuenta del Convenio.

Finalmente, en cada uno de los aspectos que se contemplaron y con base en la respuesta de la entidad al Informe Preliminar de Auditoría, se describieron las razones por las cuales esta observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por tanto, será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*2.1.3.16 Hallazgo Administrativo por inconsistencia respecto a la cuenta donde se consignarían los desembolsos del Convenio 83 de 2016*

En el párrafo tercero- Manejo de Recursos, de la Cláusula Quinta: Forma de Desembolso del Convenio de Asociación No. 083 de 2016, suscrito con la Corporación Orientar para Crecer, se señaló: *“El valor de los desembolsos a que se refiere en la presente cláusula, serán cancelados en la forma prevista mediante consignación en la cuenta de ahorros No. 075-06989-8 del BANCO AV VILLAS, cuyo titular es la ASOCIACIÓN, según consta en Certificación de fecha 24 de noviembre de 2014”*, subrayado fuera de texto.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Verificada la certificación señalada en el párrafo tercero, que se encuentra a folio 220, del Convenio, se evidencia que el número de cuenta mencionado, corresponde a una cuenta corriente de esa entidad bancaria.

No obstante, constatadas las órdenes de pago y los extractos bancarios, se evidenció que los desembolsos se realizaron a la cuenta de ahorros Rentavillas No. 075070276 del Banco AV Villas.

Esta situación permite evidenciar deficiencias de control en la elaboración del texto del Convenio y genera confusión, lo que a su vez puede ocasionar que se incurra en errores en el análisis tanto de la entidad como del organismo fiscal, siendo responsabilidad del sujeto de control el contenido de la información suministrada.

Cabe mencionar que mediante comunicación del 12 de mayo de 2016, suscrita por la Directora de Derechos y Diseño de Políticas y enviada a la Subsecretaria de Gestión Corporativa, la cual se anexo a la respuesta enviada a la Contraloría con radicado No. 2-2017-02387; se señala que se hace entrega de un CD donde se encuentran los extractos de dos (2) cuentas reportadas por la Corporación Orientar para Crecer, para los meses de ejecución del Convenio 083 de 2016, que corresponden a los números: 023108516 y 075070276, sin embargo, esta última la única cuenta a la cual la entidad consignó los recursos del Convenio 083 de 2016.

Lo descrito infringe lo establecido en el literales a., d, y e., del artículo 2 de la ley 87 de 1993.

**Análisis de la Respuesta:** La entidad acepta los observado al mencionar que por error involuntario que se relaciona con que la cuenta referida en la minuta del contrato, se detalló como cuenta de ahorros a la que le correspondía el No. 075-06989-8 del Banco AV Villas, lo cual generó una inconsistencia, ya que su modalidad efectivamente era de tipo corriente; por tanto se ratifica como hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

2.1.3.17 *Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$8.046.111 por: Mayor valor pagado al no gestionar ante la empresa Codensa el cambio de uso del Predio donde funcionó la Casa de Acogida, lo que generó el pago de la Contribución Aporte del 20% sobre el valor facturado; sobrecosto en el aporte de la*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*SDMujer por no realizar estudios de mercado - variable talento humano – y; por el pago por concepto de revisión fiscal el que no se contempló en la estructura de costos, del Convenio de Asociación No. 83 de 2016.*

Caso 1. Mayor valor pagado en cuantía de CUATROCIENTOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$400.761) por no gestionar ante la empresa Codensa el cambio de uso del Predio donde funcionó la Casa de Acogida, lo que generó el pago de la Contribución Aporte del 20% sobre el valor facturado.

Dentro de los documentos soporte del Convenio de Asociación, se encuentran los pagos de servicios públicos, entre éstos las facturas por concepto de Servicio de Energía Eléctrica canceladas durante la ejecución del Convenio, con los que se evidencia el cobro y pago de la “Contribución del 20% Sobre el Valor Facturado”, incluido en las facturas del servicio de energía eléctrica, por cuanto el predio donde funcionó la Casa de Acogida tenía uso comercial.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se evidencia en los documentos soportes del Convenio que Secretaría Distrital de la Mujer gestionara ante la empresa comercializadora del servicio público domiciliario, el cambio de destino del inmueble pasando de uso comercial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado para la ejecución del Convenio.

Dadas estas circunstancias, este equipo auditor considera que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, se ha generado un daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de \$400.761, valor que resulta de la suma de los valores por concepto de contribución en el servicio de energía eléctrica, durante el tiempo de ejecución del Convenio de Asociación No. 083 de 2016, como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 26  
CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO  
PAGO CONTRIBUCIÓN SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA  
CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 083 de 2016**

Cifras en Pesos

No. FACTURA	PERÍODO FACTURADO	VALOR FACTURA	V/R CONTRIBUCIÓN ENERGÍA	ORDEN DE PAGO	FECHA
426678424-8	10/03/2016	660.053	110.009	262	26/04/2016

124

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	11/04/2016				
429573588-0	11/04/2016 11/05/2016	606.656	101.109	454	25/05/2016
432458197-9	11/05/2016 10/06/2016	563.753	93.959	652	17/06/2016
435432466-1	10/06/2016 11/07/2016	574.106	95.684	828	12/07/2016
			400.761		

Fuente: Carpetas Convenio de Asociación No. 083 de 2016- SDMujer

Así mismo, con la verificación de las facturas expedidas por la empresa Codensa se desprende que el uso o destino del predio tomado en arriendo para el funcionamiento de la Casa de Acogida, está clasificado por la Empresa comercializador del servicio de Energía como: Uso comercial; por tanto, está obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3 y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Se precisa que la SDMujer, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital No. 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión (...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía*” como reza en el Acuerdo de creación.

Como se evidencia, esta entidad distrital no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial y/o comercial y su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la Casa de Acogida. Igualmente este sujeto de control, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliario que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

contribución por ley, está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala *“...hay que tener presente que el cambio de uso del suelo no se realiza predio a predio por efecto del arrendamiento, en el momento en el que se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial no existía la Secretaria Distrital de la Mujer.*

*La entidad actualmente está participando de las discusiones frente a la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial y la definición del Plan Maestro de bienestar social, lo que seguramente permitirá tener en cuenta las recomendaciones planteadas por el equipo auditor”*

Es importante aclarar que las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiendo por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial, es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría del inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, artículo 152 de la Ley 142 de 1994.<sup>29</sup>

Para el caso en estudio donde la SDMujer contrata con una corporación sin ánimo de lucro, actividades propias para el funcionamiento de la casa de acogida y donde el asociado se ve abocado a subcontratar el arrendamiento de un inmueble para alojar temporalmente a la población objetivo, sufragando el valor de los cánones de arrendamiento con recursos del tesoro, le es dable a la entidad estatal, al asociado y al arrendador, solicitar el cambio de uso y estratificación del inmueble ante las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y artículo 152 de la Ley 142 de 1994, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes*

---

<sup>29</sup> “Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto que la Ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*deben velar porque los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene este caso como parte del hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$400.761 el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 2: Sobrecosto en los aportes de la SDMujer por no realizar estudios de mercado - Variable Talento Humano en cuantía de SIETE MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$7.045.350)M/LV.

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del Convenio de Asociación 083 de 2016, éste se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en el “(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403 de 1992”. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de que trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>30</sup>. “El gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia”.

---

<sup>30</sup> Artículo 355 inciso 2º “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentará la materia”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En el ítem 4 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita, se estableció el valor estimado, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$280.178.594, discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer: \$223.880.314 en dinero y \$24.173.280 en especie y aportes del asociado \$32.125.000.

Igualmente, en el numeral 2, “Especificaciones del equipo que realiza la atención interdisciplinaria” del anexo técnico, folio 39, se definieron las especificaciones del equipo que realiza la atención interdisciplinaria, donde se determinó que en la casa de acogida se garantizaría la presencia de un equipo interdisciplinario para atender hasta 30 personas, con el propósito de promover los derechos de las mujeres niños y niñas, contribuyendo a la construcción de ámbitos familiares protectores y seguros para todas/os sus integrantes, en los que se garanticen los derechos humanos.

El Equipo de Trabajo se conformó por: Coordinadora, técnica de apoyo, pedagoga, auxiliar de pedagogía, sicóloga, nutricionista, auxiliares de enfermería, entre otros. Para estas dos últimas se estableció una asignación salarial mensual de tres millones ciento veinte mil pesos (\$3.120.000) y un millón novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$1.985.000), respectivamente.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaría tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013; para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo; para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, “*Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016*”; estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa de Acogida como se denota a folios 41, 86 y siguientes de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin percatarse que las actividades que se realizan en la Casa de Acogida son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer e igualmente, sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la Red Pública de Salud.

Para el caso en examen es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(…) Liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital”*, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y /o casa de acogida, entre otros.

La estructura de costos - variable talento humano, se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, contratación que hace directamente para su funcionamiento. De la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría para cumplir la misión, visión y objeto social, entre los técnicos y profesionales, no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicio o nombramiento de provisionales o funcionarios de planta, para que ejerzan funciones asistenciales de auxiliares de enfermería y nutricionista de manera específica, puesto que no es de la misionalidad de la entidad; no obstante, se advierte que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial en el sector salud, a fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El Equipo Auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal- SIVICOF, revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud del Distrito Capital, de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial, suscritos en la vigencia de 2016, tales como los de los Hospitales: Centro Oriente IINA ESE, Bosa II NA ESE, Del Sur I NA ESE, El Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA; con el fin de confrontar

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

los honorarios determinados en la Resolución 13 de 2016, proferida por la SDMujer para el nivel administrativo, utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de Prestación de servicios en las entidades estatales citadas, como nutricionistas y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el Anexo 1.

Al cotejar la información del Anexo 1, indudablemente se determina un sobrecosto en el presupuesto de la variable - honorarios talento humano, para calcular los aportes de la SDMujer al Convenio, destinados al personal de la salud que laboró en la Casa de Acogida, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del Convenio y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicios de salud habilitados por la Secretaría de Salud, se observa que las actividades propias de auxiliares de enfermería y nutricionista son más complejas, dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender en desarrollo de sus funciones.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Honorarios Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las auxiliares de enfermería en un 41.33% equivalente a \$580.503 mensual por cada una y para la nutricionista un 2.13% equivalente a \$64.991 mensuales, como se evidencia a continuación:

**CUADRO 27**  
**SOBRECOSTO APORTES SECRETARÍA DE LA MUJER**  
**VARIABLE TALENTO HUMANO**

Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	PROMEDIO ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE HONORARIOS MENSUALES TALENTO HUMANO _ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
AUXILIAR DE ENFERMERIA	1.404.497	1.985.000	<b>580.503</b>	41,33%
NUTRICIONISTA	3.055.009	3.120.000	<b>64.991</b>	2,13%

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 083-2016 y papeles de trabajo equipo auditor

Precisa el Equipo Auditor que la SDMujer desembolsó los recursos para el funcionamiento de la casa de acogida de conformidad con lo dispuesto en los estudios previos y en la cláusula quinta del Convenio de Asociación No. 083 de 2016, que es del siguiente tenor:

- Un primer desembolso hasta del 33.33% del valor del convenio equivalente a \$74. 626. 771 a través de la orden de pago No. 262 del 26 de abril de 2016. (f. 275. C 2.
- Un segundo desembolso al primer mes de ejecución por el 33.33% esto es la suma de \$74.626.771, el que se realizó con orden de pago No. 454 del 25 de mayo de 2016, por valor de \$71.478.696 f .465- C3
- Un tercer desembolso al segundo mes de ejecución hasta el 33.33% del total de los recursos aportados por la SDMujer, por la suma de \$74.626.771, que se realizó con orden de pago No. 652 del 17 de junio de 2016, por \$64.314.770 f. 783 C 4.
- Cuarto desembolso (Adición) por la suma \$74.626.771, que se realizó con orden de pago No. 828 del 12 de julio de 2016, por valor de \$66.249.768 f. 1119 C 6.

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: siete millones cuarenta y cinco mil trescientos cincuenta pesos (\$7.045.350). resultado de la diferencia entre el promedio de mercado de la red de salud y el valor mensual devengado, por el número de meses de ejecución del Convenio y por el número de personas contratadas para desempeñarse como auxiliar de enfermería y nutricionista, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 28**  
**CONSOLIDADO CÁLCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Cifras en Pesos

CARGO	No. DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	PLAZO DE EJECUCIÓN *	DIFERENCIA
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1.985.000	1.404.497	580.503	3.9	6.791.885
NUTRICIONISTA	1	3.120.000	3.055.009	64.991	3.9	253.465
<b>TOTAL</b>						7.045.350

Fuente. Papeles de trabajo- Equipo auditor

\*Se calculó teniendo en cuenta que en el mes de abril se pagaron 27 días, por cuanto la ejecución del Convenio inició el 4 de abril y terminó el 31 de julio de 2016.

**Análisis de la respuesta:** El reparo que hizo la Contraloría versa sobre la no elaboración de estudios de mercado para determinar el costo de la variable talento humano y no sobre la necesidad de la contratación de un equipo interdisciplinario para la atención integral de las mujeres acogidas, pues la Resolución 1895 de 2008, expedida por el Ministerio de Salud es clara en señalar que se debe contar con un equipo interdisciplinario para la prestación de servicios y para la atención en salud, se debe habilitar dicho servicio.

Al punto, es necesario traer a colación apartes del pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el deber de las entidades estatales de elaborar unos estudios



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de mercado del sector<sup>31</sup>. *“... no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”, pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración”.*

Es de resaltar que en los estudios previos al Convenio se determinó por la entidad contratante que los costos de la variable talento humano estaban sujetos a la Resolución No. 013 de 2016, *“Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”.*

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa de acogida, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: *“(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”.*

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

*Por lo tanto, los argumentos esgrimidos por la entidad no son de recibo por esta Contraloría, y se mantiene este caso como parte del hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.*

Caso No. 3. Pago por concepto de revisión fiscal el cual no se contempló en la estructura de costos del Convenio No. 083 de 2016 por SEISCIENTOS MIL PESOS (\$600.000).M/LV

Verificados los soportes de los gastos del mes de julio de 2016, se detectó que se incluyó el pago por concepto de servicios de revisión fiscal, por valor de \$600.000, el que no estaba contemplado en la estructura de económica del Convenio, ni en la propuesta de la Corporación, recursos que fueron erogados con cargo a los aportes en dinero de la SDMujer.

Aspecto que permite concluir la inobservancia del numeral 2 del párrafo cuarto de la cláusula quinta del Convenio Forma de Pago se estableció: *“Los recursos del Convenio no podrán ser destinados para ningún fin diferente al establecido dentro del presupuesto y por lo tanto deberá ser estrictamente ejecutados por el ASOCIADO en la forma acordada en el Convenio”*

Los tres (3) casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de OCHO MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO ONCE PESOS (\$8.046.111) M/LV, durante la ejecución del convenio, dadas las deficiencias en su planeación por cuanto: (i) no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer variable talento humano, ajustado a los precios de mercado, (ii) por no gestionar el cambio de uso del inmueble donde funcionó la casa de acogida ante la Empresa de Energía Eléctrica y (iii) por no objetar el pago de un costo que no se contempló en el Convenio.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: *“... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: VI los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”*

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine claramente la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

Lo anterior vulnera presuntamente lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, los literales a), b), y d) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la Respuesta:** la Secretaría acepta lo observado al señalar: *“... la supervisión del convenio cuenta con las correspondientes observaciones relacionadas con la erogación por concepto de revisión fiscal, la cual concuerda en reconocer que el mismo no se encuentra contemplado en la estructura de costos del Convenio No. 083 de 2016, razón por la cual se realizarán las acciones pertinentes en el proceso de liquidación que se viene adelantando”,* por tanto este caso No. 3 se confirma como parte del hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y jurisdicción Coactiva de esta Contraloría, a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Una vez analizadas las respuestas de la entidad se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, conformada por tres casos que dieron origen a la pérdida de recursos en cuantía de \$8.046.111 M/LV.

Compromiso:	Convenio de Asociación No. 389 de 2014
Asociado:	CORPORACION ORIENTAR PARA CRECER NIT. 900085682-2
Naturaleza:	Convenio de Asociación
Suscripción:	3 de diciembre de 2014
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos con el fin de poner en operación y mantenimiento (1) casas refugio para la atención a Mujeres Víctimas de violencia sus hijos e hijas”</i>
Valor inicial:	El valor total de este compromiso contractual fue de setecientos cuarenta y cinco millones seiscientos dieciocho mil noventa y dos pesos (\$745.618.092) pesos M/LV discriminados así: la Secretaría aporta para este convenio seiscientos diez mil pesos (\$610.000.000) M/LV y ORIENTAR PARA CRECER, la suma de ciento treinta y cinco millones seiscientos dieciocho mil cien pesos (\$135.618.100) como contrapartida.
Adición No.1:	\$350.970.062
Plazo:	6 meses o hasta agotar recursos contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio entre las partes, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del convenio.
Prorroga No.:	6 meses o hasta agotar recursos
Fecha Inicio:	16 de diciembre de 2014
Terminación	
Inicial:	16 de diciembre de 2015 o hasta agotar recursos
Supervisor:	Directora de eliminación de violencia contra las mujeres y Acceso a la Justicia
Liquidación:	Sin liquidar

**2.1.3.18** *Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$24.725.469, por: Mayor valor pagado al no Gestionar ante la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá el*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Cambio de Uso del Predio donde funcionó la casa de refugio, lo que generó el Pago de Aportes sobre del Valor Facturado; sobrecosto en el aporte de la SDMujer por no realizar estudios de mercado - variable talento humano –Convenio de asociación No. 389 de 2014.*

*Caso No. 1. Mayor valor pagado en cuantía de UN MILLÓN SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$1.794.937) Por no Gestionar ante la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá el Cambio de Uso del Predio donde funcionó la casa de refugio, lo que generó el Pago de Aportes sobre del Valor Facturado.*

La Secretaría Distrital de la Mujer celebró el Convenio de Asociación No. 389 del 3 de diciembre de 2014, con la CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER, cuyo objeto contractual se enmarcó en “Aunar esfuerzos con el fin de poner en operación y mantenimiento (1) casas refugio para la atención a Mujeres Víctimas de violencia sus hijos e hijas”, con un plazo de ejecución inicial de seis (6) meses o hasta agotar recursos, contados a partir del acta de inicio entre las partes, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del convenio. El valor total de este compromiso contractual fue de setecientos cuarenta y cinco millones seiscientos dieciocho mil noventa y dos pesos (\$745.618.092) pesos M/LV discriminados así: la Secretaría aporta para este convenio seiscientos diez mil pesos (\$610.000.000) M/LV y LA CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER, la suma de ciento treinta y cinco millones seiscientos dieciocho mil cien pesos (\$135.618.100) como contrapartida.

Dentro de los documentos soportes del contrato citado se encontró pagos de facturas por concepto de acueducto canceladas durante la ejecución del Convenio de Asociación No. 389 de 2014, donde se avizora el aporte sobre el cargo fijo no residencial, consumo no residencial (m3), en las facturas de Acueducto y alcantarillado, que corresponden al uso del inmueble comercial estrato 3.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se evidencia en los documentos soportes del convenio que SDMujer haya solicitado ante la empresa comercializadora del servicio público domiciliario, el cambio de destino del inmueble de uso comercial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado para la ejecución del convenio. Dadas estas circunstancias, este equipo auditor considera que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 610

de 2.000, se ha generado un daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de **\$1.794.937**, valor que resulta de sumar los dos los valores por concepto de contribución como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 29**  
**CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO**  
**CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 389 DE 2014**

Cifras en pesos

NO DE FACTURA	PERIODO FACTURADO	VALOR DE LA FACTURA	PAGO CONTRIBUCIÓN ACUEDUCTO	PAGO CONTRIBUC. ALCANTARILLADO	TOTAL CONTRIBUC.	ORDEN DE PAGO	FECHA DE ORDEN DE PAGO
37454943814	06/01/2015 a 06/03/2015	1,399,590.00	277,221.00	169,085.00	446,306.00	3309	25/04/15
9017416711	07/03/2015 a 05/05/2015	1,552,850.00	308,166.00	188,036.00	496,202.00	4031	13/07/15
28547175613	06/05/2015 a 3/07/2015	1,363,350.00	275,780.00	168,193.00	443,973.00	2413	11/09/15
2841738111	04/07/2015 a 01/09/2015	1,289,266.00	253,757.00	154,699.00	408,456.00	3361	13/11/15
<b>TOTAL DETRIMENTO</b>					<b>1,794,937.00</b>		

Fuente: Convenio de Asociación No. 389 de 2014

Así mismo, de la verificación de las facturas expedidas por la empresa de Acueducto de Bogotá se desprende que el uso o destino del predio tomado en arriendo para el funcionamiento de la casa refugio para la atención a Mujeres Víctimas de violencia sus hijos e hijas, la que está clasificada por la Empresa comercializador del servicio de Acueducto como de uso comercial estrato 3, por tanto, está obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Se precisa que la SDMUJER, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión (...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía” como reza en el Acuerdo de creación.

Como se evidencia, esta entidad distrital, no, desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la casa refugio. Igualmente este sujeto de control, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliario que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

**Análisis de respuesta:** La respuesta dada por el sujeto de control no es congruente con lo observado; sin embargo, se retoma el análisis de observaciones similares en los siguientes términos:

*La SDMujer señala que “...en los hallazgos relacionados con el cambio de uso del suelo por servicios públicos, no se configura ninguno de los elementos del daño patrimonial al Estado señalados en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, ni el incumplimiento a los deberes de los empleados públicos previstos en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, porque, se reitera, primero, no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones, segundo no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo, y tercero la contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*

Respecto a: “...no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones”, es importante mencionar que las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiéndose por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

En igual sentido existe normativa con relación a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado que clasifica los inmuebles para determinar el uso y la tarifa en: comercial, residencial, especial e industrial. Decreto No. 229 de 2002, “Por el cual se modifica el decreto 302 de 2002”, Decreto No.1713 de 2013, reglamentarios de la Ley 142 de 1994.”

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría de su inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para el caso en estudio la SDMujer en calidad de arrendataria del inmueble donde funciona su sede principal y demás contratos de arrendamiento observados, así como los inmuebles donde funcionan las casas refugio o de acogida, suscritos con entidades sin ánimo de lucro, por tener un tratamiento especial, debían solicitar ante las empresas prestadoras del servicio



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

el cambio de uso y estratificación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración, con lo cual se rebate la segunda consideración esbozada en la respuesta de la entidad: *“no existe ninguna norma que obligue a la entidad a hacer la solicitud de cambio de uso del suelo”*.

Finalmente, la SDMujer asevera: *“La contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*, enfatiza este organismo de control que los recursos destinados al funcionamiento de la Secretaría Distrital de la Mujer se afectaron reconociendo los aportes y/o contribuciones sobre el valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado de los inmuebles ya mencionados.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque • los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.*

Además en el mencionado radicado se señala: *“En dicho concepto se observa que, el Concejo de Estado tomó como de punto partida del análisis efectuado, las normas Constitucionales que regulan el control fiscal, haciendo énfasis en el esquema del control fiscal planteado en la Constitución de 1991, en el cual cambia la modalidad del control, toda vez que de un análisis numérico se pasa al análisis de la gestión, es decir a evaluar el manejo de los fondos públicos en forma integral bajo el amparo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.*

*Igualmente adujo el Consejo de Estado que el daño no debe valorarse en abstracto, sino que la evaluación debe realizarse frente a los recursos públicos en concreto y*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*del funcionario que estaba a cargo de su manejo, es decir, el daño se produce por el pago de la contribución y aporte sobre el valor facturado de los servicios públicos domiciliarios como comercial para subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3.”*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3; omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para el funcionamiento de la sede principal y de las casa refugio y acogida, donde la entidad debe procurar que con su gestión fiscal se optimicen los recursos.

*Caso No. 2: Sobrecosto en los aportes de la SDMujer por no realizar estudios de mercado en la variable talento humano en cuantía de VEINTIDOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$22.930.532) M/LV.*

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del convenio de asociación 389 de 2014, este se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en él *“(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403 de 1992”*. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de qué trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>32</sup>. *“El gobierno, en los niveles nacional, departamental, Distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentara la materia”*

---

<sup>32</sup> *Artículo 355 inciso 2º “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En el ítem 4 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita se estableció el valor estimado del convenio, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$745.618.092 discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$610.000.000 y aportes del asociado \$135.618.100.

Igualmente se determinó en el numerales 6.3.2.1.2, anexo técnico ítem 6°, que para desarrollar el convenio requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa de Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas para la recuperación física y mental de las mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y la parte asistencial, tales como coordinadores técnicos, abogados, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliares de pedagogía, enfermeras, Auxiliares de enfermería y nutricionista con una asignación mensual para los tres últimos \$3.000.000, \$1.800.000 y \$3.000.000, respectivamente en donde se exigió la experiencia profesional y laboral del equipo de trabajo.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaría de la Mujer tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013, para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo; para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa de Refugio como se denota a folios 21 al 25 y siguientes de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal buscando que el precio sea el adecuado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la RED pública de salud.

Para el caso en examen, es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(…) liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de mujeres y equidad de género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía el*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Distrito Capital*”, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y /o casa de acogida, mujeres víctimas de la violencia familiar entre otras, quienes llegan en virtud de la medida de protección Ley 1257 de 2008, para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía y se reconozcan como personas sujetos de derechos y obligaciones.

La estructura de costos – Variable Talento Humano, se desprende que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial del sector salud con fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos, y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El Equipo Auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF de la Contraloría de Bogotá D.C revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud del Distrito Capital, de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial suscritos en la vigencia de 2014, tales como los de los Hospitales: Centro Oriente IINA ESE, Bosa II NA ESE, Del Sur I NA ESE, el Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Hospital Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA, con el fin de confrontar los honorarios determinados en la propuesta presentada por la corporación Orientar para crecer de los contratos de prestación de servicios suscritos para la enfermera, auxiliares de enfermería y nutricionista, donde se denota que estos últimos están por encima del mercado laboral como se observa en el Anexo 3.

Al cotejar la información del Anexo 3 indudablemente se determina un sobre costo en el presupuesto de la variable - honorarios talento humano, para calcular los aportes de la SDMujer al convenio, destinados al personal de la salud que laboró en la casa de refugio, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2º de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del convenio y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicios de salud habilitados por la Secretaria de Salud, se observa que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender en desarrollo de sus funciones.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Honorarios Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras el sobre costo se determina en 48.63%, equivalente a \$981.586 mensual, el de las auxiliares de enfermería en un 22.40% equivalente a \$329.412 mensual y para las nutricionistas un 8.25% equivalente a \$228.695 mensual, los anteriores valores por el plazo de ejecución contractual como se evidencia a continuación.

**CUADRO 30  
SOBRECOSTO EN LA CONTRATACIÓN**

Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	PROMEDIO ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE HONORARIOS TALENTO HUMANO _ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
ENFERMERA	2,018,414	3,000,000	<b>981,586</b>	48.63%
AUXILIAR DE ENFERMERIA	1,470,588	1,800,000	<b>329,412</b>	22.40%
NUTRICIONISTA	2,771,305	3,000,000	<b>228,695</b>	8.25%

Fuente: SIVICOF, estudios previos convenio 389 de 2014 y análisis equipo auditor

Precisa el equipo auditor que la SDMujer desembolse los recursos para el funcionamiento de la casa refugio de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.4 de los estudios previos y en la cláusula sexta del convenio de asociación relacionada a continuación:

**CUADRO 31**  
**PAGOS REALIZADOS CONVENIO DE ASOCIACIÓN 389 DE 2014**

Cifras en pesos

ORDEN PAGO	FECHA O.P	VALOR BRUTO
3164	Dic. 31 de 2014	100,000,000
3794	Marzo 26 de 2015	75,561,604
3909	Abril 24 de 2015	117,236,218
3942	Mayo 13 de 2015	83,859,303
4001	Junio 19 de 2015	98,672,266
4031	Julio 13 de 2015	94,880,851
4070	Agosto 19 de 2015	39,789,758
1972	Agosto 19 de 2015	43,506,674
2413	Septiembre 11 de 2015	86,457,456
2906	Octubre 9 de 2015	88,037,760
3361	Noviembre 13 de 2015	95,010,756
3928	Diciembre 14 de 2015	31,884,109
<b>TOTAL PAGOS</b>		<b>954,896,755</b>

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 389 de 2014 y análisis equipo auditor

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: VEINTIDOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$22.930.532) M/LV resultado de la diferencia entre el promedio de mercado de la red de salud y el valor mensual devengado, por el número de meses de ejecución del convenio y por el número de personas contratadas para desempeñarse como enfermera, auxiliar de enfermería y nutricionista, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 32**  
**CUADRO CONSOLIDADO CÁLCULO DE DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Cifras en Pesos

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	PLAZO DE EJECUCION DEL CONVENIO	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	3,000,000	2,018,414	<b>981,586</b>	10.43	10,237,942
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1,800,000	1,470,588	<b>329,412</b>	10.43	10,307,301
NUTRICIONISTA	1	3,000,000	2,771,305	<b>228,695</b>	10.43	2,385,289
<b>TOTAL</b>						<b>22,930,532</b>

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 389 de 2014 y análisis equipo auditor

El plazo de ejecución se calculó teniendo en cuenta que el mes de noviembre de 2015 se pagó 13 días.

**Análisis de la respuesta:** El reparo que hizo la Contraloría versa sobre la no elaboración de estudios de mercado para determinar el costo de la variable talento humano y no sobre la necesidad de la contratación de un equipo interdisciplinario para la atención integral de las mujeres acogidas, pues la Resolución 1895 de 2008, expedida por el Ministerio de Salud es clara en señalar que se debe contar con un equipo interdisciplinario para la prestación de servicios y para la atención en salud se debe habilitar dicho servicio.

Al punto es necesario traer a colación apartes del pronunciamiento del Consejo de Estado en relación con el deber de las entidades estatales de elaborar unos estudios d mercado del sector[1] *“... no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”, pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración”.*

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: *“(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”.*

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.<sup>33</sup>

Los casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de VEINTICUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE (\$24.725.469), dadas las deficiencias en la planeación del Convenio por cuanto: (i) no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SD Mujer variable talento humano, ajustado a los precios de mercado, y (ii) por no gestionar el cambio de uso del inmueble donde funcionó la casa de refugio ante la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá. Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: *“... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: VI los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”*

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

Lo anterior vulnera lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3 de la ley 152 de 1994, los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002,

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Una vez analizados los argumentos expuestos por el Sujeto de Control, tanto en el caso 1 como en el caso 2, éstos no desvirtúan lo observado, por lo que se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$24.725.469, por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Convenio de Asociación No. 403 de 2016

Asociado: Instituto Distrital de las Artes NIT900413030

Contratista: Secretaría Distrital de la Mujer

Naturaleza: Convenio Interadministrativo

Suscripción: 26 de septiembre de 2016

Objeto: *“Aunar esfuerzos Administrativos, Financiero y técnicos entre la SECRETARIA e IDARTES para promoción del derecho a una cultura libre de sexismo así como para la visibilización de los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidades en el marco del plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género, de conformidad con el anexo técnico y cuadro de presupuesto.”*

Valor inicial: El valor total del convenio es hasta por la suma de \$424.649.402 incluidos los impuestos a que haya lugar de conformidad con lo señalado en el cuadro de presupuesto anexo a este documento” de los cuales la SDMujer aportará \$348.377.250 e IDARTES la suma de \$76.272.152.

Plazo inicial: Desde 26 de septiembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016

Prórroga : Hasta el 28 de febrero de 2017

Fecha Inicio: 26 de septiembre de 2016

Terminación: 28 de febrero de 2017

Supervisor: Directora de Enfoque Diferencial

Liquidación: sin liquidar

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**2.1.3.19** *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión por la no elaboración y presentación de informes, Convenio No. 403 de 2016.*

Una vez verificado el expediente que conforma el convenio Interadministrativo No. 403 de 2016 suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer e IDARTES cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos Administrativos, Financiero y técnicos entre la SECRETARIA e IDARTES para promoción del derecho a una cultura libre de sexismo así como para la visibilización de los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidades en el marco del plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género, de conformidad con el anexo técnico y cuadro de presupuesto”*, se evidenció deficiencias en la supervisión toda vez que no se elaboraron y presentaron informes por el supervisor designado por la Secretaría, donde diera cuenta de cada uno de los eventos y actividades realizados en cumplimiento del plan de trabajo trazado para la ejecución del convenio, más aún cuando este es ejecutado por diferentes empresas subcontratadas por IDARTES.

Mediante comunicación con radicado No. 2-2017-02158 del 26 de abril de 2017, la entidad da respuesta a la solicitud de aclaración cursada por esta Contraloría, señalando que no es obligatorio que en los expedientes contractuales, se encuentre un documento denominado Informe de Supervisión, toda vez que pueden existir muchas maneras en que el supervisor realice el citado seguimiento; no obstante en los numerales 9, 14 y 15 de la cláusula séptima- Supervisión, es clara la exigencia de la elaboración y presentación de estos informes.

Lo anterior incumple lo establecido en el numerales 9,14 y 15, párrafo único de la cláusula séptima del Convenio interadministrativo 403 de 2016 del mismo, concordante con el numeral II, Literal b), numeral 4.4.1, Capítulo cuarto del Manual de Ccontratación expedido por la SDMujer y adoptado mediante Resolución 224 del 9 de junio de 2016.

Se transgrede lo dispuesto en los artículos 9 de la Ley 42 de 1993, 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), 2º y 3º de la Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, la Circular No. 014 del 31 de diciembre de 2015 de la Veeduría Distrital, cuyo tema central es precisamente, la UNICIDAD DEL EXPEDIENTE

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

CONTRACTUAL y que en su parte final refiere: “De lo anterior se colige que la totalidad de documentos producidos por cualquier entidad en las fases precontractual, contractual y post contractual, deben estar integrados en un solo expediente, no solo para garantizar los fines señalados en el citado artículo 36 de la Ley 1437, sino para facilitar la vigilancia de los organismos de control -y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2° de la Ley 1712 de 2014 (...) que dispone: *“Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.*” y, en particular, para que se materialice el de calidad de la información previsto en el artículo 3 ibídem: *“... Toda la información de interés Público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”*

**Análisis de la respuesta:** La respuesta dada por la entidad no desvirtúa la observación formulada por este ente de control toda vez que, no obstante, la expedición del certificado de supervisión soporte de los pagos efectuados, este no constituye informes mediante los cuales el supervisor da cuenta del avance del convenio en términos técnicos administrativos y financieros como lo establece expresamente el clausulado del mismo el cual es de obligatorio cumplimiento.

Por lo expuesto, se mantiene la observación y se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Contrato:	Convenio de asociación No. 376/ 2016
Naturaleza:	Convenio de Asociación
Suscripción:	13 de septiembre de 2016
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre la SDMujer y la fundación FUNDAC, para poner en operación y mantener una casa refugio para la atención a mujeres víctimas de violencia sus hijos e hijas.”</i>
Valor inicial:	\$475.203.500, aportes de la Secretaría de la Mujer \$420.000.000, aportes Asociado FUNDAC \$55.203.500
Asociado:	Fundación de Apoyo Comunitario FUNDAC NIT.860.515.275- 1

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Plazo de Ejecución: Desde la suscripción del acta de inicio hasta el 31 de diciembre de 2016

Fecha Inicio: 15 de septiembre de 2016.

Terminación Inicial: 31 de diciembre de 2016.

Otrosí No.2: 7 de abril diciembre de 2016 Modificación apartes del convenio, forma de pago. Prórroga del plazo de ejecución hasta el 15 de abril de 2017 y adición en cuantía de \$237.601.750

Otrosí No. 3: Modificación del plazo de ejecución del convenio hasta el 10 de abril de 2017 y adición en cuantía de \$16.541.756.

Supervisión: Directora de Eliminación de Violencia Contra las Mujeres – cláusula séptima.

Terminación final: 10 de abril de 2017.

Liquidación: Sin liquidar

*2.1.3.20 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y presunta Incidencia Disciplinaria en cuantía de \$26.303.968 M/LV, sobrecostos en el aporte de la SDMujer al convenio al no realizar estudios de mercado- variable talento humano, contratación innecesaria en talento Humano y mayor valor pagado al no gestionar ante las empresas prestadoras de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funciona la casa refugio lo que generó el pago de contribución del 20% y aportes del valor facturado, del convenio 376-2016.*

CASO 1: Sobrecosto en el aporte de la SDMujer al convenio en cuantía de DIESEISEIS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS OCHENTA PESOS (\$16.506.580) M /LV., por no realizar estudios de mercado- variable talento humano.

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del convenio de asociación 376 de 2016, este se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en él “(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los Decretos Reglamentarios 777 y 1403 de 1992. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación que trata el inciso segundo del artículo 355 de la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Constitución Política de Colombia<sup>34</sup>. *“El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”.*

En el ítem 5 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita se estableció el valor estimado del convenio, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$475.203.500 discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$420.000.000 y aportes del asociado \$55.203.500<sup>35</sup>

Igualmente se determinó en los numerales 5, 6.7 a 6.11, anexo técnico ítem 6°, que la SDMujer, para desarrollar el convenio, requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas, para la recuperación física y mental de las mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y la parte asistencial, tales como coordinador técnico y administrativo, abogados, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliares de pedagogía, operaria de cocina, operaria servicio generales, enfermeras y nutricionista, estas dos últimas con una asignación salarial mensual de tres millones ciento veinte mil pesos (\$3.120.000) y, auxiliares de enfermería con una asignación mensual de un millón novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$1.985,000), en donde se exigió la experiencia profesional y laboral del equipo de trabajo.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaria tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013, para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo, para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, *“por la cual se*

---

<sup>34</sup> Artículo 355 inciso 2° *“El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”*

<sup>35</sup> Aporte asociado: representados en dotación del inmueble \$51.933.500, equipo de señalización \$700.000, adecuaciones exigidas por otras entidades \$300.000, capacitación salidas pedagógicas y recreación \$600.000.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la **Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016**”. Estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa de Refugio como se denota a folios 13, 116 y siguientes de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin advertir que las actividades que se realizan en la Casa de Refugio son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer; e igualmente sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado en el mercado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la RED pública de salud.

Para el caso en examen, es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es “(...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía,*” como reza en el Acuerdo de creación, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y/o casa de acogida, a las mujeres víctima de la violencia familiar quienes llegan en virtud de la medida de protección consagrada en la Ley 1257 de 2008, para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía, se reconozcan como personas sujetos de derechos y obligaciones.

La estructura de costos, variable talento humano, se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, para la contratación que hace directamente para el funcionamiento de la entidad, no obstante de la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría, para cumplir la misión, visión y objeto social de la entidad, entre los técnicos y profesionales, no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicio, provisionales, funcionarios de planta, que ejercen las funciones asistenciales de enfermería, auxiliares de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

enfermería y nutricionistas de manera específica, ya que, no es de la misionalidad de la entidad, se advierte que, desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial del sector salud, con el fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos, y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El grupo auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal “SIVICOF” revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud, del Distrito Capital de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial en la vigencia de 2016, tales como los Hospitales: Centro Oriente IINA ESE Bosa II NA ESE, Del Sur I NA ESE, Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA; con el fin de confrontar los honorarios determinados en la Resolución 13/16 proferida por la SDM para el nivel administrativo utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios en salud, en las entidades estatales citadas como nutricionistas, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el cuadro Anexo 1.

Al cotejar la información del Anexo 1 de los estudios previos, indudablemente se determina un sobrecosto en el presupuesto de la variable honorarios talento humano, para calcular los aportes de la SDMujer al convenio, destinados al personal de la salud que laboró en la casa de refugio, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del contrato y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicio de salud habilitado por la Secretaría de Salud, que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender desarrollando funciones tales como: Clasificación *triage*, donde se realiza una valoración al paciente para establecer la prioridad del servicio de atención, estabilización de pacientes críticos, realización de maniobras básica y avanzadas, entre otras, como se observa en el Anexo 2, de cara a las actividades consignadas en los estudios previos para el caso de las enfermeras y auxiliares de enfermería las cuales son: Realizar la valoración del estado de salud de la mujer y su sistema familiar al ingreso de acuerdo con el formato establecido por la SDMujer, coordinar con el área de trabajo social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar, orientar y/o acompañar a las mujeres y su sistema familiar en los trámites relacionados con citas médicas, hospitalización, interconsultas, adquisición de medicamentos, entre otros.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Honorarios Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras el sobre costo se determina en 28.63%, equivalente a \$694.497 mensual, el de las auxiliares de enfermería en un 41.33% equivalente a \$580.503 mensual y para las nutricionistas un 2.13% equivalente a \$64.991 mensual, los anteriores valores por el plazo de ejecución contractual como se evidencia a continuación.

**CUADRO 33**  
**SOBRECOSTO APORTES DE LA SDMUJER – VARIABLE TALENTO HUMANO**

Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE HONORARIOS TALENTO HUMANO _ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
ENFERMERA	2.425.503	3.120.000	<b>694.497</b>	28,63%
AUXILIAR DE ENFERMERIA	1.404.497	1.985.000	<b>580.503</b>	41,33%
NUTRICIONISTA	3.055.009	3.120.000	<b>64.991</b>	2,13%

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 376-2016 y análisis equipo auditor



Precisa el equipo auditor que la SDM desembolsó los recursos para la operatividad de la casa de refugio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3 de los estudios previos y en la cláusula quinta del convenio de asociación, a través de las órdenes de pago 1709 del 22 de octubre de 2016, 2468 del 22 de diciembre de 2016, 2469 del 22 de diciembre de 2016, 2833 del 1 de febrero de 2017, 3020 del 7 de marzo de 2017.

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS OCHENTA PESOS (\$16.506.580) M /LV. Determinado por la diferencia entre promedio del estudio de mercado de la Red de salud y el valor mensual devengado, por el número de meses de ejecución del convenio y número de personas contratadas enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 34**  
**CUADRO CONSOLIDADO CALCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Cifras en Pesos

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	PLAZO DE EJECUCION DEL CONVENIO EN MESES	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	3.120.000	2.425.503	694.497	6,6	4.583.680
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1.985.000	1.404.497	580.503	6,6	11.493.959
NUTRICIONISTA	1	3.120.000	3.055.009	64.991	6,6	428.941
<b>TOTAL SOBRECOSTO</b>						<b>16.506.580</b>

Fuente Papeles de Trabajo Equipo Auditor

Es importante acotar que el convenio de asociación fue suscrito el 13 de septiembre de 2016, inicio su ejecución el 15 de septiembre de 2016 y los contratos de Prestación de servicios con el talento humano comenzaron a ejecutarse desde el 22 de septiembre de 2016 hasta el 10 de abril de 2017, lo que corresponde a 6,6 meses.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos esbozados por la SDMujer no desvirtúan lo observado. En primer lugar, expone la entidad: “...efectivamente realizó estudios de mercado teniendo en cuenta el análisis de precios, tomando como base la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*verificación de los costos ejecutados y legalizados durante la anualidad 2013, 2014 y 2015, de acuerdo con las matrices generadas para el seguimiento físico y financiero de los convenios”; no obstante, los valores históricos se aplicaron en la variable servicios públicos y en cuanto al canon de arrendamiento, se aplicó lo establecido en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013.*

Respecto a la variable honorarios talento humano, para determinar los aportes al Convenio la Secretaría tuvo en cuenta la Resolución No. 013 de enero 13 de 2016, *“Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”*, como se evidencia en los estudios previos de los Convenios de Asociación.

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa refugio o de acogida, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: *“(…) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

Como lo señala el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003: *“... no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”* , *pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración”*.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 2: Contratación innecesaria en talento humano, en el convenio 376-2016, por cuantía de OCHO MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$8.085.000)M/LV

En el Anexo Técnico, en el numeral 6.9 y 6.10 del ítem 6 Talento Humano de la Casa Refugio se determinaron las actividades a desarrollar por la enfermera y las enfermeras auxiliares. Donde se evidencia que las obligaciones contractuales a realizar por estas profesionales son similares en la ejecución del convenio, en cuanto a la parte asistencial como se denota en los informes mensuales presentados por estas a folios 1228-1244-1257-1274, 2071-2083- 2094, 4905, 4959, no obstante encontrar diferencias en las actividades administrativas y asistenciales determinadas en los estudios previos y en la propuesta presentada por el asociado.

Sobre el particular se tiene que, de la verificación de los informes mensuales rendidos por la enfermera y auxiliares de enfermería juntas hacen la valoración del ingreso de las mujeres, niños, niñas a la casa refugio, remitidas por autoridad competente, que consiste en la toma de la información de los antecedentes de salud, y además de otras actividades asistenciales que son servicios de baja complejidad, tales como: acompañamiento a las citas médicas, suministro de medicamentos, toma de temperatura, lavado nasal y no podría ser de otra manera

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

en el entendido que la prestación del servicio de salud como tal, no está habilitado por el sector salud, ni obra registro de inscripción como prestadora del servicio de salud en la casa refugio, donde confluyen una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica, con el fin de evitar riesgos en la prestación del servicio, pues estarían incursos en lo dispuesto en el numeral 10.3.1 de la Resolución número 1895 de 2013, *“(…) las casas de refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de las mujeres, su hijos e hijas en cuanto a ...y si prestan servicios de salud deben estar habilitadas como IPS por el sector salud”* y *Resoluciones números 2003 /14, 1416/14 y Circular 0000036 /15 emanadas del Ministerio de Salud.* <sup>36</sup>

Las diferencias encontradas en las actividades desarrolladas por las profesionales enunciadas precedentemente, en el área administrativa corresponden a:

5. Numeral 3 del área de enfermería: *“Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar.”*
6. Numeral 8 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de Trabajo Social y Pedagogía la generación de espacios de sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable.”*
7. Numeral 17 del área de enfermería: *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar”*
8. Numeral 18 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud.”*

---

<sup>36</sup> RESOLUCIÓN NÚMERO 00002003 DE 28 de Mayo 2014, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud. Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto definir los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud, así como adoptar el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud que hace parte integral de la presente resolución.

RESOLUCIÓN NUMERO1416del 20 de Abril de 2016, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Por la cual se adiciona el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud adoptado por la Resolución 2003 de 2014. Artículo 1. Adiciónese en el numeral 2 Condiciones de Habitación, numeral 2.3 Condiciones de Capacidad Tecnológica y Científica, numeral 2.3.2 Estándares y Criterios de Habilitación por Servicio", numeral 2.3.2.1 "Todos los Servicios" del Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud, adoptado en la Resolución 2003 de 2014, los siguientes criterios en los estándares que a continuación se señalan.

Circular 0000036, 7 de Septiembre de 2015, DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, INSCRIPCIÓN Y HABILITACIÓN EN EL REGISTRO ESPECIAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE PRESTAN EL SERVICIO PÚBLICO DE BIENESTAR FAMILIAR, 1. Las entidades que decidan ofertar servicios de salud como prestadores con "objeto social diferente", para desarrollar las labores propias del Servicio Público de Bienestar Familiar, deberán adelantar el trámite de inscripción y habilitación como tales, ante las entidades departamentales y distritales de salud, las cuales verificarán el cumplimiento de los estándares y criterios de habilitación correspondientes, teniendo en cuenta las normas que rigen el Sistema Único de Habilitación en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Se advierte que las funciones descritas, son obligaciones de carácter administrativo y no asistencial. Del análisis de las obligaciones contractuales del equipo de trabajo, que labora en las casas de refugio, se avizora que estas son propias de las obligaciones que desempeña el coordinador técnico administrativo.

El equipo auditor realizó un comparativo entre las obligaciones contractuales de auxiliar de enfermería en el convenio de asociación 083 de 2016 y las obligaciones contractuales de la enfermera de este convenio, detectando que en el último de éstos las auxiliares de enfermería son quienes realizan la sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable, lo cual demuestra indudablemente que esta actividad la puede desarrollar la auxiliar de enfermería y no es propia de la enfermera.

Precisa el ente de control que la coordinación de la enfermera con las otras áreas de trabajo para estudiar y revisar los seguimientos de las hojas de vida y los casos de las mujeres que se encuentran en la casa refugio, está dentro del compromiso por la que debe responder la coordinadora técnica, como se encuentra en el Anexo Técnico 6.2

Paralelo a lo anterior y revisando el anexo técnico y los reportes entregados por el área de Trabajo Social, no se encuentra dentro de las actividades prioritarias el reunirse con el área de enfermería, lo que genera incertidumbre acerca de la prioridad de este ítem.

En cuanto a las actividades enunciadas en el numeral 17, *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar.”* Y 18 *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud”* se infiere que la enfermera realizara actividad de coordinadora del área de salud para la casa refugio, sin que sea necesario en las otras áreas del equipo interdisciplinario, psicología, trabajo social, abogados, como se vislumbra del análisis de los documentos soportes de la ejecución del convenio. A riesgo de ser repetitivo, quien desarrolla esta obligación contractual es el coordinador técnico quien tiene unas actividades específicas que propenden por seguimiento y que son del siguiente tenor *“ 6.2 COORDINADORA TECNICA...Sus*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*principales actividades son: 5. Convocar, coordinar y realizar reuniones semanalmente y cuando se requiera con el equipo profesional de todas las áreas encargadas de la atención psicosocial en la casa refugio, con el objetivo de adelantar el análisis y seguimiento de las historias de vida, las necesidades y proyecciones de las mujeres y su sistema familiar”.*

En los contratos de prestación de servicios se deben determinar las obligaciones contractuales de acuerdo con la experiencia, idoneidad, profesión u oficio, de tal suerte que estas sean claras y precisas para cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, evitando la duplicidad de actividades y la contratación innecesaria, aunque debe existir una cooperación para la atención integral de las mujeres y su sistema familiar atendiendo las metas, los programas y las políticas institucionales.

De conformidad con los hechos señalados y realizados el respectivo análisis del convenio de asociación, se configuró el daño patrimonial estimado en OCHO MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$8.085.000)M/LV que corresponde al valor cancelado por el servicio de enfermería durante seis meses contra lo cancelado por el servicio de auxiliar de enfermería en seis meses.

**CUADRO 35  
CALCULO DEL DETRIMENTO**

Cifras en pesos

COSTO ENFERMERA	COSTO AUXILIAR DE ENFERMERIA	DIFERENCIA MENSUAL	PLAZO EJECUCIÓN DEL CONVENIO	TOTAL
3.120.000	1.985.000	1.225.000	6,6	<b>8.085.000</b>

Fuente papeles de trabajo

**Análisis de Respuesta:** Retomando los lineamientos técnicos planteados por la Resolución N.1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social *“por la cual se asignan recursos para la financiación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia...”* en el numeral 10.3.1 *“Las casas refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente, que cubren las necesidades básicas de las mujeres, sus hijos e hijas en cuanto a hospedajes, alimentación, protección y asesoría jurídica. Deben tener personería jurídica y si prestan servicios de salud, estar habilitados como IPS por el sector salud.*

*Las casas refugio o albergues constituidas legalmente, cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios que brindan atención a las mujeres para su recuperación física y mental, así como para su empoderamiento y la reconstrucción de su proyecto de vida. ...”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo anterior expone que los equipos de trabajo vinculados para la atención de las casas refugio, deben ser interdisciplinarios, con el fin de atender todas las necesidades de las Mujeres víctimas de violencia, este argumento no es objeto de reproche, más bien el reparo versa en la contratación de una enfermera que realiza las mismas funciones que las auxiliares de enfermería., aseveración que encuentra sustento en los informes de actividades entregados por el área de salud.

Ha de precisar este organismo de control que al contratar el servicio de enfermeras, estas no pueden ejercer su rol dado que al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008, y la Resolución 1895 citada precedentemente, el servicio debe estar habilitado, cumpliendo con una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica. Las mujeres víctimas de violencia tienen una alta prioridad de atención en la red de salud, independiente de la afiliación con la que cuenten ellas y su núcleo familiar.<sup>37</sup>

Si bien las casas refugio deben contar con un equipo de salud las 24 horas, la ley no parametriza la conformación del mismo, es así que se evidenció que en el Convenio 083 de 2016 mediante el cual se puso en funcionamiento una Casa de Acogida, se vincularon tres (3) auxiliares de enfermería y no fue necesaria la contratación de la enfermera, pese a que la población atendida fue 30 personas, mujeres vulnerables y su núcleo familiar. Aunado a esto, en los estudios previos no se define puntualmente la necesidad de contratar el equipo de trabajo en donde debe definirse la población objetivo, la ubicación de las casas, el número de personas a atender y otros aspectos que justifiquen dicha contratación; no obstante lo que se evidenció es que la entidad copia el modelo que venía operando desde la Secretaría Distrital de Gobierno. Los estudios previos son la carta de navegación del Convenio, son la ley del contrato, donde se deben establecer todos los factores para la atención de las necesidades de la población objeto debiendo la entidad velar porque los recursos se optimicen y el cumplimiento de la misión social de la entidad.

De acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría, la enfermera cumple un turno de seis (6) horas, por día, los reportes, informes y contratos, no permiten

---

<sup>37</sup> La misma Resolución 1895 de 2013 prioriza la atención de las mujeres víctimas de violencia en el sistema de salud, en el Anexo Técnico N.1, número 8 “*Responsabilidades de los Actores del SGSSS, 8.2 Responsabilidades de las Entidades Promotoras de Salud-EPS...8.3 Responsabilidades de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS*”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

evidenciar el cumplimiento de dichos horarios en los casos de las enfermeras y/o las auxiliares de enfermería. Por lo anterior, se infiere que estas últimas están preparadas para reaccionar ante una emergencia, ya que en estas circunstancias no hay tiempo para esperar la llegada de la profesional de enfermería, en estos casos y de acuerdo al nivel de complejidad, es la red de salud quien debe atender con prioridad esta situación.

El análisis realizado por el equipo auditor consistente en la confrontación de las actividades realizadas por las enfermeras de la casa refugio y las actividades realizadas en los hospitales y la red pública, demuestran que la complejidad de las labores es mayor en la red; por tanto, no es de recibo que se copien frases del informe, extrayéndolos del contexto generando confusión al darle otro significado. Este ente de control comparó las funciones evidenciando la mayor complejidad que presenta las enfermeras en los hospitales, para el caso de las casas refugio y soportado en los informes presentados mes a mes, se evidenció que la enfermera desarrolló actividades asistenciales iguales a las de las auxiliares de enfermería, aún más, en algunas ocasiones las enfermeras realizaron tareas logísticas o administrativas, que no son propias de las profesiones, ni de las actividades contractuales.

El ingreso a las casas refugio se da con el diligenciamiento de un formulario de valoración donde se consignan datos de las mujeres, sus hijos e hijas, acerca de su estado de salud. Para esta actividad no se requiere de la realización de pruebas clínicas, ni de diagnosticar el estado de salud, llevando a cabo esta actividad por las enfermeras y las auxiliares, sin que se evidencie que la profesional valide dichos datos, más aún cuando éstas solo permanecen en la casas refugio por 6 horas diarias, sin que le sea posible validar lo diligenciado por las auxiliares.

Se reitera que las casas refugio no son IPS habilitadas y que las mujeres víctimas de violencia y su círculo familiar son prioridad para el sistema de salud, por consiguiente al no estar el servicio habilitados, no se pueden llevar a cabo tratamientos médicos de alta complejidad.

Por otro lado el equipo interdisciplinario conformado entre otros por profesionales en trabajo social, derecho, psicología, coordinador técnico, coordinador administrativo y auxiliar administrativo, son competentes para llevar a cabo los



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

procesos propios de afiliación al sistema de salud, lo cual no es competencia directa y única de la enfermera, como se evidenció en los informes, esta labor se desarrollaba en coordinación con la trabajadora social.

No existe en la carpeta contractual soporte donde las enfermeras validen las actividades desarrolladas por las auxiliares de enfermería, hay que recordar que el equipo de salud trabaja en turnos de seis horas y la labor de la enfermera no es permanente y continua.

Así mismo, el coordinador técnico es quien lidera la interacción de las áreas interdisciplinarias de las casas refugio, para llevar a cabo un seguimiento de la historia de vida de los casos que se presenten.

Analizados los argumentos expuestos por la SDMujer, la presente observación se configura como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, y a la Personería de Bogotá, además debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

CASO 3. Mayor valor pagado en cuantía de UN MILLÓN OCHOCIENTOS DOS MIL TRECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$1.802.388) MLV, al no gestionar ante las empresas prestadoras de servicio público domiciliario el cambio de uso y categoría del predio donde funcionó la casa de refugio.

Del análisis de la ejecución del contrato de arrendamiento de vivienda sin número, suscrito entre el asociado Fundación de Apoyo Comunitario FUNDAC en calidad de arrendataria y APPTO SAS, quien funge como arrendador de un inmueble ubicado en la carrera 36 No. 54-19 en Bogotá, donde funcionó la casa de refugio en cumplimiento de las obligaciones adquiridas a través del convenio de asociación 376 de 2016 cuyo objeto contractual se enmarca en : *“Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre la SDMujer y la fundación FUNDAC, para poner en operación y mantener una casa refugio para la atención a mujeres víctimas de violencia sus hijos e hijas.”* no se evidencia en los documento soportes que conforman la carpeta contractual, que el sujeto de control o el asociado haya solicitado ante las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios, energía y acueducto el cambio de destino del inmueble de uso residencial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado, que

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

trae igualmente la modificación en las tarifas del servicio, aportes y contribuciones, lo que ocasiona pérdida de recursos en cuantía de UN MILLÓN OCHOCIENTOS DOS MIL TRECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$1.802.388) M/LV.

Igualmente dan cuenta de esta omisión, las facturas expedidas por las empresas prestadoras del servicio de Codensa, Acueducto y Alcantarillado, donde se avizora el cobro de la contribución de solidaridad del 20% sobre el consumo y el aporte sobre el cargo fijo no residencial, consumo no residencial (m3), en las facturas de Acueducto y alcantarillado, que corresponden al uso del inmueble residencial estrato 5 y las autorizaciones al asociado para el pago de los mismos con recursos del convenio. Sin ser sujeto pasivo de esta contribución y aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3.

Es decir el uso o destino del predio dado en arrendamiento al asociado y cancelado con recursos de la SDM donde el asociado cumple unas actividades de la SDM para el presente caso está clasificado por las Empresas comercializadoras del servicio de Energía y Acueducto como de uso residencial estrato 5, obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad equivalente al 20% del valor del servicio, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de los **estratos 5** y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Se precisa que la SDMUJER, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión (...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía*” como reza en el Acuerdo de creación.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Como se evidencia, esta entidad distrital, no, desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la casa de refugio el sujeto de control, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliario que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos **residenciales 5 y 6**.

Igualmente se ocasionaron gastos por el pago de aportes en los servicios de acueducto y alcantarillado al estar estratificado el bien inmueble como de uso residencial estrato cinco - como se observa en las facturas- cargo fijo no residencial – consumo no residencial (M3) concepto definido por el Decreto 1713 de 2002: **Usuario no residencial**. *“Es la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad comercial, industrial o de servicios, y otros no clasificados como residenciales y se beneficia con la prestación del servicio de aseo.”*

Para el caso sub-judice es importante traer a colación lo dispuesto en la normatividad vigente. El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 forma de subsidiar

*“Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política, podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos...”*

Artículo 100 *Ibidem* *“en los presupuestos de la nación y de las entidades territoriales las apropiaciones para inversión de acueducto y saneamiento básico y los **subsidios** se clasificarán en el gasto público social como inversión social para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política ..”*

Artículo 368 de la Constitución Política **“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas** podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Artículo 366. *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

La Ley 143 de 1994, indica el subsidio al consumo de energía como un beneficio a los usuarios de los estratos residenciales 1, 2 y 3, que deben asumir los sectores industriales y comerciales y residenciales estrato 5 y 6. Por lo anterior, fuerza concluir que las normas transcritas imponen el factor de contribución o subsidio como una erogación de carácter obligatorio de un sector de la población usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los **estratos 5** y 6, que se constituyen en sujetos pasivos recursos destinados a una finalidad específica que no es otra que subsidiara las tarifas de los usuarios que por su situación económica no pueden sufragar la totalidad de la tarifa.

**CUADRO 36  
PAGO SERVICIO DE ENERGIA- USO RESIDENCIAL ESTRATO 5  
CONTRATO DE ARRENDAMIENTO  
CONTRIBUCION 20% SERVICIO CODENSA**

Cifras en pesos

FACTURA- PERIODO	FECHA DE PAGO OPORTUNO	VALOR FACTURA	AUTORIZACION	DAÑO PATRIMONIAL-CONTRIBUCION
F. 4442833939-0 8 de SEP. a 10 de OCT-2016.	21-oct-16	174.400	14/10/2016	<b>29.067</b>
F. 447470291-0	22/11/2016	321.100	22/11/2016	<b>53.517</b>
F-45090644-0 9-11-2016-12-12-2016 (F. 3110)	22/12/2016	365.430		<b>60.905</b>
454382402-0 ENERO 2017(f.4101)	24/01/2017	342.300	18/01/2017	<b>57.050</b>
457818180-7(5011)-FEBRERO	21/02/2017	289.897	18/02/2017	<b>48.316</b>
MARZO	451201186-8	259.420	16-03/2017	<b>50.039</b>
ABRIL	21/04/2017	288.260	17/04/2017	<b>54.719</b>
<b>TOTAL</b>				<b>353.613</b>

FUENTE: Documentos convenio, análisis equipo auditor

**CUADRO 37**  
**PAGO SERVICIO DE ACUEDUCTO- USO RESIDENCIAL ESTRATO 5**  
**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CASA REFUGIO**

**DIRECCION: Carrera 36 No. 54-19-**

Cifras en pesos

FACTURA	CONSUMO m3	VALOR CONSUMO	SUBSIDIO MAS APOORTE RESIDENCIAL -ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO CARGO FIJO NO RESIDENCIAL SUBSIDIO MAS APOORTE D	PERIODO FACTURADO	Autorización	DAÑO PATRIMONIAL - SUBSIDIO MAS APOORTE - ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
24506102912- agosto 30/16 Oct./28-2016	7m3	150970 (f.3113)	23.647	17.232	30-08-16 A 10-28-16	Diciembre 16-2016	<b>40.879</b>
5720841914 (f 0139 OCTB-29-2016 DIC-28-2016	7M3	136.039	23.647	17.222	29-10-2016- 28-12-2016	febrero-15- 2017	<b>40.879</b>
5062514210 Dic- 29-2016 feb -27-2017	455	3.542.210	554.226	813.791	dic 29-2016- feb27-2017	autorización 40545Au8	<b>1.367.017</b>
<b>TOTAL</b>							<b>1.448.775</b>

Fuente: archivos convenio, análisis equipo auditor

El daño patrimonial por el pago de la contribución del 20% y el aporte para subsidiar los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3, sin ser sujeto pasivo del mismo se determina en cuantía de UN MILLÓN OCHOCIENTOS DOS MIL TRECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$1.802.388) M/LV, discriminados así: por el servicio de energía trescientos cincuenta y tres mil seiscientos trece pesos (\$353.613) y por el servicio del acueducto UN MILLÓN CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$1.448.775) M/LV.

**CUADRO 38**  
**RESUMEN DAÑO PATRIMONIAL PAGO CONTRIBUCIÓN**  
**Y APOORTE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS CASA REFUGIO**

Cifras en pesos

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	SERVICIO ENERGÍA CONTRIBUCIÓN	SERVICIO ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO-APOORTE	DAÑO PATRIMONIAL
376-2016	353.613	1.448.775	1.802.388

Fuente: Convenio de Asociación No. 376 de 2016

Los casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de **VEINTISEIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$26.393.968) M/LV**, dadas las deficiencias en la planeación del convenio por cuanto: (i) no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer variable talento humano, ajustado a los precios de mercado, (ii) por no gestionar el cambio de uso del inmueble donde funcionó la casa de acogida ante la Empresa de Energía Eléctrica y (iii) Contratación innecesaria del Talento Humano Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: “... *al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes...: VI) los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los bines, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.*”

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo anterior vulnera presuntamente lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000 y los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala *“las tarifas de los inmuebles no residenciales son determinadas por cada una las empresas comercializadoras de servicios públicos, con base en las fórmulas y orientaciones suministradas por las Comisiones de Regulación de cada uno de los servicios públicos domiciliarios, los cuales están sujetos a la estratificación presentada por planeación.”*, lo que no es objeto de observación, el reparo versa sobre no hacer uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994<sup>38</sup>, solicitando ante las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a través del derecho de petición y de los recursos el cambio de uso y la tarifa de los servicios públicos domiciliarios que se causan en las casas refugio, contratadas por los asociados, personas jurídicas sin ánimo de lucro que ejecutan funciones propias de la administración, para atender el alojamiento de la población objetivo, gastos que son sufragados directamente por la SDMujer como se evidencia en la legalización de los desembolsos realizados por la entidad, de conformidad con el aporte a su cargo.

Respecto a: *“...no es posible que por solicitud de la SDMujer se cambie el uso del suelo de los inmuebles que la entidad está ocupando en calidad de arrendataria para el cumplimiento de sus funciones”*, es importante mencionar que las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la

---

<sup>38</sup> “Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto que la Ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiendo por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El párrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

En igual sentido existe normativa con relación a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado que clasifica los inmuebles para determinar el uso y la tarifa en: comercial, residencial, especial e industrial. Decreto No. 229 de 2002, *“Por el cual se modifica el decreto 302 de 2002”*, Decreto No.1713 de 2013, reglamentarios de la Ley 142 de 1994.

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría de su inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para el caso en estudio la SDMujer contrata con una corporación sin ánimo de lucro, actividades propias para el funcionamiento de la casa de acogida y donde el asociado se ve abocado a subcontratar el arrendamiento de un inmueble para alojar temporalmente a la población objetivo, sufragando los canon de arrendamiento con el recurso del



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

tesoro como se observa en los desembolsos realizados por la SDMUJER razón por la cual es dable a la entidad estatal, al asociado y al arrendador solicitar el cabio de uso y estratificación del inmueble antes las empresas prestadoras del servicio público domiciliarios en cumplimiento de lo dispuesto en el artículos 209 de la constitución política Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios Artículo 152 de la Ley 142 de 1994 con el fin de cuidar los recursos publico entregados para su administración, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración.

Finalmente, la SDMujer asevera: *“La contribución del 20% vuelve a las arcas del estado bajo el principio de unidad de caja señalado en el artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996.”*, enfatiza este organismo de control que los recursos destinados al funcionamiento de la Secretaría Distrital de la Mujer se afectaron reconociendo los aportes y/o contribuciones sobre el valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado de los inmuebles ya mencionados.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a 'maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque • los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.*

Además en el mencionado radicado se señala: *“En dicho concepto se observa que, el Concejo de Estado tomó como de punto partida del análisis efectuado, las normas Constitucionales que regulan el control fiscal, haciendo énfasis en el esquema del control fiscal planteado en la Constitución de 1991, en el cual cambia la modalidad del control, toda vez que de un análisis numérico se pasa al análisis de la gestión, es decir a evaluar el manejo de los fondos públicos en forma integral bajo el amparo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.*

*Igualmente adujo el Consejo de Estado que el daño no debe valorarse en abstracto, sino que la evaluación debe realizarse frente a los recursos públicos en concreto y del funcionario que estaba a cargo de su manejo, es decir, el daño se produce por el pago de*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*la contribución y aporte sobre el valor facturado de los servicios públicos domiciliarios como comercial para subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3.”*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3; omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para el funcionamiento de la sede principal y de las casa refugio y acogida, donde la entidad debe procurar que con su gestión fiscal se optimicen los recursos.

Por lo expuesto se mantiene la observación configurándose como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de **\$ 1.802.388.**

Por lo anterior se configura el hallazgo fiscal, conformado por los tres casos detallados precedentemente en cuantía de \$26.303.968 M/LV, el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*2.1.3.21 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por uso o destino del inmueble arrendado donde funcionó la casa de refugio Escucha. Convenio de Asociación No. 376 de 2016.*

Entre el asociado FUNDAC en calidad arrendatario y APPTO con NIT 900.782B191-8, en su condición de arrendador suscribieron el contrato de arrendamiento de un inmueble ubicado en la carrera 36 No. 54-19 en Bogotá, para la ejecución del convenio de asociación, en la cláusula 7- DESTINACIÓN se convino: *“el inmueble materia de este contrato se destinará exclusivamente para vivienda familiar y no podrá darle otro uso”.*

Para el caso sub análisis es necesario precisar que el Objeto del convenio se enmarco en : *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaria Distrital de la Mujer y Fundación de Apoyo Comunitario FUNDAC para*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*poner en operación y mantener una (1) casa de refugio para la atención de mujeres víctima de violencia sus hijos ...”* .(resaltado fuera de texto)

Resulta oportuno recordar que desde el punto de vista sustancial el contrato de arrendamiento es bilateral en el sentido de que el arrendador y el arrendatario se obligan recíprocamente el uno a dar la cosa arrendada para el uso y goce y el otro a pagar el precio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1973 del Código Civil.

Al punto, el artículo 1996 del Código Civil reza: que una de las obligaciones a cargo del arrendatario es la de usar y gozar el inmueble de conformidad con la destinación acordada en el contrato. El destino o la utilización del inmueble arrendado fue de vivienda familiar diferente al verdadero destino **alojar y atender una casa de refugio para mujeres víctima de violencia intrafamiliar sus hijos e hijas**, en virtud de la medida de protección decretada por autoridad competente, en el marco de la Ley 1257 de 2008, y Resolución 1895/13, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social lo que puso en riesgo, la vida de las mujeres que cuentan con medida de amparo a las cuales el estado debe brindar una especial protección, en el evento que ocurra una medida cautelar por incumplimiento en las obligaciones contractuales y se dé el desalojo.

Con lo observado y considerado se encuentran irregularidades en el ejercicio de control, seguimiento y monitoreo por parte del supervisor del convenio, quien de acuerdo con las cláusulas contractuales y el manual de contratación debe ejercer una vigilancia permanente a la ejecución del compromiso incluyendo la subcontratación que realiza el asociado para el desarrollo del objeto contractual, debe exigir información integral de la ejecución contractual, informar, prevenir el incumplimiento de las obligaciones contractuales, más aun cuando uno de los requisitos para el primer desembolso es la presentación y aprobación del contrato de arrendamiento que lleva implícito la verificación del clausulado .

Lo anterior vulnera lo dispuesto en las cláusulas específicas del convenio de asociación, el manual de contratación vigente para la época de los hechos, debilidades en la labor de supervisión y deficiencias administrativas y de control interno y lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a), b) y d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el artículo 8º de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

la Ley 42 de 1993, el artículo 34 y el Artículo 35 de la Ley 734 de 2002, artículos 44, 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

Las situaciones descritas denotan debilidades en carencia de controles por parte de la supervisión de los contratos.

**Análisis de la respuesta:** La respuesta dada por la entidad no es congruente con la observación planteada, no refiere a los argumentos objeto de la observación, por tanto se confirma 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.

*2.1.3.22 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria no cumplimiento de la exigencia de consignar los desembolsos en una cuenta de ahorros. Convenio de Asociación No. 376 de 2016.*

Los estudios previos, son ley del contrato, son el resultado de una planeación, donde se consignan las necesidades, los parámetros para desarrollar la futura contratación, la forma de pago o desembolso, el manejo de los recursos, la verdadera necesidad de la celebración del compromiso, las cantidades de obra o bienes a adquirir, los costos. Por lo anterior, es imperativo que el contrato a celebrar se suscriba bajo los parámetros contenidos en los estudios previos siguiendo los lineamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales.

En el numeral 1 del ítem 5.3 manejo de recursos de los estudios previos a folio 15, se dispuso:

1. *“El asociado mantendrá los recursos de manera separada en una **cuenta de ahorros** que abrirá para el manejo, de los recursos del convenio”.*
- 2 *“(…)”.*
3. *“Los recursos que sean aportados por la Secretaria y que no sean comprometidos durante la ejecución del convenio, al igual que sus rendimientos financieros deberán ser consignados a favor del tesoro en la cuenta que para tal efecto informe la Secretaria”.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

No obstante, establecerse el procedimiento para el manejo de los recursos del convenio, en los estudios previos, la entidad o la administración al elaborar el convenio, cambio las reglas del juego y en el parágrafo décimo de la cláusula quinta dispuso que, *“el valor de los desembolsos a que se refiere en la presente cláusula serán cancelados en la forma prevista mediante consignación en la cuenta corriente No. 21002893755 del Banco Caja Social, cuyo titular es el asociado.*

**En la forma prevista**, era la consignada en los estudios previos, obedeciendo lo dispuesto en la ley para el manejo de los desembolsos, que hace la entidad en un convenio de asociación, con el fin de que los rendimientos financieros generados dentro de la ejecución del mismo, sean consignados a nombre de la entidad en las cuentas que esta debía aportar al contratista para que procediera a su consignación, como quedo establecido en el parágrafo décimo tercero de la cláusula ibídem que reza: ***“en caso de que se generen rendimientos financieros originados de los recursos girados por la Secretaria, deberán ser consignados en las cuentas bancarias que la dirección de gestión administrativa y financiera señale por escrito para el efecto. El asociado solicitará por escrito al supervisor del Convenio los números de las cuentas bancarias para las consignaciones antes mencionadas.” Los rendimientos financieros en los contratos que se suscriban en desarrollo o ejecución del presente convenio y que corresponden a los recursos girados por la Secretaria deberán consignarse en la cuenta bancaria que el asociado haya designado para el manejo de los recursos de la secretaria***” (resaltado fuera de texto).

El asociado conector de lo acordado en los estudios previos y aprovechándose del error de la administración, ya que de la lectura integral del convenio se evidencia que la entidad requiere al asociado, para que en caso de rendimientos financieros estos sean consignados en las cuentas que posee el sujeto de control. Sin embargo, el asociado aporto certificación expedida por el Banco Caja Social cuenta corriente donde se consignaron los dineros del convenio, lo anterior obedece a fallas en la supervisión del convenio.

Al punto es importante traer a colación apartes del concepto 1881 de 30 de abril de 2008 de La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, C.P

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Enrique José Arboleda Perdomo* al analizar la propiedad de los rendimientos financieros producidos por dineros públicos, manifestó lo siguiente:

*“ Esta sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto <sup>39</sup>hacen referencia a los rendimientos financieros originados con recursos de propiedad de la Nación y con recursos propios de otras entidades públicas , que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:*

- i. Por “ rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses)<sup>40</sup>*
- ii. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si este es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro de la Nación y si es de un establecimiento público, al de este”*

Del análisis realizado a los extractos bancarios se extrae que los desembolsos realizados por la entidad en los términos acordados dentro del convenio permanecieron en dicha cuenta corriente dos y tres días sin generar rendimientos financieros que se hubieren causado en una cuenta de ahorros inobservando lo dispuesto en el artículo 2 y 209 de constitución política, procurando que los recursos sean administrados y optimizados, para ser invertidos en cumplimiento de la misión institucional. Y fallas en la supervisión al no observar el manual de contratación haciendo un seguimiento y monitoreo a los compromisos adquiridos tantos en los estudios previos como en la ejecución del contrato.

***Análisis de la respuesta:*** Para caso sub examine la entidad en los estudios previos dispuso que los desembolsos se debían manejar en una cuenta de ahorros, como se evidencia en el numeral 1 del ítem 5.3 manejo de recursos folio 15, siendo imperativo para las partes contractuales el cumplimiento de lo determinado en los mismos, debiendo atenderse el contratista a la intención del contratante que no era otro que los desembolsos se consignaran en una cuenta de ahorros que los rendimientos financieros de propiedad de la entidad contratante sean consignados a favor del tesoro como reza en el Numeral 3. Del Ítem 5.3 *“Los recursos que sean aportados por la Secretaria y que no sean comprometidos durante la ejecución del*

---

<sup>39</sup> Específicamente el Decreto 4730 de 2005 ( 28 de diciembre),” Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”

<sup>40</sup> Concepto del 30 de octubre de 1996, Rad No. 906 de 1996 C.P Cesar Hoyos Salazar

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*convenio, al igual que sus rendimientos financieros deberán ser consignados a favor del tesoro en la cuenta que para tal efecto informe la Secretaria”.* Igualmente

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual será trasladado a la Personera de Bogotá y debe incluirse en el Plan de Mejoramiento.

Contrato No. :	222 de 2016
Fecha de Suscripción:	1 de agosto de 2016
Fecha de Inicio:	1 de agosto de 2016
Contratista:	VIGÍAS DE COLOMBIA S.R.L. LIMITADA
Objeto:	<i>“Contratar la prestación del servicio integral de vigilancia y seguridad privada para las sedes de la Secretaría Distrital de la Mujer, de acuerdo con el anexo técnico y la propuesta presentada por el proponente adjudicatario.”</i>
Valor Inicial:	\$1.064.889.420
Valor adición:	\$241.284.282 adición 1 \$203.629.553 adición 2
Valor Total:	\$1.509.803.255
Plazo Inicial:	Hasta el 31 de diciembre de 2016 (5 meses)
Prórroga:	Prórroga 1 – (2 meses y 23 días Hasta el 23 de marzo de 2017) Prórroga 2 - (1 mes y 7 días Hasta el 30 de abril de 2017)
Fecha de terminación:	30 de Abril de 2017

*2.1.3.23 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria por el pago de servicios de vigilancia no prestados del contrato 222 de 2016.*

A ocho (8) de mayo de 2017 el contrato se encontraba terminado sin liquidar, la Secretaría de la Mujer ha realizado 8 pagos que suman un valor total de \$1.333.343.852, es decir un 88% del valor total.

Una vez realizada la verificación y evaluación del contrato arriba mencionado, se pudo evidenciar inconsistencias en la cantidad de cámaras - fija 1000 TVL mini

domo, instaladas en la sede CSE<sup>41</sup> - casa de todas del sur (Autopista Sur N° 52A-81), ya que de acuerdo con el inventario de medios tecnológicos recibidos por la SDMujer se registraron 16 cámaras, pero lo relacionado y certificado por la supervisión para el pago de los meses de agosto y septiembre de 2016, se registraron 24 cámaras, es decir se pagó por el servicio de 8 cámaras de más.

Igualmente se evidenció que para los meses de agosto y septiembre de 2016, la SDMujer pagó servicios de vigilancia sin haberlos recibido, correspondiente a la sede CSE - casa de todas del sur (Autopista Sur N° 52A-81), teniendo en cuenta que dicha sede fue cancelada el 12 de agosto de 2016, según informe de gestión de la empresa contratista Vigías de Colombia S.R.L.

Lo anterior fue corroborado mediante oficio respuesta No. 2-2017-02335 de 10 de mayo de 2017, dada por las SDMujer a solicitud realizada por el ente de control mediante oficio 120000-026-32 de 8 de mayo de 2017, en el que se informa que efectivamente el servicio de vigilancia de la sede casa CSE sur correspondiente a los servicio de guardas (24 horas permanentes, con arma) se retiró el 12 de agosto de 2016 y el servicio de medios tecnológicos se retiró el 9 de agosto del mismo año.

Es decir para el pago de los servicios de vigilancia del mes de agosto de 2016, correspondiente a la CSE - casa de todas del sur (Autopista Sur N° 52A-81), la SDMujer pagó el mes completo en relación con el servicio de guardas de seguridad cuando en realidad sólo eran 12 días.

Para el pago de los servicios de vigilancia del mes de septiembre de 2016, correspondiente a la CSE - casa de todas del sur (Autopista Sur N° 52A-81), la SDMujer pagó 12 días de servicio de guardas y 9 días de servicios de medios tecnológicos, cuando en realidad no se debió realizar ningún pago, toda vez que para el mes de septiembre de 2016, ya se había retirado los servicios de vigilancia, pues no se contaba con dicha sede.

De manera que la SDMujer realizó pago de servicios de vigilancia no prestados por valor de \$7.110.862 contenido en las órdenes de pago No. 1730 de 26/10/2016 y

---

<sup>41</sup> Centro de servicios especiales



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2005 de 22/11/2016, correspondiente a las facturas No. 20834 de fecha 24/10/2016 y 20917 de fecha 17/11/2016, respectivamente.

Mediante oficio respuesta No. 2-2017-02335 de 10 de mayo de 2017 dada por las SDMujer a solicitud realizada por el ente de control mediante oficio 120000-026-32 de 8 de mayo de 2017, la entidad reconoce que *“el pago realizado en los meses de agosto y septiembre de 2016 de la CSE, involuntariamente se cometió un error, debido a que se generó una equivocación en el cálculo del valor mensual...”*

Igualmente en relación con las cámaras la entidad manifiesta que *“por error involuntario en el archivo de Excel donde se manejan los costos del contrato, se digitaron veinticuatro (24) cámaras, siendo la cantidad correcta dieciséis (16) cámaras”*.

Lo anterior demuestra que la entidad reconoce lo evidenciado por el ente de control y manifiesta a través de oficio respuesta No. 2-2017-02335 de 10 de mayo de 2017, que *“teniendo en cuenta lo anterior, existe un saldo a favor de la entidad por valor de siete millones ciento diez mil ochocientos sesenta y dos pesos moneda corriente (\$7.110.862), el cual se compensará en el último pago, que está pendiente para la liquidación del contrato”*. Situación que aún no ha ocurrido y que no puede esta auditoría pasar por alto.

Por lo tanto, se considera que las irregularidades identificadas transgreden lo estipulado en el contrato 222 de 2016, en la cláusula QUINTA – VALOR Y FORMA DE PAGO, las partes acuerdan: *“LA SECRETARIA, se compromete a pagar el valor del contrato mensualmente, de acuerdo a los servicios prestados en el periodo respectivo...”*

Igualmente se vulneraron los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; los numerales 1º, 2ª y 3ª del artículo 34; el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002; el numeral 1º del artículo 26 de la ley 80 de 1993; Así mismo los artículos 2º lit. a), b), c), d), y f); art 3º lit. a), y d) de la ley 87 de 1993.

Este hecho, se genera por deficiencia en la supervisión y falta de aplicación de procedimientos y controles efectivos que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, ya que la supervisión se limitó a certificar los pagos sin verificar los servicios de vigilancia realmente prestados en los meses de agosto y septiembre de 2016.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Análisis de la respuesta:** De acuerdo a los argumentos presentados por la entidad:  
*“Teniendo en cuenta que el Contrato N° 222 de 2016 está en proceso de liquidación, la supervisión del contrato mediante correo electrónico del 08/05/2017 informó al contratista Vigías de Colombia S.R.L la situación, para que, en la factura del periodo del 1º al 30 de abril de 2017 se descuente el valor de \$7.110.862.*

*Así las cosas, el contratista Vigías de Colombia S.R.L., remitió la Factura N° 21722 del 05/06/2017, la cual se adjunta como soporte, descontando \$330.155 en medios tecnológicos y \$6.780.707, para un total de \$7.110.862. El cuadro con el cálculo se muestra a continuación.”*

Como se evidencia de lo anterior, por intervención de la Contraloría de Bogotá, la administración evita la pérdida de SIETE MILLONES CIENTO DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS (\$7.110.862), por el pago de servicios de vigilancia no prestados en los meses de agosto y septiembre de 2016, del contrato 222 de 2016, y teniendo en cuenta que la entidad subsanó descontando el valor de \$330.155 correspondiente a servicios de medios tecnológicos y \$6.780.707 de servicios de guardas, para un total de \$7.110.862, del último pago correspondiente a la sede CSE (centro), como se evidencia en el cuadro con el cálculo para el pago final del servicio de vigilancia del 1 al 30 de abril de 2017 (proyecto 1067) enviado por la entidad y factura N° 21722 emitida por el contratista Vigías de Colombia el 5 de junio de 2017. Por tanto dicha situación se constituye un beneficio de control fiscal que se presenta en este informe.

Es importante mencionar que de acuerdo con el valor del pago mensual que ha venido realizado la SDMujer (enero, febrero y marzo de 2017) correspondiente a los servicios de vigilancia de la sede CSE (centro), el pago proyectado para el mes de abril de 2017, correspondería al valor de \$ 15.086.932, del cual se descuenta \$7.110.862 de los servicios de vigilancia no prestados en los meses de agosto y septiembre de 2016, quedando un cobro por \$7.976.070, valor que se registra en la factura N° 21722 emitida por el contratista Vigías de Colombia el 05/06/2017. Sin embargo, este organismo de control adelantará la verificación de la liquidación de este contrato en una nueva auditoría.

De acuerdo con el presente análisis y teniendo en cuenta que la entidad subsanó las irregularidades detectadas por el equipo auditor, descontando del último pago de los servicios de vigilancia de la sede CSE (centro) y registrado en la factura emitida por el contratista correspondiente al período del 1 al 30 de abril de 2017.

Por consiguiente se desestima la incidencia fiscal y se ratifica 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 suscribir por la entidad.

Contrato de Suministro (Software como servicio) No. 282 de 2014

Fecha de Suscripción: 19 de septiembre de 2014

Fecha de Inicio: 27 de octubre de 2014

Contratista: ADA S.A

Valor Total: \$279.886.656

Objeto: *“Adquisición de una solución integral TIC para la Secretaría Distrital de la Mujer que le permita efectuar la gestión de sus procesos administrativos, financieros, estratégicos y de apoyo integrada web-tipo ERP o GRP”*

Plazo Inicial: 6 meses a partir del acta de inicio

Prórrogas: Prórroga No. 1 por 2 meses

Prórroga No. 2 por 3 meses

Fecha de terminación: 26 de septiembre de 2015

*2.1.3.24 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia en la supervisión e incumplimiento de obligaciones del contrato 282 de 2014.*

A 5 de abril de 2017, la Secretaría de la Mujer había realizado 3 pagos entre los años 2014 y 2015 que suman un total de \$153.937.660, es decir un 55% del valor total, correspondiente a las 3 primeras fases, de las 5 establecidas en el contrato y se tiene un pasivo exigible por valor de \$125.948.996.

Una vez realizada la verificación y evaluación del contrato arriba mencionado, se pudo evidenciar deficiencias en la supervisión, seguimiento y control del contrato, demostradas en las siguientes situaciones:

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

No se cumplió con el cronograma establecido en el tiempo de ejecución del contrato ni en el tiempo estipulado para la liquidación del mismo, para dar cumplimiento a la totalidad de las obligaciones específicas y actividades estipuladas en el anexo técnico que hacen parte integral del contrato 282 de 2014, correspondientes a las fases IV y V, teniendo en cuenta que la fecha de terminación de ejecución del contrato fue hasta el 26 de septiembre de 2015 y que el tiempo establecido para la liquidación según la cláusula décima del contrato es de 4 meses luego de culminado el plazo de ejecución, es decir hasta el 26 de enero del 2016.

Incumplimiento de obligaciones específicas del contrato identificadas con los ítem 1 - parte de la fase IV y toda la fase V, ítem 2; ítem 4 - en relación con la entrega de licencia sistema operativo, ítem 6, ítem 7, ítem 10, ítem 12, ítem 13, es decir de 21 obligaciones específicas no se ha cumplido con 8. Como se evidencia en el oficio respuesta dado por la SDMujer con No. 1440 de 3 de abril de 2017 a solicitud de información hecha por el ente de control mediante oficio 0110100-026-21 de 30 de marzo de 2017.

En relación con las pólizas se omitió la actualización de la vigencia del amparo de cumplimiento, teniendo en cuenta que el contrato no se ha liquidado y que la última póliza aprobada es la No. GU112817 de fecha 14 de enero de 2016, la cual establece la vigencia desde el 12-01-2016 hasta el 27-07-2016. Como se evidencia en el anexo del oficio respuesta dado por la SDMujer con No. 1440 de 3 de abril de 2017 a solicitud de información hecha por el ente de control mediante oficio 0110100-026-21 de 30 de marzo de 2017.

De acuerdo con el acta de visita administrativa realizada el 5 de abril de 2017, y dado que de los 8 módulos desarrollados, se evidenció que el módulo de planeación no presenta interoperabilidad con los demás módulos, que según el apoyo a la supervisión del contrato es debido a que la información presenta un atraso en la actualización de los datos, por el área encargada de la operación del módulo.

En el módulo de contratación no se pudo demostrar su funcionalidad. Que de acuerdo con lo manifestado por el apoyo a la supervisión es debido a que depende de la información del módulo de planeación y financiero los cuales presenta un atraso en la actualización de los datos, la cual es responsabilidad de las áreas de la SDMujer encargadas de la operación de los módulos.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Por lo tanto, se considera que las irregularidades identificadas transgreden lo estipulado en el contrato 282 de 2014, en las cláusulas SEGUNDA.- OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA, en los ítems anteriormente mencionados; cláusula CUARTA.- OBLIGACIONES DE LA SDMUJER, numeral 3; cláusula QUINTA.- PLAZO DE EJECUCION DEL CONTRATO; cláusula DECIMA.- LIQUIDACION; cláusula DECIMA-TERCERA.- GARANTIA UNICA, numeral 1. CUMPLIMIENTO.

Igualmente se vulneraron los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el numeral 1°, 2ª y 3ª del artículo 34; el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002; el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; el artículo 121 del Decreto 1510 de 2013. Así mismo, los artículos 2° lit. a), b), c), d), y f); art 3° lit. a) y e) de la Ley 87 de 1993.

Este hecho, se genera por deficiencia en la supervisión y falta de aplicación de procedimientos y controles efectivos que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Atendiendo a que a la fecha de la presente auditoría este contrato no ha sido liquidado, que el saldo se encuentra en pasivo exigible y que se prevé riesgo de pérdida de recursos; este organismo de control adelantará la verificación de su liquidación en una nueva auditoría, para descartar un posible daño patrimonial.

**Análisis de la respuesta:** En razón a los hechos verificados en auditoría y de acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar emitida por la entidad en la que señala: *“Se acepta la observación del ente de control y considerando que la Entidad ya había detectado esta situación se han venido realizando revisiones sistemáticas del funcionamiento y pertinencia de la herramienta, buscando establecer el estado actual de ejecución de las obligaciones contractuales y consecuente tasación del pago al proveedor, si hubiere lugar a ello.”* Por lo tanto se confirma 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 suscribir por la entidad.

Contrato: Interadministrativo No. 492 de 2016  
Suscripción: Diciembre 2 de 2016

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Objeto:	<i>“Fortalecer las competencias de las y los servidores públicos de la SDMujer vinculados por Planta Temporal con el fin de facilitar la operación de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a través de procesos de formación, entrenamiento y capacitación en inclusión de la perspectiva de género”.</i>
Contratista:	Universidad Nacional de Colombia
Valor inicial:	\$179.700.000
Plazo inicial:	Hasta el 31 de diciembre de 2016 a partir de la suscripción del acta de inicio.
Acta de inicio:	diciembre 16/16 según acta
Fecha terminación:	diciembre 31/16
Otrosí:	Del 26 de diciembre de 2016, mediante el cual se Prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 31 de marzo de 2017
Liquidación:	Sin liquidar. De acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Este convenio aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación. (Junio de 2017).

*2.1.3.25 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación, ejecución oportuna y supervisión en el contrato interadministrativo No. 492/16.*

Dentro de la justificación realizada el 30 de noviembre de 2016, se establece como objetivo principal proporcionar herramientas a las/los servidoras/res **vinculados a través de planta temporal para realizar su trabajo**, así como fortalecer el desarrollo de competencias como fundamento para el buen gobierno en la gestión pública, **generando apropiación de manera integral frente a los desafíos que establece el Plan Estratégico Institucional...**. El contrato se suscribió el 2 de diciembre de 2016, el acta de inicio registra fecha de 16 de diciembre de 2016 y plazo de terminación el 31 de diciembre de 2016, pese a que en la propuesta de la Universidad el cronograma de acciones y resultados tiene previstas 12 semanas, lo que no es comprensible para esta auditoría, ya que de acuerdo al anexo técnico y propuesta presentada por la Universidad no se habla de horas cátedra corridas, sino temáticas segmentadas en diferentes días y horas. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Mediante la Resolución No. 0507 del 02 de diciembre de 2016, se justifica la contratación directa destacándose el considerando VI que señala: “*los procesos de capacitación se deben adelantar para atender las necesidades de fortalecimiento y cualificación de las servidoras, es importante señalar que aunque la entidad suscribió y viene ejecutando un primer contrato interadministrativo con la Universidad Nacional al cual se vincularon las/los servidoras/res de planta provisionales, se hace necesario adelantar un nuevo proceso que permita desarrollar esta capacitación a las **servidoras vinculadas desde el 30 de noviembre a la SDMujer a través de la planta temporal...**” (Resaltado y subrayado fuera de texto)*

Sin embargo, el 23 de diciembre de 2016, se efectúa otrosí No. 1 modificando el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2017; lo que se contrapone de pleno con los argumentos esgrimidos en la justificación; ya que para modificar el plazo del contrato y la forma de pago se argumenta que, **aún no se han posesionado el total de servidores públicos previstos para hacer parte de la Planta Temporal cuyo fin es prestar sus servicios en las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**, se considera pertinente prorrogar el plazo de ejecución del contrato suscrito, de tal manera que el proceso de capacitación se brinde a todos/as servidores y servidoras que integran la Planta Temporal, **una vez se poseione el 100%** de las mismas. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

De otro lado, en los requisitos establecidos para la supervisión se anota: para solicitar la suspensión de los contratos deberá señalarse de forma clara la fecha a partir de la cual se suspende y reanuda el mismo. Sin que se evidencie dentro del expediente contractual, cuándo se reanudará. A lo anterior, se añade el hecho que a la fecha de esta auditoría, aún no se termina el nombramiento de los servidores públicos previstos para hacer parte de la Planta Temporal; faltando veinte (20) personas, de las ochenta (80), que la Resolución de convocatoria 0438 de 27 de septiembre de 2016<sup>42</sup> y de acuerdo a comunicación de la SDMujer Rad. 2-2017-01408 del 31 de marzo de 2017 acompañado del hecho que no se ha efectuado erogación alguna, ni ejecución, simplemente se suscribió el contrato dejándolo en reserva presupuestal.

---

<sup>42</sup> SDMujer, Resolución No. 0438 de 27 de septiembre de 2016 “Por la cual se convoca al proceso de evaluación de las capacidades y competencias de las y los aspirantes a ocupar ochenta (80) empleos de carácter temporal de la SDMujer”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo descrito desconoce lo reglado en los estudios previos, en lo relativo a la descripción del objeto a contratar, la supervisión, el plazo y forma de pago y anexo técnico; Resolución 0507 del 02 de diciembre de 2016 en el Considerando VI y en lo Resolutivo Art. 2º Plazo; Contrato Interadministrativo No. 492 de 2016, Cláusulas 3ª, 4ª, 19ª Parágrafos 1 y 2; Otrosí No. 1, Cláusulas 1ª y 3ª; Resolución No. 0422 del 07 de septiembre de 2016 “Por medio del cual se adopta el Plan Institucional de Formación y Capacitación 2016”; se transgrede la Ley 909 de 2004 Capítulo III Art. 19, núm. 1); art. 21 núm. 1, lit b); art. 48 núm. 1), 2), 3), 4), 5) y 6) a más de desconocer ley 1567 de 1998, que establece que la capacitación está orientada a los empleados públicos de carrera administrativa ; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007, los numerales 1), 2), 3) y 21) del Art. 34 de la Ley 734 de 2002 Ley 190 de 1995 Art. 48 (Derogado Parágrafo Art. 237 del Decreto 19 de 2012); Art. 84 de la Ley 1474 de 2011.

Se generó una reserva presupuestal, sin que a la fecha se haya ejecutado presupuestal y físicamente el contrato, evidenciando imprevisión del contrato, falta de planeación y ejecución efectiva de los recursos, rompiendo los principios de anualidad y mostrando una gestión antieconómica de los mismos y el incumplimiento de las metas del plan de desarrollo, lo que invita a evaluar un posible detrimento patrimonial, en razón a que se pueden incrementar los costos de la capacitación con posible pérdida de recursos, por no planear adecuadamente el manejo de los mismos.

**Análisis de Respuesta:** En respuesta al Oficio No. 120000. Radicado SDMujer No. 002927 de 1 de junio de 2017, “Remisión Informe Preliminar Auditoría de Regularidad-SDMujer Cód. 26 PAD 2017, radicado Contraloría No. 1-2017-13262 fecha 2017-06-09 Proc. 888571, vigencia auditada 2016”, como lo reprocha el organismo de control fiscal, el Contrato Interadministrativo 492 de 2016, se suscribió el 2 de diciembre; se pretendía ejecutar y terminar hasta el 31 del mismo mes, bajo el argumento del principio de anualidad.

De la respuesta, se colige que lo observado corresponde a una realidad, ya que como se establece en la misma, de las 60 personas nombradas, 52 de ellas se posesionaron entre el 5 y el 12 de diciembre...que las 8 personas restantes se posesionaron en el mes de enero de 2017, con la suscripción del Otrosí No. 1 se estableció que la ejecución del mismo sería hasta el 31 de marzo de 2017, situación que no se ha cumplido a cabalidad, toda vez que mediante Respuesta Oficio No.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

121-012 del 13 de marzo de 2017 en el Radicado SDMujer No. 001340 del 14 de marzo de 2017 quedo plenamente establecido que a marzo 16 de 2017, “... aún no es posible allegar la documentación que soporte la ejecución del citado contrato.” “...la Dirección de Territorialización de Derechos y Participación a la fecha, no ha adelantado pagos ni certificados de cumplimiento que puedan anexarse a la presente comunicación” “Los listados de asistencia hacen parte de la documentación que soporta cada uno de los pagos a realizar por parte de esta entidad, como quiera que los mismos no se han efectuado, no es posible allegar dicha información...”. (Subrayado fuera de texto).

Se reprocha y se sustenta la falta de planeación y ejecución oportuna de recursos y metas, como lo demuestra la respuesta, cuando el primer pago se realizó con orden de pago No. 3110 del 21 de abril de 2017 por \$89.850.000; el segundo pago se encuentra en trámite en la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera por la suma de \$89.850.000, cuando ha transcurrido la mitad de la vigencia 2017.

Ahora bien, con lo relativo a hechos que se consideran previsibles por el organismo de control, toman fuerza, toda vez, que en lo relativo a las Casas de Igualdad de Oportunidades-CIO; en la puesta en marcha de la SDMujer en 2013 y se creó una planta temporal, para que las CIO funcionaran, a su vez se emitió el Acuerdo 583 de 2015 “*Por medio del cual se institucionalizan las Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en Bogotá D.C.*”, aunado a que el proyecto y meta fueron retomadas dentro del plan “*Bogotá Mejor para Todos*”, luego sí era previsible.

Como queda de contera, la Alta Dirección de la SDMujer, no cumplió con funciones gerenciales básicas, como la planificación, organización, motivación, control y evaluación, ya que como se desprende de la respuesta; en relación con el Plan Institucional de Capacitación –PIC, no estaba contemplado por la Alta Dirección, sencillamente, se llevó a Comisión de Personal donde los integrantes asintieron unánimemente, aún sin que se expidiera el Decreto de creación de Planta Temporal, a la fecha de realización de la reunión de la comisión de personal. (...) (Subrayado fuera de texto).

Es decir se justificó y adelantó una contratación sin tener la certeza de si los empleos de carácter temporal que se creen sean provistos antes de culminar la vigencia,... (Subrayado fuera de texto).

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

De fuerza es concluir, que se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad

Contrato: Interadministrativo No. 463 de 2016  
Suscripción: Noviembre 1 de 2016  
Objeto: *“Fortalecer las competencias de las y los servidores públicos de la SDMujer a través de procesos de formación, entrenamiento y capacitación, de acuerdo con el plan institucional de formación y capacitación 2016, de conformidad con la propuesta presentada por la Universidad”.*  
Contratista: Universidad Nacional de Colombia  
Valor inicial: \$85.700.000  
Plazo inicial: Hasta el 31 de diciembre de 2016 a partir de la suscripción del acta de inicio.  
Acta de inicio: Noviembre 24/16 según acta  
Fecha terminación: Diciembre 31/16  
Otrosí: Del 26 de diciembre de 2016, mediante el cual se Prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 28 de febrero de 2017  
Liquidación: Sin liquidar. De acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Este convenio aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación. (Junio de 2017).

**2.1.3.26** *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiente planeación y supervisión en el contrato interadministrativo No. 463/16*

Contrato Interadministrativo suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, afectando el rubro presupuestal de funcionamiento, por valor de \$85.700.000; objeto: Fortalecer las competencias de las y los servidores públicos de la SDMujer a través de procesos de formación, entrenamiento y capacitación, de acuerdo con el Plan Institucional de Formación y Capacitación 2016.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La etapa precontractual y solicitud de la contratación se efectuó el 3 de octubre de 2016, en tanto que, el contrato se suscribe el 1 de noviembre y acta de inicio el 24 de noviembre de 2016; **con fecha de terminación hasta el 31 de diciembre de 2016**, situación que llama la atención al órgano de control, toda vez; que la Universidad Nacional presenta en su propuesta dos opciones: A) intensidad de 60 horas, diez (10) sesiones (1 semanal) de 4 horas= 40 horas y cuatro (4) sesiones sábados de 5 horas= 20 horas Total sesiones =14, y B) 8 sesiones (1 semanal) de 5 horas= 40 horas, 4 sesiones sábados de 5 horas= 20 horas Total sesiones = 12 en cualquiera de las dos opciones permite inferir que se ejecutaría en un promedio dos meses y medio, lo que no se compadece con lo pactado en el plazo del contrato y se contradice con la propuesta técnica presentada por la Universidad.

Lo anterior trata de subsanarse con la solicitud de prórroga del 19/12/2016, donde se afirma *“...se dio inicio a la capacitación en la perspectiva de género en la administración pública: conceptos, políticas y normativas, con la Universidad Nacional de Colombia, el día miércoles 30 de noviembre de la presente anualidad y a la fecha se ha ejecutado el 65% de las sesiones pactadas en el cronograma inicial”. Porcentaje de avance que no se considera razonable por parte del equipo auditor; toda vez que las razones de la prórroga obedecen a situaciones previsibles y no sobrevinientes como se pretende hacer ver en la justificación, por parte del sujeto de control para la suscripción de la prórroga, “... interfirieron situaciones tales como: los turnos de descanso compensado, previsto en la circular No. 0013 del 20 de octubre de 2016, dificultando la asistencia plena de las/los servidoras/es a las jornadas de formación y capacitación previstas, aunando (sic) a la terminación de actividades académicas por parte de la Universidad.”* Adicionalmente, se establece: *“En el 2017, con cargo a la presente vigencia quedará pendiente el pago de la suma de VEINTICINCO MILLONES SETECIENTOS DIEZ MIL PESOS M/cte (\$25.710.000)”* quedando como reserva presupuestal. Lo que finalmente conlleva a la suscripción del Otrosí No. 1, el 26 de diciembre de 2016.

Con lo anteriormente descrito, se desconoce de facto la cláusula tercera: Forma de pago del contrato primigenio literales a), toda vez que en diciembre se efectuó el 30% del pago equivalente a \$25.710.000, mediante orden No. 2422 del 23/12/2016 y b) orden de pago No. 2780 del 29/12/2016 y registrado como cuenta de cobro el 02-01-2017, correspondiente a la factura No. 2254 del 24 de noviembre al 16 de diciembre por valor de \$34.280.000 y sin que hubiese culminado el segundo módulo, como está establecido en la cláusula en comentario.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En los soportes contentivos del contrato, se encuentra que las certificaciones fueron expedidas el 9 de febrero de 2017, mostrando que el curso se realizó del **20/11/2016** al **09/02/2017**, se advierte que el contrato inicia su ejecución cuatro días antes de la suscripción del acta de inicio. Dejando de pleno el desinterés en una adecuada planeación que permita desarrollar la gestión con, economía, eficiencia, eficacia y efectividad, a más de desconocer principios de selección objetiva, ya que con gran celeridad se adelantó el procesos sin invitar y sin que se pudieran presentar otros proponentes, se desconoce el principio de transparencia y publicidad; al publicar los estudios previos y la contratación en la misma fecha, días después de suscrito el contrato entre las partes en el SECOP.

A la fecha de esta auditoría no se ha efectuado el tercer pago, ni liquidado el contrato, desconociendo lo plasmado en las cláusulas 3ª literal c), del contrato primigenio y la cláusula primera del Otrosí No. 1 del contrato interadministrativo 463 de 2016. Resolución No. 0422 del 07 de septiembre de 2016 “*Por medio del cual se adopta el Plan Institucional de Formación y Capacitación 2016*”; se transgrede la Ley 909 de 2004 Capítulo III Art. 19, núm. 1); art. 48 núm. 1), 2), 3), 4), 5) y 6); Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007 y Ley 734 de 2002 Art. 34 numerales 1), 2), 3) y 21); Ley 190 de 1995 Art. 48 (Derogado Parágrafo Art. 237 del Decreto 19 de 2012); Ley 1474 de 2011 Art. 84.

La no elaboración oportuna de un lado, de los planes de capacitación por parte de Talento Humano, hecho evidenciado en su emisión y aprobación en septiembre de 2016<sup>43</sup>, a tres meses de finalizar la vigencia, y de otro el Plan Estratégico Institucional adoptado el 31 de marzo de 2017<sup>44</sup>, por parte de la alta dirección de la SDMujer, a fin de que los servidores públicos apropien herramientas y habilidades para el buen gobierno y el fortalecimiento de la gestión pública a través de la aplicación de los principios de la función gerencial, que permita tener claros los objetivos, recursos presupuestales y estrategias e indicadores que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas,

---

<sup>43</sup> SDMujer, Resolución 0422 de 7 de septiembre de 2016 “*Por medio del cual se adopta el Plan Institucional de Formación y Capacitación 2016*”; respuesta a solicitud del 16 de marzo de 2017, Rad. 001423, se responde con Rad. 2-2017-01080 del 21 de marzo de 2017

<sup>44</sup> A solicitud del 10 de marzo de 2017, Rad. 001294, se responde con Rad. 2-2017-00990 del 15 de marzo de 2017, a punto 4 Resolución mediante la cual se adopta el Plan Estratégico Institucional 2016-2020, en relación con el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”. “...Cabe señalar que el mencionado será aprobado por Comité Directivo de la SDMujer el próximo 31 de marzo de 2017”. Finalmente se emite Resolución 0115 de 31 de marzo de 2017 “*Por medio de la cual se deroga la Resolución Interna No. 445 de 2014 y se adopta el Plan Estratégico Institucional de la SDMujer y se dictan otras disposiciones*”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

proyectos y metas que permita medir el cumplimiento de los objetivos y la misión institucional y las políticas públicas a cargo de la entidad.

**Análisis de la Respuesta:** Se acepta parcialmente la respuesta, sin embargo, es de sostener que el Plan Institucional de Formación y Capacitación apenas se adoptó el 07 de septiembre de 2016, es decir a tres meses de expirar la vigencia fiscal, denotando la falta de funciones gerenciales de la alta dirección. Se deduce que la administración desde inicio de vigencia no planificó todas las actividades para la fijación de objetivos, diseño de estrategias, desarrollo de políticas y fijación de metas en términos del talento humano y la Dirección de Talento Humano no cumplió cabalmente con lo normado a los empleos de naturaleza gerencial, a las unidades de personal e incluso a la Comisión de Personal, quien según la respuesta luego del desarrollo de un proceso de construcción participativa expidió la Resolución en mención.

Insiste, el organismo de control fiscal que ad portas de terminar la vigencia fiscal, se procedió a gestionar ante la Secretaria de Hacienda Distrital, el traslado presupuestal por \$65.000.000 para un total de \$90.000.000, efectuado con Resolución No. 0414 de 1 de septiembre de 2016 *“Por medio de la cual se efectúan modificaciones en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDMujer para la vigencia fiscal de 2016”*.

A su vez se convocó la reunión de la Comisión de Personal el 06 de septiembre de 2016 y expide la Resolución No. 0422 *“Por medio de la cual se adopta el Plan Institucional de Formación y Capacitación”*, expedida el 07 de septiembre de 2016, evidenciando claramente la falta de planificación, organización, motivación y control y evaluación, funciones gerenciales básicas que deben acompañar a la Alta Dirección.

Reprocha igualmente, el órgano de control que bajo el principio de la anualidad, se suscribe el contrato para ser ejecutado hasta el 31 de diciembre de 2016, se prorroga y terminan las sesiones pendientes de ejecución el 9 de febrero de 2017, con plazo final del 28 de febrero y recibió según anexo el certificado de supervisión general que según Anexo No. 4 de la respuesta al informe preliminar, el certificado de supervisión general se expidió el 11 de abril de 2017, y no se identifica que se haya realizado el tercer pago por \$25.710.000, al cierre de esta auditoría de regularidad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Dado lo anterior, que se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad

Convenio: Interadministrativo No. 527 de 2015  
 Suscripción: Junio 24 de 2015  
 Objeto: *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento y desarrollo de la actividad artesanal de las mujeres en Bogotá D.C.”*  
 Contratista: Artesanías de Colombia  
 Valor inicial: \$270.000.000  
 Plazo inicial: Seis meses a partir de la suscripción del acta de inicio  
 Liquidación: Sin liquidar.

**2.1.3.27** *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inadecuada planeación y elaboración de estudios previos y funciones de supervisión en el convenio interadministrativo 527/15.*

Se adelanta contratación directa, según Resolución No. 0208 de 24 de junio de 2015, que deviene en el Convenio Interadministrativo No. 527 de 24 de junio de 2015, suscrito SDMujer y Artesanías de Colombia, Objeto: *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento y desarrollo de la actividad artesanal de las mujeres en Bogotá D.C.”* Valor: DOSCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$270.000.000), de los cuales ARTESANIAS aportará la suma de \$160.000.000 en efectivo y la SECRETARIA aportará \$110.000.000, con cargo a los proyectos de inversión:

**CUADRO 39**

Rubro presupuestal	Nombre del proyecto o rubro	Código componente del gasto	Nombre componente del gasto	Valor
3-3-1-14-01-04-966-119	Acciones para la implementación y seguimiento de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.	03-02-0030	Implementación de acciones del Plan de Igualdad de Oportunidades	\$53.024.000
3-3-1-14-01-04-973-119	Acciones con enfoque diferencial para el reconocimiento de la diversidad de las mujeres	03-02-0030	Implementación de acciones del Plan de Igualdad de Oportunidades	\$56.976.000

Fuente: SDMujer carpeta C.I. 527 de 24 de junio de 2015, Estudios Previos, punto 4.2.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En los Estudios Previos elaborados el 19 de junio de 2015; en punto 2 Objeto a contratar, especificaciones e identificación del contrato a celebrar, en las obligaciones de Artesanías de Colombia “ARTECOL”, numerales:

“12) Formular los planes de acción para cada una de las unidades productivas<sup>45</sup> del convenio.

13) Desarrollar conjuntamente con cada unidad productiva una línea de producto que exalte técnicas tradicionales e identidad cultural propia, acorde con las expectativas de cada comunidad y viabilidad comercial.

14) Brindar la asesoría técnica a cada una de las unidades productivas en las áreas de diseño, producción, mercadeo y comercialización.

15) Elaborar diagnóstico comercial para cada una de las unidades productivas según su actividad artesanal en donde se identifiquen los mercados potenciales.

16) Acompañar y apoyar la participación en 1 stand, para un grupo seleccionado, con los productos desarrollados y aprobados por el comité de Diseño de ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A. en Expo artesanías 2015.

18) Entregar los alimentos (refrigerios/almuerzos) requeridos y aprobados para el desarrollo de las actividades previstas en cada uno de los componentes del proceso, de conformidad con lo establecido en el anexo técnico del convenio.

19) Elaborar y presentar a la SDMUJER, **informes técnicos mensuales de avance y de ejecución financiera y un informe final** en el marco del desarrollo del Convenio.

21) Acreditar debidamente ante la supervisión del Convenio, con los **respectivos soportes contables, la legalización y justificación de los gastos efectuados con cargo a los aportes de la SDMujer para cumplir con el objeto del convenio**”. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

### En tanto que a punto 2.2.3. OBLIGACIONES DE LA SECRETARIA DISTRITAL

“5. Realizar el proceso de convocatoria y selección de las unidades productivas beneficiarias.

6. Designar un supervisor del proyecto a su cargo, quien será responsable de garantizar que se cumpla el objeto del convenio, así como el de todo el equipo de trabajo, razón por la cual deberá tomar todas las decisiones operativas con el fin de cumplir con los parámetros establecidos en el convenio, garantizando el cumplimiento de las obligaciones del mismo.

---

<sup>45</sup> [ncastellanos@artesaniadescolombia.com.co](mailto:ncastellanos@artesaniadescolombia.com.co), a SDMujer, 17 de mayo de 2017, Unidad productiva “...persona que realiza actividades de interés económico”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

2.2.6. SUPERVISION O INTERVENTORIA. *Por la SDMujer será ejercida conjuntamente por la Directora de Derechos y Diseño de Política y la Directora de Enfoque Diferencial o las personas designadas para tal fin o a quien se designe o a quien se contrate”.*

Ejercerán sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de contratación de la Secretaria y están obligados a vigilar permanentemente la ejecución del objeto contratado. Deberán realizar un **seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato**, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el manual de contratación de la entidad. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

**“2.2.7. COMITÉ TECNICO**

*Para el desarrollo del convenio se conformará un Comité Técnico con sede en Bogotá, que estará conformado por la Gerenta del Proyecto 973 “Acciones con enfoque diferencial para el reconocimiento de la diversidad de las mujeres” y la Gerenta del proyecto 966: “Acciones para la implementación y seguimiento de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género”, como representantes de la SDMujer; la Profesional de Gestión de ARTESANIAS DE COLOMBIA*

*El Comité se reunirá mensualmente y extraordinariamente cuando la ejecución del convenio lo requiera y tendrá como obligaciones adelantar las siguientes actividades:*

- 1. Direccionar la ruta técnica operativa para el cumplimiento del objeto del convenio*
- 2. Reunirse mensualmente, para decidir, orientar, definir aspectos técnicos directamente relacionados con el desarrollo del objeto del convenio o de manera extraordinaria cuando la necesidad lo amerite.*
- 3. Velar por la integridad técnica del convenio en las decisiones que se adopten*
- 4. Dirimir las controversias técnicas que se presenten en el desarrollo del objeto del convenio*
- 5. Comunicar a la supervisión del convenio las dificultades técnicas que puedan presentarse durante la ejecución del mismo*
- 6. Plantear soluciones a las dificultades técnicas que se presenten en el desarrollo del objeto del convenio*
- 7. Elevar consulta a la Dirección de contratación para adelantar las posibles modificaciones que sean requeridas en ejecución del convenio*
- 8. Recomendar modificaciones al convenio.*

**NOTA:** *De todas las reuniones del comité el Asociado deberá elaborar actas en las cuales se consignarán tanto los acuerdos como las diferencias técnicas que se presenten y la*



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*forma de resolverlas. Estas forman parte de las fuentes de verificación de cada informe parcial y del informe final”.*

En la evaluación se encuentra a folio 54 que tanto los estudios previos, como el Convenio Interadministrativo, se publicó en SECOP, el 26 de junio de 2015; no figura dentro del expediente el Acta de Inicio, sin embargo, a folio 73 “acta interna” de fecha 19/08/2015, se informa “...*la firma del acta de inicio fue el 07 de julio de 2015...*”.

En los informes técnicos de avance, acompañados de las certificaciones de supervisión y de cada uno de los desembolsos, en lo relativo a la caracterización se genera incertidumbre, toda vez que se mencionan cuatro (4) bases de datos, con diferentes cifras de participación, suministradas por la SDMujer; en algunas oportunidades se establecen 215, 202, 205 y 190. Lo que se contrapone a lo establecido en el folio 195 “*Se realizó una actividad de cierre del proyecto con las mujeres artesanas el día 22 de diciembre de 2015. En esta actividad, se entregaron 79 certificados (se imprimieron 89) que acreditan a estas mujeres y respaldan la participación constante y buenos resultados que obtuvieron en el desarrollo del proyecto...*” complementado con lo escrito a folio 196 “*Se realizaron reuniones en todas las localidades durante la convocatoria donde se inscribieron 215 mujeres emprendedoras. A lo largo del proyecto se mantuvieron constantes 81 mujeres*”, lo que deja el interrogante si se cumplió o no con las obligaciones contractuales de la SDMujer y ARTECOL y la población objetivo de doscientas (200) mujeres.

A folios 203 y 204 se plantea “*Se completaron exitosamente 12 procesos de contratación para conformar el personal del proyecto...*”. En tanto que a folio 204 “*Artesanías de Colombia verificó mes a mes el pago al Sistema de Seguridad Social por parte de cada uno de los contratistas del proyecto, todos los pagos de honorarios estaban sujetos a la entrega del respectivo comprobante. Se anexan todos los soportes.*” “*Todos estos anexos, reposan en la SDMujer, ya que mes a mes se realizó la respectiva radicación en físico,...*”. Sin embargo, lo mencionado no reposa dentro del expediente contractual, lo que dificulta la vigilancia, control y seguimiento del organismo de control -y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2° de la Ley 1712 de 2014 (...) que dispone: “*Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley. “y, en particular, para que se materialice el de calidad de la información previsto en el artículo 3 ibídem: “... Toda la información de interés Público que sea*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”*

Llama la atención lo establecido en el Convenio en lo relativo al plazo de ejecución, se pactó en seis (6) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio -7 de julio de 2015- de acuerdo a los cálculos del auditor debió terminar el 6 de enero de 2016, sin embargo, se observa que el convenio terminó su ejecución el 22 de diciembre de 2015, con el acto público realizado, donde se certificaron 79 artesanías.

Lo que se contrapone con el núm. VII del ACTA DE LIQUIDACION BILATERAL, el plazo final del convenio interadministrativo fue hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2015. Generando incertidumbres frente a la fecha real del plazo final.

Lo descrito desconoce lo establecido en los estudios previos puntos: 2.2.3 numerales 5) y 6); 2.2.6.; 2.2.7. Numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8); 4.3. Convenio Interadministrativo 527 de 2015, cláusulas 1ª, 6ª, 7ª, Constitución Política Art. 209; Ley 87 de 1993 Artículos 1º, 2º, literales a), b), c) y f); 3º literales a), b), c) y e); 4º literales a), e) Ley 80 de 1993 Artículos 24º, 25º, 26º 53º y 60º. Ley 1474 Artículo 83, 84; Ley 734 de 2002 Artículo 34 Núm. 1; Ley 594 de 2000, Circular 12 de 15 de julio de 2016.

Los estudios previos y el convenio interadministrativo se suscribieron con gran celeridad los días 23 y 24 de junio de 2015, empero la información que brinda el expediente contractual no es ágil, impidiendo establecer claramente las desviaciones que se presentan durante la ejecución, acompañado de la escasa dirección gerencial y la supervisión correspondan, a fin de que los objetivos y las metas de los proyectos se cumplan.

**Análisis de Respuesta:** Evaluada la respuesta y los argumentos esbozados por el sujeto de control, las observaciones no se desvirtúan, por tanto se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

Convenio: De Asociación No. 230 de 2016

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Suscripción:	3 de Agosto de 2016
Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para poner en operación y mantener una (1) Casa Refugio para la atención a Mujeres Víctimas de Violencias sus hijos e hijas”.</i>
Contratista:	Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales- MULTIETNIAS NIT. 830018406-7
Valor inicial:	\$525.000.000, aportes de la Secretaría de la Mujer \$525.000.000, aportes Asociado FUNDAC \$53.441.400.
Plazo inicial:	Desde la suscripción del acta de inicio hasta el 31 de diciembre de 2016.
Acta de inicio:	5 de agosto de 2016.
Fecha terminación:	7 de abril de 2017
Otrosí 2:	29 diciembre de 2016 Modificación apartes del convenio, forma de pago. Prórroga del plazo de ejecución hasta el 15 de abril de 2017 y adición en cuantía de \$237.601.750
Otrosí 3:	Modificación del plazo de ejecución del convenio hasta el 7 de abril de 2017 y adición en cuantía de \$19.882.723.
Adición:	\$257.484.473 Prórroga: 3 meses y 7 Días
Liquidación:	Sin liquidar, de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Este convenio aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación

*2.1.3.28 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Presunta incidencia Disciplinaria en \$30.180.576: sobrecosto en el aporte de la SDMujer al no realizar estudios de mercado en la Variable Talento Humano y Contratación innecesaria, Convenio de asociación No. 230 de 2016.*

CASO 1: Sobrecosto en el aporte de la SDMujer al no realizar estudios de mercado en la Variable Talento Humano en cuantía de VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETENTA Y SEIS PESOS (\$20.258.076) M/LV.

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del convenio de asociación 230 de 2016, éste se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en él

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*“(…) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403 de 1992. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de que trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>46</sup>. “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”.*

En el ítem 5, folio 14 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita se estableció el valor estimado del convenio, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$578.441.400 discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$525.000.000 y aportes del asociado \$53.441.400 representados en dotación del inmueble \$30.721.400, equipo de señalización \$3.500.000, adecuaciones exigidas por otras entidades \$3.000.000, capacitación salidas pedagógicas y recreación \$12.000.000, vestuario operarias de cocinas, Aseo, enfermería y Auxiliares de cocina \$4.220.000.

En el Ítem 5 literal 5.2, folio 15 se estableció los costos fijos de Talento humano, que la SDMujer, para desarrollar el convenio requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa de Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas para la recuperación física y mental de los mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y la parte asistencial, tales como coordinadores técnicos, abogados, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliares de pedagogía, enfermeras y nutricionista con una asignación salarial mensual de tres millones ciento veinte mil pesos (\$3.120.000) y, auxiliares de enfermería con una asignación mensual de un millón novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$1.985,000), en donde se exigió la experiencia profesional y laboral del equipo de trabajo.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la Secretaría tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **Canon de arrendamiento** donde aplicó lo

---

<sup>46</sup> Artículo 355 inciso 2° “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013, para el ítem **servicios públicos**, tuvo en cuenta los valores históricos del consumo, para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, *“Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”*. Estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa de Refugio como se denota a folios 15, 16 y siguientes de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin advertir que las actividades que se realizan en la Casa de Refugio son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer; e igualmente sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP., a manera de ilustración los determinados por la RED pública de salud.

Para el caso en examen, es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(…) liderar, orientar y coordinar la formulación de la política pública de mujeres y equidad de género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital”* operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y /o casa de acogida, mujeres víctimas de la violencia familiar entre otras quienes llegan en virtud de la medida de protección consagrada en la Ley 1257 de 2008 para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía, se reconozcan como personas sujetas de derechos y obligaciones.

La estructura de costos, variable - talento humano se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, se establece para la contratación que hace directamente para su funcionamiento. De la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría, para cumplir la misión, visión y objeto social de la entidad, entre los técnicos y profesionales no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicio, ni provisionales ni

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

funcionarios de planta que ejercen las funciones asistenciales de enfermería, auxiliares de enfermería y nutricionistas de manera específica, ya que, no es la misionalidad de la entidad, no obstante se advierte que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial del sector salud, con el fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos, y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El grupo auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud, del Distrito Capital de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial en la vigencia de 2016, tales como lo de los Hospitales: Centro Oriente IINA ESE, Bosa II NA ESE, del Sur I NA ESE, Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Santa Clara III NA ESE, SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA, con el fin de confrontar los honorarios determinados en la Resolución 13/16 proferida por la SDM para el nivel administrativo utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios en salud, en las entidades estatales citadas como nutricionistas, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el Anexo 1.

Al cotejar la información del Anexo 1 indudablemente se determina un sobre costo en el presupuesto de la variable honorarios talento humano, para calcular los aportes del convenio del personal de la salud que laboró en la casa de refugio, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del convenio y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicio de salud habilitado por la Secretaria de Salud, que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender tales como: Clasificación triage, donde se realiza una valoración al paciente para establecer la prioridad del servicio de atención, estabilización de pacientes críticos, realización de maniobras básica y avanzada, entre otras como se observa en el Anexo 2, de cara a las actividades consignadas en los estudios previos para el caso de las enfermeras y auxiliares de enfermería las cuales son: Realizar la valoración del estado de salud de la mujer y su sistema familiar al ingreso de acuerdo con el formato establecido por la SDMujer, coordinar con el área de trabajo social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar, orientar y/o acompañar a las mujeres y su sistema familiar en los trámites relacionados con citas médicas, hospitalización, interconsultas, adquisición de medicamentos, entre otros.

La ejecución presupuestal realizada para la variable Talento Humano presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras el sobre costo se determina en 28.63%, equivalente a \$694.497 mensual, el de las auxiliares de enfermería en un 41.33% equivalente a \$580.503 mensual y para las nutricionistas un 2.13% equivalente a \$64.991 mensual, los anteriores valores por el plazo de ejecución contractual como se evidencia a continuación.

**CUADRO 40**  
**SOBRECOSTO APORTES DE LA SDMUJER – VARIABLE TALENTO HUMANO**  
Cifras en Pesos

TALENTO HUMANO	ESTUDIO DE MERCADO_ RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIABLE APORTE TALENTO HUMANO _ANEXO TECNICO	DIFERENCIA EN PESOS	DIFERENCIA PORCENTUAL
ENFERMERA	2.425.503	3.120.000	<b>694.497</b>	28,63%
AUXILIAR DE ENFERMERIA	1.404.497	1.985.000	<b>580.503</b>	41,33%
NUTRICIONISTA	3.055.009	3.120.000	<b>64.991</b>	2,13%

Fuente SIVICOF, estudios previos convenio 230-2016 y análisis equipo auditor

Precia el equipo auditor que la SDM desembolsó los recursos para el mantenimiento de la casa refugio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3 de los estudios

previos y en la cláusula quinta del convenio de asociación, a través siguientes órdenes de pago:

**CUADRO 41  
RELACIÓN ORDENES DE PAGO**

Cifras en Pesos

No de Orden de Pago	Fecha	Valor
1198	24/08/2016	157.500.000
2074	25/11/2016	210.000.000
2441	20/12/2016	105.000.000
2879	9/02/2017	52.500.000
3086	24/03/2017	87.491.250

Fuente: SDMujer, Carpetas Convenio de Asociación

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: **VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETENTA Y SEIS PESOS (\$20.258.076) M/LV**. Resultado de la diferencia entre promedio de mercado de la Red de salud y el valor mensual devengado por el número de meses de ejecución y el número de personas contratadas tal como se evidencia en el siguiente cuadro.

**CUADRO 42  
CONSOLIDADO CALCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

Cifras en Pesos

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	VALOR PROMEDIO RED DE SALUD	SOBRECOSTO POR MES	No. MESES	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	3.120.000	2.425.503	<b>694.497</b>	8,1	5.625.426
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1.985.000	1.404.497	<b>580.503</b>	8,1	14.106.223
NUTRICIONISTA	1	3.120.000	3.055.009	<b>64.991</b>	8,1	526.427
<b>TOTAL</b>						<b>20.258.076</b>

Fuente: Papeles de Trabajo Equipo Auditor

Se calculó teniendo en cuenta que el convenio inició el 5 de agosto de 2016 y terminó el 7 de abril de 2017.

La situación observada demuestra falta de planeación, análisis y valoración de los estudios previos y deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución, ejercido



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

en la supervisión del convenio, como lo establece la Ley 1474 de 2011, en sus artículos 83 y 84.

**Análisis de la Respuesta:** Los argumentos esgrimidos por la SDMujer no desvirtúan lo observado. En primer lugar, expone la entidad: *“...efectivamente realizó estudios de mercado teniendo en cuenta el análisis de precios, tomando como base la verificación de los costos ejecutados y legalizados durante la anualidad 2013, 2014 y 2015, de acuerdo con las matrices generadas para el seguimiento físico y financiero de los convenios”*; no obstante, los valores históricos se aplicaron en la variable servicios públicos y en cuanto al canon de arrendamiento, se aplicó lo establecido en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013.

Respecto a la variable honorarios talento humano, para determinar los aportes al Convenio la Secretaría tuvo en cuenta la Resolución No. 013 de enero 13 de 2016, *“Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”*, como se evidencia en los estudios previos de los Convenios de Asociación.

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa refugio, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: *“(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

Como lo señala el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003: *“... no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio” , pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración”.*

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluida en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

CASO 2: Contratación innecesaria en el convenio de Asociación No. 230-2016, en cuantía de NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL QUINIENTOS PESOS (\$9.922.500) M/LV.

En el Anexo Técnico, en el numeral 6.9 y 6.10 del ítem 6 Talento Humano de la Casa de Refugio se determinaron las actividades a desarrollar por la enfermera y las auxiliares de enfermería. Donde se evidencia que las obligaciones contractuales a realizar por estas son similares en la ejecución del convenio, en cuanto a la parte asistencial como se denota en los informes mensuales presentados por estas a folios; 895 a 900 y 2429 al 2444, no obstante encontrar diferencias en las actividades administrativas y asistenciales determinadas en los estudios previos y en la propuesta presentada por el asociado.

Sobre el particular se tiene que, de la verificación de los informes mensuales rendidos por la enfermera y auxiliares de enfermería juntas hacen la valoración del ingreso de las mujeres, niños, niñas a la casa refugio, remitidas por autoridad competente, que consiste en la toma de la información de los antecedentes de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

salud, y además de otras actividades asistenciales que son servicios de baja complejidad, tales como: acompañamiento a las citas médicas, suministro de medicamentos, toma de temperatura, lavado nasal y no podría ser de otra manera en el entendido que la prestación del servicio de salud como tal, no está habilitado por el sector salud, ni obra registro de inscripción como prestadora del servicio de salud en la casa refugio, donde confluyen una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica, con el fin de evitar riesgos en la prestación del servicio, pues estarían incursos en lo dispuesto en el numeral 10.3.1 de la Resolución número 1895 de 2013, *“(…) las casas de refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de las mujeres, su hijos e hijas en cuanto a ... y si prestan servicios de salud deben estar habilitadas como IPS por el sector salud”* y *Resoluciones números 2003 /14, 1416/14 y Circular 0000036 /15 emanadas del Ministerio de Salud.*<sup>47</sup>

Las diferencias encontradas en las actividades desarrolladas por las profesionales enunciadas precedentemente, en el área administrativa corresponden a:

1. Numeral 3 del área de enfermería: *“Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar.”*
2. Numeral 8 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de Trabajo Social y Pedagogía la generación de espacios de sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable.”*

---

<sup>47</sup> RESOLUCIÓN NÚMERO 00002003 DE 28 de Mayo 2014, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, *Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud. Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto definir los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud, así como adoptar el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud que hace parte integral de la presente resolución.*

RESOLUCIÓN NUMERO 1416 del 20 de Abril de 2016, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, *Por la cual se adiciona el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud adoptado por la Resolución 2003 de 2014. Artículo 1. Adiciónese en el numeral 2 Condiciones de Habitación, numeral 2.3 Condiciones de Capacidad Tecnológica y Científica, numeral 2.3.2 Estándares y Criterios de Habilitación por Servicio; numeral 2.3.2.1 "Todos los Servicios" del Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud, adoptado en la Resolución 2003 de 2014, los siguientes criterios en los estándares que a continuación se señalan.*

Circular 0000036, 7 de septiembre de 2015, DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, *INSCRIPCIÓN Y HABILITACIÓN EN EL REGISTRO ESPECIAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE PRESTAN EL SERVICIO PÚBLICO DE BIENESTAR FAMILIAR, 1. Las entidades que decidan ofertar servicios de salud como prestadores con "objeto social diferente", para desarrollar las labores propias del Servicio Público de Bienestar Familiar, deberán adelantar el trámite de inscripción y habilitación como tales, ante las entidades departamentales y distritales de salud, las cuales verificarán el cumplimiento de los estándares y criterios de habilitación correspondientes, teniendo en cuenta las normas que rigen el Sistema Único de Habilitación en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3. Numeral 17 del área de enfermería: *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar”*
4. Numeral 18 del área de enfermería: *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud.”*

Se advierte que las funciones descritas, son obligaciones de carácter administrativo y no asistencial. Del análisis de las obligaciones contractuales del equipo de trabajo, que labora en las casas de refugio, se avizora que estas son propias del rol que desempeña el coordinador técnico administrativo.

El equipo auditor realizó un comparativo entre las obligaciones contractuales de auxiliar de enfermería en el convenio de asociación 083 de 2016 y las obligaciones contractuales de la enfermera de este convenio, detectando que en éste último, las auxiliares de enfermería son quienes realizan la sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable, lo cual demuestra indudablemente que esta actividad la puede desarrollar la auxiliar de enfermería y no es propia de la enfermera.

Precisa el ente de control que la coordinación de la enfermera con las otras áreas de trabajo para estudiar y revisar los seguimientos de las hojas de vida y los casos de las mujeres que se encuentran en la casa de refugio, está dentro del compromiso por la que debe responder la coordinadora técnica, como se encuentra en el Anexo Técnico 6.2 Folio 32, ítem 6 carpeta 1.

Paralelo a lo anterior y revisando el anexo técnico y los reportes entregados por el área de Trabajo Social, no se encuentra dentro de las actividades prioritarias el reunirse con el área de enfermería, lo que genera incertidumbre acerca de la prioridad de este ítem.

En cuanto a las actividades enunciadas en el numeral 17, *“Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar.”* Y 18 *“Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud”* se infiere que la enfermera realizara actividad de coordinadora del área de salud para las casas de refugio, sin que sea necesario en las otras áreas del equipo interdisciplinario, psicología, trabajo social,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

abogados, como se vislumbra del análisis de los documentos soportes de la ejecución del convenio. A riesgo de ser repetitivo, quien desarrolla esta obligación contractual es el coordinador técnico quien tiene unas actividades específicas que propenden por seguimiento y que son del siguiente tenor “ 6.2 COORDINADORA TECNICA...Sus principales actividades son: 5. Convocar, coordinar y realizar reuniones semanalmente y cuando se requiera con el equipo profesional de todas las áreas encargadas de la atención psicosocial en la casa refugio, con el objetivo de adelantar el análisis y seguimiento de las historias de vida, las necesidades y proyecciones de las mujeres y su sistema familiar”.

En los contratos de prestación de servicios se deben determinar las obligaciones contractuales de acuerdo con la experiencia, idoneidad, profesión u oficio, de tal suerte que estas sean claras y precisas para cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, evitando la duplicidad de actividades y la contratación innecesaria, aunque debe existir una cooperación para la atención integral de las mujeres y su sistema familiar atendiendo las metas, los programas y las políticas institucionales. De conformidad con los hechos señalados y realizado el respectivo análisis del convenio de asociación, se configuró el daño patrimonial estimado en NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL QUINIENTOS PESOS (\$9.922.500) M/LV, que corresponden al valor cancelado por el servicio de enfermería durante ocho punto un mes contra lo cancelado por el servicio de auxiliar de enfermería en ocho punto un mes.

**CUADRO 43  
CALCULO DEL DETRIMENTO**

Cifras en pesos

COSTO ENFERMERA	COSTO AUXILIAR DE ENFERMERIA	DIFERENCIA MENSUAL	MESES DEL CONVENIO	TOTAL
3.210.000	1.985.000	1.225.000	8,1	9.922.500

Fuente: SDMujer, Convenio 230 De 2016 Información Compilada

Los casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de TREINTA MILLONES CIENTO OCHENTA MIL QUINIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$30.180.576) M/LV, dadas las deficiencias en la planeación del convenio por cuanto no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer, variable (i)no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

variable talento humano, ajustado a los precios de mercado, y (ii) contratación innecesaria del Talento Humano. Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: “... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes...: VI) los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

Lo anterior vulnera presuntamente lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la Respuesta:** Retomando los lineamientos técnicos planteados por la Resolución N.1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “por la cual se asignan recursos para la financiación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia...” en el numeral 10.3.1 “Las casas refugio o albergues temporales son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente, que cubren las necesidades básicas de las mujeres, sus hijos e hijas en cuanto a hospedajes, alimentación, protección y asesoría jurídica. Deben tener personería jurídica y si prestan servicios de salud, estar habilitados como IPS por el sector salud.

*Las casas refugio o albergues constituidas legalmente, cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios que brindan atención a las mujeres para su recuperación física y mental, así como para su empoderamiento y la reconstrucción de su proyecto de vida. ...”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo anterior expone que los equipos de trabajo vinculados para la atención de las casas refugio, deben ser interdisciplinarios, con el fin de atender todas las necesidades de las Mujeres víctimas de violencia, este argumento no es objeto de reproche, más bien el reparo versa en la contratación de una enfermera que realiza las mismas funciones que las auxiliares de enfermería., aseveración que encuentra sustento en los informes de actividades entregados por el área de salud.

Ha de precisar este organismo de control que al contratar el servicio de enfermeras, estas no pueden ejercer su rol dado que al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008, y la Resolución 1895 citada precedentemente, el servicio debe estar habilitado, cumpliendo con una serie de requisitos que velan por la seguridad de los usuarios entre otros, capacidad tecnológica y científica. Las mujeres víctimas de violencia tienen una alta prioridad de atención en la red de salud, independiente de la afiliación con la que cuenten ellas y su núcleo familiar.<sup>48</sup>

Si bien las casas refugio deben contar con un equipo de salud las 24 horas, la ley no parametriza la conformación del mismo, es así que se evidenció que en el Convenio 083 de 2016 mediante el cual se puso en funcionamiento una Casa de Acogida, se vincularon tres (3) auxiliares de enfermería y no fue necesaria la contratación de la enfermera, pese a que la población atendida fue 30 personas, mujeres vulnerables y su núcleo familiar. Aunado a esto, en los estudios previos no se define puntualmente la necesidad de contratar el equipo de trabajo en donde debe definirse la población objetivo, la ubicación de las casas, el número de personas a atender y otros aspectos que justifiquen dicha contratación; no obstante lo que se evidenció es que la entidad copia el modelo que venía operando desde la Secretaría Distrital de Gobierno. Los estudios previos son la carta de navegación del Convenio, son la ley del contrato, donde se deben establecer todos los factores para la atención de las necesidades de la población objeto debiendo la entidad velar porque los recursos se optimicen y el cumplimiento de la misión social de la entidad. De acuerdo con la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría, la enfermera cumple un turno de seis (6) horas, por día, los reportes, informes y contratos, no permiten evidenciar el cumplimiento de dichos horarios en los casos de las enfermeras y/o las auxiliares de enfermería. Por lo anterior, se infiere que estas últimas están preparadas para reaccionar ante una emergencia, ya que en estas circunstancias

---

<sup>48</sup> La misma Resolución 1895 de 2013 prioriza la atención de las mujeres víctimas de violencia en el sistema de salud, en el Anexo Técnico N.1, número 8 “Responsabilidades de los Actores del SGSSS, 8.2 Responsabilidades de las Entidades Promotoras de Salud-EPS...8.3 Responsabilidades de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

no hay tiempo para esperar la llegada de la profesional de enfermería, en estos casos y de acuerdo al nivel de complejidad, es la red de salud quien debe atender con prioridad esta situación.

El análisis realizado por el equipo auditor consistente en la confrontación de las actividades realizadas por las enfermeras de la casa refugio y las actividades realizadas en los hospitales y la red pública, demuestran que la complejidad de las labores es mayor en la red; por tanto, no es de recibo que se copien frases del informe, extrayéndolos del contexto generando confusión al darle otro significado. Este ente de control comparó las funciones evidenciando la mayor complejidad que presenta las enfermeras en los hospitales, para el caso de las casas refugio y soportado en los informes presentados mes a mes, se evidenció que la enfermera desarrolló actividades asistenciales iguales a las de las auxiliares de enfermería, aún más, en algunas ocasiones las enfermeras realizaron tareas logísticas o administrativas, que no son propias de la profesión, ni de las actividades contractuales.

El ingreso a las casas refugio se da con el diligenciamiento de un formulario de valoración donde se consignan datos de las mujeres, sus hijos e hijas, acerca de su estado de salud. Para esta actividad no se requiere de la realización de pruebas clínicas, ni de diagnosticar el estado de salud, llevando a cabo esta actividad por las enfermeras y las auxiliares, sin que se evidencie que la profesional valide dichos datos, más aún cuando éstas solo permanecen en la casas refugio por 6 horas diarias, sin que le sea posible validar lo diligenciado por las auxiliares.

Se reitera que las casas refugio no son IPS habilitadas y que las mujeres víctimas de violencia y su círculo familiar son prioridad para el sistema de salud, por consiguiente al no estar el servicio habilitados, no se pueden llevar a cabo tratamientos médicos de alta complejidad.

Por otro lado el equipo interdisciplinario conformado entre otros por profesionales en trabajo social, derecho, psicología, coordinador técnico, coordinador administrativo y auxiliar administrativo, son competentes para llevar a cabo los procesos propios de afiliación al sistema de salud, lo cual no es competencia directa y única de la enfermera, como se evidencio en los informes, esta labor se desarrollaba en coordinación con la trabajadora social.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

No existe en la carpeta contractual soporte donde las enfermeras validen las actividades desarrolladas por las auxiliares de enfermería, hay que recordar que el equipo de salud trabaja en turnos de seis horas y la labor de la enfermera no es permanente y continua.

Así mismo, el coordinador técnico es quien lidera la interacción de las áreas interdisciplinarias de las casas refugio, para llevar a cabo un seguimiento de la historia de vida de los casos que se presenten.

Analizados los argumentos expuestos por la SDMujer, la presente observación se configura como hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, y a la Personería de Bogotá, además debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Por lo anterior se configura el hallazgo fiscal, conformado por los dos casos detallados precedentemente en cuantía de \$30.180.576, el que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*2.1.3.29 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria por deficiente elaboración de los estudios de mercado para determinar el valor oficial del Convenio No. 230 de 2016.*

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece los principios de la Función Administrativa, dentro de los cuales destaca el de Economía. Este ha sido puntualizado y definido en diversas ocasiones por la legislación, así como por la doctrina. El numeral 12 artículo 3º de la ley 1437 de 2011<sup>49</sup>, entiende que “*las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*”. Para el propósito del cuidado y observancia los principios de la función administrativa, existen herramienta como la elaboración de “*Estudios de Mercados*” que contienen “*Promedios de cotizaciones*”, para calcular los valores y precios que deben aplicarse a los contratos que se firmen con entidades estatales. En este sentido, los estudios previos contenidos en las carpetas del

---

<sup>49</sup> Numeral 12 art- 3 ley 1437 de 2011

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

proceso, explican en el aparte 5.2 las “*Variables utilizadas para calcular los aportes*”, que el 19 de junio de 2016, que fueron enviados correos a 8 entidades sin ánimo de lucro las cuales tenían como límite el 22 de julio, para entregar las cotizaciones solicitadas, para el cálculo del “*Promedio de Cotizaciones*” (Ver cuadro). De este proceso, solamente se obtuvieron 4 cuantías las cuales fueron tenidas en cuenta para la realización del promedio (Ver cuadro).

**CUADRO 44  
COTIZACIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS POR LA SDMUJER**

ENTIDAD	ENVÍO COTIZACIÓN
Dirección Administrativa y Financiera de la Cruz Roja	No
Casa de la Mujer Trabajadora	No
FUNDAC	Si
Centro Scalabrini de Migraciones	No
Corporación Orientar para Crecer	SI
MULTIETNIAS	Si
ASODA	Si
BENPOSTA	No

Fuente: SDMujer, Información contenida en los estudios previos convenio 230 de 2016

**CUADRO 45  
PROMEDIO DE COTIZACIONES**

Cifras en pesos

ORIENTAR PARA CRECER	ASODA	MULTIÉTNIAS	FUNDAC	PROMEDIO SDMUJER
509.900.000	515.485.000	524.980.897	514.665.257	516.257.789

Fuente: Promedio de cotizaciones Convenio 230 de 2016. Folio 15

El promedio de cotizaciones o media aritmética, establece que la mayor puntuación la obtiene la propuesta que más se acerque al promedio aritmético, que resulta de la sumatoria del valor de las ofertas, y en algunas ocasiones del presupuesto oficial

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

según se presenta ofertas cercanas a este presupuesto. Sin embargo, el valor del convenio sobrepasó el promedio obtenido en el análisis y la propuesta elegida, no fue la más cercana a la media obtenida, incluso sobrepasándola en cuantía de \$8.742.211.

Si bien los Convenios de Asociación de acuerdo con lo establecido en el Decreto 777 de 1992, “se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares”, esto no les exime de contemplar los principios constitucionales de la función administrativa consignados en el artículo 209 de la carta magna, previamente mencionados; puesto que están cumpliendo con una función pública, que implica la ejecución de dineros estatales, además que si ya se han realizado estudios para determinar los valores, no se deben desestimar sus resultados.

Se evidencia en el convenio suscrito que el convenio se suscribió por QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS PESOS M/LV (\$578.441.400), con aporte de la secretaría por valor de QUINIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS MLV(\$525.000.000) y del Asociado por valor de CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS PESOS MLV \$53.441.400 , la inobservancia de los resultados obtenidos de los estudios realizados por la Secretaría de la Mujer, ya que como previamente se ha demostrado, el promedio de cotizaciones, arrojó un valor muy inferior, al valor que se estipuló, para el aporte de la Secretaría.

A partir de la revisión del Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de la Mujer se evidencia que la entidad enuncia en la página 28 del numeral 1.3.1.4. El valor estimado del convenio y la justificación del mismo, en el apéndice d, “que para la elaboración de los estudios de mercado, se pueden utilizar varios mecanismos, entre estos *“Solicitar información de precios a empresas, personas naturales o jurídicas que suministren el tipo de bienes o servicios requeridos, advirtiendo que no se trata de una invitación a contratar y suministrando la misma información a todos ellos con el fin de obtener información que sea comparable”*. Al revisar los estudios previos del proceso del convenio, el equipo auditor pudo constatar que evidentemente se pidieron cotizaciones de 8 entidades sin ánimo de lucro, de las cuales llegaron 4 cotizaciones, sobre las cuales se estableció el promedio evidenciado en el folio 157 de la carpeta 1 del convenio en estudio.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La situación descrita contraviene los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

**Análisis de la Respuesta:** Los argumentos esbozados por la Secretaría de la Mujer, no desvirtúan la observación planteada en el informe preliminar, si bien se reconoce la aplicabilidad del régimen de contratación estatal establecido para los Convenios de Asociación dentro de la normatividad citada en la respuesta; cabe señalar que la atención a estos lineamientos, no exime a la entidad de observar los Principios Constitucionales de la Función Administrativa, como se esbozó en la Observación Administrativa planteada.

El artículo 209 de la Constitución política de Colombia establece los principios de la función administrativa, estos principios, son aplicables a cualquier actuación de la función pública sin importar el nivel territorial, características o Naturaleza. En este sentido, no solamente en lo relativo a la celeridad de las actuaciones, sino también en su costo financiero, Las entidades estatales deberán procurar obtener los mejores y mayores resultados, usando el mínimo de recursos posibles.

En la citada respuesta, así como en los estudios previos del convenio, la entidad argumenta haber establecido el aporte de la Secretaría mediante *“análisis efectuados con base en los valores históricos que los asociados han venido ejecutando en las Casas Refugio para el cumplimiento del mismo objeto”*. Pese a esto, solamente reposa en las carpetas del convenio de Asociación 230 de 2016, el llamado *“Promedio de Cotizaciones Nueva Casa Refugio Julio 2016”*, por lo cual, es el único documento de análisis que se puede constatar dentro de los documentos que se adjunta para la presente auditoría.

Adicionalmente, la entidad afirma haber realizado un sondeo mediante la petición de cotizaciones *“en aras de tener una percepción actualizada frente al mercado en el que se desarrollaría la ejecución del convenio”*, que arrojó resultados *“satisfactorios para la entidad al comprobar con ello que todo se encontraba dentro de los parámetros preestablecidos y totalmente ajustados a la realidad”*.

Sin embargo, se evidencia en el cuadro mencionado en la respuesta que obra a folios 152 al 157 de la carpeta Número 1 del expediente contractual, la diferencia entre el valor de la propuesta de la Corporación MULTIETNIAS, quien ejecutó el convenio y las demás propuestas incluido el valor del promedio del mercado (llamado en el comparativo Promedio SDMujer) considerable, teniendo en cuenta

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

que supera la media aritmética por OCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTITRES MIL CIENTO OCHO PESOS MCTE (\$8.723.108). Es decir, se aleja de los valores reales del mercado, por esta cuantía.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad a suscribirse.

*2.1.3.30 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria no cumplimiento de la exigencia de consignar los desembolsos en una cuenta de ahorros, Convenio 230 de 2016*

Los estudios previos, son ley del contrato, son el resultado de una planeación, donde se consignan las necesidades, los parámetros para desarrollar la futura contratación, la forma de pago o desembolso, el manejo de los recursos, la verdadera necesidad de la celebración del compromiso, las cantidades de obra o bienes a adquirir, los costos. Por lo anterior, es imperativo que el contrato a celebrar se suscriba bajo los parámetros contenidos en los estudios previos siguiendo los lineamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales.

En el numeral 1 del ítem 5.3 manejo de recursos de los estudios previos a folio 16, se dispuso:

1. *“El asociado mantendrá los recursos de manera separada en una **cuenta de ahorros** que abrirá para el manejo, de los recursos del convenio”.*
- 2 *“(…)”.*
3. *“Los recursos que sean aportados por la Secretaria y que no sean comprometidos durante la ejecución del convenio, al igual que sus rendimientos financieros deberán ser consignados a favor del tesoro en la cuenta que para tal efecto informe la Secretaria”.*

No obstante, establecerse el procedimiento para el manejo de los recursos del convenio, en los estudios previos, la entidad o la administración al elaborar el convenio, cambio las reglas del juego y en el párrafo décimo de la cláusula quinta dispuso que, *“el valor de los desembolsos a que se refiere en la presente cláusula serán cancelados **en la forma prevista** mediante consignación en la cuenta corriente No. 391009255 del Banco BBVA, cuyo titular es la asociación.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**En la forma prevista**, era la consignada en los estudios previos, obedeciendo lo dispuesto en la ley para el manejo de los desembolsos, que hace la entidad en un convenio de asociación, con el fin de que los rendimientos financieros generados dentro de la ejecución del mismo, sean consignados a nombre de la entidad en las cuentas que esta debía aportar al contratista para que procediera a su consignación, como quedo establecido en el parágrafo décimo tercero de la cláusula *ibidem* que reza: **“en caso de que se generen rendimientos financieros originados de los recursos girados por la Secretaria, deberán ser consignados en las cuentas bancarias que la dirección de gestión administrativa y financiera señale por escrito para el efecto. El asociado solicitará por escrito al supervisor del Convenio los números de las cuentas bancarias para las consignaciones antes mencionadas.”** **Los rendimientos financieros en los contratos que se suscriban en desarrollo o ejecución del presente convenio y que corresponden a los recursos girados por la Secretaria deberán consignarse en la cuenta bancaria que el asociado haya designado para el manejo de los recursos de la secretaria”** (resaltado fuera de texto).

El asociado concedor de lo acordado en los estudios previos y aprovechándose del error de la administración, ya que de la lectura integral del convenio se evidencia que la entidad requiere al asociado, para que en caso de rendimientos financieros estos sean consignados en las cuentas que posee el sujeto de control. Sin embargo, el asociado aporó certificación expedida por el Banco Caja Social cuenta corriente donde se consignaron los dineros del convenio, lo anterior obedece a fallas en la supervisión del convenio.

Al punto es importante traer a colación apartes del concepto 1881 de 30 de abril de 2008 de La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, *C.P Enrique José Arboleda Perdomo* al analizar la propiedad de los rendimientos financieros producidos por dineros públicos, manifestó lo siguiente:

*“ Esta sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto <sup>50</sup>hacen referencia a los rendimientos financieros originados con recursos de propiedad de la Nación y con recursos propios de otras entidades públicas , que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:*

---

<sup>50</sup> *Específicamente el Decreto 4730 de 2005 ( 28 de diciembre),” Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- iii. *Por “ rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses)<sup>51</sup>*
- iv. *Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si este es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro de la Nación y si es de un establecimiento público, al de este”*

Del análisis realizado a los extractos bancarios se extrae que los desembolsos realizados por la entidad en los términos acordados dentro del convenio permanecieron en dicha cuenta corriente dos y tres días sin generar rendimientos financieros que se hubieren causado en una cuenta de ahorros inobservando lo dispuesto en el artículo 2 y 209 de constitución política, procurando que los recursos sean administrados y optimizados, para ser invertidos en cumplimiento de la misión institucional. Y fallas en la supervisión al no observar el manual de contratación haciendo un seguimiento y monitoreo a los compromisos adquiridos tanto en los estudios previos como en la ejecución del convenio.

**Análisis de la respuesta:** Para caso sub examine la entidad en los estudios previos dispuso que los desembolsos se debían manejar en una cuenta de ahorros, como se evidencia en el numeral 1 del ítem 5.3 manejo de recursos folio 15, siendo imperativo para las partes contractuales el cumplimiento de lo determinado en los mismos, debiendo atenderse el contratista a la intención del contratante que no era otro que los desembolsos se consignaran en una cuenta de ahorros que los rendimientos financieros de propiedad de la entidad contratante sean consignados a favor del tesoro como reza en el Numeral 3. Del Ítem 5.3 *“Los recursos que sean aportados por la Secretaria y que no sean comprometidos durante la ejecución del convenio, al igual que sus rendimientos financieros deberán ser consignados a favor del tesoro en la cuenta que para tal efecto informe la Secretaria”*.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual será trasladado a la Personera de Bogotá y debe de incluirse al Plan de Mejoramiento.

Convenio Interadministrativo 392/14

Naturaleza: Convenio Interadministrativo  
Suscripción: 5 de diciembre de 2014

---

<sup>51</sup> Concepto del 30 de octubre de 1996, Rad No. 906 de 1996 C.P Cesar Hoyos Salazar

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Objeto:	<i>“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y el Instituto Distrital para la Economía Social -IPES- para adelantar acciones de capacitación, formación, emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución, en riesgo de estarlo.”</i>
Valor:	\$2.500.000.000.00
Contratista:	INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES
Plazo:	12 Meses
Fecha Inicio:	15 de Diciembre de 2014
Terminación Inicial:	14 de Diciembre de 2015
Prorroga 1:	6 meses
Otrosí No.2:	Prorrogar el plazo de ejecución en 6 meses más, hasta el 14 de Diciembre de 2016.
Designación Supervisión:	La Directora de Derechos y Diseño de Política, SDMujer y por el IPES por el Subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización.
Terminación final:	14 de Diciembre de 2016
Liquidación:	Sin liquidar

**2.1.3.31** *Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de soportes y la no inoportunidad en la entrega de información para la evaluación en el convenio 392/14*

El convenio interadministrativo 392 de 2014, suscrito con el IPES tiene dos componentes, emprendimiento y formación en el trabajo dirigido a mujeres en ejercicio de la prostitución o en riesgo de estarlo. En desarrollo del proceso Auditor PAD 2017, se solicitó a la Secretaría de la Mujer, mediante oficios: 1101100-03, con radicado 1- 2017-00895 y 110100-04; con radicado 1-2017 -00901, de febrero de 2017; entre otros; poner a disposición, el convenio con todos los soportes de la ejecución precontractual, contractual y pos-contractual, incluyendo los contratos de



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

prestación de servicios número 319 y 331 -2015 que suscribió el IPES con FUNDAMIL y Alimentarte para desarrollar el objeto del Convenio Interadministrativo<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> **RESPUESTAS AL OFICIO 110100-03 del 22 de Febrero de 2017**

1. **Oficio Respuesta a : 110100-03 del 22 de Febrero de 2017**  
Radicado: NA  
De: Directora de Derechos y Políticas Públicas  
Para: Gerente equipo Auditor  
Fecha: Marzo 6 de 2017  
Asunto: Alcance al oficio 110100-03,  
De acuerdo a la solicitud realizada por usted, me permito dar a conocer que la entidad ejecutara del Convenio interadministrativo 392/14 es el Instituto para la Economía Social “IPES” siendo entidad que a la fecha cuenta con los soportes de la ejecución de los Contratos N.319 y 331 de 2015 , suscritos con la Fundación Mujer Nuevo Milenio “FUNDAMIL” y la Fundación Alimentarte; y que a pesar de haberse requerido en diferentes oportunidades la entrega de los mismos solo hasta el día de hoy 06 de marzo de 2017 ha hecho una segunda entrega parcial de la información de la que se hace referencia ....
  1. Los informes de supervisión e interventoría y financieros
  2. Informes de Contratista
  3. Los contratos de prestación de servicios números 319-2015
  4. Oficio Respuesta a : 110100-03 del 22 de Febrero de 2017
  5. Radicado : NA
  6. De: Directora de Derechos y Política Publica
  7. Para : Gerente equipo Auditor
  8. Fecha: Marzo 6 de 2017
  9. Asunto : Alcance al oficio 110100-03 ,
  10. De acuerdo a la solicitud realizada por usted, me permito dar a conocer que la entidad ejecutara del Convenio interadministrativo
  
2. **Oficio Respuesta**  
Radicado: NA  
De: Directora de Derecho y Política Pública  
Para: Gerente Equipo Auditor  
Fecha: 9 de Marzo de 2017  
Asunto: Alcance N.3 solicitud de información oficio N. 110100-03...  
De acuerdo a la solicitud realizada por usted, me permito dar a conocer que la entidad ejecutora del Convenio Interadministrativo 392/14 es el Instituto para la Economía Social “IPES” siendo la entidad que a la fecha cuenta con los soportes de la ejecución de los Contratos N. 319 y 331 de 2015, suscritos con la Fundación Mujer del Nuevo Milenio “FUNDAMIL” y la fundación Alimentarte; me permito hacer entrega de la información allegada con fecha 09 de marzo de 2017 en medio magnético....
  
3. **Oficio Respuesta**  
Radicado: NA  
De: Directora de Derecho y Política Pública  
Para: Gerente Equipo Auditor  
Fecha: 8 de Marzo de 2017

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

---

Asunto: Alcance N.3 solicitud de información oficio N. 110100-03...

De acuerdo a la solicitud realizada por usted, me permito dar a conocer que la entidad ejecutora del Convenio Interadministrativo 392/14 es el Instituto para la Economía Social “IPES” siendo la entidad que a la fecha cuenta con los soportes de la ejecución de los Contratos N.319 y 331 de 2015... la información anexa es diferente a la que se adjunta en el oficio anterior.

4. Oficio Respuesta  
Radicado: 2-2017-00984  
De: Directora de Derecho y Política Pública  
Para: Gerente Equipo Auditor  
Fecha: 15 de Marzo de 2017  
Asunto: Respuesta Oficio 1-2017-00901 Alcance solicitud de información oficio N.110100-03 del 22-02-2017

.... De acuerdo a la solicitud realizada por usted, me permito hacer entrega de los siguientes documentos asociados a la ejecución del Convenio Interadministrativo 392/2014 suscrito entre el Instituto para la Economía Social “IPES” y Secretaria Distrital de la Mujer, que corresponden a los SDQS solicitados por mujeres participantes de los diferentes....

**OTROS OFICIOS RESPUESTA**

5. Oficio Respuesta:  
Radicado: NA  
De: Directora de Derechos y Política Pública  
Para: Gerente Equipo Auditor  
Fecha: NA  
Asunto: Entrega Documentos relacionados convenio Interadministrativo 392-14 IPES Secretaria Distrital de la Mujer.  
Por medio de la presente me permito allegar documentos del Convenio Interadministrativo 392/ 14 suscrito entre el Instituto para la Economía Social “IPES” y la Secretaria Distrital de la Mujer, y algunos relacionados con los Contratos N: 319 y 331 de 2015, suscritos con la Fundación Mujer del Nuevo Milenio “FUNDAMIL” y la Fundación Alimentarte respectivamente, en medio magnético ....
6. Oficio Respuesta  
Radicado: 2-2017-01407  
De: Subsecretaria de Gestión Corporativa  
Para: Gerente Equipo Auditor  
Fecha: Marzo 31 de 2017  
Asunto: Respuesta de Solicitud de Información  
En atención a la solicitud verbal presentada el día de hoy 31 de marzo.... Se remiten los siguientes expedientes contractuales.
- Contratos de arrendamiento N.537 de 2015
  - Contrato de arrendamiento N.085 de 2016
  - Contrato de arrendamiento N.209 de 2016
  - Oficio Respuesta
7. Oficio respuesta  
Radicado: 2-2017-02427

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Soportes, que no fueron suministrados en la respuesta, aduciendo que de acuerdo con lo manifestado por el IPES a la supervisora del convenio, la Contraloría debía solicitar formalmente la información al IPES, como se evidencia en el oficio del 28 de Febrero de 2017 R-2-2017-00714, observando el ente de control que la Secretaría de la Mujer, no cuenta en sus archivos con toda la documentación que soporta la ejecución del convenio y los contratos de prestación de servicios que devienen del desarrollo del compromiso primigenio, entregando el sujeto de control posteriormente parte de la información en el desarrollo del proceso auditor, dificultando el análisis integral de la información al punto que aún no se cuenta con todos los soportes para que la Contraloría realice la validación de la información, obstaculizando la labor de la misma, como se denota en las múltiples respuestas de solicitud de información del convenio, cuando es deber de la entidad entregar completa la información para que el sujeto de control evalúe la gestión fiscal dentro de los parámetros y tiempos establecidos en la constitución y la ley. Es así como el ente de control, no conto con toda la documentación de manera oportuna y veraz para realizar la evaluación pertinente. Siendo la SDMujer responsable de toda la

---

De: Subsecretaria de Gestión Corporativa

Para: Gerente Equipo Auditor

Fecha: Mayo 15 de 2017

Asunto: Entrega de Información

Teniendo en cuenta que mediante memorando del 15 de mayo de 2017, La Directora de Derechos y Diseño de Política remite dos (2) CD que contiene información respecto a la ejecución del Convenio del Asociación N.392...

8. Oficio respuesta

Radicado: 2-2017-02530

De: Secretaria Distrital de la Mujer

Para: Gerente Equipo Auditor

Fecha: Mayo 18 de 2017

Asunto: Entrega de Información

De manera atenta, se remite en dos (2) folios y un (1cd) la información reportada por la Directora de derechos y Diseños de Política respecto al Convenio N.319 de 2015 suscrito entre el IPES y la Secretaria distrital de la Mujer.

9. Oficio respuesta

Radicado: 2-2017-02674

De: Subsecretaria de Gestión Corporativa

Para: Gerente Equipo Auditor

Fecha: Mayo 24 de 2017

Asunto: Entrega de Información- Convenio N.392 de 2014

En atención a lo dispuesto en el oficio del asunto, se remite copa del memorando del 23 de mayo de 2017, mediante el cual la Dirección de Derecho y Diseño de Políticas anexa en un (1) CD información referente al Convenio N.392 de 2014 suscrito entre IPES y FUNDAMIL

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

información que debe suministrar a la Contraloría. Dan prueba de esto los documentos allegados al proceso auditor con fecha 15 y 18 de Mayo de 2017, a punto de finalizar la etapa de ejecución de la Auditoría (19 de Mayo de 2017), documentos entregados que requieren una validación integral de la misma, visitas a las unidades económicas enunciadas que se encuentran en operación y nuevamente solicitar los soporte de entrega de insumos y materiales firmados por las beneficiarias, entre otros.

Hasta aquí es evidente que, el supervisor del convenio no ejerció el control y vigilancia integral del mismo, pues no de otra manera, se explica como el convenio inicia su ejecución el 15 de diciembre de 2014 y termina el 14 de diciembre de 2016, sin que obre en las carpetas del convenio todos los soportes de la ejecución para constatar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni un informe de las actividades desarrolladas por el IPES a través de los contratos de prestación de servicios suscritos para cumplir con el objeto social del convenio. La supervisión no consiste en solicitar información al contratista una vez culminado el término de ejecución o cuando el ente de control la solicite, la supervisión consiste en un control, seguimiento y monitores y evaluación integral y permanente de las actividades desarrolladas para prevenir posibles incumplimientos que afecten la ejecución del mismo que genere en la pérdida de recursos.

No existe duda de la falta de supervisión del convenio, situación que se refleja y se ejemplifica en la entrega de los insumos y materiales a las mujeres objetivo para las unidades de emprendimiento de forma extemporánea, cuando los cánones de arrendamiento de los locales donde funcionaria las unidades de negocio, ya se habían causado, procediendo las beneficiarias del programa hacer entrega de los inmuebles con mejoras locativas, observándose una posible pérdida de recursos, por cuanto con dineros del convenio se cancelaron los primeros 3 o 4 meses de arriendo de los locales, sin que milite en la carpeta contractual requerimiento del supervisor al IPES, exigiendo oportunamente el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo anterior encuentra soporte en las pruebas de auditoría realizadas, como encuestas, llamadas telefónicas y verificación de un consolidado del IPES a petición del ente de control.

Es obvio entonces que frente a la respuestas y explicaciones como las suministradas por la entidad, se evidencia una sistemática falta de gestión documental para mantener actualizadas las carpetas con los documentos

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

contractuales, desorganización del archivo de las mismas y desconocimiento de los procedimientos de información por parte de la Supervisora del Convenio, lo cual denota ineficiencia directiva por parte de la SDMUJER, para dar las instrucciones, hacer seguimiento y aplicación de los debidos correctivos que permitan subsanar las irregularidades encontrada en este aspecto, cuya observación ha sido reiterada por parte de este Organismo de Control, poniendo en grave riesgo la correcta ejecución de los recursos del erario y que ha obstaculizado el ejercicio del control fiscal que adelanta la Contraloría de Bogotá D.C., con la cual se genera la aplicación del proceso administrativo sancionatorio fiscal consagrado en la Resolución número 028 del 9 de julio de 2013 proferida por la Contraloría de Bogotá.

Lo anterior vulnera lo dispuesto en las cláusulas específicas del convenio interadministrativo, Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, debilidades en la labor de supervisión y deficiencias administrativas y de control interno y se observa, incumplimiento de los principios generales que rigen la función archivística, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 594 de julio 14 de 2.000 a lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a), b) y d) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; el artículo 8° de la Ley 42 de 1993, el artículo 34 y el Artículo 35 de la Ley 734 de 2002, artículos 44, 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

Es pertinente indicar que debido a la tardanza del sujeto de control para entregar la información referente a la ejecución de los recursos del Convenio, se retomará dicho Convenio en el próximo ejercicio de auditoría para validar la información suministrada en los oficios remitidos el 13 y 18 de mayo de 2017 y demás información que dé cuenta de su ejecución.

***Análisis de la respuesta:*** Los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan la observación planteada en el informe preliminar, dado que en la carpeta del convenio deben reposar todos los documentos que soportan la parte pre-contractual, contractual y pos-contractual para facilitar la vigilancia del ente de control, observando que la SDMUJER al momento de poner a disposición el convenio para verificar las etapas de la contratación, no contaba en sus archivos con toda la documentación, obstaculizando la labor de la Contraloría, consagrada en el artículo 267 y siguientes de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, Decreto Ley 1421 de 1993; más aún que el ente de control cuenta con términos perentorios para hacer dicha valoración, haciéndose necesario la solicitud de la información sin

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

que el sujeto de control la aportara en tiempo real, al punto que, ad portas de terminar la etapa de ejecución de la auditoria, no se contaba con todos los soportes del desarrollo del convenio.

No es de recibo por ente de control que la entidad ampare su ineficiencia en que el IPES contaba con todos los soportes de la ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos para el desarrollo del convenio, o que se encuentra adelantando acciones para la declaratoria de incumplimiento por parte del IPES, pues es evidente que el supervisor dejó de realizar un conjunto de acciones tendientes a llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo en el desarrollo del convenio para su correcta ejecución y cumplimiento, pues no de otra manera, se explica cómo el convenio inicia su ejecución el 15 de diciembre de 2014 y termina el 14 de diciembre de 2016, sin que obre en las carpetas del convenio todos los soportes de la ejecución para constatar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni un informe de las actividades desarrolladas por el IPES a través de los contratos de prestación de servicios, suscritos para cumplir con el objeto social del convenio. La supervisión no consiste en solicitar información al contratista una vez culminado el término de ejecución o cuando el ente de control la solicite, ésta debe ejercer control, seguimiento, monitoreo y evaluación integral, y permanente de las actividades desarrolladas para prevenir posibles incumplimientos que afecten la ejecución del mismo que genere en la pérdida de recursos.

Finalmente se advierte que se hizo entrega incompleta de la información del convenio sin que exista la unicidad del expediente contractual, por tanto se confirma 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, sin perjuicio de adelantar un proceso sancionatorio en virtud a la evidente obstaculización del ejercicio de Control Fiscal.

Contrato: De Prestación De Servicios No. 464 de 2016  
Objeto: Prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o apoyo que adelante la Secretaría Distrital de la Mujer en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con el anexo técnico de la oferta presentada por el contratista.  
Contratista: FEELING COMPANY S.A

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Valor inicial:	\$190.000.000
Plazo inicial:	51 días calendario a partir de la suscripción del acta de inicio, esto es hasta el 31 de diciembre de 2016
Prorrogas	No. 1 por dos (2) meses, (hasta el 28 de febrero de 2016)
Fecha de terminación	Inicial hasta el 31 de diciembre de 2016. Con la suscripción de la prórroga, el plazo va hasta el 28 de febrero de 2017.
Liquidación	Sin liquidar. De acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, este contrato aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación. (Junio de 2017).

*2.1.3.32 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$6.110.409, por la indebida destinación de recursos del contrato No. 464/16, al pago de servicios de catering<sup>53</sup> en actividades que no estaban contempladas en el objeto contractual.*

La SDMujer fue creada mediante el Acuerdo 490 de 2012 del Concejo de Bogotá como un organismo del sector central con autonomía administrativa que tiene por objeto 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.

Su Misión es la de liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, así como la transversalización del enfoque de derechos de las mujeres en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, a través de la articulación intersectorial e interinstitucional para la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres desde las diversidades que las constituye, promoviendo su participación y la de sus organizaciones sociales en el Distrito Capital.

---

<sup>53</sup>Catering. Se denomina al servicio de alimentación institucional o alimentación colectiva que provee una cantidad determinada de comida y bebida en fiestas, eventos y presentaciones de diversa índole.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En este orden de ideas, la SDMujer con el fin de atender a la población vulnerable tiene a su cargo los proyectos No.1067 *“Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”*; No. 1069 *“Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”* y No. 1070 *“Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital”*. Para el cumplimiento de las metas de dichos proyectos, se viene adelantando el contrato de prestación de servicios No. 464 de 2016, el cual tiene por objeto *“Prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o apoyo que adelante la Secretaria Distrital de la Mujer en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con el anexo técnico de la oferta presentada por el contratista”*.

Este contrato de Prestación de Servicios, por valor de \$190.000.000 incluido IVA, fue suscrito entre la SDMujer y FEELING COMPANY S.A.S, con el fin de garantizar la oportuna prestación de los servicios de catering, relacionados con el servicio de alimentación y refrigerios tanto en las instalaciones de la entidad como en los territorios que permitan brindar bienestar a las personas que intervienen no solo en la formación sino también en la promoción, divulgación y socialización de las políticas que fortalezcan y promuevan la gestión de la entidad.

Producto de la evaluación al contrato de prestación de servicios antes mencionado, se evidenció que de los \$49.841.017 ejecutados por el contratista durante la vigencia 2016, la SDMujer destinó recursos por \$1.029.929 para refrigerios a Concejales y asistentes (Ordenadores del gastos de las entidades del Distrito Capital), el día 18 de noviembre de 2016, cuando se sesionaba la continuación de la presentación Proyecto de Acuerdo No. 526 de 2016, *“Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá vigencia 2017”*. De igual forma, en sesión del Concejo de Bogotá el día 8 de diciembre/16, se entregaron refrigerios por \$5.080.480, *“Segundo debate de los siguientes proyectos: Proyecto de Acuerdo No. 526 del 2016, “Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017 y se dictan otras disposiciones.” y Proyecto de Acuerdo No. 527 y 528 de 2016, acumulados por unidad de materia “Por el cual se establecen los Factores de Subsidio y los Factores de Aporte Solidario para los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el Período 2017-2021”*.

Lo anterior se evidencia en la factura de venta No. 5332 del 23 de diciembre de 2016, por valor de \$1.092.929 y su respectiva Orden de Pago No. 2487 de diciembre



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de diciembre 23 de 2016. De igual forma, en la factura de venta No. 5333 de diciembre 23/16, por valor de \$10.127.157 y su Orden de Pago No. 2774 de diciembre 29/16.

En aras de verificar la destinación antes mencionada, esta sectorial solicitó a la SDMujer mediante oficio No. 110100-026-011 del 14 de marzo de 2017, informar la razón por la cual se destinaron recursos del contrato No. 464/16 en actividades propias del Concejo de Bogotá, quien al respecto manifestó en oficio con radicado No. 2-2017-01013 del 16 de marzo de 2017, lo siguiente:

*“En atención a su solicitud, se informa que en el marco del primer debate para la socialización y exposición del Presupuesto 2017 de la Secretaría Distrital de la Mujer, esta entidad consideró pertinente ofrecer refrigerios a los asistentes de la sesión, con el objetivo de no interrumpir dicho espacio de discusión y garantizar la articulación y gobernabilidad entre la Administración Distrital y el Concejo de la ciudad frente a las prioridades de inversión debatidas para la vigencia en el marco del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos”, garantizando así el curso normal de la sesión extendida y posterior votación en primer debate del presupuesto presentado. Así mismo, se precisa que los refrigerios fueron entregados a los Honorables Concejales y Concejales, representantes de las entidades distritales y representantes de los organismos de control asistentes. Así las cosas, el 18 de noviembre de 2016, en sesión del Concejo de Bogotá, D.C., la Secretaría Distrital de la Mujer entregó un refrigerio a los 60 asistentes”.*

*“El 8 de diciembre de 2016, la Secretaría Distrital de la Mujer participó en el segundo debate de los Proyectos de Acuerdo No. 526, 527 y 528, actividad en la que se proporcionaron los almuerzos de los asistentes, por cuanto se encontraban en el recinto las entidades del distrito para la discusión del presupuesto, así como concejales y concejalas, y organismos de control. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C. el Acuerdo Distrital 348 de 2008, sobre la duración de las sesiones, establece que: “Las sesiones del Concejo tanto de la Plenaria como de las Comisiones Permanentes, tendrán una duración máxima de cuatro (4) horas, salvo que se apruebe la moción de sesión permanente”. En este sentido, y una vez aprobada la moción de sesión permanente por la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, D.C, esta entidad consideró pertinente ofrecer almuerzo durante la sesión Plenaria extendida por más de 10 horas, con el objetivo de no interrumpir el espacio de debate y votación que garantizaría la aprobación del Presupuesto Distrital y por lo mismo, el Presupuesto de la entidad”.*

El objeto y las obligaciones del contrato 464 de 2016 estaban dirigidas a prestar los servicios de catering, relacionados con el servicio de alimentación, refrigerio, alquiler

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

y apoyo logístico a las actividades y jornadas que permitieran a la Secretaria Distrital de la mujer programar, realizar y adelantar una serie de jornadas con las cuales pudiese avanzar en el cumplimiento de los objetivos, legales, misionales y estratégicos relacionados con el cumplimiento de la política pública de mujer equidad y género y el plan de igualdad de oportunidades para las mujeres.

Dichos objetivos misionales, legales y estratégicos están contenidos en algunas de las metas propuestas a través de los proyectos de inversión No. 1067, 1069 y 1070 que resultaron afectados presupuestalmente con el contrato en mención; estas son algunas de las que justificaron la suscripción del contrato No. 464/16:

Proyecto 1067:

- Implementar una estrategia pedagógica de masculinidades.
- Fortalecer 500 mujeres que participan en estrategias Instancias Distritales
- Sensibilizar a 5400 en ejercicio de prostitución en Derechos Humanos
- Formular participativamente e implementar un plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género.

Proyecto 1069:

- Dinamizar 20 casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

Proyecto 1070

- Fortalecer y potenciar la participación política de las mujeres y lideresas a través de acciones de formación (...)

Como se observa, el contrato tenía como finalidad prestar los servicios de catering **solo y exclusivamente** para apoyar actividades inherentes a la misionalidad de la secretaria de la mujer; especialmente, las relacionadas con los proyectos de inversión 1067, 1068 y 1070, por lo que destinar parte de los recursos del contrato para atender actividades relacionadas con la misionalidad del Concejo de Bogotá, se constituye en una irregularidad traducida para efectos de nuestra auditoría en un daño fiscal, en la medida que dicho gasto no tiene coherencia ni relación alguna con el objeto y finalidad del contrato y en consecuencia nada tienen que ver con las metas de los proyectos aludidos.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Valga decir que no se cuestiona por parte del equipo auditor la entrega o no de los almuerzos y refrigerios durante las sesiones del Honorable Concejo de Bogotá para los días 18 de noviembre y 5 de diciembre de 2016, aquí lo que se reprocha es la gestión antieconómica e irregular de destinar recursos públicos de un contrato en actividades extra contractuales o por fuera de las que se contemplaron en el contrato No. 464 de 2016 y sus documentos soporte (estudios previos, anexo técnico etc), lo cual constituye un detrimento fiscal, pues se trataba de proveer refrigerios, almuerzos, salones para eventos, entre otros, para actividades relacionadas con el cumplimiento de actividades propias de los proyectos Nos. 1067, 1069, y 1070. Preocupa a este ente de control el hecho que siendo la Secretaria de la Mujer de las entidades con menor participación en el presupuesto Distrital y que tiene la misión legal de velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en especial aquellas en situaciones de vulnerabilidad; considere según su propia respuesta que *“esta entidad consideró pertinente ofrecer refrigerios a los asistentes de la sesión, con el objetivo de no interrumpir dicho espacio de discusión y garantizar la articulación y gobernabilidad entre la Administración Distrital y el Concejo de la ciudad frente a las prioridades de inversión debatidas para la vigencia en el marco del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos”, garantizando así el curso normal de la sesión extendida y posterior votación en primer debate del presupuesto presentado”*. Pues dicho argumento no es de recibo para este ente de control.

Debe recordársele al sujeto de control que al tenor de lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución Política, *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. Por ello es importante tener en cuenta que las consideraciones de carácter subjetivo pueden eventualmente derivar en conductas reprochables desde la óptica disciplinaria o penal.

Es de advertir que al tenor de lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución Política, *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. Es importante para el caso en estudio, tener en cuenta que las consideraciones de carácter subjetivo pueden eventualmente derivar en conductas reprochables desde la óptica disciplinaria o penal.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En conclusión, se evidencia que la entidad no veló por la protección de los recursos públicos a su cargo ni su adecuada administración, como tampoco garantizó la eficacia, eficiencia y economía en la operación que estaba adelantando, toda vez que entregó alimentos a una población distinta a la que se pretendía atender con la suscripción del contrato 464/16 (Concejales de Bogotá), cuando estos recursos estaban encaminados a prestar apoyo logístico a la población objetiva vinculada a los proyectos Nos. 1067, 1069 y 1070 “*Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital*”; hechos estos que generan un detrimento patrimonial al erario de la Secretaría Distrital de la Mujer, por valor de \$6.110.409 (**SEIS MILLONES CIENTO DIEZ MIL CUATROCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE**).

Dado lo anterior, se puede establecer que la SDMujer, realizó una indebida utilización de dineros públicos, al destinar mediante el rubro 3-1-2-02-11-00-0000-00 “*Promoción Institucional*”, la suma de \$6.110.409 en refrigerios que fueron entregados a “... *los Honorables Concejales y Concejales, representantes de las entidades distritales y representantes de los organismos de control ...*”.

Por lo señalado, presuntamente se violaron las disposiciones normativas contenidas en la siguiente normatividad: Artículo 2, literales a), b), c) y g) de la Ley 87 de 1993; Artículos 27 y los numerales 2 y 3 del artículo 34 de la ley 734 de 2002; Artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000; Numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de Ley 80 de 1993 y el artículo 399 de las Ley 599 de 2000.

**Análisis de respuesta:** La SDMujer no veló por la protección de los recursos públicos a su cargo ni su adecuada administración, como tampoco garantizó la eficacia, eficiencia y economía en la operación que estaba adelantando, toda vez que se afectó el rubro Promoción Institucional sin el cuidado exigido por la Constitución y la ley; hechos estos que generan un detrimento patrimonial a los recursos públicos de la Secretaría Distrital de la Mujer, por valor de \$6.110.409 (**SEIS MILLONES CIENTO DIEZ MIL CUATROCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE**).

Si bien es cierto, que la misión de la SDMujer es: “*Ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de la políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 Distrito Capital, promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado*”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

con las funciones asignadas a este sector, desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía”, tal como lo establece el Acuerdo No. 490 de 2012; los recursos erogados para la ejecución del Contrato 464 de 2016, afectó los rubros de inversión mencionados en la observación el de Promoción Institucional de Gastos de Funcionamiento; ejecutando recursos del erario que desvirtúan la misionalidad de la entidad. La administración debe observar los parámetros del artículo segundo de la Constitución Política, o sea, los fines esenciales del estado, que exige que los dineros no sean manejados con desgreño y ligereza sino por el contrario, al tratarse de una entidad pública que tiene como objetivo la cobertura de un amplio sector poblacional: mujeres vulnerables que incluye mujeres víctima del conflicto armado, trata de personas, mujeres en ejercicio de la prostitución y habitanza en calle, entre muchos otros factores; su manejo, requería de todo un cuidado en la ejecución de las actividades y en el pago de gastos para el caso subjudice refrigerios para los concejales de Bogotá, luego no resulta válido y de manera alguna justificable, la exculpación esgrimida en la respuesta en cuanto a que el objeto contractual simplemente permitía dicho gasto: *“Prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o apoyo que adelante la Secretaría Distrital de la Mujer en cumplimiento de sus funciones, de conformidad con el anexo técnico de la oferta presentada por el contratista”*, máxime si se tiene en cuenta que los recursos asignados a la atención de la problemática de la mujer son limitados, pues, en tratándose de componentes sociales conformados por diferentes actividades, con mayor razón la entidad debió efectuar cada gasto con inequívoca destinación y no pretender demostrar a posteriori, una ejecución irregular para validarla como normal o completa.

Por lo anterior, se desestima la presunta incidencia penal y se configura como Hallazgo Administrativo, con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por valor de \$6.110.409 (**SEIS MILLONES CIENTO DIEZ MIL CUATROCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE**), el cual será remitido a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría y a la Personería de Bogotá; así mismo, debe incluirse dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

2.1.3.33 *Hallazgo Administrativo por la falta de gestión en la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 464 de 2016.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La gestión adelantada por la SDMujer durante la ejecución del contrato antes mencionado, permite determinar que la misma fue desfavorable, en virtud que los recursos destinados para prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o apoyo que adelante la Secretaría Distrital de la Mujer en cumplimiento de sus funciones, no fueron ejecutados dentro de los términos establecidos en el respectivo contrato, si se tiene en cuenta que a diciembre 31 de 2016, presenta una ejecución de recursos por \$42.193.371 (28.5%) y un saldo por ejecutar de \$147.806.629 (71.5%). No obstante lo anterior, se observa que en virtud de la modificación No. 1, mediante la cual se prorroga el contrato hasta el 28 de febrero de 2017, la administración remite las facturas Nos. 5446 – 5447 – 5448 – 5449 – 5450 y 5451 de fecha 28 de febrero de 2017, sin las respectivas órdenes de pago y los soportes de los eventos a los que se les dio el apoyo logístico, los cuales, según la SDMujer se encuentran en cada dirección para su aprobación por parte de los supervisores.

Al evidenciarse una gestión que no cumple con los principios de eficiencia y eficacia, y que no se haya dado cumplimiento a los objetivos trazados, se trasgredió lo establecido en el artículo 2. “*Objetivos del Sistema de Control Interno*”, de la Ley 87 de 1993, por lo que se configura una observación administrativa.

**Análisis de la Respuesta:** De acuerdo con los soportes del contrato, la última factura presentada por el contratista data del 23 de diciembre de 2016, lo que representa una ejecución de tan solo \$42.193.371 (28.5%). En la misma carpeta contractual se observaron otras facturas presentadas por el contratista del 28 de febrero de 2017 y cuando fueron solicitados sus soportes, es decir el 13 de marzo de 2017, la administración de la Secretaría manifestó que los soportes documentales de las facturas se encuentran en cada dirección para su aprobación por parte de las supervisoras. No obstante este requerimiento, nunca fueron allegadas para la evaluación fiscal.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta dada por la SDMujer. La observación se mantiene y se configura como Hallazgo Administrativo, la cual debe incluirse dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

Contrato: Convenio de Asociación No. 245 de 2016

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Objeto:	"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y la Corporación Orientar para Crecer para poner en operación y mantener una (1) Casa Refugio para la atención a Mujeres Víctimas de Violencias sus Hijos e Hijas", de conformidad con el Anexo Técnico y Cuadro de Presupuesto.
Acta de inicio:	Agosto 5 de 2016
Contratista:	CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER
Valor convenio:	EL valor total del convenio es hasta por la suma de <b>QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL MCTE</b> (\$592.544.000), discriminados de la siguiente, manera: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aportes de la SECRETARIA: LA SECRETARÍA aportará en dinero la suma de QUINIENTOS VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$525.000.000) M/CTE.</li><li>▪ Aportes del ASOCIADO: EL ASOCIADO aportará en dinero la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$67.544.000).</li></ul>
Plazo inicial:	Hasta 31 de diciembre de 2016, el cual se contará a partir de la suscripción del acta de inicio.
Otrosi No. 2	Prorrogar el convenio hasta el 15 de abril de 2017 y Adicionar el Convenio en \$296.272.000, de los cuales, corresponden a aportes de la SDMujer \$262.500.000 y \$33.772.000 al Asociado.
Fecha de terminación	Hasta el 15 de abril de 2017
Liquidación	Sin liquidar. De acuerdo con los términos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, este contrato aún se encuentra dentro de los términos para su liquidación.

2.1.3.34 *Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria en cuantía de \$22.984.012, por: Mayor valor pagado al no gestionar ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado -EAAB- el cambio de uso del predio donde funcionó la Casa Refugio, lo que generó el pago de aportes sobre el*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*valor facturado; Sobrecosto en el aporte de la SDMujer al no realizar estudios de mercado -variable talento humano-, del Convenio de Asociación No. 245 de 2016.*

*Caso 1: Mayor valor pagado en cuantía de \$1.900.607, al no gestionar ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado -EAAB- el cambio de uso del predio donde funcionó la Casa Refugio, lo que generó el pago de aportes sobre el valor facturado.*

Dentro de los documentos soportes del convenio 245 de 2016, se observa el cobro de aportes sobre el cargo fijo no residencial y consumo no residencial (m3), en las facturas de Acueducto y Alcantarillado, que corresponden al uso del inmueble ubicado en la Calle 24 No. 19B – 16 Barrio Samper Mendoza, donde opera la Casa Refugio y las autorizaciones al asociado para el pago de los mismos con recursos del convenio, sin ser sujeto pasivo de este aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3. Igualmente dan cuenta de esta omisión, las facturas expedidas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, donde se avizora el cobro del aporte sobre el cargo fijo no residencial y consumo no residencial (m3), que corresponden al uso del inmueble comercial estrato 3 y las autorizaciones al asociado para el pago de los mismos con recursos del convenio, sin ser sujeto pasivo de este aporte para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3.

De igual forma, no se evidencia en los documento soportes que conforman la carpeta contractual, que el sujeto de control o el asociado haya solicitado ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado –EAAB-, el cambio de destino del inmueble de uso comercial a uso oficial, para efectos de adoptar una nueva clasificación y categoría del inmueble arrendado, que trae igualmente la modificación en las tarifas del servicio, aportes y contribuciones, lo que ocasiona pérdida de recursos en cuantía de **\$1.900.607**.

El uso o destino del predio ubicado en la Calle 24 No. 19B – 16 Barrio Samper Mendoza, donde opera la Casa Refugio, y donde el asociado cumple unas actividades de la SDMujer, está clasificado ante la EAAB como de uso comercial estrato 3, obligado a pagar el factor de contribución de solidaridad, con destinación específica al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que dispuso el otorgamiento de subsidios a usuarios de los estratos 1, 2, 3, y sujetos pasivos de esta contribución a los usuarios del sector industrial y comercial y residenciales de



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

los estratos 5 y 6, quienes por su condición económica deben subsidiar a los que carecen de recursos para asumir el pago de la tarifa.

Se precisa que la SDMUJER, organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, creada mediante Acuerdo Distrital 490 de mayo de 2012, la cual tiene como misión (...) *liderar, dirigir, y orientar la formulación de las políticas públicas programas y acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, Coordinar sus acciones en forma intersectorial y 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 distrito capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía*” como reza en el Acuerdo de creación.

Como se evidencia, esta entidad distrital, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, su objetivo está orientado a garantizar los derechos de las mujeres en el distrito capital, omitiendo solicitar el cambio de uso y categoría del predio dado en arrendamiento para funcionamiento de la casa refugio el sujeto de control, por lo tanto, no puede subsidiar los servicios públicos domiciliario que correspondan a los estratos 1, 2 y 3 con recursos propios, esta contribución por ley está asignada a riesgo de ser repetitivo a los sectores industriales y comerciales y estratos residenciales 5 y 6.

Dadas estas circunstancias, este equipo auditor considera que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, se ha generado un daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de UN MILLON NOVECIENTOS MIL SEICIENTOS SIETE PESOS (\$1.900.607) M/LV, por el pago de aportes en el servicio de acueducto y alcantarillado, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 46  
CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO POR EL PAGO DE APORTES A LAS EMPRESA DE  
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA**

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTRATO No. 245 de 2016					
EVALUACION PAGO DE SERVICIOS PUBLICOS - ACUEDUCTO - ESTRATO 3					
CLASE DE USO: COMERCIAL			CUENTA CONTRATO 11441840		
INMUEBLE UBICADO EN LA CALLE 24 No. 19B -16					
BARRIO SAMPER MENDOZA, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D. C.,					
USUARIO PREDIO: FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA					
INFORMACION DE LA FACTURA					
DESCRIPCION	PERIODO FACTURADO	No. FACTURA	VALOR FACTURADO	APORTE	
				Acueducto	Alcantarillado
Cargo Fijo NO Residencial	JUN/28/16 - AGO/26/16	2942404217	1.259.508	6.215	2.924
Consumo NO Residencial				186.560	200.266
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>192.775</b>	<b>203.190</b>
Cargo Fijo NO Residencial	AGO/27/16 - OCT/26/16	5005991418	1.719.900	6.097	2.851
Consumo NO Residencial				255.798	282.643
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>261.895</b>	<b>285.494</b>
Cargo Fijo NO Residencial	OCT/27/16 - DIC/26/16	5033445619	1.469.088	6.097	2.851
Consumo NO Residencial				214.826	237.371
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>220.923</b>	<b>240.222</b>
Cargo Fijo NO Residencial	DIC/27/16 - FEB/24/16	4373006818	1.568.480	6.097	2.851
Consumo NO Residencial				231.436	255.724
<b>TOTAL APORTE</b>				<b>237.533</b>	<b>258.575</b>
<b>TOTAL PAGADO POR APORTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO VIGENCIA 2016</b>				<b>913.126</b>	<b>987.481</b>
<b>TOTAL PAGADO POR APORTE</b>				<b>1.900.607</b>	

Fuente: Recibos de servicio de Acueducto y Alcantarillado, vigencia 2016 y soportes del pago

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer señala “las tarifas de los inmuebles no residenciales son determinadas por cada una las empresas comercializadoras de servicios públicos, con base en las fórmulas y orientaciones suministradas por las Comisiones de Regulación de cada uno de los servicios públicos domiciliarios, los cuales están sujetos a la estratificación presentada por planeación.”, lo que no es objeto de observación, el reparo versa sobre no hacer uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la ley 142 de 1994<sup>54</sup>, solicitando ante las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a través del derecho de petición y de los recursos el cambio de uso y la tarifa de los servicios públicos domiciliarios que se causan en las casas refugio, contratadas por los asociados, personas jurídicas sin ánimo de

<sup>54</sup> “Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto que la Ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

lucro que ejecutan funciones propias de la administración, para atender el alojamiento de la población objetivo, gastos que son sufragados directamente por la SDMujer como se evidencia en la legalización de los desembolsos realizados por la entidad, de conformidad con el aporte a su cargo.

Es importante mencionar que, las instancias que precisan los factores y condiciones que deben tener en cuenta las empresas prestadores de servicios públicos domiciliarios, para clasificar a los usuarios del servicio en residenciales, no residenciales, industriales o comerciales; son las comisiones de regulación CRAG y CREG y no como lo manifiesta la Secretaría que dicha competencia está determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, norma que establece el uso del suelo en el territorio del Distrito Capital.

Es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la CREG *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”*; donde se extrae la clasificación del servicio de energía en: Residencial y no residencial, entendiendo por residencial aquel servicio que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

El parágrafo 2 ibídem indica que los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. La Resolución en comento define el servicio no residencial como aquel que se presta para fines distintos de los residenciales y debe ser clasificado como industrial o comercial según la actividad que se realice.

Por lo anterior, es dable para el usuario poner en conocimiento de la empresa el cambio de uso y categoría del inmueble, para efectos que se adopte una nueva clasificación del mismo, con las consecuencias tarifarias y de facturación, haciendo uso de los procedimientos y formatos que para tal efecto disponen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Para el caso en estudio donde la SDMujer contrata con una corporación sin ánimo de lucro, actividades propias para el funcionamiento de la casa de acogida y donde el asociado se ve abocado a subcontratar el arrendamiento de un inmueble para alojar temporalmente a la población objetivo, sufragando el valor de los cánones de arrendamiento con recursos del tesoro, le es dable a la entidad estatal, al asociado y al arrendador, solicitar el cambio de uso y estratificación del inmueble ante las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993 contratación administrativa y decretos reglamentarios y artículo 152 de la Ley 142 de 1994, con el fin de cuidar los recursos públicos entregados para su administración.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicado 1852 del 15 de noviembre de 2007, se pronunció en los siguientes términos: *“En tal razón consideró la Alta Corporación que en aplicación del principio de eficiencia los gerentes públicos deben actuar con absoluta diligencia en la administración de los recursos o bienes públicos, y en tal virtud, su inversión debe conducir a maximizar resultados y evitar que se generen sobrecostos, para concluir que la Contraloría General de la República y las contralorías en sus respectivos ordenes deben velar porque los recursos asignados a los entes estatales cumplan con los cometidos para los cuales fueron entregados.*

Dadas las anteriores precisiones los argumentos planteados por la SDMujer no desvirtúan la observación formulada por el organismo de control en razón a que la actividad desplegada por la entidad obedece a su decreto de creación, que no es otro que, garantizar los derechos de las mujeres en el Distrito Capital; por lo tanto, no desarrolla ninguna actividad de naturaleza industrial, ni comercial, razón por la cual no es sujeto pasivo de la contribución y el aporte del 20% para subsidiar los estratos 1, 2 y 3.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene la observación configurándose como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria el cual será trasladado a la Dirección de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*Caso 2: Sobrecosto en los aportes de la SDMujer por no realizar estudios de mercado en la variable talento humano, en cuantía de VENTIUN MILLONES OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS (\$21.083.405) M/LV.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Según lo contemplado en los Estudios Previos para la suscripción del Convenio de Asociación 245 de 2016, éste se soporta jurídicamente en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y en el “(...) cumplimiento de los requisitos ordenados por los decretos reglamentarios 777 y 1403 de 1992”. Estos requisitos son de obligatoria observancia para poder celebrar los convenios de asociación de qué trata el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>55</sup>. *“El gobierno, en los niveles nacional, departamental distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia”.*

En el ítem 5 de los estudios previos y en la cláusula cuarta del convenio en cita, se estableció el valor estimado, indicando las variables utilizadas para calcular los aportes, en cuantía de \$592.544.000, discriminados de la siguiente manera: aportes de la SDMujer \$525.000.000 y aportes del asociado \$67.544.000.

Igualmente se determinó en el numeral 6 del anexo técnico, que para desarrollar el convenio, se requería de un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de la Casa Refugio, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1895 de 2013, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de brindar atención integral a las mujeres, sus hijos e hijas, para la recuperación física y mental de las mismas, equipo conformado por profesionales que atenderían la parte administrativa y asistencial, tales como Coordinadora Administrativa, Coordinadora Técnica, Técnica de Apoyo Administrativo, Psicólogas, Trabajadoras Sociales, Abogadas, Pedagoga, Auxiliares en Pedagogía, Enfermera, Auxiliares de Enfermería, y Nutricionista, entre otros; estas tres últimas con una asignación salarial mensual de \$3.120.000, \$1.985,000 y \$3.120.000 respectivamente.

Para calcular los aportes del convenio de asociación, la SDMujer tuvo en cuenta diferentes variables entre otros, el **canon de arrendamiento** donde aplicó lo normado en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013; para el ítem **servicios públicos**,

---

<sup>55</sup> Artículo 355 inciso 2º “El gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrara contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo el gobierno nacional reglamentara la materia”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

tuvo en cuenta los valores históricos del consumo; para los **honorarios del equipo interdisciplinario**, se acogió a la Resolución 013 de enero de 2016, *“por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”*; estructurando los costos para el funcionamiento de la Casa Refugio como se denota a folios 13 a 15 y 66 al 75 de la carpeta contractual, estableciendo el costo mensual y el tiempo necesario para el desarrollo del compromiso, sin advertir que las actividades que se realizan en la Casa Refugio son diferentes a las que se desarrollan en la SDMujer e igualmente sin que se haya realizado un estudio de mercado como lo ordena la legislación en materia de contratación estatal, buscando que el precio sea el adecuado, en aplicación del principio de eficacia y economía, estableciendo procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, en acatamiento del principio de economía y eficiencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 209 de la CP, a manera de ilustración los determinados por la Red pública de salud.

Para el caso en examen, es importante traer a colación que la misión de la SDMujer es *“(…) liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de mujeres y equidad de género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital”*, operatividad que se materializa en la atención integral de las mujeres objetivo en las casas de refugio y/o casa de acogida, mujeres víctimas de la violencia familiar, entre otras, quienes llegan en virtud de la medida de protección consagrada en la Ley 1257 de 2008, para que a través de un equipo de profesionales logren la reconstrucción de su autoestima, independencia y autonomía y se reconozcan como personas sujetas de derechos y obligaciones.

La estructura de costos -variable talento humano-, se determinó con base en la escala de honorarios para la celebración de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la SDMujer, contratación que hace directamente para su funcionamiento. De la verificación de la planta de personal que labora en la Secretaría para cumplir su misión, visión y objeto social, entre los técnicos y profesionales, no se evidencia vinculación a través de contrato de prestación de servicio o nombramiento de provisionales o funcionarios de planta, para que ejerzan funciones asistenciales de enfermería, auxiliares de enfermería y

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

nutricionista de manera específica, puesto que no es de la misionalidad de la entidad; no obstante, se advierte que desde los estudios previos se determina la contraprestación para los servicios profesionales, sin que se hubiere realizado un estudio de mercado en especial del sector salud con el fin de establecer el valor promedio para este tipo de contratos y que obedeciera a criterios de razonabilidad y objetividad.

El equipo auditor a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF- revisó y analizó la información reportada por la RED de instituciones públicas en salud del Distrito Capital, de algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa y asistencial, suscritos en la vigencia de 2016, tales como los de los Hospitales: Centro Oriente II NA ESE, Bosa II NA ESE, Del Sur I NA ESE, El Tunal III NA ESE, Engativá II NA ESE, La Victoria III NA ESE, Nazareth I NA ESE, Rafael Uribe Uribe I NA ESE, San Blas II NA ESE, Santa Clara III NA ESE; SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y SUBRED Integrada de Salud Sur Occidente II NA; con el fin de confrontar los honorarios determinados en la Resolución 13/16 proferida por la SDM para el nivel administrativo, utilizada como referente para establecer el presupuesto del convenio de asociación, frente a los honorarios del talento humano que perciben las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios en salud, en las entidades estatales citadas como nutricionistas, enfermeras y auxiliares de enfermería, donde se denota que están por encima del mercado laboral como se observa en el Anexo 1.

Al cotejar la información del Anexo 1, indudablemente se determina un sobre costo en el presupuesto de la variable -honorarios talento humano-, para calcular los aportes de la SDMujer al convenio, destinados al personal de la salud que laboró en la casa refugio, hecho que riñe con la ética de lo público y que refleja una conducta antieconómica, a lo cual deben ceñirse las partes contratantes obedeciendo a los parámetros que apuntan al cumplimiento de los fines esenciales del estado artículo 2° de la Constitución Política, donde se exige que los recursos no sean manejados con ligereza, sino por el contrario al tratarse de una ejecución pública que tiene como objetivo para el caso en estudio brindar atención integral a la mujer víctima del maltrato intrafamiliar bajo especial protección del estado, requiere todo un cuidado y pulcritud en la ejecución de las actividades y en la inversión social de los recursos, máxime cuando la contratación se suscribe con entidades sin ánimo de lucro y con una formación social.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Se hace imperativo denotar, que al cotejar las actividades indicadas en los estudios previos que son ley del convenio y las desarrolladas por el personal médico que labora en las entidades prestadoras de servicios de salud habilitados por la Secretaria de Salud, se observa que las actividades propias de enfermeras, auxiliares de enfermería y nutricionistas son más complejas, dado el entorno en el que deben ejercer su rol y el número de pacientes que deben atender en desarrollo de sus funciones.

La ejecución presupuestal realizada para la variable honorarios talento humano, presenta un sobrecosto en la contratación. Para el caso de las enfermeras, el sobre costo se determina en 28.63%, equivalente a \$694.497 mensual; el de las auxiliares de enfermería en un 41.33%, equivalente a \$580.503 mensual por cada una y para la nutricionista un 2.13% equivalente a \$64.991 mensual, como se evidencia a continuación:

**CUADRO 47**  
**SOBRECOSTO APORTES SDMujer – VARIABLE TALENTO HUMANO-**

Cifra en Pesos

TALENTO HUMANO	PROMEDIO ESTUDIO DE MERCADO RED SALUD PUBLICA 2016	VALOR VARIBLE HONORARIOS MES, TALENTO HUMANO –ANEXO TECNICO-	DIFERENCIA EN \$	DIFERENCIA EN %
ENFERMERA	2.425.503	3.120.000	694.497	28,63%
AUXILIAR ENFERMERIA	1.404.497	1.985.000	580.503	41,33%
NUTRICIONISTA	3.055.009	3.120.000	64.991	2,13%

Fuente: Aplicativo SIVICOF, Estudios Previos Convenio de Asociación 245 de 2016 y análisis equipo auditor.

Precisa el equipo auditor que la SDMujer desembolsó los recursos para el funcionamiento de la Casa Refugio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3 de los Estudios Previos y en la cláusula quinta del Convenio de Asociación, a través de las siguientes órdenes de pago:

**CUADRO 48**  
**CONTROL DE PAGOS CONTRATO No. 245 DE 2016**

ORDENES DE PAGO			
FOLIO	No.	FECHA	VALOR \$
3-449	1199	AGO/24/16	157.500.000
5-845	1913	NOV/16/16	105.000.000
15-2806	2073	NOV/25/16	105.000.000
19-3721	2391	DIC/17/16	105.000.000



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

24-4693	2827	FEB/01/17	52.500.000
29-5650	2971	FEB/21/17	87.491.250
33A-6512	3062	MAR/21/17	87.491.250
<b>VALOR PAGADO</b>			<b>699.982.500</b>

Las irregularidades observadas generan un detrimento patrimonial en cuantía de: VENTIUN MILLONES OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS (\$21.083.405) M/LV, resultado de la diferencia entre el promedio de mercado de la Red de Salud y el valor mensual devengado, por el número de meses de ejecución del convenio y por el número de personas contratadas para desempeñarse como enferma, auxiliares de enfermería y nutricionista, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 49**  
**CONSOLIDADO CALCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**

(Cifras en pesos)

CARGO	NUMERO DE PROFESIONALES EN EL CONVENIO	VALOR MENSUAL DEVENGADO EN EL CONVENIO	PLAZO DE EJECUCION * DEL CONVENIO EN MESES	VALOR PROMEDIO RED SALUD PUBLICA	SOBRECOSTO POR MES	DIFERENCIA
ENFERMERA	1	3.120.000	8,43	2.425.503	694.497	5.854.610
AUXILIAR DE ENFERMERIA	3	1.985.000	8,43	1.404.497	580.503	14.680.921
NUTRICIONISTA	1	3.120.000	8,43	3.055.009	64.991	547.874
<b>TOTAL DETRIMENTO</b>						<b>21.083.405</b>

Fuente Papeles de Trabajo Equipo Auditor

\*Se calculó teniendo en cuenta que el convenio inicio el 5 de agosto de 2016 y termino el 18 de abril de 2017.

Los dos (2) casos anteriormente descritos permiten concluir que se causó un daño al erario del Distrito en cuantía de \$22.984.012, dadas las deficiencias en la planeación del Convenio por cuanto no se efectuaron estudios que le permitieran definir el valor de los aportes de la SDMujer -variable talento humano-, ajustado a los precios de mercado. Al respecto la jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del 31 de agosto de 2016, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en materia de contratación estatal planteando lo siguiente: “... al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: VI los costos, valores y alternativas que, a precio de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidad de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”*

Con lo señalado se infiere que independientemente de la naturaleza de la contratación, es deber de la entidad formular estudios previos serios y completos, donde se determine la necesidad, el objetivo y los costos, aplicando el principio constitucional de economía.

Así mismo, estas deficiencias se generaron por la falta de supervisión del Convenio, al no gestionar el cambio de uso del inmueble donde funcionó la Casa Refugio ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y al no objetar el pago de un costo que no fue previsto en el Convenio.

Lo anterior vulnera lo dispuesto en las cláusulas específicas del Convenio de Asociación, el Manual de Contratación vigente para la época de los hechos, lo consagrado en los artículos 2, 6 y 209 de la Constitución Política, el literal k del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley y 87 de 1993; el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, como lo contenido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2.000 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

**Análisis de la respuesta:** Los argumentos esbozados por la SDMujer no desvirtúan lo observado. En primer lugar, expone la entidad: “...efectivamente realizó estudios de mercado teniendo en cuenta el análisis de precios, tomando como base la verificación de los costos ejecutados y legalizados durante la anualidad 2013, 2014 y 2015, de acuerdo con las matrices generadas para el seguimiento físico y financiero de los convenios”; no obstante, los valores históricos se aplicaron en la variable servicios públicos y en cuanto al canon de arrendamiento, se aplicó lo establecido en el artículo 20 de la Ley 820 de 2013.

Respecto a la variable honorarios talento humano, para determinar los aportes al Convenio la Secretaría tuvo en cuenta la Resolución No. 013 de enero 13 de 2016, “Por la cual se adopta la escala de honorarios para los contratos de prestación de servicios

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2016”, como se evidencia en los estudios previos de los Convenios de Asociación.*

No queda duda que la SDMujer para determinar el aporte en los convenios y en relación con el talento humano necesario para operar la casa refugio o de acogida, no realizó estudios de mercado relacionado con el personal de salud y como ya se mencionó, se acogió a la Resolución 013 de 2016, que se ocupa de los honorarios de personal administrativo vinculado a la Secretaría a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Si bien los Convenios de Asociación fueron suscritos por la entidad bajo el marco normativo del Decreto No. 777 de 1992, modificado por el Decreto No. 1403 de 1992, el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no están sometidos a las disposiciones del Estatuto General de la Contratación, no es menos cierto que la Constitución y la Ley determinan que para la celebración de los estos convenios, se deben observar los principios de responsabilidad, igualdad, economía, moralidad, entre otros, tal como lo contempla el artículo 209 de la Constitución Política que prescribe: “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*”.

Lo que implicaba en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, establecer procedimientos de búsqueda del mejor precio posible, mediante la elaboración de estudios de mercado en especial, del sector salud con el fin de obtener precios reales y objetivos en aras que los recursos se inviertan en las necesidades de la población objetivo, logrando el cumplimiento de los fines estatales.

Como lo señala el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Expediente 23569 del 13 de noviembre de 2003: “... *no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio*”, *pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración*”.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por tanto será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de este organismo de control y a la Personería de Bogotá, así mismo, debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse

#### 2.1.4 Factor Gestión Presupuestal

##### Alcance y Muestra de Auditoría

La revisión de la gestión presupuestal para la vigencia 2016, se fundamentó en la comprobación de registros de la ejecución presupuestal, los actos administrativos de modificación del presupuesto, la armonización presupuestal entre los planes de desarrollo *“Bogotá Humana”* y *“Bogotá Mejor para Todos”*, la constitución de reservas presupuestales al cierre de la vigencia, la ejecución de las reservas constituidas a cierre del año 2015, los pasivos exigibles, Cuentas por Pagar y Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC); con el propósito de emitir pronunciamiento sobre la oportunidad, veracidad de los mismos y el cumplimiento de la normatividad presupuestal y fiscal vigente.

Mediante Decreto Distrital No. 533 del 15 de diciembre de 2015, se liquidó el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, para la vigencia 2016. El presupuesto inicial asignado a la SDMujer fue \$37.763.176.000, el cual en el mes de agosto presentó una reducción de \$127.047.760, formalizado mediante el Decreto Distrital No. 408 del 29 de septiembre del mismo año, *“Por el cual se efectúa una modificación en el presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 y se dictan otras disposiciones en cumplimiento del artículo 19 del Acuerdo 637 de 2016”*.<sup>56</sup>, que afectó el presupuesto de Gastos de Funcionamiento, quedando con un presupuesto disponible para la entidad de \$37.636.128.240,

---

<sup>56</sup> En el artículo 19 del Acuerdo Distrital No. 637 de 2016, *“Mediante el cual se creó el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia”*; se otorga por parte del Concejo de Bogotá facultades extraordinarias al Alcalde Mayor para realizar modificaciones presupuestales con el objeto de dar cumplimiento al contenido del Acuerdo; por tanto, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la Secretaría Distrital de Hacienda expedieron la Circular Conjunta No. 072 de 2016, donde se solicita hacer una revisión rigurosa de los saldos de los rubros de Funcionamiento al interior de las entidades distritales, con la finalidad de identificar aquellos susceptibles de reducir o que generaran ahorros por la aplicación de medidas de austeridad y eficiencia, para realizar un ajuste como mínimo del 1% en el rubro Gastos de Funcionamiento del presupuesto asignado a la vigencia 2016.

distribuido así: Gastos de Funcionamiento \$12.577.728.240 y Gastos de Inversión \$25.058.400.000.

**CUADRO 50**  
**ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DISPONIBLE DE GASTOS E INVERSIÓN**  
**DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER**

Cifras en pesos

RUBRO	2014		2015		2016	
	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% PARTIC.	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% PARTIC.	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% PARTIC.
Gastos de Funcionamiento	10.578.473.000	30.5	11.397.644.000	30.7	12.577.728.240	33.42
Inversión	24.083.000.000	69.5	25.769.200.000	69.3	25.058.400.000	66.58
TOTAL GASTOS	34.661.473.000	100	37.166.844.000	100	37.636.128.240	100

Fuente: Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31 de 2014, 2015 y 2016 SDMujer

El cuadro muestra que durante las tres últimas vigencias, la participación del presupuesto disponible destinado a la Inversión ha disminuido: El 69.5% en el 2014, 69.3% en el 2015 y 66.58 en el 2016, mientras que para Gastos de Funcionamiento la participación ha sido: 30.5%, 30.7% y 33.42%, respectivamente.

### Proceso de Armonización Presupuestal

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2016- 2020 “Bogotá Mejor para Todos” fue adoptado mediante Acuerdo Distrital No. 645 del 9 de junio de 2016.

De conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994<sup>57</sup>, los Acuerdos Distritales 12 de 1994, 63 de 2002 y 190 de 2005, se realiza el proceso de armonización presupuestal en cada una de las entidades distritales, que implicó el ajuste del Presupuesto Anual en ejecución, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el nuevo Plan de Desarrollo. Con la Circular conjunta No. 005 de 2016, expedida por las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda, se establecieron los lineamientos y procesos para efectuar la armonización presupuestal en el

<sup>57</sup> Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Distrito, la cual señaló en su numeral 2, que este proceso se debía ceñir al procedimiento establecido en la Resolución No. 226 de 2014.

El 28 de junio de 2016, la representante legal de la SDMujer mediante radicado No. 2-2016-02416, solicita autorización para realizar traslado presupuestal al interior del presupuesto de Inversión Directa, en el marco del proceso de armonización presupuestal entre el Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012- 2016) y el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos (2016 - 2020).

**CUADRO 51**  
**ARMONIZACIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2016**  
**CRÉDITOS Y CONTRACRÉDITOS**

Cifras en Pesos

BOGOTA HUMANA			BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS		
CONTRACRÉDITOS			CRÉDITOS		
PROYECTO	COD	V/R CONTRACREDITADO	PROYECTO	COD	V/R ACREDITADO
Litigio y Justicia Integral Para las Mujeres	931	5.863.104.850	Bogotá Territorio Seguro y sin Violencias contra las Mujeres	1068	5.841.000.000
Gestión Estratégica del Conocimiento de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital	932	1.073.399.630	Fortalecimiento Institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer	1031	22.104.850
Calidad y Fortalecimiento Institucional	933	129.712.608	Gestión del conocimiento con enfoque de género en el distrito capital	1070	1.073.399.630
Casas de Igualdad de Oportunidades para el Ejercicio de Derechos de las Mujeres en el D.C.	934	3.088.174.377	Fortalecimiento Institucional de la SDMujer	1031	129.712.608
Acciones para la Implementación y Seguimiento de las PPMY G	966	988.854.687	Territorialización de Derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	1069	3.088.174.377
Acciones con Enfoque Diferencial para el Reconocimiento de la Diversidad de las Mujeres	973	1.142.401.299	Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas	1067	988.854.687
Implementación y Seguimiento al Modelo Distrital de Abordaje Integral a las Mujeres en el Ejercicio de la Prostitución	972	2.446.724.320	Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas	1067	1.142.401.299
			Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas	1067	973.744.014
			Territorialización de Derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	1069	889.825.623
			Gestión del Conocimiento con Enfoque de Género en el Distrito Capital	1070	426.600.370
Gobierno, Transparencia y Probidad	935	50.000.000	Fortalecimiento Institucional de la SDMujer	1031	156.554.313
<b>TOTAL CONTRACREDITADO</b>		<b>14.782.381.771</b>	<b>TOTAL ACREDITADO</b>		<b>14.782.371.771</b>

Fuente: Documentos Dirección Financiera –SDMujer

Con el proceso de armonización, la Secretaría Distrital de la Mujer pasó de ser responsable de ocho (8) proyectos de inversión a ejecutar cinco (5).

En la justificación técnica presentada por la SDMujer ante la Secretaría de Hacienda se definen los proyectos de inversión formulados por la Entidad, registrados en el

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Banco de proyectos y aprobados por la Secretaría Distrital de Planeación que se articulan al nuevo Plan de Desarrollo, así:

**PROYECTO 1067:** Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas: Se articula al nuevo Plan de Desarrollo, a través del programa 12 Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas, mediante el cual la Administración propenderá por el cierre de brechas de género en educación, empleo emprendimiento, salud, participación y representación en espacios de incidencia política y de construcción de paz y actividades recreo-deportivas. Con los \$3.105.000.000 se pretende dar inicio al proceso de formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2017- 2030; asesorar técnicamente a los 13 sectores de la Administración Distrital en la formulación de los planes sectoriales de transversalización; continuar con la operación de las “Casas de Todas” para la atención integral a las mujeres en ejercicio de la prostitución ubicadas en la zona sur y zona centro de la ciudad; sensibilización de personas en ejercicio de la prostitución en derechos humanos, desarrollo personal y salud; entre otras.

**PROYECTO 1069:** Territorialización de Derechos a Través de las Casas de Igualdad de Oportunidades Para Las Mujeres. Este proyecto se articula al Plan de Desarrollo, a través del programa 12 Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas y tiene como objetivo. Implementar la estrategia de territorialización de la política pública de Mujeres y Equidad de Género en el nivel local, fomentando el desarrollo de capacidades de las mujeres y sus organizaciones, contribuyendo al ejercicio pleno de su ciudadanía. Contempla la implementación del modelo de las casas de igualdad de oportunidades para las mujeres en las 20 localidades del Distrito Capital. Con los \$3.978.000.000 para la vigencia 2016, se pretendió dar continuidad a la operación de 20 casas de igualdad de oportunidades para las mujeres; brindar orientaciones y asesorías a mujeres víctimas de la violencia a través de estas 20 casas; Realizar orientaciones sicosociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, entre otras.

**Proyecto 1070:** Gestión del Conocimiento con Enfoque de Género en el Distrito Capital: Este proyecto se articula al Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos con el programa 12 Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas y se constituye en una estrategia que busca la producción y análisis de información, así como el desarrollo de capacidades conducentes a la innovación y el aprendizaje, para cualificar la toma de decisiones en las políticas públicas. El objetivo es identificar,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

generar, divulgar y compartir conocimientos y metodologías relacionadas con las intervenciones para la garantía de los derechos en el marco de la implementación de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital.

Con los recursos armonizados, \$1.500.000.000, de la vigencia 2016, se pretende dar inicio a la elaboración de la caracterización cualitativa y cuantitativa de las personas en ejercicio de la prostitución, explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual; formación de (niñas, adolescentes y adultas), en temas de promoción, reconocimiento y apropiación de los derechos a través del uso de herramientas TIC y metodologías participativas; formación de mujeres en la Escuela de Formación Política; Implementación de la estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades y actualización de la batería de indicadores de goce efectivo de los derechos por parte de los actores corresponsables con las garantías de los derechos de las mujeres, entre otros.

**PROYECTO 1068:** Bogotá Territorio Seguro y Sin Violencias Contra las Mujeres: Se articula al nuevo Plan de Desarrollo mediante el Programa 20 Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de la Violencia – SOFIA, mediante el cual la SDMujer en el marco de sus competencias coordinará y ejecutará acciones tendientes a la eliminación de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres mediante la implementación de una estrategia de intervención en el marco del sistema SOFIA, teniendo en cuenta los componentes establecidos en el Acuerdo 421 de 2009: Coordinación y Fortalecimiento del Sistema SOFIA; Atención y protección integral de las mujeres víctimas de violencias y Seguridad para las Mujeres.

Con los recursos asignados para la vigencia 2016, en total **\$5.841.000.000** se pretendió: Fortalecer a servidores y servidoras con responsabilidades en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y lucha contra el machismo; Atención de las mujeres a través de la línea púrpura; proteger integralmente personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo) a través de las casas refugio; brindar orientaciones y asesorías jurídicas a través de escenarios de la fiscalía, entre éstos: Centros de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) y los Centros de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y las casas de justicia; Fortalecimiento y sesión continua de los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres, como espacio interinstitucional que aborda la agenda de seguridad local desde los derechos de



las mujeres, el enfoque de género y diferencial, con el objetivo de disminuir los niveles de violencia contra las mujeres en el espacio público y en el privado.

**PROYECTO 1031:** Fortalecimiento Institucional de la SDMujer se articula al Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos a través del eje transversal: *“Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia”*, donde se concentran las iniciativas orientadas a consolidar una gestión pública más transparente, eficiente y dispuesta a ofrecer un mejor servicio al ciudadano. Con los \$358.371.771 asignados para la vigencia 2016, se pretendió dar continuidad a la apropiación y sostenibilidad del SIG, así como a la estrategia de transparencia, probidad y ética en la entidad; Iniciar el proceso de implementación de herramientas archivísticas y al diseño y ejecución del Plan de Innovación para el uso y apropiación de las tecnologías de la información y comunicaciones.

Actividades o metas que se aplazan: Con el traslado presupuestal planteado y de acuerdo con la solicitud presentada por la entidad a la SDH, la magnitud de la meta de gestión y Resultados e indicador programada desde el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se mantiene hasta finalizar la vigencia 2016, con el Plan *“Bogotá Mejor para Todos”*. Así mismo, con la armonización se planteó el cumplimiento de compromisos adicionales por cada uno de los programas de los dos pilares y eje transversal del nuevo Plan de Desarrollo, en los que tiene participación la SDMujer.

Descripción de los Conceptos de Gastos y Fuentes de Financiación: Los proyectos de Inversión a cargo de la SDMujer se ejecutaron con recursos del Distrito asignados a la entidad mediante el Decreto Distrital No. 533 de 2015. Así mismo, los certificados de Disponibilidad Presupuestal que garantizan la existencia de saldos disponibles contracreditados fueron: Nos. 285 por \$716.806.020 y 286 por \$107.950.344 del 29 de abril de 2016, cuyos recursos no se habían comprometido y el certificado de disponibilidad No. 376, por \$13.957.615.407, expedido el 14 de junio de 2016.

Una vez emitido el Concepto favorable de la Secretaría Distrital de Planeación comunicación con radicado No. 2-2016-28564 del 24 de junio de 2016 y, el de la Secretaría Distrital de Hacienda- Dirección Distrital de Presupuesto, contenido en la comunicación No. 2016 EE106350 del 29 de junio de 2016, el 30 de junio de 2016, la Secretaría Distrital de la Mujer expide la Resolución No. 246, *“Por medio de la cual*

*se efectúan modificaciones en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia fiscal de 2016”.*

### **Modificaciones Presupuestales**

El presupuesto asignado a la SDMujer para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, presentó 12 modificaciones concretadas en 11 actos administrativos y la reducción del presupuesto de Gastos de Funcionamiento, formalizada en el Decreto Distrital No. 408 de 2016, las que se detallan a continuación:

El 2 de marzo de 2016, se expidió la Resolución No. 105 por medio de la cual se modificó el presupuesto de gastos e inversión, por \$6.136.227, afectando rubros de Gastos de Funcionamiento.

Con Resolución No. 246 del 30 de junio de 2016, se modifica el presupuesto de los Gastos de Inversión de la SDMujer en virtud de la armonización entre los planes de desarrollo *“Bogotá Humana”* y *“Bogotá Mejora para Todos”*, contracreditándose del primero de éstos la suma de \$14.782.371.771 valor asignado a ocho (8) proyectos de inversión a cargo de la entidad y se acreditó en la misma cuantía los cinco (5) proyectos de inversión del nuevo plan de desarrollo.

El 10 de agosto de 2016, la Secretaría expide la Resolución No.388 por medio de la cual se modifica el presupuesto de gastos e inversión, acreditando y contracreditando rubros de Gastos de Funcionamiento por valor de \$40.918.745.

El 1 de septiembre de 2016, la entidad expide las Resoluciones Nos 414 y No. 415 por medio de las cuales se modifica el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDMujer afectando rubros de Gastos de Funcionamiento por \$316.756.321 y \$66.978.906, respectivamente.

El 11 de octubre de 2016, se expidió la Resolución No. 457 por medio de la cual se modificó el Presupuesto de Gastos e Inversión de la SDMujer cuyo valor fue de \$4.500.000, acreditando y contracreditando rubros de Gastos de Funcionamiento.

El 16 de noviembre de 2016, la entidad expidió la Resolución No. 489 que modificó el Presupuesto de Gastos e Inversión, en cuantía de \$198.472.800, entre rubros de Gastos de Funcionamiento. Así mismo, el 21 de noviembre expidió la Resolución

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

No. 490 por medio la cual se contracreditó el rubro *“Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas”*, que corresponde al proyecto de inversión 1067-129 y se acreditó el rubro pasivos exigibles, en cuantía de \$45.603.778.

El 24 de noviembre de 2016, la Secretaría expide la Resolución No. 493 por medio de la cual se modifica el Presupuesto de Gastos e Inversiones al trasladar al interior de los proyectos estratégicos a los cuales está asociado el proyecto de inversión código 1070, para disminuir el 129 *“Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas”* y aumentar el presupuesto del proyecto prioritario 128 *“Ciudad de Oportunidades para las Mujeres”*, en \$96.000.000.

El 13 de diciembre de 2016, la entidad expide la Resolución No. 573 por medio de la cual se contracreditó el rubro Acueducto y Alcantarillado y se acreditó el rubro Aseo en cuantía de \$200.000.

El 16 de diciembre de 2016, la SDMujer expide la Resolución No. 574 para contracreditar el proyecto de inversión *“Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”* 1068-149, y acreditar el rubro Pasivos Exigibles de Inversión, en cuantía de \$24.011.725.

Finalmente, en atención al artículo 19 del Acuerdo Distrital No. 637 de 2016, se presentó la reducción del presupuesto de Gastos de Funcionamiento, en cuantía de \$127.047.760, reducción que se formalizó en el Decreto Distrital No. 408 de 2016 y que se reflejó en el informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones de la entidad, en el mes de octubre. Reducción a que se hizo referencia en la primera parte del presente informe del factor Gestión presupuestal.

En virtud de lo anteriormente detallado, se conceptúa que la gestión adelantada por la entidad respecto a las modificaciones presupuestales efectuadas durante la vigencia 2016, acató los requisitos y formalidades establecidas en la Resolución No. 226 de 2014, *“Por medio de la cual se adoptó y consolidó el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital”* y demás normas que rigen la temática.

**2.1.4.1 Hallazgo Administrativo: Desgaste administrativo al adelantar trámites de modificaciones presupuestales sin tener claridad del rubro y el monto a acreditar.**

De acuerdo con la documentación que soporta los traslados presupuestales de la entidad, suministrados mediante comunicación con radicado 2-2017-00770 del 3 de marzo de 2016, se evidenció que la Secretaría tramitó en los meses de junio y agosto, solicitudes de modificación, las cuales fueron suspendidas una vez agotada la totalidad de las actividades por parte de la SDMujer, para su concreción.

Con la lectura de la justificación técnica de estas solicitudes, se evidenció que aspectos como el monto y los rubros a acreditar no se identifican con claridad, de tal manera que la entidad pueda definir, previo a la solicitud de traslado, el rubro que debe ser acreditado y el valor de los bienes y/o equipos a adquirir. En el mes de agosto, mediante comunicación con radicado No. 2- 2016-03046, la SDMujer, solicita ante Hacienda se acredite entre otros, el rubro Materiales y Suministros a fin de contar con los recursos necesarios para adquirir un aire acondicionado de precisión, para ser ubicado en el centro de procesamiento de datos, señalando el valor de \$65.000.000 para su adquisición y el 22 del mismo mes, mediante radicado 2-2016-03202 de la SDMujer, presenta una nueva solicitud para que entre otros, se acredite el rubro Gastos de Computador, a efectos de contar con los recursos necesarios para poder comprar el mismo equipo de ventilación, por valor de \$150.600.000.

Esta situación afecta en forma considerable el qué hacer de la dependencia, más teniendo en cuenta el reducido número de funcionarios con que cuenta el área de Presupuesto y conlleva a que se cuente con menos tiempo para dar cumplimiento de las funciones de esta dependencia, circunstancia que en parte, es ocasionada por las áreas donde se origina la necesidad, al no tener mayor precisión del valor de los elementos que requiere, previo a que se presente la solicitud de modificación. Se infringe lo establecido en el literales b) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:** La SDMujer en su respuesta no desvirtúa lo observado por este organismo de control. La entidad menciona dos funciones de la Dirección Distrital de Presupuesto, contenidas en el Decreto No. 601 de 2014 *“Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones”*; sin embargo, es responsabilidad de cada entidad presentar las solicitudes de traslado presupuestal, acorde con la clasificación y definición de cada

rubro, la que está contemplada en el Decreto de Liquidación de Presupuesto; así mismo, estas modificaciones deben tener en cuenta el valor de los bienes y/o servicios a adquirir, con base en la identificación de la necesidad y en el estudio de mercado para su adquisición.

Por lo anterior se formula hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

De otra parte, a continuación se presenta un cuadro donde se consolida el comportamiento presupuestal de los rubros de funcionamiento e inversión de la Secretaría Distrital de la Mujer correspondiente a la vigencia 2016:

**CUADRO 52  
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL  
SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER  
VIGENCIA 2016**

Cifras en Pesos

RUBRO	INICIAL	DISPONIBLE	COMPROMISOS	% COMPRO	GIROS	%GIROS	RESERVAS	%RESER
FUNCIONAMIENTO	12.704.776.000	12.577.728.240	12.345.536.343	98,05	12.042.451.151	95,74	303.085.192	2,46
INVERSIÓN	25.058.400.000	25.158.400.000	22.062.391.607	88,04	18.199.555.635	72,63	3.862.835.972	17,51
BOGOTA HUMANA	25.058.400.000	10.276.028.229	9.900.324.504	96,34	9.740.510.642	94,79	159.813.862	1,61
BOGOTA MEJOR PARA TODOS		14.712.756.268	12.092.451.600	82,19	8.389.429.490	57,02	3.703.022.110	30,62
TOTAL	37.763.176.000	37.636.128.240	34.407.927.950	91,42	30.242.006.786	80,35	4.165.921.164	12,11

Fuente: Ejecución del presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre de 2016

Con cargo al presupuesto disponible \$37.636.128.240, se adquirieron compromisos por \$34.407.927.950, alcanzando un porcentaje de ejecución del 91.42%, el que resulta inferior al de la vigencia pasada, que fue del 97.8%. Así mismo, la entidad dejó de ejecutar \$3.228.200.290, porcentualmente el 8.57% del presupuesto disponible; de este monto, \$2.620.304.668, correspondió al Plan “Bogotá Mejor Para Todos”.

Los giros ascendieron a \$30.242.006.786, valor equivalente al 80.35% del presupuesto disponible, destacándose que el porcentaje de giros en la Inversión fue de 72.62%, promedio de los dos planes de desarrollo), y específicamente los giros del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, fue tan solo del 57.02%.

Al cierre de la vigencia 2016, la entidad constituyó reservas por \$4.165.921.164, valor que corresponde al 12.11% del presupuesto comprometido. Por Gastos de

Funcionamiento \$303.085.192, porcentualmente el 2.46% del presupuesto comprometido y por Inversión las reserva fueron del 17.50%, esto es \$3.862.835.972.

### Presupuesto de Gastos de Funcionamiento

El comportamiento de los Gastos de Funcionamiento durante la vigencia 2016 fue el siguiente:

**CUADRO 53**  
**PRINCIPALES RUBROS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**

Cifras en Pesos

RUBRO	APROPIACION INICIAL	APROPIACION DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS ACUMULADOS	% EJEC. PPTAL	GIROS ACUMULADOS	% GIROS	RESERVAS	% RESERVAS
GASTOS	37.763.176.000	37.636.128.240	34.407.927.950	91,42	30.242.006.786	80,35	4.165.921.164	12,11
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	12.704.776.000	12.577.728.240	12.345.536.343	98,15	12.042.451.151	95,74	303.085.192	2,46
SERVICIOS PERSONALES	9.904.776.000	9.970.928.272	9.855.305.804	98,84	9.835.333.811	98,64	19.971.993	0,2
APORTES PATRONALES AL SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO	2.439.650.000	2.405.377.052	2.372.848.144	98,64	2.372.848.144	98,64	0	0
GASTOS GENERALES	2.800.000.000	2.606.799.968	2.490.230.539	95,52	2.207.117.340	84,66	283.113.199	11,37
Adquisición de Bienes	575.200.000	717.702.463	701.919.556	97,8	696.711.975	97,07	5.207.581	0,74
Adquisición de Servicios	2.224.600.000	1.888.913.505	1.788.126.983	94,66	1.510.221.365	79,95	277.905.618	15,54
Otros Gastos Generales	200.000	184.000	184.000	100	184.000	100	0	0

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31/2016 de la SDMujer

Como se observa el porcentaje de ejecución de los Gastos de Funcionamiento fue del 98.15% y de giros 95.74%. Cabe mencionar que el 18.31%, es decir \$2.260.552.490, del presupuesto disponible para estos gastos, se comprometió durante el mes de diciembre de 2016. Se destaca que las cuentas por pagar constituidas a cierre de 2016 por Gastos de Funcionamiento, ascendieron a \$1.228.928.551, las que presupuestalmente se registran en los giros, lo que aportó a obtener el alto porcentaje alcanzado.

Respecto a Servicios Personales y Aportes Patronales, se evidencia que alcanzaron más del 98% tanto en compromisos como en giros; el monto de \$19.971.993 que quedó en reservas presupuestales, corresponde a Honorarios Entidad, que hace parte de Servicios Personales.

En cuanto a Gastos Generales se comprometió el 95.52% del presupuesto disponible y se giró el 84.66%. Los rubros con mayores montos en reservas fueron: Mantenimiento Entidad por \$118.185.466, Arrendamientos por \$47.490.000, Gastos de Transporte y Comunicación \$46.813.920 y Capacitación Interna por \$25.710.000.

Así mismo, es importante señalar que durante la vigencia 2016, la entidad canceló un pasivo exigible correspondiente a Gastos de Funcionamiento; sin embargo, no se refleja en el rubro Pasivos Exigibles Funcionamiento, en razón que fue cancelado directamente por el mencionado rubro de Funcionamiento, situación que se detalla más adelante.

### **Presupuesto de Gastos de Inversión**

La Secretaría contó con un presupuesto disponible de \$25.058.400.000 para la Inversión, con el que adquirió compromisos por \$22.062.391.607, alcanzando un porcentaje de ejecución del 88.04%, presentó giros por \$18.199.555.635, porcentualmente el 72.62% del presupuesto disponible.

Se resalta que la entidad dejó de ejecutar el 11.95% del presupuesto disponible, esto es \$2.996.008.393, destinados a la ejecución de los proyectos de inversión, lo que repercute directamente en el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

El presupuesto disponible para la Inversión Directa se afectó en los meses de noviembre y diciembre, con el reconocimiento y pago de dos (2) pasivos exigibles, lo que implicó contracreditar dos proyectos de inversión, para acreditar el rubro Pasivos Exigibles Inversión, por valor de \$69.615.503.

El siguiente cuadro presenta el comportamiento presupuestal de los proyectos de inversión a cargo de la SDMujer, Plan de Desarrollo *“Bogotá Humana”*, ejecutado durante el primer semestre del año 2016.

**CUADRO 54**  
**COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL GASTOS DE INVERSIÓN**  
**PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA**

Cifras en Pesos

PROYECTO	CÓD	DISPONIBLE	COMPROMETIDO	% EJE	GIROS	%GIROS	RESERVAS	% RESERVAS
Litigio y Justicia Integral para las Mujeres	931	2.736.895.150	2.673.372.808	97,68	2.583.364.849	94,39	90.007.959	3,36
Gestión estratégica del conocimiento de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital	932	276.600.370	242.802.284	87,78	242.802.284	87,78	0	0
Calidad y fortalecimiento institucional	933	478.687.392	470.885.729	98,37	470.885.729	98,37	0	0
20 Casas de igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos de las mujeres en el D.C.	934	5.511.825.623	5.282.294.393	95,84	5.258.493.841	95,4	23.800.552	0,45
Acciones para la implementación y seguimiento de la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital	966	211.145.313	204.929.316	97,06	200.299.983	94,86	4.629.333	2,26
Acciones con enfoque diferencial para el reconocimiento de la diversidad de las mujeres	973	207.598.701	183.036.821	88,17	173.876.821	83,76	9.160.000	5
Implementación y seguimiento al modelo distrital de abordaje integral a las mujeres en ejercicio de la Prostitución	972	853.275.680	843.003.153	98,80	810.787.135	95,02	32.216.018	3,82
Gobierno, transparencia y probidad	935	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>10.276.028.229</b>	<b>9.900.324.504</b>	<b>96,34</b>	<b>9.740.510.642</b>	<b>94,79</b>	<b>159.813.862</b>	<b>1,61</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión a diciembre 31 de 2016- SDMujer

Como se evidencia el proyecto de inversión con mayor asignación presupuestal fue “20 Casas de igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos de las mujeres en el D.C”, código 934, que alcanzó el 95.4% de ejecución y giros a cierre de año, del 95.04% y se constituyeron reservas por \$23.800.552, el 0.45%, del presupuesto comprometido. El proyecto “Litigio y Justicia Integral para las Mujeres”, segundo en asignación, presentó un porcentaje de ejecución del 97.68% y giros del 94.39%.

Para el nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, la SDMujer formuló cinco (5) proyectos de inversión, articulados a dos pilares y un eje transversal: Pilar 1. “Igualdad de Calidad de Vida”, Pilar 3. “Construcción de comunidad y cultura ciudadana” y el Eje transversal 4. “Gobierno legítimo, fortalecimiento Local y eficiencia”.

Pilar 1. “Igualdad de Calidad de Vida”, se articula el programa 12. “Mujeres Protagonistas Activas y Empoderadas en el cierre de brechas de género” con dos proyectos estratégicos: 128. “Ciudad de oportunidades para las mujeres y 129. Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”; los que se ejecutan a través de los proyectos de inversión 1067 “Mujeres Protagonistas, Activas y Empoderadas”, 1069 “Territorialización de Derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades” y 1070 “Gestión del Conocimiento con Enfoque de Género en el Distrito Capital”.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Pilar 3. “*Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana*”, se articula el programa 20. “*Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de violencias – SOFIA*” y de éste los proyectos estratégicos 149 “*Bogotá Mejor sin violencias contra las mujeres*” y 150 “*Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres*”, a los cuales les aporta el proyecto de inversión 1068 “*Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres*”.

Eje transversal 4 “*Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia*”, se articula el programa 42 “*Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía*” y el proyecto estratégico 185 “*Fortalecimiento a la gestión pública efectiva y eficiente*”, al cual le aporta el proyecto de inversión 1031 “*Fortalecimiento institucional de la SDMujer*”.

A continuación se presenta un cuadro donde se detalla el comportamiento presupuestal del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejora para Todos*”, con corte a 31 de diciembre de 2016.

**CUADRO 55  
EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN  
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS**

Cifras en Pesos

PROYECTO	CÓD	DISPONIBLE	COMPROMETIDO	% EJE	GIROS	% GIROS	RESERVAS	% RESER
Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	1067	3.059.396.222	2.222.328.843	72,64	1.786.588.553	58.40	435.740.290	19,61
Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	1069	3.978.000.000	2.461.181.875	61,87	1.636.559.788	41.14	824.622.087	33,51
Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital	1070	1.500.000.000	1.378.653.345	91,91	1.011.383.271	67.43	367.270.074	26,64
Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres	1068	5.816.988.275	5.732.510.653	98,55	3.728.205.650	64.09	2.004.305.003	34,96
Fortalecimiento institucional de la SDMujer	1031	358.371.771	297.776.884	83,09	226.692.228	63.26	71.084.656	23,87
<b>SUBTOTAL</b>		<b>14.712.756.268</b>	<b>12.092.451.600</b>	<b>82.19</b>	<b>8.389.429.490</b>	<b>57.02</b>	<b>3.703.022.110</b>	<b>30,62</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión a diciembre 31 de 2016- SDMujer

Se aclara que el presupuesto disponible para los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, se afectó en cuantía de \$69.625.503, para el pago de dos (2) pasivos exigibles, lo que explica la diferencia entre el presupuesto armonizado \$14.782.381.771 y el disponible \$14.712.756.268.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

A continuación se detalla el comportamiento presupuestal de los proyectos de inversión que están directamente relacionados con la misionalidad de la SDMujer y que presentaron la mayor asignación presupuestal durante la vigencia 2016.

*“Bogotá Territorio Seguro y sin Violencias Contra las Mujeres”*, código 1068 por el cual se ejecutaron recursos en cuantía de \$5.732.510.653 y pese a que alcanzó el 98.55% de ejecución, se resalta que \$1.537.327.059, fueron comprometidos en el mes de diciembre; así mismo, al cierre de la vigencia se giraron \$3.728.205.650, esto es el 64.09% del presupuesto disponible, de los cuales \$1.558.727.000 se giraron en el mes de diciembre y al cierre de la vigencia se constituyeron reservas por \$2.004.305.003, monto que corresponde al 34.96% del presupuesto comprometido.

Respecto al proyecto *“Territorialización de Derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”* código 1069, se evidencia que del presupuesto asignado la entidad no ejecutó \$1.516.818.125, es decir el 38.13%; se suscribieron compromisos por \$2.461.181.875, obteniendo un porcentaje de ejecución del 61.87% y se efectuaron giros por \$1.636.559.788, esto es 41.14% del presupuesto disponible, porcentaje que resulta bajo, más si se tiene en cuenta que el 65.76%, \$1.076.342.779 fueron girados en el mes de diciembre. Según el Informe de Gestión de la Secretaría, una de las razones que conllevaron a que se presentara esta baja ejecución, está relacionada con la demora en los nombramientos de carácter temporal de 80 empleos que fueron creados mediante Decreto Distrital No. 388 del 16 de septiembre de 2016, personal que sería asignado a las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, de los cuales, 20 fueron nombrados mediante Resolución No. 513 del 7 de diciembre de 2016, temática que se desarrolla en el Componente de Resultados, factor Planes Programas y Proyectos del presente informe.

En cuanto al proyecto *“Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”*, código 1067, del presupuesto disponible la Secretaría no ejecutó \$837.067.379, es decir el 27.36% y comprometió \$2.222.328.843 porcentualmente el 72,64%; efectuó giros por \$1.786.588.553, es decir el 58.40%, del presupuesto disponible, cabe señalar que al igual que en el proyecto 1069, la mayor parte de los giros \$1.018.367.054, se efectuaron en el mes de diciembre y se constituyeron reservas por \$435.740.290, que corresponden al 19,61% del presupuesto comprometido.

De acuerdo con lo anterior, es imperante mencionar que la gestión presupuestal de la entidad respecto a la ejecución de los recursos destinados al Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, durante la vigencia fiscal 2016 no fue eficiente, lo que se fundamenta en: El bajo porcentaje de giros que correspondió al 57.02% del presupuesto disponible, lo que conlleva a que la ejecución real de metas para la vigencia 2016, sea baja y/o que éstas se tuvieran que modificar, con el fin de alcanzar un mayor porcentaje de cumplimiento; así mismo, el alto porcentaje de reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia que alcanzó el 30.62% del presupuesto comprometido, ocasiona que los bienes y servicios contratados se obtengan en la siguiente vigencia; finalmente, el 17.80% del presupuesto disponible para los proyectos de este nuevo Plan de Desarrollo, no fue ejecutado, situación que de una parte afecta el cumplimiento del Plan de Desarrollo y de otra, implica que la entidad no benefició en la cantidad y calidad esperadas, a la población objeto de los proyectos.

### **Cuentas por Pagar**

De acuerdo con la información suministrada mediante oficio con radicado No. 2-2017-00770 del 3 de marzo de 2016, a 31 de diciembre de 2016, la Secretaría Distrital de la Mujer constituyó Cuentas por Pagar por \$3.049.707.290; correspondiendo a Gastos de Funcionamiento \$1.228.928.551 y a la Inversión \$1.820.778.739.

La representatividad de las Cuentas por Pagar constituidas en 2016, frente al total del presupuesto ejecutado (\$34.407.927.950), alcanzó el 8.86%, el que resulta mayor al del año anterior, que fue del 5.8%. Se destaca el incremento de las cuentas por pagar en los Gastos de Funcionamiento al pasar de \$381.328.352 año 2015, a \$1.228.928.551 en la vigencia 2016. Para el caso de la Inversión las cuentas por pagar presentan una leve disminución al pasar de \$1.883.541.174 en el año 2015 a \$1.820.778.739 en el 2016.

Respecto al pago de las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2016, se verificó su registro en el aplicativo OPGET (Operación y Gestión de Tesorería) de la Secretaría de Hacienda, según Informe de Cuentas por pagar emitido por la Dirección Distrital de Tesorería, el 4 de enero de 2017, se giraron \$2.476.948.019, el 16 de enero de 2017, \$57.054.660 que correspondían a intereses de cesantías (Relaciones de Autorización Nos. 95, 97 y 99) y el 3 de febrero, se efectuó el giro

de los valores correspondientes a las Relaciones de Autorización Nos. 94, 96 y 98 por \$515.704.611.

### Reservas Presupuestales

Las reservas constituidas al cierre de **2015**, ascendieron a \$6.153.764.990 el 16.92% del presupuesto comprometido, distribuidas así: Funcionamiento \$564.325.668, se anularon reservas por \$8.981.895, quedando como valor neto \$556.008.108, el cual fue girado en su totalidad, durante la vigencia 2016.

Las reservas de Inversión constituidas fueron de \$5.589.439.322, la entidad realizó anulaciones por \$88.581.601, quedando como valor neto de reservas \$5.485.993.286, efectuó giros durante 2016, por \$5.393.074.268 y al cierre de la vigencia la entidad elaboró Acta de Fenecimiento de Reservas para Inversión, por \$92.919.018, valor que corresponde al total de pasivos exigibles a cierre de 2016.

A 31 de diciembre de **2016**, la Secretaría Distrital de la Mujer constituyó reservas por \$4.165.921.164, valor que corresponde al 12.11% del presupuesto comprometido.

Las Reservas de Gastos de Funcionamiento por \$303.085.192, representaron el 2.46% del presupuesto comprometido por ese rubro que fue de \$12.345.536.343, mientras que por Inversión, se reservaron \$3.862.835.972, el **17.50%** del total del presupuesto ejecutado por esa partida que ascendió a \$22.062.391.607.

**CUADRO 56**  
**RESERVAS CONSTITUIDAS EN LAS VIGENCIAS 2015 Y 2016**

Cifras en Pesos

RUBRO	RESERVAS 2015	RESERVAS 2016	VARIACIÓN	VARIACIÓN (%)
Gastos de Funcionamiento	564.325.668	303.085.192	261.240.476	46.29
Inversión	5.589.439.322	3.862.835.972	1.726.603.350	30.89
<b>Total</b>	<b>6.153.764.990</b>	<b>4.165.921.164</b>	<b>1.987.843.826</b>	<b>32.30</b>

Fuente: Informes: Listado de Reservas Presupuestales por rubro y Ejecución a Diciembre 31/2015 y /2016 – SDMujer

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El porcentaje de participación de las reservas constituidas por el rubro de Inversión fue del 92.72% y el 7.27% es la participación de las reservas de Funcionamiento en el total de reservas de la entidad. El cuadro muestra que la mayor parte de los recursos constituidos como reservas corresponde a los proyectos de inversión vigencia 2016, hecho que afecta el cumplimiento real de las metas. Cabe mencionar que el 4.13%, \$159.813.862, del monto de reservas de la Inversión Directa, corresponde a compromisos adquiridos en ejecución del anterior Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana*”, que finalizó el 30 de junio de 2016.

Por otra parte, al comparar el valor total de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2015, con las del 2016, se evidencia una disminución de \$1.987.843.826, siendo las constituidas por Inversión las de mayor reducción, al pasar de \$5.589.439.322 en 2015, a \$3.862.835.972, en 2016; no obstante; para la vigencia 2016, las reservas presupuestales para el rubro inversión alcanzaron el 17.50%.

Se destaca que el rubro con mayor monto de reservas fue: “*Bogotá Territorio Seguro y sin Violencias Contra las Mujeres*”, Código 1068, por el cual se comprometieron recursos por \$5.732.510.653 y de éste se constituyeron reservas por \$2.004.305.003, monto que corresponde al 51.88%, del total de reservas constituidas por Inversión Directa y al 48.11% del total de reservas presupuestales de la entidad a cierre de 2016.

**2.1.4.2 Hallazgo Administrativo por el alto monto de reservas presupuestales - Inversión Directa.**

El porcentaje de reservas constituidas a cierre de 2016 por el rubro Inversión fue del 17.50% y específicamente para el Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejora para Todos*”, alcanzó el 30.62% del presupuesto comprometido; circunstancia que permite evidenciar el desconocimiento la exigencia contemplada en las normas, en el sentido que se deben constituir aquellas estrictamente necesarias, máxime si se tiene en cuenta que esta situación afecta el cumplimiento real de las metas de los proyectos de inversión a cargo de la entidad.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Esta situación, obedece a debilidades de planeación y de gestión por parte de la administración de la entidad, al evidenciarse que no se tiene en cuenta, lo normado respecto a que el presupuesto se debe ejecutar entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada vigencia, y sólo en casos excepcionales se deberían constituir reservas presupuestales. Las reservas constituidas indican que los compromisos programados para ejecutar, no se cumplieron, lo que conlleva a disminuir los beneficios y oportunidades que se tenía previsto obtener con el cumplimiento, de las metas de los proyectos de inversión. Además conlleva que las nuevas contrataciones se efectúen una vez terminen los contratos que fueron suscritos al finalizar la vigencia anterior, lo que ampliamente transgrede el principio de anualidad del gasto, pues pese a que el presupuesto es anual, la gestión y sus resultados se obtienen al año siguiente.

En virtud de lo anterior, la SDMujer desacató lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Artículo 13° del Acuerdo No. 714 de 1996.- De los Principios del Sistema Presupuestal, literales “b) Planificación. El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones” y “c) Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

De igual manera, se incumple lo establecido en la Circular No. 31 del 20 de octubre de 2011 del Procurador General de la Nación, el artículo 62 del Decreto Distrital 714 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital; el artículo 209 de la Constitución Política, los literales b) y h) del artículo 2 Ley 87 de 1993.

**Análisis de la Respuesta:** No se acepta la respuesta de la entidad se reitera que las reservas presupuestales a cierre de la vigencia fiscal 2016, en el rubro de Inversión alcanzaron el 17.50% y específicamente para el Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”, el 30.62%. De otra parte, si bien el cuadro de variación de reservas entre las vigencias 2015 y 2016, incluido en el presente informe de auditoría muestra una disminución de éstas en el rubro de Inversión, el monto y porcentaje de reservas presupuestales se calcula por vigencia, con base en el presupuesto comprometido y en los giros acumulados.

Al respecto, es importante retomar lo señalado en el capítulo 4 Cierre Presupuestal del Manual de “*Manual de Programación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto*”,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

adoptado mediante Resolución 0226 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, donde se señala: *“Reiterando lo enunciado en el numeral 1.6., del presente Manual, las entidades distritales deben ejecutar la totalidad del presupuesto, bajo el contexto de la entrega real de bienes y servicios, lo cual conlleva lograr un alto nivel de giros.”*

Igualmente, teniendo en cuenta que la entidad es relativamente joven, al retomar el aumento absoluto del presupuesto disponible en las dos últimas vigencias tal como lo muestra el cuadro *“Estructura del Presupuesto Disponible de Gastos e Inversión de la Secretaría Distrital de la Mujer”* contenido en este Informe, fue de \$469.284.240, se puede inferir una reducción del presupuesto de la entidad.

En virtud de lo anterior, lo observado se configura como hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

#### Pasivos Exigibles constituidos a cierre de 2016

Mediante Acta suscrita el 31 de diciembre de 2016, la Secretaria Distrital de la Mujer y la Responsable del Presupuesto, fenecieron los saldos de reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2015, por valor de \$92.919.018, monto que corresponde en su totalidad a compromisos adquiridos para la ejecución de proyectos de inversión y que deben ser cancelados con recursos de la vigencia en que se hagan exigibles.

#### Pasivos Exigibles constituidos a cierre de 2015

Con Acta suscrita el 31 de diciembre de 2015, se fenecieron los saldos de reservas constituidas al cierre de 2014, por \$353.354.538, que corresponden a pasivos exigibles. Durante la vigencia 2016, mediante las resoluciones que se relacionan a continuación, la Secretaría Distrital de la Mujer reconoce y ordena el pago de dos (2) pasivos exigibles, por valor de \$69.615.503, así:

**CUADRO 57  
RECONOCIMIENTO Y PAGO PASIVOS EXIGIBLES  
CON MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL**

Cifras en Pesos

BENEFICIARIO	RESOLUCIÓN RECONOCE Y ORDENA EL PAGO	RESOLUCIÓN MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL	CONTRATO/FECHA	OP/FECHA	VALOR
CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS	No. 359 del 18 de julio de 2016	No. 490 del 21 de nov/2016	372 DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2014	2148 DE 07/12/16	45.603.778
CORPORACIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE LOS GRUPOS ÉTNICOS Y CULTURALES MULTIÉTNIAS	No. 474 del 31 de octubre de 2016	574 del 16 de dic/2016	382 DEL 31 OCTUBRE DE 2013	2445 DE 21/12/16	24.011.725
<b>TOTAL PAGOS</b>					<b>69.615.503</b>

Fuente. Documentos suministrados por el la oficina de Presupuesto de la Secretaría de la Mujer 2016

Adicional a los pagos anteriores, la Secretaría realizó dos (2) pagos más de pasivos exigibles, los que pese a estar incluidos en Acta de Fenecimiento suscrita en diciembre de 2015 y además que el rubro de pasivos exigibles de la vigencia 2016, no contaba con recursos, no se surtió el trámite de traslado presupuestal contemplado en la norma, ni se expidió resolución de reconocimiento y ordenación del pago.

**2.1.4.3** *Hallazgo Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria: Pago de dos (2) pasivos exigibles incluidos en Acta de Fenecimiento de diciembre de 2015, por valor de \$110.065.343, sin realizar el traslado presupuestal para acreditar el rubro pasivos exigibles y sin la expedición de resolución mediante la cual se reconoce y ordena el pago.*

Cruzada la información de las modificaciones presupuestales con el Informe del Estado de los Pasivos Exigibles de la Entidad y las Ejecuciones Presupuestales; se evidenció que durante la vigencia 2016, la Secretaría Distrital de la Mujer efectuó el pago de dos (2) compromisos incluidos en el Acta de Fenecimiento de Reservas Presupuestales, suscrita el 31 de diciembre de 2015, (pasivos exigibles), sin surtir el trámite de modificación presupuestal de que trata el numeral 3.2.7.1 del “Manual de Programación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto”, adoptado mediante



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Resolución 0226 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, que señala:

*“Cuando en el transcurso de la vigencia se hace exigible un compromiso que no fue presupuestado, se debe proceder a efectuar un traslado presupuestal acreditando el rubro “Pasivos exigibles”, bien sea de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión y contracreditando el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial o su homólogo, cuando el mismo no existe”. Subrayado fuera de texto.*

Así mismo, la mencionada Resolución de Hacienda detalla los documentos que deben ser verificados para que se proceda a ordenar el pago de los pasivos exigibles, entre éstos, resolución motivada firmada por el ordenador del gasto o por quien éste delegue, por la cual se reconoce la existencia del pasivo exigible; no obstante, la entidad no expidió las resoluciones mediante las cuales, se reconoció y se ordenó el pago de estos dos (2) pasivos exigibles, incluidos en Acta de Fenecimiento del 31 de diciembre de 2015.

El pago de los pasivos exigibles que no surtieron el trámite ya comentado, se hizo con cargo al presupuesto de 2016, rubros: Mantenimiento Entidad, \$3.171.979 y por el proyecto de inversión “Mujeres Protagonistas, Activas y Empoderadas”, Código 1067, por \$106.893.364, así:

**CUADRO 58  
PAGO DE PASIVOS EXIGIBLES SIN EL TRÁMITE DE MODIFICACIÓN  
ANTE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA Y SIN RESOLUCIÓN QUE RECONOCE Y  
ORDENA EL PAGO**

Cifras en pesos

BENEFICIARIO	CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	No. ORDEN /FECHA	VALOR	FECHA LIQUIDACIÓN
Corporación Orientar para Crecer	395	12-dic-14	1710 25/Oct/2016	106.893.364	28-sep-16
Talleres Autorizados S.A.*	376	27-nov-14	2470 22/Dic/2016	3.171.979	21-dic-16
TOTAL PAGOS				110.065.343	

Fuente: Informe de Pasivos Exigibles suministrado mediante radicado No. 2-2017-00770 del 3-03-2017 de la SDMujer.  
\*Se canceló el valor de \$3.171.979, el 23 de diciembre de 2016 y se liberó la suma de \$940.484.

Cabe señalar que si bien el contrato No. 395 de 2014, presentó ejecución hasta el marzo de 2016, en virtud de la prórroga en dos meses y quince días o hasta agotar los recursos del convenio, que según acta de liquidación se suscribió el 16 de enero

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de 2016; también lo es que la totalidad de los recursos que ampararon el contrato inicial afectaron el presupuesto de la vigencia 2014, durante el año 2015 se efectuaron pagos con cargo a reservas presupuestales, quedando un saldo de \$106.893.364, el que fue incluido en Acta de Fenecimiento a cierre de 2015.

Esta situación dificulta el seguimiento de las operaciones de la entidad, en este caso, en el manejo de los pasivos exigibles, conlleva a la generación de informes incompletos, que obstaculizan el seguimiento por parte de la Entidad y las verificaciones de los órganos de control; circunstancia que se ocasiona, entre otros, por la suscripción de contratos al finalizar la vigencia y como en este caso, dar inicio del mismo al siguiente año, pactando un plazo que excede la vigencia en que sus pagos se hacen con reservas presupuestales, lo que finalmente implica que el saldo no pagado sea incluido en acta de fenecimiento; otra causa de esta situación está asociada a la inexistencia de un procedimiento para el reconocimiento y pago de pasivos exigibles, lo que da lugar a que no se tenga un tratamiento único y ajustado a la norma.

Circunstancia que infringe lo establecido en el Manual de Programación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto del Distrito, adoptado mediante Resolución No. 226 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, los literales a), b), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la Respuesta:** No se acepta la respuesta de la entidad, si bien el Convenio 395 y el Contrato 376 de 2014, se terminaron de ejecutar en el año 2016, se reitera que estos compromisos se adquirieron con cargo al presupuesto de la vigencia 2014, y que durante el 2015, los pagos se efectuaron con cargo a las reservas constituidas para cumplir con estos compromisos, así mismo, los saldos no cancelados se incluyeron en acta de fenecimiento suscrita el 31 de diciembre de 2015, pasando a ser pasivos exigibles; por tanto, en aplicación al procedimiento para el pago de pasivos exigibles que se encuentra detallado en el Manual de Programación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto del Distrito, se debía reconocer y ordenar el pago.

Con base en lo expuesto, se configura 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.

2.1.4.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Por la no liquidación de contratos.

Con base en la relación de pasivos exigibles suministrados por la entidad, se detectó que los contratos que se relacionan a continuación no se encontraban liquidados a 31 de diciembre de 2016, pese a que en las cláusulas contractuales se estableció la obligación de liquidarlos cuatro meses después de terminado, si media acuerdo entre las partes, o unilateralmente por la administración.

**CUADRO 59**  
**CONTRATOS NO LIQUIDADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2016**

Cifras en Pesos

VIGENCIA CONSTITUCIÓN PASIVO	No. CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR CONTRATO	VALOR PASIVO EXIGIBLE
2015	263-2013	A SOCIAÇÃO PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN ASODA	03/09/2013	1.303.870.000	12.477.217
2015	282-2014	ADA SA	19/09/2014	279.886.656	125.948.996
2016	261-2014	TOOL SYSTEM SOLUTIONS LTDA	04/09/2014	319.125.089	40.836.453
2016	263-2014	A SOCIAÇÃO PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN ASODA	05/09/2014	943.772.517	19.698
2016	332-2015	SERVIASEO S.A.	12/05/2015	440.940.194	2.096.419
2016		SERVIASEO S.A.	12/05/2015	440.940.194	1.587.448
2016	354-2013	HAGGEN AUDIT LTDA	04/10/2013	379.682.110	13.679.849
2016	365-2015	INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVOS - ILSA -	25/05/2015	280.000.000	4.909.951
2016	366-2015	UNIÓN TEMPORAL TEA - ESCONDOR	26/05/2015	514.726.563	5.480 2.946
2016	371-2015	INVERSIONES PUJIN SAS	01/06/2015	18.000.000	7.285.825
2016	373-2014	FUNDACIÓN DE APOYO COMUNITARIO	26/11/2014	930.576.259	2.134.550
2016	389-2014	CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER	03/12/2014	960.970.062	6.073.307
<b>TOTAL</b>					<b>217.058.139</b>

Fuente: Informe pasivos exigibles SDMujer suministrado mediante comunicación con radicado No. 2-2017-00770 del 3 de marzo de 2016

Lo anterior contraviene lo preceptuado en el Artículo 11, de la Ley 1150 de 2007. Del plazo para la liquidación de los contratos, los literales b y c del artículo de la Ley 87 de 1993; los artículos 82 y 83 del capítulo VII de la Ley 1474 de 2011 Ley Anticorrupción y el artículo 53 del capítulo V de la Ley 80 de 1993.

Además, se presume un incumplimiento de lo normado en la Ley 734 de 2002, Artículo 34. Deberes; por cuanto el incumplimiento por parte de los servidores

públicos de las normas citadas anteriormente, genera riesgos en la adecuada administración de los recursos puestos a su disposición.

Esta situación pese a ser sido observada por este organismo de control, se origina en falencias de supervisión de los contratos, al no gestionar en forma oportuna las acciones tendientes a liquidar y/o establecer el estado definitivo de los contratos. Deficiencias de comunicación entre las áreas y falencias en los seguimientos de la entidad frente al estado de los contratos.

La no liquidación oportuna de los contratos genera la permanencia de saldos presupuestales, que en el evento de ser exigidos por parte del contratista y dado que deben ser pagados con recursos de la vigencia en que se hacen exigibles, afectan el presupuesto y por tanto, el cumplimiento de las metas.

**Análisis de la Respuesta:** La SDMujer señala que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el plazo legal para la liquidación de los contratos es de 30 meses, contados a partir de la terminación de los mismos. Además que los contratos Nos. 332 y 365 de 2015, fueron liquidados en marzo y abril de 2017, respectivamente y en cuanto a los demás contratos contemplados en la observación, se argumenta que el término establecido en la mencionada Ley no ha terminado.

No obstante, la interpretación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 debe hacerse en todo su contexto y alcance, es decir, no puede analizarse de manera separada. El término de dos (2) años para liquidar de que habla el último inciso del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, tiene aplicación, siempre y cuando previamente se haya intentado liquidar el contrato en la forma prevista en los dos incisos anteriores de dicho artículo, en el evento que no haya sido posible liquidarlos por razones de fuerza mayor, se daría aplicación al término de los dos (2) años. Desde luego que si no se liquida en el término previsto en el contrato sin contar con la justificación antes mencionada, también se puede liquidar dentro de los dos años siguientes como lo menciona el último inciso; sin embargo, esto no exime de responsabilidad al supervisor por no gestionar la liquidación, más si se tiene en cuenta que la entidad adelantó acciones tendientes a exigir a los supervisores la liquidación de los mismos.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Adicionalmente, en la cláusula de liquidación contemplada en los contratos observados, la entidad y el contratista pactaron puntualmente un término para la liquidación, término al que no se le dio cumplimiento; como ejemplo se relacionan los siguientes:

**CUADRO 60**  
**CONTRATOS EN LOS QUE SE ESTABLECIÓ TÉRMINO PARA SU LIQUIDACIÓN**

No. contrato	Cláusula de liquidación	Plazo para ser liquidado	Fecha de Terminación	Fecha en que se debió liquidar
263/2013	Décima Segunda	6 meses	24/Feb/2015	23 de agosto de 2015
282/2015	Décima	4 meses	26/Sept/2015	25 de enero de 2016
389/2014	Décima Quinta	6 meses	15/Dic/2015	14 de junio de 2016

Fuente: Respuestas al Informe Preliminar Factor Presupuestal y Contable Auditoría de Regularidad PAD 2017- Radicado de la Contraloría de Bogotá No. 1-2017-09349 del 24 de abril de 2017

Con base en lo anterior, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplina por tanto, será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### **Vigencias Futuras**

Los proyectos ejecutados por la Secretaría Distrital de la Mujer durante la vigencia 2016, no se financiaron con recursos de vigencias futuras.

### **Plan Anual Mensualizado de Caja PAC**

La SDMujer programó un PAC por \$37.636.128.240 del cual ejecutó \$27.232.249.889, es decir el 72.36%. El rezago presupuestal para la vigencia 2016, totalizó \$3.488.974.929, el que correspondió al 9.27 % y el PAC no ejecutado, es decir el saldo de PAC no utilizado y que no fue objeto de reprogramación, ascendió a \$6.914.903.422, valor que corresponde al 18.37% del PAC programado. La entidad a cierre de 2016, constituyó cuentas por pagar por \$3.049.707.290 y reservas presupuestales por \$4.165.921.164, obligaciones que se cubren con el rezago y el PAC no ejecutado.

Con la información contenida en el Informe de Plan Anual Mensualizado de Caja se evidencia que pese a que la entidad contó con disponibilidad de recursos, no concretó con la debida oportunidad, las acciones tendientes a cumplir con las metas programadas, conllevando a que al cierre de la vigencia, el 27.64% de los recursos

aprobados quedaran en rezago y en PAC no ejecutado, lo que se refleja en los porcentajes de reservas y cuentas por pagar.

### **Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal**

Como resultado de la verificación de los documentos que soportan presupuestalmente los compromisos adquiridos por la entidad durante la vigencia 2016 y que fueron seleccionados en la muestra de auditoría, se estableció que para cada uno se expidieron los respectivos certificados de disponibilidad, previo a la suscripción de los compromisos y los registros presupuestales se emitieron en la misma fecha o en forma posterior, al contrato inicial y adiciones. Igualmente se confrontó que los valores y rubros afectados coincidieran con la documentación contractual, por tanto, se conceptúa que la entidad emitió dichos certificados acatando las normas presupuestales.

### **Control Interno Presupuestal**

Con la verificación de los informes producidos por la Oficina de Presupuesto frente a los diferentes documentos que los soportan se pudo establecer que esta dependencia presentó la información presupuestal de la Secretaría de la Mujer durante la vigencia 2016, en forma real y fidedigna, en forma oportuna y con el detalle requerido de acuerdo con las necesidades de las diferentes áreas y entidades.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que la Oficina de Presupuesto cuenta con ocho (8) procedimientos que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión de la entidad; sin embargo, se pudo evidenciar que no se cuenta con un procedimiento para el reconocimiento y pago de pasivos exigibles.

La gestión presupuestal de la vigencia 2016, con relación al registro y trámite adelantada por la Oficina de Presupuesto, se ajustó a la normatividad legal, sin embargo, se detectaron hechos que generan incertidumbre en la información reportada respecto al reconocimiento y pago de los pasivos exigibles, circunstancia que afecta la confiabilidad de estos registros. Así mismo, desde el punto de vista de la gestión del ordenador del gasto, se identificaron falencias en la planeación y ejecución del presupuesto asignado a la Inversión Directa, evidenciado en el presupuesto que no fue ejecutado, en los bajos porcentajes de giros y en el alto

monto de reservas, lo que incide en el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión a cargo de la entidad con los consecuentes efectos en la atención oportuna de las necesidades de la población objeto, aspecto que se desarrolla en el Factor Planes Programas y Proyectos del presente informe.

La Contraloría se abstiene de analizar los argumentos planteados nuevamente por el sujeto de control, incluidos en la respuesta al Informe Preliminar de la Auditoría de Regularidad, dado que ya emitió Informe Final de los factores Gestión Presupuestal y Estados Contables, el que se comunicó a la entidad el día 24 de abril de 2017, mediante radicado 1-2017-09349 de este organismo de control; la no evaluación de los nuevos argumentos no obedece a una decisión caprichosa del ente de control, es producto de un análisis legal y normativo, aunado a la oportunidad procesal que la Secretaría Distrital de la Mujer tuvo, para presentar los argumentos y soportes para desvirtuar lo observado, precluyendo así los términos, al tenor de lo dispuesto en el Plan Anual de Auditoría PAD 2017 y el oficio mediante el cual se hizo entrega del Informe Preliminar de los factores en comentario, donde se dispuso un término perentorio de tres (3) días para dar respuesta.

## 2.2 CONTROL DE RESULTADOS

### 2.2.1 Cumplimiento Planes Programas y Proyectos.

Según los lineamientos de la Alta Dirección de la Contraloría de Bogotá<sup>58</sup>, el PAE<sup>59</sup> y el PEI<sup>60</sup> se verificará y evaluará el cumplimiento del plan de desarrollo *para que lo aprobado por el Concejo, no sea letra muerta sino realidad palpable que se traduce en bienestar de los Bogotanos*, este proceso conduce a materializar el objetivo corporativo *“Fortalecer la vigilancia y control a la gestión fiscal desde los resultados y el impacto”*, a través de las siguientes Estrategias:

- *Lograr mayor efectividad en la evaluación de las políticas públicas para contribuir en la sostenibilidad de la ciudad.*
- *Fortalecer los estudios e informes macroeconómicos, sociales y ambientales como eje central del ejercicio auditor.*

---

<sup>58</sup> Contraloría de Bogotá, D.C. Circular No. 022 del 01 de nov. De 2016

<sup>59</sup> Contraloría de Bogotá, Plan Anual de Estudios –PAE-2017, Versión 1.0 de 30 de noviembre de 2016

<sup>60</sup> Contraloría de Bogotá, Plan Estratégico Institucional – PEI 2016-2020



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Igualmente, y con el ánimo de contextualizar la situación del país, se toma información puesta a disposición a través “*los antecedentes y descripción de la situación actual*”<sup>61</sup> en relación al avance real y efectivo de los derechos humanos de las mujeres, con fundamento en acciones internacionales frente al reconocimiento, garantía y promoción de las demandas e intereses de las mujeres, adoptando Colombia en su legislación interna entre muchas otras la Ley 51 de 1981<sup>62</sup>, Ley 248 de 1997<sup>63</sup>, Ley 984 de 2005<sup>64</sup> que aprueban convenios y Pactos Internacionales ratificados en materia de equidad de género.

La División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, define el alcance para formular e implementar políticas con perspectiva de género, como mínimo los siguientes aspectos:

1. La política debe abordarse teniendo en cuenta las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y varones, y sus diferentes realidades sociales y roles socialmente construidos.
2. Exige la puesta en práctica de un proceso permanente de evaluación de los efectos diferenciados que ejercen las políticas, programas y medidas legislativas sobre mujeres y varones.
3. Se requiere dimensionar adecuadamente y visualizar las diferentes condiciones y necesidades de mujeres y varones, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diferenciada.

Lo anterior implica producción y análisis de información, desarrollo de capacidades conducentes a la innovación y el aprendizaje, a fin de: generar difundir y compartir los conocimientos y el seguimiento a acciones relacionadas con la garantía de los derechos de las mujeres. Es así como se evidencian las siguientes necesidades

---

<sup>61</sup> SDMujer, Direccionamiento Estratégico Formulación Proyecto de Inversión 1067, 1068, 1069 y 1070

<sup>62</sup> Ley 51 de 1981 fue aprobada en el ordenamiento jurídico la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980

<sup>63</sup> Ley 248 de 1995, en la cual se definió la violencia contra la mujer *como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*

<sup>64</sup> Ley 984 de 2005, se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre 1999

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- Se precisa contar con información desagregada por sexo, así como indicadores y análisis sobre igualdad de género que permitan: hacer visibles las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, orientar políticas públicas, programas y proyectos a partir de una base objetiva de análisis con información oportuna y confiable; contar con un esquema de producción de información sobre los derechos de las mujeres, que permita la comparabilidad y la orientación o reorientación de las decisiones.

Aunque en los últimos años ha habido avances en la situación de las mujeres en Bogotá, hay factores de desigualdad y desventaja que persisten, entre otras, como se listan<sup>65</sup>:

- ⇒ El índice de Pobreza Multidimensional –IPM para Bogotá durante el periodo 2011-2014 ha tenido una variación negativa de 53%, un avance significativo para el Distrito Capital para superar la pobreza. Al desagregar el índice por la variable sexo se observa que las mujeres en 2011 estaban en un nivel cercano al de los hombres (11.5% y 12.2% respectivamente) pero en 2014, el descenso en el nivel de pobreza es constante, ha disminuido más en los hombres 4.9%, mientras las mujeres un 5.8%.
- ⇒ Según EMB 2014, el 50.2% de los hogares con jefatura femenina en la ciudad tienen a cargo dos o más hijas(os) menores de 5 años y no cuentan con la presencia del cónyuge. Este es un indicador del alto grado de dependencia de la población en edad infantil bajo la responsabilidad única de las mujeres, lo cual demuestra que el rol del cuidado y crianza de las hijas(os) sigue siendo asumido principalmente por ellas.
- ⇒ Aunque ha habido incremento en la participación de las mujeres en el mercado laboral (al pasar de 49.9 en 2007 a 58.9 en 2015) no se ha contado con políticas orientadas a eliminar la discriminación en este ámbito, muestra de ello es la brecha en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres sólo disminuyó 0.4 puntos. (La tasa de desempleo femenina en 2016 fue de 12.1 y la masculina fue de 8.9; en 2015 fue de 10.2 y 7.4 respectivamente)
- ⇒ En el Distrito Capital en promedio cada tres días es asesinada una mujer.

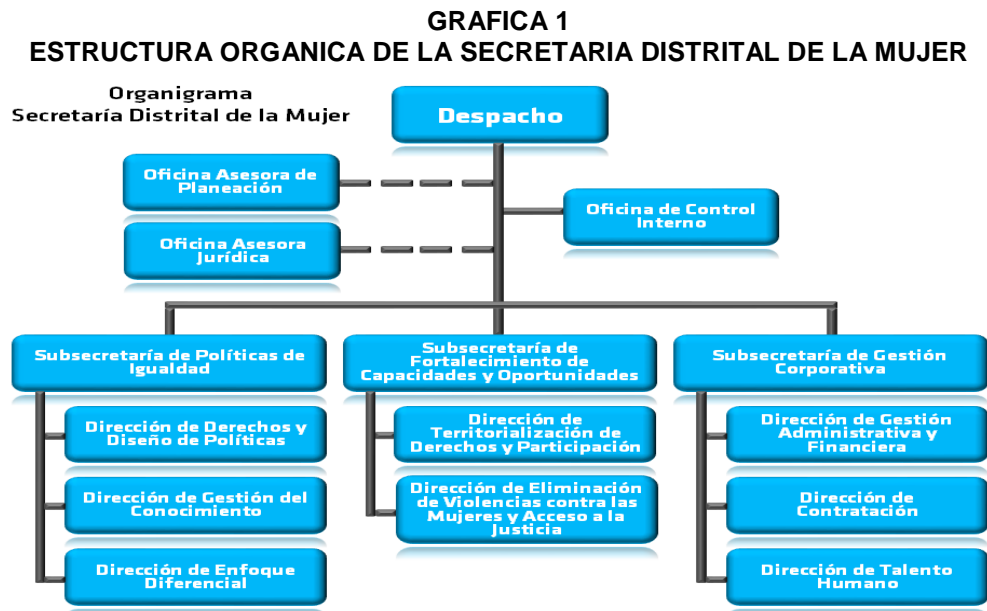
Ante éstas situaciones de desigualdad y desventaja que persisten, los Estados se obligan a adoptar medidas contra dicha discriminación, lo que incluye medidas

---

<sup>65</sup> Formulación proyecto de inversión de la SDMujer: 1067, 1068, 1069 y 1070.

normativas, la protección jurídica de los derechos de las mujeres, para preservar de manera efectiva a todas las mujeres contra todo acto de discriminación.

Según el Acuerdo 490 de 2012<sup>66</sup> artículo 3º “el Sector Administrativo Mujeres tiene la misión de **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 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 Distrito Capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales, en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector, desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía”, para lo cual cuenta con la estructura orgánica que se refleja en la siguiente gráfica:



Fuente: Decreto Distrital 428 de 2013

<sup>66</sup> Acuerdo No. 490 de 2012 “Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La evaluación se realizará de conformidad<sup>67</sup> a la naturaleza como organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera, tiene como objeto 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.

Además de las atribuciones generales establecidas para las Secretarías en el artículo 23 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, la SDMujer tendrá las siguientes funciones básicas:

- a. Actuar como ente rector del Sector Mujeres en el Distrito Capital y en especial, liderar y orientar, mediante las directrices del Alcalde o Alcaldesa Mayor y de los Consejos Superiores de la Administración Distrital, las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector.*
- b. Promover la eliminación de cualquier forma de discriminación de sexo-racismo y violencias contra las mujeres en sus diversidades étnicas raciales y culturales. Para tal fin propenderá por la participación con organizaciones e instancias de la sociedad civil.*
- c. Asesorar a los sectores de la Administración Distrital en las políticas, planes, programas y proyectos para la incorporación de derechos, garantías e igualdad de oportunidades para las mujeres.*
- d. Participar en las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital y de las localidades.*
- e. Brindar asesoría, asistencia técnica y coordinar la transversalización y territorialización de las políticas públicas para las mujeres garantizando su cobertura en todas las localidades.*
- f. Diseñar, coordinar, implementar, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas de promoción, prevención, atención e incorporación en planes, programas y proyectos y su articulación en el nivel local y distrital, así como procesos de sensibilización, formación y capacitación para las mujeres.*
- g. Implementar un sistema de indicadores que permita evaluar los impactos de la Política Pública referida en este Acuerdo.*

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, Artículo 5o

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*h. Gestionar, en coordinación con las instancias distritales competentes, la cooperación técnica y económica que permita avanzar en la construcción de una ciudad democrática e incluyente para todas y todos y la implementación de una política pública integral para las mujeres y para el ejercicio real y efectivo de sus derechos y garantías constitucionales y legales.*

*i. Diseñar e impulsar estrategias para la transformación de la cultura institucional y ciudadana a través de la utilización de lenguaje incluyente y de formas comunicativas para el avance en la comunicación en el Distrito Capital.*

*j. Promover y facilitar la participación de las ciudadanas para la toma de decisiones y el fortalecimiento del control social de la gestión pública en los asuntos de su competencia, en las diferentes instancias de concertación de políticas, planes y programas.*

*k. Ejercer la veeduría en el Distrito Capital sobre la aplicación real y efectiva de las leyes, decretos y acuerdos establecidos para la mujer, y así mismo sobre la eficiente, oportuna y constante prestación de los servicios dispuestos por la administración distrital para la mujer.*

*l. Apoyar las diferentes formas de asociación de las mujeres en el distrito.*

*m. Impulsar acciones tendientes a la eliminación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer.*

*n. Brindar atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean objeto de cualquier tipo de discriminación y/o violencia en orden a restablecer los derechos vulnerados.”*

En atención a lo anterior, se acoge la siguiente definición, a fin de efectuar la evaluación desde el enfoque de la política pública, “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”<sup>68</sup>, entre las muchas definiciones existentes a fin de no confundirlo con la gestión pública o que pierda la importancia que merece. Nótese que no es necesario que las políticas públicas estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia. Muy por el contrario, esta definición acepta que la política pública hace parte de un proceso de construcción social y político, producido por sus analistas, sean estos funcionarios públicos o personas que las promueven, estudian o cuestionen.

---

<sup>68</sup> Tomado: Política Pública Hoy, Marzo 2010 volumen 2 Año 1, Departamento Nacional de Planeación

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

En anteriores auditorías para este ítem se ha hecho descripción de la profusa normatividad existente en lo internacional, nacional y distrital en lo relativo a las políticas públicas de Mujer y Género y el Plan de Igualdad de Oportunidades.

En el caso particular de Bogotá, para la vigencia a evaluar 2016, se ha venido materializando entre otros a través de los Acuerdos 583<sup>69</sup>; institucionaliza las Casas de Igualdad de Oportunidades para Mujeres –CIOM en Bogotá en cabeza de la SDMujer, las CIOM, son espacios de encuentro entre mujeres para el conocimiento de sus derechos y el desarrollo de procesos orientados al empoderamiento social y político, promotores de liderazgo, la autonomía y el ejercicio pleno de derechos. Constituyen el mecanismo privilegiado para la territorialización de la PPMYEG en Bogotá. Los objetivos de las CIOM son:

*“a. Difundir los derechos de las mujeres y los mecanismos para la exigibilidad de los mismos, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de su ciudadanía.*

*b. Avanzar en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género, en las acciones de competencia de la Secretaría Distrital de la Mujer o quien haga sus veces.*

*c. Fortalecer desde el enfoque de derechos de las mujeres y de género a: grupos, redes, colectivos y organizaciones sociales de mujeres para su empoderamiento e incidencia en los procesos de desarrollo local.*

*d. Promover con diferentes actores locales el desarrollo de acciones colectivas de corresponsabilidad con los derechos de las mujeres.*

*e. Promover la participación y representación social y política de las mujeres en las localidades.*

*f. Apoyar a las Alcaldías Locales en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género y la Política pública de mujeres y equidad de género.*

*g. Desarrollar acciones y estrategias socio-jurídicas para fomentar la denuncia y cultura de cero tolerancia a las violencias de género contra las mujeres.*

*h. Propiciar en el ámbito local la articulación interinstitucional y transectorial con autoridades administrativas competentes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.*

*En cada una de las localidades las CIOM prestarán los siguientes servicios.*

*a. Orientación y asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencias.*

*b. Orientación Psicosocial*

---

<sup>69</sup> Acuerdo 583 de marzo 30 de 2015 “Por medio del cual se Institucionalizan las Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en Bogotá D.C.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- c. Información y sensibilización sobre las políticas públicas transversales para la protección de los derechos de las mujeres.*
- d. Fortalecimiento a grupos, redes y organizaciones de mujeres.”*

El modelo de operación de las CIOM se articulará, teniendo en cuenta los siguientes componentes:

**a. Empoderamiento de las mujeres en el ejercicio de sus derechos.** Busca fortalecer las capacidades y habilidades de las mujeres para la exigibilidad de sus derechos.

**b. Fortalecimiento a grupos, redes y organizaciones de mujeres.** Fortalecer desde el enfoque de derechos de las mujeres y de género las capacidades técnicas, administrativas, jurídicas y de gestión de las organizaciones de mujeres para su empoderamiento e incidencia en los procesos de desarrollo local.

**c. Prevención y atención de violencias contra las mujeres:** Orientar a las mujeres de Bogotá D.C., víctimas de violencias, para que puedan acceder a la administración de justicia, propendiendo por el reconocimiento, garantía y restablecimiento de sus Derechos.

**d. Orientación y acercamiento a la oferta institucional.** Articular la oferta institucional de servicios para las mujeres y orientar con calidad y eficacia a las mujeres que solicitan información sobre programas, proyectos y servicios de las entidades del Distrito Capital.

**e. Territorialización del Plan de Igualdad de Oportunidades Para las Mujeres y Equidad de Género, PIOEG.** Implementar acciones afirmativas para las mujeres en el nivel local, de acuerdo con las competencias de la Secretaría Distrital de la Mujer o quien haga sus veces.

**f. Transversalización de la igualdad de género en el nivel local.** Incorporación progresiva del enfoque de derechos de las mujeres en los desarrollos normativos, programas y proyectos de los Fondos de Desarrollo Local.

Igualmente, en la creación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género – PPMYEG-<sup>70</sup> con la expedición del Acuerdo 584 de 2015<sup>71</sup>; adopta los lineamientos, que buscan contribuir a la eliminación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres que habitan el territorio rural y urbano de Bogotá D.C., para el ejercicio pleno de sus derechos. Los lineamientos se fundamentan en los siguientes enfoques:

---

<sup>70</sup> Decreto 166 de 2010 “Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

<sup>71</sup> Acuerdo 584 de 2015 “Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Enfoque de derechos de las Mujeres.** Reconocimiento de la igualdad real y efectiva de los derechos de las mujeres; el Distrito los garantiza y restablece en los casos de vulneración.

**Enfoque Diferencial.** Reconocimiento y transformación de las desigualdades que impidan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres por razones de raza, etnia, ruralidad, cultura, situación socioeconómica, identidad de género y orientación sexual, ubicación geográfica, discapacidad, religión, ideología y edad. Se concreta en la incorporación de acciones afirmativas para transformar las condiciones de discriminación, desigualdad y subordinación.

**Enfoque de Género.** Reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse.”

Los lineamientos de la PPMYEG, se basan en los siguientes principios:

**a. Autonomía.** Crear condiciones para el desarrollo de las capacidades y el ejercicio de las libertades de las mujeres para definir y actuar en consonancia con sus proyectos personales y colectivos de vida y sus propuestas de transformación social.

**b. Igualdad real y efectiva.** Garantizar la dignidad humana de las mujeres y su condición de ciudadanas sujetas de derechos en igualdad, para eliminar la discriminación, desigualdad y subordinación.

**c. Igualdad de oportunidades.** Garantizar las condiciones para el igual acceso, control e incidencia en la toma de decisiones por parte de las mujeres del territorio urbano y rural sobre los bienes, servicios y recursos del D.C., teniendo en cuenta las diferencias en cuanto a intereses, necesidades y demandas.

**d. Reconocimiento de las diferencias.** Valorar la construcción de identidades de género, sexuales, étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etarias, de origen geográfico y otras, que históricamente han sido motivo de discriminación, desigualdad y subordinación.

**e. Equidad de género.** Corregir las situaciones injustas y evitables que generan discriminación, desigualdad y subordinación entre mujeres y hombres.

**f. Justicia de género.** Generar condiciones para el reconocimiento y la redistribución social, económica y política, que contribuyan a la transformación de las relaciones de poder y jerarquías.

**g. Participación.** Reconocer a las mujeres como actoras políticas y sujetas de derechos como condición para el pleno ejercicio de su ciudadanía.

**h. Progresividad y no regresividad.** Adoptar las medidas que sean necesarias para el aumento progresivo pero constante de las garantías de los derechos de las mujeres, lo cual implica mantener las condiciones alcanzadas sin retrocesos en las



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*mismas, las cuales deberán ser incrementadas hasta la plena realización de los derechos.*

**i. Gradualidad.** *Implementar los aspectos sustanciales y operativos de la PPMYEG, estableciendo unos tiempos y recursos presupuestales que la hagan sostenible y que permitan la ejecución escalonada de la misma en todo el territorio urbano y rural del D. C.*

**j. Concurrencia.** *Implementar en forma conjunta y articulada la PPMYEG entre las entidades de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades, en el marco de sus respectivas competencias y dando cumplimiento a la misma de manera eficiente y eficaz.”*

El objetivo general, garantizar los derechos de las mujeres, reconociendo sus identidades de género, sexuales, étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etarias, de origen geográfico y otras, mediante el desarrollo de medidas de política pública, con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación en Bogotá D.C. Acompañado de unos objetivos específicos como son:

**a. Eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres.** *Avanzar en la eliminación de todas las formas de violencias contra las mujeres, física, psicológica, sexual, patrimonial, económica, cultural, simbólica y política, tanto en el espacio público como el privado, para el ejercicio de sus derechos.*

**b. Transformar las condiciones sociales y económicas injustas.** *Contribuir a la transformación de las condiciones sociales y económicas que producen discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres, con el fin de avanzar en la eliminación de la pobreza y de la pobreza extrema y de las barreras que enfrentan para el ejercicio de sus derechos.*

**c. Superar estereotipos y prácticas sociales, culturales, religiosas e ideológicas.** *Avanzar en la superación de los estereotipos y los roles sociales afianzados en la cultura que reproducen discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres, para re significar imaginarios, representaciones y prácticas sexistas, racistas, de prejuicio sexual, y de situación socioeconómica.*

**d. Garantizar el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.** *Reconocer a las mujeres como sujetas políticas, incrementando su participación y representación en las instancias de poder y en la toma de decisiones para el ejercicio pleno de su ciudadanía.*

**e. Adecuar la institucionalidad.** *Fortalecer las capacidades institucionales de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades, para la garantía de los derechos de las mujeres en Bogotá D.C. y en la ejecución de la política pública.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**f. Reconocer a las mujeres como constructoras de paz en el territorio rural y urbano.** *Las mujeres son actoras en la transformación de la sociedad con justicia y equidad.”*

Los lineamientos de la PPMYEG en Bogotá D.C., se implementan a través de las siguientes estrategias:

**a. Territorialización.** *Conjunto de acciones de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades, orientadas a la garantía de derechos de las mujeres en los territorios rurales y urbanos en el Distrito Capital. Las casas de igualdad de oportunidades para las mujeres son el escenario principal para la implementación de la misma.*

**b. Transversalización.** *Conjunto de acciones de la Administración distrital, sector central, descentralizado y localidades, dirigidas a la inclusión de la equidad y la igualdad de género en las políticas públicas y en la gestión del D. C.*

**c. Corresponsabilidad.** *Conjunto de acciones de la Administración Distrital, sector central, descentralizado y localidades, conducentes a concurrencia de actores institucionales, sociales, económicos y políticos, nacionales e internacionales, que de manera diferencial y responsable, contribuyen a superar la discriminación, desigualdad y subordinación que enfrentan las mujeres en el D. C.*

**d. Gestión del conocimiento.** *Conjunto de acciones de la Administración Distrital, sector central, descentralizado y localidades, encaminadas a establecer, analizar y visibilizar las condiciones y posiciones jerarquizadas de las mujeres, así como a generar el desarrollo de capacidades para la apropiación de los enfoques de derechos de las mujeres, diferencial y de género, y cualificar la toma de decisiones y el ejercicio de control social a las políticas públicas del D. C.*

**e. Comunicación.** *Conjunto de acciones de la Administración distrital, sector central, descentralizado y localidades, destinadas al posicionamiento de los derechos de las mujeres y a la deconstrucción de patrones de exclusión, así como a facilitar la interlocución entre la ciudadanía y la institucionalidad.*

**f. Crear canales de comunicación.** *Generar nuevos espacios dinámicos de comunicación, a través de los cuales las mujeres expongan su situación y fortalezcan la política pública con la generación de información desde ellas y para ellas.”*

Líneas de acción para el desarrollo de los lineamientos de la PPMYEG:

**a.** *Diseñar e implementar acciones de prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de violencias, teniendo para ello como escenario principal las*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*casas de refugio, que de manera oportuna e integral garanticen los derechos de las mujeres.*

***b.** Diseñar e implementar medidas de política pública dirigidas a generar condiciones de paz y seguridad humana para las mujeres en los territorios rural y urbano del D. C.*

***c.** Desarrollar acciones de política pública tendientes a promover el acceso de las mujeres a la justicia, en condiciones de igualdad, para propugnar por la debida protección y restablecimiento de sus derechos a través de recursos idóneos y eficaces, con oportunidad, con garantías procesales y dando aplicación al principio de debida diligencia.*

***d.** Desarrollar acciones de política pública para garantizar a las mujeres, en sus diferencias, una educación de calidad y pertinencia, generando condiciones de acceso y permanencia en todos los niveles y ámbitos del sistema educativo, para su realización plena como sujetas de derechos.*

***e.** Implementar acciones de política pública que permitan prevenir las desigualdades en la salud de las mujeres y atender sus afectaciones específicas, de acuerdo a sus necesidades, garantizando el acceso, cobertura y atención oportuna e integral con calidad, así como su participación en la toma de las decisiones que las afectan.*

***f.** Desarrollar políticas orientadas al ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres en los ámbitos del empleo formal y no formal, remunerado y no remunerado, así como al reconocimiento social, económico y simbólico del trabajo que realizan las mujeres, destacando las potencialidades y saberes que han acumulado en las actividades de producción y reproducción.*

***g.** Implementar acciones de política pública orientadas al acceso a la propiedad, créditos blandos y subsidios especiales para construcción, mejoramiento y/o alquiler de la vivienda para las mujeres.*

***h.** Desarrollar acciones de política pública que fomenten y visibilicen los aportes de las mujeres a la cultura, el arte y el patrimonio.*

***i.** Implementar prácticas comunicativas y culturales que contribuyan a superar imaginarios y estereotipos sexistas que sustentan la discriminación, desigualdad y subordinación que enfrentan las mujeres.*

***j.** Fomentar una cultura de paz que reconozca y valore los aportes y propuestas de las mujeres en la tramitación, resolución y transformación de los conflictos sociales, económicos, políticos y culturales.*

***k.** Diseñar e implementar mecanismos de política pública que permitan consolidar la representación política y social de las mujeres en los cargos públicos y las corporaciones de elección popular, promoviendo su participación desde sus diferencias, para lo cual se impulsaran procesos de formación social y política dirigidos a la identificación de sus intereses y necesidades.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*I. Desarrollar medidas y mecanismos para incorporar los intereses, necesidades y demandas de las mujeres en la agenda pública y en las políticas públicas, así como en las distintas instancias y escenarios electorales, sociales, culturales y económicos. Especialmente se impulsarán los Comités Operativos de Mujer y Género y el Consejo Consultivo de Mujeres y otros como los consejos de mujeres, los consejos locales de seguridad, así como instancias de interlocución entre la Administración y las mujeres y/o organizaciones de mujeres.*

*m. Diseñar y desarrollar políticas públicas orientadas al reconocimiento de las particularidades de las mujeres campesinas y rurales que habitan en el Distrito Capital y la transformación de las desigualdades e inequidades históricas que persisten, con énfasis en el acceso a la tierra, la titulación de predios y a la vivienda digna, el acceso a financiamientos y crédito con miras a la autonomía económica, la soberanía alimentaria, el accesos y permanencia a la educación en todos los niveles con oportunidad, calidad y pertinencia, la participación en órganos de decisión, la efectiva representación política y el acceso a la protección social.*

*n. Desarrollar acciones de política pública que permitan la incorporación de los intereses, necesidades y demandas de las mujeres con perspectiva de género en el Plan de Desarrollo Distrital y planes de desarrollo de las localidades, así como en el diseño e implementación de presupuestos pro equidad de género y en la sensibilización de servidoras y servidores públicos.*

*o. Crear estrategias masivas de comunicación fortaleciendo los derechos y programas en pro del desarrollo de las mujeres en el D. C.”*

La SDMujer con la resolución 489<sup>72</sup> de 2015 fortalece la estrategias de: **“territorialización**, aborda las interrelaciones político-institucionales entre los sectores de la administración distrital y las Alcaldías Locales, garantizando como mínimo las Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres –CIOM, incorporando los enfoques de derechos de las mujeres, diferencial y de género en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres y equidad de género -PIOEG y fortaleciendo las capacidades de las mismas para su participación, organización y representación en los procesos de planeación y presupuestación local.

**Corresponsabilidad** el Distrito debe garantizar: acciones de pedagogía para la inclusión, representación de las mujeres en la construcción de lo público, a través del seguimiento y control social a la PPMYEG y generación de espacios dinámicos de comunicación en interlocución, relacionadas con las agendas de las mujeres.

---

<sup>72</sup> SDMujer, Resolución No. 0489 de diciembre de 2015 "Por medio de la cual se establece la estructura del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones"

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Gestión del conocimiento;** los sectores central, descentralizado y de localidades a través de promover las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICS); para la apropiación de los enfoques, orientando la planificación y ejecución continua de la producción, circulación y usos del conocimiento individual y colectivo sobre la PPM y EG del D.C.

**Comunicación,** para avanzar en su implementación se garantizará como mínimo el desarrollo y difusión de productos comunicativos que sensibilicen e informen; construcción de prácticas, imaginarios y representaciones sociales y culturales; incorporación en la cultura organizacional de las entidades distritales de metodologías y prácticas comunicativas que promuevan y garanticen el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres en la construcción de lo público.

El PIOEG en Bogotá D.C. se estructura en siete (7) derechos que se listan a continuación junto con los sectores responsables:

- 1. “Derecho a la paz y la convivencia con equidad de género.** Sectores responsables de la implementación: Gestión Pública, Gobierno, Seguridad y Convivencia, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Salud, Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte, Hacienda, Hábitat y Mujeres.
- 2. Derecho a una vida libre de violencias.** Sectores responsables de la implementación: Gestión Pública, Gobierno, Seguridad y Convivencia, Desarrollo Económico, Educación, Salud, Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad, Hábitat y Mujeres.
- 3. Derecho a la participación y representación con equidad.** Sectores responsables de la implementación: Gestión Pública, Gobierno, Seguridad y Convivencia, Planeación, Integración Social, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Ambiente y Mujeres.
- 4. Derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.** Sectores responsables de la implementación: Gestión Pública, Desarrollo Económico, Planeación, Salud, Integración Social, Ambiente y Mujeres.
- 5. Derecho a la salud plena.** Sectores responsables de la implementación: Salud, Educación, Integración Social y Mujeres.
- 6. Derecho a la educación con equidad.** Sectores responsables de la implementación: Cultura, Recreación y Deporte, Educación, Gestión Pública y Mujeres.
- 7. Derecho al hábitat y vivienda digna.** Sectores responsables de la implementación: Planeación, Educación, Integración Social, Ambiente, Movilidad, Hábitat y Mujeres.”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

De otra parte, la Resolución 0492<sup>73</sup> reglamenta los artículos 7º y 8º del Acuerdo 584 de 2015, establece lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización los cuales serán estructurados e implementados teniendo en cuenta la PPMYEG en Bogotá D.C., con enfoque de Derechos de las Mujeres, Diferencial y Género. Cuenta con principios de: autonomía, igualdad real y efectiva, igualdad de oportunidades, reconocimiento de las diferencias, equidad de género, justicia de género, participación, progresividad y no regresividad, gradualidad y concurrencia. Acompañado, del objetivo general de garantizar los derechos de las mujeres en el territorio urbano y rural, reconociendo sus diversidades en razón a identidades de género, orientaciones sexuales, étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etarias, de origen geográfico, condiciones socio-económicas, de afectación por el conflicto armado y otras, en el marco de las competencias sectoriales y de las metas del Plan de Desarrollo Distrital, con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación de las mujeres en Bogotá D.C.

Los planes sectoriales de transversalización se estructuran en torno a los componentes **Institucional**: incorpora los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencia en los procesos estratégicos, de apoyo y de evaluación y control de cada uno de los sectores de la administración distrital, propendiendo por la transformación de la cultura organizacional y los instrumentos de planeación y presupuestación y aumentando la capacidad institucional para la igualdad de género. A su vez, el **Misional** incorpora los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial en los procesos misionales de cada entidad. Las políticas, planes, programas y proyectos de inversión definirán metas, indicadores, acciones. A fin de, coordinar las estrategias transversalidad, territorialidad, intersectorialidad y concurrencia con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, mediante el Decreto 527<sup>74</sup>, dentro de sus considerandos y dado que, el Sector Administrativo Mujeres está conformado por una sola Entidad, la SDMujer, que a su vez es cabeza de sector, se crea una instancia interna de coordinación integrada por todas las

---

<sup>73</sup> SDMujer, Resolución No. 0492 del 29 de diciembre de 2015 “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”

<sup>74</sup> Decreto Distrital 527 de noviembre 21 de 2014, “Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la SDMujer en las instancias de coordinación existentes en el D.C., y se dictan otras disposiciones”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

funcionarias y funcionarios del nivel directivo, encargada del seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados por el Sector Administrativo Mujeres, crea las instancias de coordinación del Sector Administrativo de Mujeres, conformado por la SDMujer como cabeza del mismo, las siguientes:

1. Comisión Intersectorial de Mujeres: *“Instancia Interna de Coordinación del Sector Mujeres, a la vez que suprime la Mesa de Trabajo de Mujer y Género de la Comisión Intersectorial Poblacional.”*

El objeto de la Comisión Intersectorial de Mujeres es coordinar y articular la ejecución de funciones, la prestación de servicios y el desarrollo de acciones de implementación de la PPMYEG, así como efectuar el seguimiento a la gestión intersectorial realizada para el efecto en el Distrito Capital y estará integrada por la Secretaria de la Mujer, quien la presidirá, la (el) Secretaria (o) Distrital de Integración Social, la (el) Secretaria (o) Distrital de Planeación, la (el) Secretaria (o) Distrital de Gobierno, la (el) Secretaria (o) Educación del Distrito, la (el) Secretaria (o) Salud, la (el) Secretaria (o) Cultura, Recreación y Deporte, la (el) Secretaria (o) Secretario(a) Distrital de Desarrollo Económico, la (el) Secretaria (o) Distrital del Hábitat; la (el) Secretaria (o) de Ambiente; la (el) Secretaria (o) de Hacienda; la (el) Secretaria (o) de Movilidad y la (el) Secretaria (o) General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Estos, podrán designar delegadas y delegados del nivel directivo o asesor de cada una de esas entidades distritales.

Se registran las funciones:

*“a) Garantizar la coordinación de las entidades y sectores que responden por la implementación de la PPMYEG, dando cumplimiento a las estrategias y programas definidos en los Planes de Desarrollo Distritales, y todos los demás planes y programas distritales relacionados con esta política pública.*

*b) Coordinar la puesta en marcha de acciones orientadas a la garantía de derechos de las mujeres, entre ellas las acciones afirmativas tendientes a lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en el Distrito Capital.*

*c) Coordinar la implementación de las estrategias tendientes a la prevención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres en el Distrito Capital.*

*d) Articular las gestiones de los sectores y entidades de la Administración Distrital tendientes al fortalecimiento y promoción de los derechos de las mujeres, en los*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*niveles distritales y locales, y también aquellas gestiones realizadas para dar cumplimiento a los criterios para la interlocución y atención de las demandas de las mujeres y sus organizaciones sociales.*

*e) Coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para la adecuada puesta en marcha y desarrollo del PIOEG y de los Planes Sectoriales de Transversalización de la Igualdad de Género, como instrumentos para la implementación de la PPMYEG.*

*f) Coordinar y efectuar el seguimiento a la gestión intersectorial de la PPMYEG”.*

La SDMujer en ejercicio de la Presidencia de esta instancia de coordinación, tendrá las siguientes funciones de **1.** Liderar la identificación de los aspectos que impactan la eficiencia y la eficacia en la ejecución de la PPMYEG. **2.** Promover la articulación de la gestión intersectorial para la solución de las problemáticas identificadas.

La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Mujeres del Distrito Capital será ejercida por la Dirección de Derechos y Diseño de Política de la SDMujer, y tiene por objeto coordinar el funcionamiento de la Comisión y el adecuado desarrollo de sus funciones. Para ello tendrá las siguientes atribuciones:

*“1. Orientar la elaboración de los documentos de diagnóstico y estrategia operativa de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género para ser sometidos a consideración de la Comisión.*

*2. Coordinar la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión –UTA-.*

*3. Analizar y dirigir la consolidación de los documentos presentados por las y los integrantes de la Comisión para su discusión en las sesiones correspondientes.*

*4. Recoger en Actas de Compromiso las decisiones adoptadas en sesión por sus integrantes, y hacer seguimiento a su cumplimiento.*

*5. Proponer estrategias que incentiven la responsabilidad social en respuesta a las acciones propias de la comisión intersectorial.*

*6. Convocar, por solicitud de la/el Presidenta (e) de la Comisión, o a iniciativa propia, las sesiones ordinarias y extraordinarias de la misma.”*



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El objetivo de la UTA, es recibir las propuestas de trabajo derivadas de la reunión de la instancia y preparar el contenido técnico de la agenda para ser propuesto a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial. La UTA es el eje articulador la implementación y el seguimiento a la estrategia de transversalización de la igualdad de género en el D.C., a través de los planes y las acciones que desarrollan la PPMYEG, los cuales deberán ejecutarse de manera concertada entre los sectores integrantes de la Comisión –las/os referentes de la Política de Mujer y Equidad de Género de cada sector, quienes son enlaces entre la SDMujer y la administración distrital y deberán ser delegadas/os por la/el respectiva(o) secretaria(o) de despacho-; se reunirá mensualmente y contemplará en la agenda dos puntos centrales ineludibles **1.** Seguimiento a los planes de transversalización de la igualdad de género y **2.** Un tema que se considere central en el marco de las funciones de la Mesa del Sistema Distrital SOFÍA y/o el Plan de acción para la protección integral, con enfoque diferencial, de las mujeres en ejercicio de la prostitución en el Distrito Capital y/o territorialización. Las funciones de la UTA:

- “1. Brindar el soporte técnico requerido por la Secretaría Técnica de la Comisión.*
- 2. Diseñar los instrumentos para el seguimiento y monitoreo de las decisiones que adopte la respectiva comisión intersectorial.*
- 3. Elaborar el reglamento interno de la Comisión Intersectorial para ser sometido a su consideración.*
- 4. Elaborar los informes periódicos del avance de compromisos.*
- 5. Prestar el apoyo requerido en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia.”*

La Comisión Intersectorial de Mujeres, contará para el desarrollo de sus funciones con la **Mesa de Trabajo del Sistema Orgánico, Funcional, Integral y Articulador de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencias –SOFIA**, su objeto, orientar y coordinar la gestión de la administración distrital para la implementación y seguimiento del mismo, pudiendo desarrollar para el efecto un trabajo conjunto con otras entidades del orden nacional con sede en el D.C., que tengan competencia en materia de prevención y atención de los diversos tipos de violencias contra las mujeres.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Esta mesa está integrada por Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades - Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Dirección de Desarrollo Institucional, Secretaría Distrital de Gobierno - Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Secretaría Distrital de Integración Social - Dirección Poblacional, Secretaría Distrital de Salud - Dirección de Salud Pública, Secretaría de Educación del Distrito- Dirección General de Educación y Colegios Distritales Policía Metropolitana de Bogotá, y se podrán invitar las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación - Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Regional Bogotá. Los integrantes de la mesa, podrán designar delegados para asistir a las sesiones, quienes deberán ser funcionarias o funcionarios del nivel directivo o asesor. La mesa será coordinada por la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la SDMujer. Tiene las siguientes funciones:

- “1. Promover la difusión, apropiación y cumplimiento del Acuerdo Distrital 421 de 2009, norma de creación del sistema, por parte de todos los sectores y entidades competentes.*
- 2. Generar procesos de coordinación, comunicación y articulación intersectorial para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres.*
- 3. Establecer directrices y protocolos operativos que garanticen la oportunidad, pertinencia, eficacia, calidad y calidez de la respuesta local en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.*
- 4. Impulsar espacios de participación e interlocución con las mujeres para consolidar propuestas locales a favor de una ciudad segura y libre de violencias contra las mujeres.*
- 5. Darse su propio reglamento. Además, deberá definir un Plan de Acción Anual para valorar el cumplimiento de sus funciones.”*

**Mesa de Trabajo Territorialización**, su objeto orientar, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de la PPMYEG y del PIOEG en las 20 localidades. Conformada por: Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades de la SDMujer; referentes de mujer y género de las Alcaldías Locales, quienes serán

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

designadas y designados por el Alcalde(sa) Local y además de ser el enlace entre la Localidad y la SDMujer, harán el acompañamiento técnico para la elaboración de los Planes de Institucionalización y de Transversalización de la Igualdad de Género Locales; Dirección Ejecutiva Local de la Secretaría Distrital de Gobierno; Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local de la Secretaría Distrital de Planeación; Gerencia de Mujer y Géneros del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. Los miembros de la mesa de trabajo podrán designar delegados para asistir a las sesiones de la mesa de trabajo, quienes deberán ser funcionarias o funcionarios del nivel directivo o asesor. Esta mesa de trabajo tendrá las siguientes funciones:

- “1. Coordinar, articular y orientar las acciones para avanzar en la territorialización de la PPMYEG y del PIOEG en las 20 localidades del D. C.*
- 2. Orientar, asesorar técnicamente y hacer seguimiento a los Planes de Transversalización de la Igualdad de Género de las localidades.*
- 3. Hacer seguimiento a la incorporación del enfoque de derechos de las mujeres, de género y del enfoque diferencial para las mujeres en los proyectos de inversión local.*
- 4. Proponer estrategias y acciones para promover la participación efectiva de las mujeres en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos locales de inversión.*
- 5. Proponer y coordinar acciones de sensibilización y capacitación sobre enfoque de derechos de las mujeres, enfoque de género, enfoque diferencial, planeación con enfoque de género, indicadores de género y presupuestos sensibles al género dirigidas a servidoras y servidores públicos.*
- 6. Coordinar la producción de información sobre avances en presupuestos sensibles al género en el nivel local.*
- 7. Darse su propio reglamento y establecer la regularidad de sus sesiones. Además, definir un Plan de Acción Anual para valorar el cumplimiento de sus objetivos.”*

**Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el D.C. – Mesa ZESAI.** El componente social y cultural de la Mesa ZESAI, implica dar un enfoque de

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

derechos de las mujeres, diferencial y de género al conjunto de programas de intervención social, así como el análisis y propuestas que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades comprometidas con dichas actividades. La coordinación del Componente Social estará a cargo de la SDMujer, además, estará entre los miembros permanentes, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría Distrital de Salud, con el apoyo de las Alcaldías Locales y demás organismos y entidades correspondientes. La coordinación de la Secretaría Técnica y de los demás componentes de la Mesa continuará en cabeza de las entidades que la ejercen actualmente.

Las instancias existentes del Sector Mujeres y el rol de la SDMujer en ellas, se describen a continuación:

**Consejo Consultivo de Mujeres.** En esta instancia de coordinación, reglamentada mediante el Decreto Distrital 224 de 2014 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, la SDMujer, en el marco de sus competencias, tendrá las siguientes responsabilidades:

- “1. Convocar de manera amplia a las organizaciones, grupos y redes de mujeres, teniendo en cuenta sus diferencias y diversidades, para hacer parte del Consejo Consultivo.*
- 2. Coordinar el proceso de elección de las mujeres integrantes del Consejo Consultivo.*
- 3. Realizar de manera conjunta con el Consejo Consultivo la evaluación y seguimiento a la Administración Distrital, frente a la implementación de las propuestas y recomendaciones de dicha instancia, en el marco de la PPMYEG.*
- 4. Realizar la secretaria técnica.”*

**Comités Operativos Locales de Mujer y Género de los Consejos Locales de Política Social.** Estas instancias de coordinación deben desarrollar las competencias del Comité Operativo Distrital de Mujer y Género del Consejo Distrital de Política Social en las localidades del Distrito Capital, la SDMujer articulará a estas instancias y actuará como Secretaría Técnica de la misma, con el fin de que desarrollen de manera coherente sus funciones.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**Consejos Locales de Seguridad de la Mujer.** De conformidad con el Acuerdo Distrital 526 de 2013 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en esta instancia de coordinación la SDMujer tiene las siguientes responsabilidades:

- “a) Designar a la delegada o delegado por la Secretaria de Despacho ante el Consejo.*
- b) Designar a las/los referentes locales de la Entidad, que serán profesionales vinculadas a la SDMujer encargadas de realizar diagnósticos locales cualitativos de seguridad de las mujeres, participar en el marco de las competencias de la Entidad, en la elaboración de los Planes Locales Integrales de Seguridad con enfoque diferencial, de género y de derechos de las mujeres, organizar mesas de trabajo con ciudadanas e instituciones de la Localidad y coordinar los aspectos operativos para la realización de las sesiones de esta instancia de coordinación, para lo cual deberán articularse con los miembros del Consejo Local de Seguridad de las Mujeres que les corresponda, según la Localidad en la cual desempeñen sus funciones.*
- c) Coordinar el proceso de elección de la delegada por las organizaciones de mujeres ante los Consejos Locales de Seguridad.*
- d) Reglamentar el funcionamiento de esas instancias de coordinación.*
- e) Convocar a los Consejos Locales de Seguridad, cuando lo estime conveniente o necesario.*
- f) Ejercer la secretaría técnica de los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres.”*

La SDMujer es miembro con voz y voto de las siguientes instancias de coordinación: Consejo de Gobierno Distrital, Consejo Distrital de Política Social, Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, Consejo Distrital de Cultura de Mujeres; Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadanas del D.C., Comisión Intersectorial de la Participación en el D.C. Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local del D.C., Comisión Intersectorial Poblacional del D.C., Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del D.C., Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas en el D.C., Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del D.C., Comisión Intersectorial del Espacio Público del D.C., Comisión

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Intersectorial de Apoyo a la Contratación, Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano, Comisión Intersectorial de Gestión Ética del D.C., Comisión Intersectorial del Sistema Integrado de Gestión Distrital.

La SDMujer es integrante de los siguientes Comités: Comité Operativo Distrital de Mujer y Género del Consejo Distrital de Política Social, Comité Operativo Distrital de la Política de Adultez, Comité Operativo Distrital de la Política de Vejez y Envejecimiento, Comité Operativo Distrital de la Política de Discapacidad, Comité Operativo Distrital de la Política de Juventud, Comité Operativo Distrital de la Política de Afrodescendientes, Comité Distrital de Justicia Transicional para Bogotá D.C., Comité de Apoyo y Seguimiento a la Línea de Emergencias 123, Comité Técnico del SISBEN, Comité Distrital de Capacitación Docente de Bogotá, Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público y Comité Jurídico Distrital. La SDMujer, podrá designar delegadas y delegados del nivel directivo o asesor para su participación en las instancias antes mencionadas.

En relación, a los lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización, los cuales serán estructurados e implementados teniendo en cuenta la PPMYEG en Bogotá D.C., con enfoque de Derechos de las Mujeres, Diferencial y Género, según Decreto 527 de 2014, y los componentes y líneas de acción, establecidos en las resoluciones 0489 y 0492 de 2015; dada su amplitud, transversalidad, territorialidad, intersectorialidad y concurrencia de los Sectores de la Administración Distrital responsables de la implementación, en la concertación con la SDMujer, según sus competencias, en el desarrollo de las metas, acciones, indicadores y presupuestos armonizados en el Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”, a su vez el seguimiento y evaluación del PIOMEG, invita a una auditoría estructural, coordinado desde esta Dirección Sectorial y con el apoyo de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá, D.C.

*2.2.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inobservancia de las normas emitidas para la PPMYEG y CIOM*

La descripción que se hace en párrafos precedentes y la cada vez, más abundante normatividad, implica que los sectores de la administración pública Central, Descentralizado y de Localidades no trabajen armónica, coordinada, sectorial, e intersectorialmente para avanzar en la PPMYEG y PIOEG; lo que se refleja en la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

falta de coherencia en la elaboración de los Planes Locales de Desarrollo, donde de las veinte (20) localidades solamente tres abordan el tema de mujer y género a su interior.

A lo anterior, se suma que la planta de personal es insuficiente noventa y cinco (95) servidoras y servidores públicas/os con un altísimo porcentaje en provisionalidad, frente a cuatrocientos cuarenta (440) contratistas adscritos a los diferentes proyectos de inversión sumado a una planta temporal de ochenta (80) personas para atender las CIOM, que hace parte de la misionalidad de la SDMujer, se desconoce lo preceptuado en la Constitución Nacional de Colombia Artículos 1; 2; 13; 95 numerales 2) y 4); 103 y 209. Acuerdos 490 de 2012 Art. 3, Acuerdo 257 de 2006 Art. 23 literales a, c, d, e, f, h, i, k, Acuerdo 583 y 584 de 2015; Acuerdo 645 de 2016 Art. 6; Decreto 2400 de 1968 artículo 2; Sentencia 614 de 2009; Decreto 527 de 2014 Resoluciones 0489 y 0492 de 2015 de la SDMujer; Ley 734 de 2002, Artículo 34 numerales 1 y 3.

Lo que conlleva a la imposibilidad de capacitar y fortalecer un grupo de profesionales altamente especializados, baja remuneración económica, inexistencia de estímulos para funcionarias/os, bajo sentido de pertenencia por la alta rotación de personal que a su vez, no permite contar con personal calificado en el tema de PPMYEG y PIOEG, acompañado del Sistema Integrado de Gestión que establece más funciones a la SDMujer y presencia que a las diferentes instancias y mesas, que se hace imbricado, para la no participación del nivel directivo y asesor de las entidades como lo regulan las normas; responsabilidad, que la mayor parte de las veces termina en cabeza de contratistas, en el nivel central, descentralizado y de localidades en el D. C., para atender la capacitación y formación en los derechos de las mujeres y atender adecuadamente, el creciente flagelo de la violencia contra la mujer y el feminicidio en cifras y datos reportados por el Instituto de Medicina Legal, incumpliendo los fines esenciales del Estado promoviendo condiciones de igualdad y protección especial a personas en condición de vulnerabilidad.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta y dado que las diferentes instancias y comités que se han creado no garantizan el avance de la PPMYEG, en el Distrito Capital.

De los principios generales establecidos en la Ley 152 de 1994, como son la coordinación, participación, proceso de planeación, eficiencia, coherencia,

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

conurrencia y subsidiaridad, en lo relativo a la PPMYEG y los Planes Locales de Desarrollo, no es de recibo que la Dirección de CONFIS de la Subsecretaría de Planeación de la Inversión, de la Secretaría de Planeación, socializó los lineamientos de Política de inversión local, cuyo propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de las políticas públicas en el territorio a través de las acciones contratadas con recursos de la inversión local.

Permitiendo inferir, que no basta reunirse una vez con cada uno de los sectores para tratar sobre la PPMYEG y que se acompañe técnicamente desde la Dirección de Derechos y Diseño de Política a cada uno de los sectores de la Administración Distrital, coordinando con la o el referente de género designado, reunirse cada mes para el acompañamiento y el seguimiento de las acciones previstas en el marco de la implementación de los instrumentos de la Política Pública.

A solicitud del Consejo Consultivo de Mujeres, mas no a iniciativa de la SDMujer cabeza del sector y quien tiene la misión de liderar, coordinar y articular la implementación de la PPMYEG en el Distrito Capital, así como de velar porque la transversalización de la igualdad de género sea real y efectiva tanto en el territorio como en los Sectores Central y Descentralizado de la Administración Distrital, como lo confirma la respuesta dada, se requiere avanzar en la implementación de instrumentos normativos vinculantes frente a la responsabilidad que tiene cada Sector en la implementación de la PP, ya que ésta es una política transversal y no puede depender de la voluntad política de cada Sector. (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

Como parte de los instrumentos de la política pública, el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* y el Acuerdo 645 de 2016<sup>75</sup> *“Bogotá Mejor para Todos”*, su Objetivo Central *propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad.* La estrategia del Plan se estructura en **tres (3) Pilares**: i) *igualdad de calidad de vida*; ii) *Democracia Urbana*; y iii) *Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana*, que se constituyen en los elementos estructurales, de carácter

---

<sup>75</sup> Acuerdo Distrital 645 de 09 de junio de 2016, *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos”*



prioritario, para alcanzar el objetivo central del Plan, acompañado de **cuatro (4) Ejes Transversales**: *i) un nuevo ordenamiento territorial; ii) calidad de vida urbana que promueve el desarrollo económico basado en el conocimiento; iii) sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad y; iv) gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia*, requisitos institucionales para su implementación.

Para el desarrollo de las estrategias y políticas se cuenta con los programas asociados a cada uno de los Pilares y Ejes Transversales, acompañado de los Comités Sectoriales y las Comisiones Intersectoriales de la Administración Distrital, constituyen los principales medios e instrumentos de coordinación de la planeación distrital con la planeación nacional, regional, departamental, local y sectorial; hacen parte del presente Plan Distrital de Desarrollo, las correspondientes metas de resultados y metas de producto.

**Pilar Igualdad de Calidad de Vida**, se enfoca en propiciar la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia.

Programa ***Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género***, el objetivo propiciar el cierre de brechas de género en educación, empleo, emprendimiento, salud, participación y representación en espacios de incidencia política y de construcción de paz, y actividades recreo deportivas, con el fin de avanzar hacia el desarrollo pleno del potencial de la ciudadanía, a través del desarrollo de capacidades de las mujeres para acceder e incidir en la toma de decisiones sobre los bienes, servicios y recursos del Distrito Capital. Así mismo, garantizará a las niñas, a las jóvenes y las adolescentes el acceso a oportunidades que fortalezcan su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía. La SDMujer, propenderá por la participación de las mujeres en cargos de nivel directivo en el Sector Central y Descentralizado de la Administración Distrital.

**Pilar Democracia Urbana**. Se enfoca en incrementar y mejorar el espacio público, el espacio peatonal, y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá, mediante la ejecución de programas orientados a materializar el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley y la primacía del interés general sobre el particular.

Programa ***Integración social para una ciudad de oportunidades***, el objetivo es proveer infraestructura social para las poblaciones más vulnerables, para que mejoren su acceso a servicios públicos de calidad y de esa manera se reduzca la brecha de desigualdad, segregación y discriminación.

**Pilar Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana**, enfocado en aumentar el cumplimiento de la ley y la cooperación ciudadana, consolidando espacios seguros y confiables para la interacción de la comunidad, fortaleciendo la justicia, reduciendo la criminalidad y mejorando la percepción de seguridad.

Programa ***Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencias –SOFIA***, el objetivo es garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en Bogotá, asegurando la coordinación interinstitucional para la efectiva implementación de estrategias de prevención, atención y protección integral y restablecimiento de derechos de mujeres en riesgo o víctimas de violencias. Generará las condiciones para hacer de Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres, libre de violencias en los espacios públicos y privados, donde todas las mujeres puedan disfrutar de la ciudad y el territorio sin miedo.

Programa ***Bogotá mejor para las víctimas, la paz y la reconciliación***, su objetivo consolidar a la ciudad como un referente de paz y reconciliación que brinda atención prioritaria, oportuna, eficaz y eficiente a las víctimas del conflicto armado, desmovilizados, exintegrantes de la fuerza pública, y que genera las oportunidades suficientes, para que toda persona que habite en ella pueda disfrutarla en condiciones de paz y equidad, respetando todo tipo de diversidad en razón a su pertenencia étnica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género y condición de discapacidad.

**Eje transversal 4: Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia**, prevé acciones para restaurar la confianza institucional y el buen gobierno de la ciudad tanto en el nivel distrital como en el local. Promoverá la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción, incentivando además la participación ciudadana.

Programa ***Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía***. Objetivo, consolidar una gestión pública más transparente, eficiente y dispuesta a ofrecer un mejor servicio al ciudadano.

Programa **Gobierno y ciudadanía digital**, el objetivo es mejorar la eficiencia administrativa mediante el uso de la tecnología y la información, consolidar una administración pública de calidad, eficaz, eficiente, colaborativa y transparente, orientada a la promoción de la participación incidente, al logro de los objetivos misionales y el uso intensivo de las TIC.

Para la ejecución de los pilares, ejes transversales y estructurantes, se estableció para el periodo 2016-2020, un presupuesto plurianual total de \$96.069.337 millones para inversión por cada uno de los sectores del D.C., como lo muestra el cuadro:

**CUADRO 61  
CONSOLIDADO INVERSIÓN**

Millones de pesos 2016

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Administración Central	10.399.118	9.576.798	12.628.209	12.433.483	8.872.740	53.910.348
Establecimientos Públicos	1.746.881	1.758.162	1.994.638	1.297.454	978.468	7.775.603
Empresas Industriales y Comerciales	378.747	847.457	990.597	1.334.895	985.007	4.536.703
Empresas Sociales del Estado	30.609	30.609	30.609	30.609	30.609	153.045
Fondos Desarrollo Local	696.814	711.473	732.337	752.914	776.447	3.669.985
Sector Privado	0	1.654.807	3.792.761	4.720.852	2.865.233	13.033.653
Recursos Metro 1	0	1.299.000	2.598.000	5.196.000	3.897.000	12.990.000
<b>Total</b>	<b>13.252.169</b>	<b>15.878.306</b>	<b>22.767.151</b>	<b>25.766.207</b>	<b>18.405.504</b>	<b>96.069.337</b>

Fuente: Acuerdo No 645 de 2016, Sección III, Pág. 895

La asignación de recursos en el Plan Plurianual de Inversiones por pilar y eje transversal, como se muestra en el cuadro 61, con un consolidado para el cuatrienio 2016-2020 de \$76.717.621 millones, resaltando que las mayores asignaciones se ubican los pilares de Igualdad de Calidad de Vida \$30.723.634 millones (40.05%), Democracia urbana \$39.590.415 millones (61.60%) y el eje transversal Gobierno Legítimo, fortalecimiento local y eficiencia con \$3.124.079 millones (4.07%).

**CUADRO 62**

304

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES - POR PILAR / EJE

Millones de pesos 2016

	Pilar/Eje Transversal	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	APP 2016-2020	Total 2016-2020 sin APP
PILAR	Igualdad de Calidad Vida	5.763.738	5.934.758	8.096.026	7.739.754	5.689.358	33.223.634	2.500.000	30.723.634
	Democracia Urbana	5.121.109	6.056.690	9.930.857	12.072.208	7.315.980	40.496.844	906.429	39.590.415
	Construcción de Comunidad y Cultura ciudadana	364.902	387.871	629.668	543.056	342.308	2.267.805	0	2.267.805
EJE TRANSVERSAL	Nuevo Ordenamiento Territorial	66.723	1.474.633	1.948.220	3.373.294	2.878.084	9.740.954	9.559.474	181.480
	Desarrollo económico basado en el conocimiento	61.675	71.382	172.723	73.637	74.609	454.026	47.750	406.276
	Sostenimiento ambiental basado en eficiencia energética	116.681	76.076	76.143	75.302	79.729	423.931	0	423.931
	Gobierno legítimo, fortalecimiento Local y eficiencia	663.877	612.001	634.362	644.135	571.704	3.126.079	2.000	3.124.079
	Total Plan de Desarrollo	12.158.705	14.613.411	21.487.999	24.521.386	16.951.772	89.733.274	13.015.653	76.717.621

Fuente: Acuerdo No 645 de 2016, Sección III, Pág. 898

En relación al plan plurianual de inversiones por programa, para el cuatrienio 2016-2020, teniendo en cuenta el cuadro 63 se presenta un total de \$30.723.834 millones, nótese que las mayores asignaciones se ubican en los programas, calidad educativa para todos \$8.975.888 millones, seguido de atención integral y eficiente en salud \$8.575.424 millones, Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente \$2.759.481 millones, modernización de la infraestructura tecnología en salud \$1.846.359 millones, Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia \$1.676.051 millones, Mejores oportunidades para el desarrollo a través de la cultura, la recreación y el deporte \$772.525 millones, acceso con calidad a la educación superior \$373.878 millones, familias protegidas y adaptadas al cambio climático \$95.794 millones; en tanto que, al programa Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de la brecha de género, sólo participa con \$63.245

millones (0.20%), así mismo, prevención y atención de la maternidad y la paternidad tempranas escasamente accede con \$5.710 millones (0.018%) de participación.

**CUADRO 63**

Plan Plurianual de Inversiones - Por Programa									
Igualdad de Calidad de Vida									
Millones de \$ de 2016 ](1)									
Programa	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	APP 2016- 2020	Total 2016-2020 sin APP	
Prevención y atención de la maternidad y la paternidad tempranas	1.094	2.095	742	696	1.083	5.710	0	5.710	
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	299.831	308.110	346.933	360.878	360.299	1.676.051	0	1.676.051	
Igualdad y Autonomía para una Bogotá Incluyente	498.005	559.799	587.672	581.731	532.274	2.759.481	0	2.759.481	
Familias protegidas y adaptada al cambio climático	14.002	23.134	22.409	22.173	14.076	95.794	0	95.794	
Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	97.210	61.637	61.353	62.032	70.100	352.332	0	352.332	
Calidad Educativa para todos	1.725.740	1.779.985	1.804.733	1.834.600	1.830.830	8.975.888	0	8.975.888	
Inclusión educativa para la equidad	1.041.062	1.107.242	1.050.965	1.037.139	990.537	5.226.945	0	5.226.945	
Acceso con calidad a la educación superior	63.662	63.625	82.631	81.984	81.976	373.878	0	373.878	
Atención integral y eficiente en salud	1.693.247	1.613.752	1.741.404	1.918.065	1.608.956	8.575.424	0	8.575.424	
Modernización de la infraestructura física y tecnología en salud	163.057	254.147	2.230.171	1.676.006	22.978	4.346.359	2.500.000	1.846.359	
Mejores oportunidades para el desarrollo a través	153.733	149.007	154.515	152.176	163.094	772.525	0	772.525	

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Plan Plurianual de Inversiones - Por Programa Igualdad de Calidad de Vida Millones de \$ de 2016 ](1)								
de la cultura, la recreación y el deporte								
<b>Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de la brecha de género</b>	<b>13.094</b>	<b>12.226</b>	<b>12.497</b>	<b>12.273</b>	<b>13.155</b>	<b>63.245</b>	<b>0</b>	<b>63.245</b>
Total Plan de Desarrollo	5.763.737	5.934.759	8.096.025	7.739.753	5.689.358	33.223.633	2.500.000	30.723.634

Fuente: Acuerdo No 645 de 2016, Sección III, Pág. 900-901

Así mismo, el Plan Plurianual de Inversiones – Por Programa para el pilar Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana, como se aprecia en el cuadro 64 contó con recursos por total 2016-2020 por \$2.267.804 millones, donde la mayor asignación la tiene el programa Seguridad y Convivencia para todos \$1.414.674 millones (62.30%), Cambio cultural y construcción de tejido social para la vida \$364,119 millones (16.05%), Justicia para todos: consolidación del sistema distrital de justicia \$212.478 millones (9.36%), fortalecimiento de sistemas de protección-integral a mujeres víctimas de violencia –SOFIA conto apenas con \$75.562 millones (3.33%), equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz \$59.613 millones (2.62%) y Bogotá vive los derechos humanos con \$34.268 millones (1.51%)

**CUADRO 64**  
**PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES - POR PROGRAMA**  
**CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD Y CULTURA CIUDADANA**

Cifras en Millones 2016 ](1)

Programa	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020
Seguridad y Convivencia para todos	229.134	219.137	431.347	347.756	187.300	1.414.674
Fortalecimiento de sistemas de protección - integral a mujeres víctimas de violencia - SOFIA	11.284	15.800	16.020	15.901	16.557	75.562
Justicia para todos: consolidación del sistema distrital de justicia	6.394	37.014	68.130	76.029	24.911	212.478
Bogotá vive los derechos humanos	4.196	8.392	8.217	7.948	5.515	34.268
Bogotá mejor para las víctimas, la paz y la reconciliación	24.133	21.658	23.156	19.074	19.070	107.091
Equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz	12.413	11.800	11.800	11.800	11.800	59.613
Cambio cultural y construcción de tejido social para la vida	77.348	74.070	70.998	64.548	77.155	364.119
Total Pilar - construcción de comunidad y cultura ciudadana	364.902	387.871	629.668	543.056	342.308	2.267.804

Fuente: Acuerdo No 645 de 2016, Sección III, Pág. 904-905

Teniendo en cuenta que para la vigencia auditada, se finalizó el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016” y se promulgó “Bogotá Mejor para todos 2016-2020”, en el Acuerdo 645 de 2016 en el artículo 138, “Ejecución”, señala: “El plan de desarrollo Bogotá Mejor Para Todos” iniciará su ejecución con los recursos del proceso de armonización presupuestal”<sup>76</sup>. Mediante la Resolución No. 0246 del 30 de junio de 2016<sup>77</sup> la SDMujer armonizó los planes, como lo presenta el cuadro subsiguiente:

<sup>76</sup> Contraloría de Bogotá, Plan Anual de Estudios –PAE-2017, Versión 1.0 de 30 de noviembre de 2016, Punto 6.4., Insumos

<sup>77</sup> SDMujer, Resolución 0246 de 30 de junio de 2016 “Por medio de la cual se efectúan modificaciones en Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDMujer para la vigencia fiscal 2016

**CUADRO 65**  
**ARMONIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN 2012 – 2020**

PLAN DE DESARROLLO BOGOTA HUMANA			ARMONIZACIÓN	PLAN DE DESARROLLO BOGOTA MEJOR PARA TODOS		
No. Proyecto	Proyecto	Apropiación disponible		No. Proyecto	Proyecto	Apropiación disponible
931	Litigio y justicia integral para las mujeres	\$ 2.736.895.150		1068	Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres	\$5.816.988.275
934	20 Casas de igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos de las mujeres en el D.C.	\$ 5.511.825.623		1069	Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	\$3.978.000.000
966	Acciones para la implementación y seguimiento de la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital	\$ 211.145.313		1067	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	\$3.059.396.222
972	Implementación y seguimiento al modelo distrital de abordaje integral a las mujeres en ejercicio de la Prostitución	\$ 853.275.680				
973	Acciones con enfoque diferencial para el reconocimiento de la diversidad de las mujeres	\$ 207.598.701				
932	Gestión estratégica del conocimiento de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital	\$ 276.600.370		1070	Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital	\$1.500.000.000
933	Calidad y fortalecimiento institucional	\$ 478.687.392		1031	Fortalecimiento institucional de la SDMujer	\$ 358.371.771
935	Gobierno, transparencia y probidad	\$ -				

Fuente: SDMujer, Oficina de Planeación



### 2.2.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no aplicación de principios de planeación.

Para ejecutar su gestión y en armonía con los planes y programas dispuestos en el Plan de Desarrollo 2016-2020 “*Bogotá Mejor Para Todos*” la SDMujer, mediante Resolución No. 0115 del 31 de marzo 2017<sup>78</sup>, deroga la Resolución Interna No. 445 de 2014 y adopta el Plan Estratégico Institucional 2017-2020, en el “*Documento Técnico*” que forma parte integral de la resolución entendido como la manifestación institucional que materializa la planeación estratégica de la SDMujer cuya temporalidad y coherencia están articuladas con lo dispuesto en el Plan Distrital de Desarrollo.

La SDMujer, es responsable de favorecer la igualdad de oportunidades para las mujeres, a través de la coordinación de la PPMYEG, de dinamizar y armonizar las disposiciones legales del orden nacional, así como de la agenda internacional de género que ha suscrito el Gobierno Colombiano. En este contexto se inscribe el Plan Estratégico definiendo como:

**Misión:** *“Liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el D. Ci.”*

**La Visión** *“La SDMujer en el año 2027 será reconocida distrital, nacional e internacionalmente por su contribución al reconocimiento, la garantía y el restablecimiento de los derechos humanos de las mujeres y al logro de la igualdad de género, incorporando efectivamente los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial en las políticas públicas y el quehacer institucional de la Administración Distrital.”*

## Los objetivos estratégicos

---

<sup>78</sup> SDMujer, Resolución 0115 de 31 de marzo de 2017, “Por medio de la cual se deroga la Resolución Interna No. 445 de 2014 y se adopta el Plan Estratégico Institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer y se dictan otras disposiciones”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- *“Contribuir con la prevención y atención de las violencias contra las mujeres en sus diferencias y diversidades en el Distrito Capital, en articulación con los demás sectores de la Administración distrital y las autoridades competentes.*
- *Liderar y orientar la implementación de la PPMYEG y de sus enfoques en la gestión de cada uno de los sectores de la Administración distrital.*
- *Fortalecer la participación y la representación social y política de las mujeres en espacios e instancias locales y distritales, teniendo en cuenta sus diferencias y diversidades, para la incidencia en la toma de decisiones.*
- *Contribuir con la garantía de los derechos de las mujeres en los territorios rurales y urbanos del D. C.*
- *Cualificar la toma de decisiones y el ejercicio del control social en materia de derechos humanos de las mujeres, a través de la generación de conocimiento estratégico.*
- *Contribuir con la promoción y el restablecimiento de los derechos de las mujeres en ejercicio de prostitución.*
- *Consolidar la SDMujer como una entidad innovadora y eficiente, para contribuir con la garantía de derechos de las mujeres en el D. C.”*

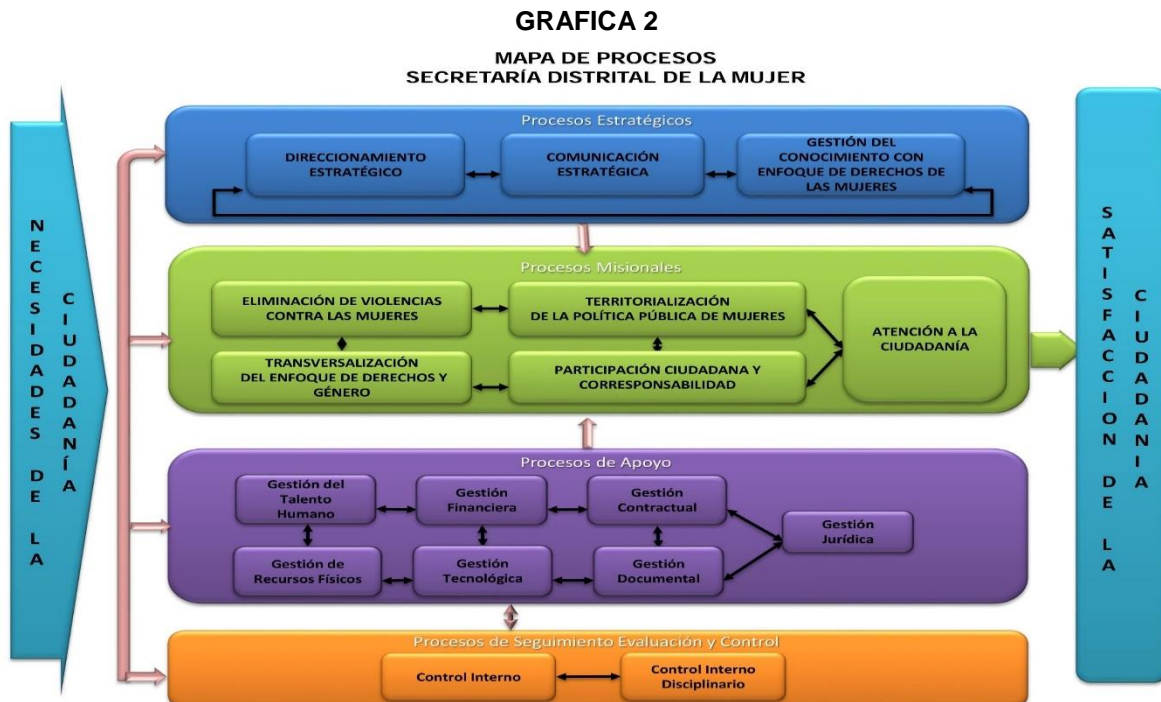
De acuerdo a la PPMYEG expuesta en el Acuerdo 584 de 2015 y en párrafos precedentes de este factor, la SDMujer acoge para su Plan Estratégico el enfoque de: Derechos de las Mujeres, Diferencial y de Género.

Este proceso se ha acompañado con una política del sistema integrado de gestión –SIG a fin de prevenir, controlar y mitigar los impactos generados, mediante acciones de gestión ambiental; identificar y minimizar condiciones y factores que afectan la salud y la seguridad ocupacional de sus servidoras y servidores, para garantizar un ambiente de trabajo adecuado; proteger la confidencialidad, integridad, disponibilidad y autenticidad de los activos de información; administrar y conservar los documentos de archivo producidos en el ejercicio de su gestión y preservar la memoria institucional. Para lograr lo anterior, se promueve un ambiente de responsabilidad social a la vez que se fortalece el desarrollo del equipo humano con calidez, la participación de la ciudadanía, destinando los recursos necesarios

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

para consolidar nuestra cultura de calidad, mejoramiento continuo y la sostenibilidad del SIG.

Acompañado y en coherencia dentro de los objetivos del SIG, se resaltan entre otros, garantizar que los riesgos de la seguridad de la información son conocidos, asumidos, gestionados y minimizados por la SDMujer de una forma documentada, sistemática, estructurada, continúa, repetible, eficiente y adaptada a los cambios que se produzcan en la Entidad; disponer de mecanismos de verificación y evaluación en cada etapa por el responsable del proceso a fin de que sirva como insumo para la toma de decisiones y que garantice la correcta evaluación y seguimiento de la gestión propiciando el mejoramiento continuo, en búsqueda de la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos y promover, divulgar y desarrollar buenas prácticas de responsabilidad social, para ello cuenta con mapa de procesos, ilustrado en la gráfica siguiente:



Fuente: SDMujer, Anexo Técnico, Plan Estratégico 2017-2020 Bogotá Mejor para Todas, pág. 18

En la armonización institucional con el plan de desarrollo distrital “*Bogotá Mejor para Todos 2016-2020*”, la SDMujer participa en los siguientes pilares/ejes, programas y proyectos estratégicos, por medio de los siguientes proyectos de inversión:

**TABLA 1**

**PLAN DISTRICTAL DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”  
SECRETARÍA DISTRICTAL DE LA MUJER**

PILAR/EJE	PROGRAMA	PROYECTO ESTRATÉGICO	PROYECTO DE INVERSIÓN
IGUALDAD DE CALIDAD DE VIDA	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas
		Ciudad de oportunidades para las mujeres	Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades
			Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital
CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD Y CULTURA CIUDADANA	Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de violencias - SOFIA	Bogotá mejor sin violencias contra las mujeres  Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres	Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres
GOBIERNO LEGÍTIMO, FORTALECIMIENTO LOCAL Y EFICIENCIA	Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía	Fortalecimiento a la gestión pública efectiva y eficiente	Fortalecimiento institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer

Fuente: SDMujer, Anexo Técnico, Plan Estratégico 2017-2020 Bogotá Mejor para Todas, pág. 20

Los proyectos de inversión que buscan cumplir con este objetivo central son:

**TABLA 2**  
**SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER**

PROYECTO DE INVERSIÓN	OBJETIVO GENERAL
MUJERES PROTAGONISTAS, ACTIVAS Y EMPODERADAS	Contribuir en la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad de género, en el ejercicio de derechos de las mujeres en la ciudad de Bogotá, urbana y rural, en los diferentes niveles de la Administración distrital a través del desarrollo de acciones afirmativas, la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas y sus instrumentos atendiendo los enfoques de género, diferencial y derechos de las mujeres, para el periodo 2016-2020.
TERRITORIALIZACIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LAS CASAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	Implementar la estrategia de Territorialización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el nivel local, fomentando el desarrollo de capacidades de las mujeres y sus organizaciones, contribuyendo al ejercicio pleno de su ciudadanía.
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DISTRITO CAPITAL	Identificar, generar, divulgar y compartir conocimientos y metodologías relacionadas con las intervenciones para la garantía de los derechos de las mujeres en el marco de la implementación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital.
BOGOTÁ TERRITORIO SEGURO Y SIN VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES	Implementar el Sistema Orgánico, Funcional, Integral y Articulador, SOFIA, para la garantía del derecho a una vida libre de violencias y la seguridad para las mujeres, en el ámbito público y privado, fortaleciendo la coordinación interinstitucional para el desarrollo de estrategias de prevención, atención y protección integral que conduzcan al restablecimiento de sus derechos.
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SDMUJER	Diseñar e implementar estrategias que permitan la calidad y el fortalecimiento institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer, a partir de la ejecución, seguimiento, innovación y mejoramiento continuo de las herramientas tecnológicas y de gestión para el cumplimiento de la misión institucional.

Fuente: SDMujer, Anexo Técnico, Plan Estratégico 2017-2020 Bogotá Mejor para Todas, pág. 21

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Situación que es reprochable por parte del organismo de control fiscal toda vez que, se debió emitir el plan estratégico, finalizando la vigencia 2016 y no durante el primer trimestre de 2017, con lo que se transgrede lo preceptuado en la Ley 152 de 1994 Artículo 3º literales c), j), k), m) y n); Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1) y 3); Ley 190 de 1995 artículo 48, parágrafo derogado por el artículo 237 Decreto Nacional 019 de 2012. Lo que retrasa y desune la armonización y coherencia con el Plan Distrital de Desarrollo y los objetivos a cumplir para el cabal desarrollo de sus funciones, a su vez, los compromisos con la garantía de derechos de las mujeres, mediante acciones que favorecen la equidad de género basadas en la *“Igualdad en Calidad de Vida”*, con expresión en el programa *“Mujeres Protagonistas, Activas y Empoderadas en el Cierre de Brechas de Género”*, y la *“Construcción de Comunidad y de Cultura Ciudadana”*, por medio del fortalecimiento al *“Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencias”*.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta la administración acepta la observación cuando expresa *“si bien se aprobó el Plan estratégico durante el primer trimestre de 2017, esto se debió a que se llevó a cabo un proceso de formulación cualificado y exhaustivo para asegurar la alineación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos: 2016-2020”, sus objetivos y metas de los proyectos de inversión, con el Plan Estratégico.*

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

Para hacer efectivo el plan, programas y proyectos, la SDMujer, en la vigencia 2016, dispuso de un presupuesto de \$37.636.1 millones; alcanzó un total de compromisos acumulados por \$34.407.9 millones, con una ejecución presupuestal del 91.42%, los giros acumulados ascendieron a \$30.242.0 con porcentaje de ejecución del 80%; los gastos de funcionamiento conto un disponible de \$12.277.7 millones (33.42%), con total de compromisos acumulados por \$12.345.6 millones, ejecución presupuestal del 98.15%, con autorización de giros por \$12.042.4 millones y ejecución del 95.74%. De otro lado, la inversión con un disponible de \$25.058.4 millones (66.58%) del presupuesto asignado, tuvo unos compromisos acumulados por \$22.062.3 millones, con ejecución presupuestal del 88.04% y una autorización de giros por \$18,199,5 con un porcentaje de 72.63%. Lo que permite inferir que no

se cumplen los objetivos y las metas de los proyectos de inversión. Como se puede observar en el cuadro 66.

**CUADRO 66**  
**PRESUPUESTO ASIGNADO A LA SECRETARIA DISTRITAL MUJER 2016**  
**INFORME DE EJECUCION DE PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSION**  
Millones de pesos

NOMBRE	INICIAL	DISPONIBLE	TOTAL COMPROM ACUM	EJEC. PRESU %	AUTOR GIROS	EJECU AUTORIZA %
GASTOS	37,763,1	37,636,1	34,407,9	91,42	30,242,0	80,35
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	12,704,7	12,577,7	12,345,6	98,15	12,042,4	95,74
INVERSION	25,058,4	25,058,4	22,062,3	88,04	18,199,5	72,63

Fuente: SDMujer, Predis, Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión 2016

Los proyectos de inversión “*Bogotá Humana*” que se contracredita por un total de \$14.782.3 millones para el Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”, una vez armonizados<sup>79</sup>, la inversión directa en el Pilar: Igualdad de Calidad de Vida, Programa: Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género, con los proyectos **1067**: Mujeres protagonistas, activas y empoderadas y **1069**: Territorialización a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y **1070**: Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital. En el Pilar: Construcción de comunidad y cultura ciudadana, Programa: Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencia –SOFIA, Proyecto **1068**: Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres. De otro lado, en el Eje Transversal: Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, programa: Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía el proyecto **1031**: Fortalecimiento institucional de la SDMUJER, como se evidencia en el cuadro siguiente:

<sup>79</sup> SDMujer, Resolución No. 0246 del 30 de junio de 2016, “Por medio de la cual se efectúan modificaciones en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDMujer para la vigencia fiscal 2016

**CUADRO 67**  
**TRASLADO PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES DE LA SDMUJER 2016**

Millones de pesos

CODIGO	DESCRIPCION	
<b>3-3</b>	<b>INVERSION</b>	
<b>3-3-1</b>	<b>DIRECTA</b>	<b>14,782,3</b>
<b>3-3-1-15</b>	<b>BOGOTA MEJOR PARA TODOS</b>	<b>8,583,0</b>
<b>3-3-1-15-01</b>	<b>PILAR: Igualdad de calidad de vida</b>	<b>8,583,0</b>
<b>3-3-1-15-01-12</b>	<b>PROGRAMA: Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género</b>	<b>3,105,0</b>
<b>3-3-1-15-01-12-1067</b>	<b>Mujeres protagonistas, activas y empoderadas</b>	<b>127,5</b>
3-3-1-15-12-1067-128	Ciudad de Oportunidades para las mujeres	2,977,5
3-3-1-15-01-12-1067-129	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	3,978,0
<b>3-3-1-15-01-12-1069</b>	<b>Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres</b>	<b>200</b>
3-3-1-15-01-12-1069-128	Ciudad de oportunidades para las mujeres	3,778,0
3-3-1-15-01-12-1069-129	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	1,500,0
<b>3-3-1-15-01-12-1070</b>	<b>Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital</b>	<b>185,250,0</b>
3-3-1-15-01-12-1070-128	Ciudad de Oportunidades para las mujeres	1,314,7
3-3-1-15-01-12-1070-129	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	5,841,0
<b>3-3-1-15-03</b>	<b>PILAR: Construcción de Comunidad y cultura ciudadana</b>	<b>5,841,0</b>
<b>3-3-1-15-03-20</b>	<b>PROGRAMA: fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencia - SOFIA</b>	<b>5,841,0</b>
<b>3-3-1-15-03-20-1068</b>	<b>Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres</b>	<b>5,520,3</b>
3-3-15-03-20-1068-149	Bogotá Mejor sin violencias contra las mujeres	320,7
3-3-1-15-03-20-1068-150	Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres	358,371,7
<b>3-3-1-15-07</b>	<b>EJE TRANSVERSAL: Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia</b>	<b>358,371,7</b>
<b>3-3-1-15-07-42</b>	<b>PROGRAMA: Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía</b>	<b>358,371,7</b>
<b>3-3-1-15-04-42-1031</b>	<b>Fortalecimiento institucional de la SDMujer</b>	<b>358,371,7</b>
3-3-1-15-07-42-1031-185	Fortalecimiento a la gestión pública efectiva y eficiente	358,371,7

Fuente: SDMujer, Resolución No. 0246 de 30 de junio de 2016 "Por medio de la cual se efectúan modificaciones en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDMujer para la vigencia fiscal 2016"



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De los cinco (5) proyectos relacionados en el cuadro precedente, de acuerdo a plan de trabajo se evaluaron los proyectos relacionados en el cuadro subsiguiente:

**CUADRO 68  
PROYECTOS DE INVERSIÓN A EVALUAR**

No. Proy.	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción de la metas proyectos de inversión	Ponderador Meta	Presupuesto asignado a la meta en pesos
1069	Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	2	Operar veinte (20) Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres	20%	1.965.039.278,0
		3	Vincular 43,000 mujeres en sus diversidades a procesos de promoción, reconocimiento y apropiación de derechos, a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	20%	729.500.000,0
		4	Realizar 20,000 orientaciones y asesorías jurídicas a mujeres víctimas de violencias a través de casas de igualdad de Oportunidades para las Mujeres.	20%	523.980.361,0
1068	Bogotá territorio seguro y sin violencia contra las mujeres	1	Atender 16.667 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la SDMujer	10%	171.760.400,0
		7	Proteger 3.200 personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo) a través de Casas Refugio, de manera integral	30%	4.315.100.000,0
		8	Realizar 35.000 orientaciones y asesorías jurídicas a través de escenarios de fiscalías (CAPIF, CAVIF y CAIVAS) y Casas de Justicia	10%	192.500.000,0
		10	Diseñar e implementar un (1) protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el sistema Transmilenio		
		12	Implementar 20 planes Planes Locales de Seguridad para las Mujeres a través de la dinamización de acciones	0%	170.736.000,0
		14	Operar un (1) Sistema Integrado de Medición Oficial de las Violencias contra las Mujeres en el D.C.		
		15	Diseñar e implementar una (1) campaña de prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad		
1067	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	1	Formular y acompañar técnicamente un (1) Plan de igualdad de oportunidades para su implementación	15%	792.295.339,0
		3	Ejecutar cinco (5) proyectos Con acciones afirmativas en el ejercicio de los derechos en el marco del PIOEG y DESC de las mujeres en su diversidad	20%	1.020.121.000,0
		6	Operar dos (2) Casas de Todas para la atención integral a mujeres en ejercicio de prostitución	10%	574.077.661,0

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Proy.	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción de la metas proyectos de inversión	Ponderador Meta	Presupuesto asignado a la meta en pesos
		7	Implementar una (1) estrategia pedagógica de masculinidades	10%	127.500.000,0

Fuente: SDMujer, Fichas EBI de los proyectos de inversión a octubre 2016 y Planes de Acción vigencia 2016

*2.2.1.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación, ejecución de metas e información incierta.*

Al efectuar cruce de información en la contratación reportada para la ejecución de las metas de los proyectos seleccionados, con lo reportado por la entidad ante SEGPLAN por parte de la SDMujer a 31 de diciembre de 2016, se encuentra información que genera incertidumbre, como se detalla a continuación:

Proyecto **1069**: Territorilización de Derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, población directamente beneficiada 4.068.770 mujeres en la ciudad de Bogotá, con este proyecto se pretende dar respuesta a la problemática identificada, en el marco de las estrategias de la PPMYEG y al Acuerdo 583 de 2015; el proyecto contempla la implementación del modelo de atención de las CIOM en las 20 localidades del D.C., posibilitando acciones conducentes al empoderamiento de las mujeres independientes y organizadas, el ejercicio pleno de su ciudadanía y la transformación de imaginarios sexistas que perpetúan los estereotipos y violencias en su contra, así como la activación de rutas de atención que permiten la restitución y garantía de los derechos que les han sido vulnerados y la búsqueda de estrategias que permitan superar las brechas de inequidad enunciadas en la identificación de la problemática, tanto en la zona urbana como rural de la ciudad.

Los componentes del modelo de atención de las CIOM, que permiten dar cumplimiento a los lineamientos de la PPMYEG, establecidos en el Acuerdo 584 de 2015, se implementan de manera articulada e interdisciplinaria a saber:

Empoderamiento de las mujeres en el ejercicio de sus derechos  
Fortalecimiento a grupos, redes y organizaciones de mujeres y de las instancias de coordinación de la PPMYEG en el nivel local  
Prevención y atención de violencias contra las mujeres

Orientación y acercamiento a la oferta institucional  
Territorialización de PIOEG  
Transversalización de la igualdad de género en el nivel local

Adicionalmente, este escenario encuentra nichos de oportunidad en las bases y articulado del actual Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”. Así, tanto las metas de resultado como de producto remiten a la implementación integral e interdisciplinaria del modelo de atención, por ende, aportan al desarrollo de la Estrategia de Territorialización de la PPMYEG del D.C. Las metas señaladas son:

**META:** “*Realizar una estrategia para la promoción de los derechos de las Mujeres dirigida a niñas, niños y adolescentes*”, se ejecutó a través de la suscripción de cuatro (4) contratos, por valor de \$52.2 millones. Evaluado el SEGPLAN por componente de inversión, se encuentra que la magnitud de lo programado se cumplió al 100%; programado \$200 millones, ejecuto \$191 millones (95%) a diciembre 31.

**META:** “*Dinamizar 20 Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Vincular 43.000 mujeres en sus diversidades a procesos de promoción, reconocimiento y apropiación de derechos, a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*”, se ejecutó a través de 5 contratos, por valor de \$231.6 millones; suscritos finalizando la vigencia 2016, por valor de \$231.6 millones. Según SEGPLAN la magnitud programada se cumplió 100%, lo recursos asignados \$1.965 millones, ejecuto \$1.410 millones (95.65%). Situación que genera incertidumbre al organismo de control fiscal, toda vez que quedó en reserva presupuestal, como es el caso del contrato interadministrativo 492/16 suscrito con la Universidad Nacional, para capacitar la planta temporal de ochenta (80) servidoras/res públicos, que a marzo de 2017, no habían terminado de posesionarse. Restándole gran importancia a la misión, visión, y objetivos de la SDMujer y a los lineamientos establecidos en el Decreto Distrital 527 de 2014 y los Acuerdos Distritales 583 y 584, junto con las Resoluciones 489 y 492 de 2016 emitidas por la misma entidad.

**META:** “*Realizar 20.000 orientaciones y asesorías jurídicas a mujeres víctimas de violencia a través de Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*”, se ejecuta mediante la suscripción de ochenta y cuatro (84) contratos de prestación de servicios, por valor de \$715.3 millones. A diciembre 31, según SEGPLAN la magnitud se sobre-ejecutó 100.80%; mientras lo asignado \$730 millones, ejecutó \$688 millones (94.31%).

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**META:** *“Realizar 30.000 orientaciones psicosociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres”*, reporta la suscripción de un contrato por \$14.6 millones. A diciembre 31 el SEGPLAN reporta una magnitud de 2.500 ejecutó física 2.116 (84.64%); le asignaron \$524 millones, ejecutó \$63 millones, apenas un 12.09%.

**META:** *“Realizar 1 estrategia para el fortalecimiento de los Comités Operativos Locales de Mujer y Género y Consejos Locales de Mujeres”* se suscribieron dos (2) contratos por valor de \$9.9 millones. Acorde a SEGPLAN la magnitud establecida se cumplió al 100%: le asignaron \$159 millones, ejecutó \$124 es decir un 78.30% a 31 de diciembre.

Proyecto **1067:** *“Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”* La SDMujer como entidad encargada de promover la garantía de los derechos de las mujeres desde sus diversidades, debe generar los mecanismos que promuevan la adopción de la PPMYEG en todo el territorio distrital y contribuir a hacer efectivos cada uno de los derechos priorizados en el PIOEG, así como materializarlos a través de recomendaciones y estrategias para que los diferentes programas y políticas aborden el tema.

El objetivo General del proyecto es contribuir en la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad de género, en el ejercicio de derechos de las mujeres en la ciudad de Bogotá, urbana y rural, en los diferentes niveles de la Administración Distrital a través del desarrollo de acciones afirmativas, la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas y sus instrumentos atendiendo los enfoques de género, diferencial y derechos de las mujeres, para el periodo 2016-2020. En los objetivos específicos se destaca:

Promover la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género 2017-2030 con los Sectores de la Administración Pública del D.C.

Contribuir de forma efectiva a la garantía integral de los derechos de las mujeres que se encuentran en situación de prostitución, a través de la formulación e implementación de la Política Pública sobre Prostitución en Bogotá.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Incorporar el enfoque de derechos de las mujeres, de género y diferencial en el ciclo de la planeación en los diferentes niveles de la Administración Distrital a través de los Planes Sectoriales de Transversalización.

Contribuir al avance de condiciones y desarrollo de capacidades de las mujeres en sus diversidades a través de acciones afirmativas que amplíen las oportunidades de acceso y uso de los recursos en el ejercicio de los derechos sociales, ambientales, culturales y económicos.

La población beneficiada directa, no se precisa con cifras, queda abierta, lo que impide a posterior medir realmente si se cumplió o no con la población focalizada.

Descripción del proyecto, se contempla procesos de asistencia técnica a los diferentes sectores de la administración para el diseño, implementación y seguimiento y evaluación de la herramienta de transversalización de los enfoques de la PPMYEG, en los 14 sectores del D.C., la SDMujer, contará con un equipo técnico de diez (10) profesionales para brindar la asistencia técnica intersectorial, en la elaboración de los respectivos planes sectoriales de transversalización.

**META:** *“Formular y acompañar técnicamente un plan de igualdad de oportunidades para su implementación”* se suscribieron veintitrés (23) contratos por valor de \$145.4 millones. El reporte de SEGPLAN a 31 de diciembre, magnitud cumplida al 100%; recursos programados \$719 millones, ejecutado \$125 millones, ejecución de apenas un 17.32%.

**META:** *“Asesorar 13 Planes sectoriales de transversalización para la igualdad de género”* se suscribieron diez y siete (17) contratos por valor de \$194.1 millones. A diciembre 31 la magnitud fue del 100%, en tanto que en la asignación de \$185 millones, se ejecutaron 184 (99.70%).

**META:** *“Ejecutar 5 proyectos con acciones afirmativas en el ejercicio de los derechos en el marco del PIOEG y DESC de las mujeres en su diversidad”*, se suscribieron veintiún (21) contratos por valor de \$882.6 millones. A diciembre 31 la magnitud se reporta al 100%, con recursos asignados \$600 millones, ejecutados al 100%.

**META:** *“Sensibilizar a 5.400 personas en ejercicio de prostitución en derechos humanos, desarrollo personal y salud”*, se suscribieron cuatro (4) contratos por valor de \$56.4

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

millones. A diciembre 31 SEGPLAN refleja una magnitud sobre-ejecutada de 110%. Con asignación de \$166 millones y ejecutados \$93 millones (56.18%).

**META:** *“Operar 2 casas de todas para la atención integral a mujeres en ejercicio de prostitución”*, se suscribieron ocho (8) contratos por valor de \$61.6 millones. La magnitud se registra 100%, recursos asignados \$574 millones, ejecutados \$549 millones 95.58% a diciembre 31, según SEGPLAN.

**META:** *“Implementar 1 estrategia pedagógica de masculinidades”*, se suscribieron cuarenta y tres (43) contratos por valor de \$338.4 millones. A diciembre 31 la magnitud reportada fue del 90% con asignación de \$128 millones ejecutados \$97 millones (75.90%).

**META:** *“Asesorar 10 instancias y espacios de participación distrital que realizan acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo a las políticas públicas”*, se suscribieron tres (3) contratos, prorrogados y adicionados por valor de \$63.5 millones. Magnitud al 100%, recursos asignados \$17 millones ejecutados al 100% a diciembre 31 según Segplan.

**META:** *“Fortalecer 500 mujeres que participan en instancias distritales”*, se suscribieron diez (10) contratos por valor de \$21.9 millones. A diciembre 31 la magnitud capacitada ascendió a 328 (65%); la asignación \$191 millones, ejecutados al 100%, de acuerdo con SEGPLAN.

Adicionalmente, se registran trece (13) contratos, que generan incertidumbre ya que se encuentran en relación detalle de contratos, pero no está registrada en el plan de acción del proyecto, y como se puede evidenciar en las metas las cifras entre lo reportado en la contratación por metas, lo asignado y ejecutado según SEGPLAN difieren notablemente.

Proyecto **1068:** *“Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”*, se justifica este proyecto frente a la persistencia de obstáculos en materia de atención y protección frente a las violencias contra las mujeres y con respecto al goce efectivo de sus derechos, es evidente que éstos impactan sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia y evidencian la falta de garantías para el ejercicio del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. Por su parte, se trata de debilidades institucionales para brindar una atención adecuada, oportuna

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

y eficaz a las mujeres víctimas de violencias en términos de la cualificación de servidores y servidoras frente a la normatividad vigente para la garantía del derecho, las fallas en la atención, así como la existencia de vacíos normativos que impiden una adecuada atención a las violencias, entre otros. Adicionalmente, el acceso a la justicia se ve limitado a las mujeres por la persistencia de prejuicios y estereotipos que naturalizan las violencias contra las mujeres y que conllevan incluso a la revictimización o a mantener en riesgo su vida e integridad física, emocional y psicológica.

Dentro de los objetivos general , **implementar**<sup>80</sup> el Sistema, Orgánico, Funcional, Integral y Articulador –SOFIA y específicos: atender, proteger, fortalecer las capacidades institucionales y desarrollar acciones locales, de manera integral para proteger, atender, prevenir frente a las violencias contra las mujeres en el D.C. Se presentan tres (3) planteamientos y selección de alternativas de solución.

Desarrollar una estrategia integral para la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia en correspondencia con lo dispuesto en el Decreto 166 de 2010 y los Acuerdos 421 de 2009 y 490 de 2012, atendiendo particularmente a la necesidad de favorecer en la ciudad, a través de la prestación de servicios de orientación e información, acompañamiento psicosocial y asesoría socio-jurídica desde un enfoque de derechos de las mujeres, género y diferencial. Esta iniciativa convoca operativamente el quehacer de las CIOM, las Casas Refugio, las Casas de Justicia y las Comisarias de Familia, la Línea Púrpura Distrital y las Unidades Móviles de acompañamiento psicosocial. De igual manera implica la transversalización del enfoque de derechos de las mujeres en el D.C., particularmente en el marco del derecho a una vida libre de violencias

Diseñar, orientar y realizar el fortalecimiento de capacidades en materia de respuesta institucional para la protección, atención, prevención e información frente a las violencias contra las mujeres. Este ejercicio significa a nivel local y distrital, a través de la implementación del Sistema Orgánico Funciona, Integral y Articulador “SOFIA”. Esta estrategia implica no sólo el desarrollo de ejercicios de sensibilización, capacitación o formación a servidores y servidoras con competencias en materia del derecho a una vida libre de violencias, sino también el seguimiento y monitoreo de la respuesta efectiva, oportuna y en los criterios que

---

<sup>80</sup> **Implementar**, -sinónimos realizar, efectuar, hacer-, contraponiéndose al hecho de que el sistema fue creado mediante Acuerdo del Concejo No. 421 de 2009.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

indica la ley para garantizar la no re victimización y la atención adecuada a las mujeres víctimas de violencias.

Con ello se espera alcanzar la efectiva restitución del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, con oportunidad, celeridad y efectividad en la intervención institucional, el fortalecimiento de las capacidades como criterios que posibilitan generar condiciones favorables a la superación de la desigualdad y la segregación social y que contribuyen al fortalecimiento de la confianza de las ciudadanas en las instituciones competentes frente a la garantía y reconocimiento de sus derechos humanos.

Dinamizar y acompañar el desarrollo de acciones en materia de seguridad para las mujeres en las localidades de Bogotá, a partir del fortalecimiento continuo de los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres como espacio interinstitucional que aborda la agenda de seguridad local desde los derechos de las mujeres, el enfoque de género diferencial, con el objetivo de disminuir los niveles de violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como el privado, se constituye la instancia local para el desarrollo de acciones de prevención, atención, protección y seguimiento y evaluación local de las violencias contra las mujeres.

Así mismo, involucra acompañar, dinamizar, orientar y hacer seguimiento a la implementación de los Planes Locales de Seguridad para las Mujeres, como herramienta de coordinación y planeación de acciones para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Lo anterior se da en cumplimiento de las obligaciones del Estado, a través de los Acuerdos 421 de 2009, *“Por el cual se ordena la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia y se dictan otras disposiciones”*, y el Acuerdo 526 de 2013 *“Por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer”*, avanza en la concreción del principio de coordinación interinstitucional para garantizar una respuesta integral en materia de prevención y atención integral a las violencias contra las mujeres, toda vez que el Sistema Distrital de Protección Integral SOFIA, desarrolla la estrategia Interinstitucional de prevención de las violencias y atención a las mujeres víctimas de violencias de género en Bogotá, desde los derechos de las mujeres, género y diferencial y propende por la restitución prioritaria de los derechos vulnerados a las mujeres y la garantía del ejercicio pleno de su ciudadanía.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Población directamente beneficiada: 3.200 personas acogidas en Casas Refugio: mujeres, sus hijos e hijas y demás personas a cargo; 16.667 mujeres víctimas de violencias atendidas a través de la oferta institucional de la SDMujer; 2.000 mujeres a las que se les brinda acompañamiento y atención psicosocial a través de unidades móviles; 10.000 mujeres orientadas y atendidas a través de la línea púrpura distrital 3.000 mujeres a las que se les brinda orientación y asesoría sociojurídica así como representación jurídica en los casos requeridos.

El planteamiento y selección de alternativas de solución, junto con la población directamente beneficiada, no está coherente con los datos aportados por la SDMujer, *“La población de mujeres de la ciudad es equivalente al 16.7% de la población total de mujeres de Colombia (4.068.770)”*<sup>81</sup>, ni con la profusa normatividad emitida, internacional, nacional y distritalmente frente a este flagelo social que azota a Colombia y en particular a Bogotá, donde según el Instituto Nacional de Medicina Legal los índices de violencias contra la mujer aumentaron en un 15% durante los primeros 9 meses del año 2016<sup>82</sup>, ni con los proyectos estratégicos *“Bogotá Mejor sin violencias contra las mujeres”* y *“Bogotá territorio seguro para las mujeres”*. Lo que permite inferir, que en la prefactibilidad del proyecto se admite el ensayo y error, pero en la situación social y real de violencia contra la mujer en el país y la ciudad, es inadmisibles y no se compadece con la realidad, máxime si se trabaja a nivel de territorialización, sectorialidad e intersectorialidad con enfoque de género.

**META:** *“Atender 16.667 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la SDMujer”*, suscritos ocho (8) contratos por valor de \$110 millones. Se estableció una magnitud de 2.267 alcanzó 1.969 (86.85%) de ejecución, se le asignaron \$203 millones, ejecutados \$150 millones (73.99%) a 31 de diciembre acorde a SEGPLAN.

**META:** *“Capacitar 5000 servidoras y servidores profesionales en derecho en temáticas de mujer y género”*, se suscribieron dos (2) contratos por valor de \$46.5 millones, magnitud 100 realizada 89 cumplida 89.0%, presupuesto asignado \$18 millones ejecutó \$14 millones (82.10%) según SEGPLAN a 31 de diciembre.

---

<sup>81</sup> SDMujer, proyecto 1070 Gestión del conocimiento con enfoque de género en el D.C., punto 6. Población Directamente Beneficiada

<sup>82</sup> [www.eltiempo.com/bogotá/cifras](http://www.eltiempo.com/bogotá/cifras) de violencia contra la mujer en Bogotá 2016, Redacción El Tiempo, 24 de noviembre de 2016.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**META:** *“Fortalecer 5000 servidores y servidoras con responsabilidad en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y lucha contra el machismo”, en la contratación a metas se reporta en cero (0), en SEGPLAN magnitud cumplida al 100%, presupuesto asignado \$178 millones y ejecutados \$174 millones (97.93%).*

**META:** *“Brindar 1 lineamiento técnico en la formación del 100% de los servidores y servidoras de entidades distritales con competencia en prevención e investigación judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres”, para su realización se suscribieron cuatro (4) contratos por \$37 millones. La magnitud se cumplió al 100%, presupuesto asignado por \$49 millones se ejecutó al 100%, a 31 de diciembre acorde a SEGPLAN.*

**META:** *“Realizar un proceso de fortalecimiento y seguimiento a la implementación del SOFIA”, se adelantó la suscripción de cinco (5) contratos por \$52.6 millones, en SEGPLAN se reportó a 31 de diciembre la magnitud cumplida al 100%, los recursos asignados \$152 millones, ejecutados \$148 millones (97.35%).*

**META:** *“Realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la línea Púrpura”, para la realización se suscribieron diez (10) contratos por \$101.8 millones, a 31 de diciembre en SEGPLAN la magnitud programada 6.250 la ejecutada 3.035 (48.56%), sin embargo el presupuesto asignado \$115 millones y ejecutados \$114 millones (99.22%).*

**META:** *“Proteger 3.200 personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo) a través de Casas Refugio, de manera integral”, se adelantaron treinta y cinco (35) contratos por \$4.102 millones, trece (13) fueron adicionados y prorrogados. SEGPLAN consolida a 31 de diciembre una magnitud programada de 400 ejecutada 448 (112%), asignación presupuestal \$4.108 millones, ejecutados \$4.094 millones (99.64%).*

**META:** *“Realizar 35.000 orientaciones y asesorías jurídicas a través de escenarios de Fiscalías (CAPIF, CAVIF y CAIVAS) y Casas de Justicia”, se hicieron once (11) contratos, dos (2) adicionados y prorrogados por \$186.5 millones. Magnitud programada 1.875, ejecutada 1.468 (78.29%), recursos asignados \$163 millones, ejecutados \$162 millones (99.64%) a 31 de diciembre.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**META:** *“Representar 1.000 casos jurídicamente, de violencias contra las mujeres en el D.C.”* suscritos diez y nueve (19) contratos de apoyo –OPS-; diez y ocho (18) prorrogados y adicionados por total de \$555.9 millones. SEGPLAN alcanzó magnitud programada de 125, ejecutada 95 (76%) recursos asignados \$512 millones, ejecutados al 100% a 31 de diciembre.

**META:** *“Diseñar e implementar 1 protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el sistema Transmilenio”* en la relación de contratación por metas se registra veinte (20) contratos, uno prorrogado y adicionado en total \$149 millones, no obstante, SEGPLAN reporta cero (0) magnitud y ejecución a 31 de diciembre.

**META:** *“Sesionar 20 Consejos Locales de Seguridad para las mujeres de manera continua”*, suscritos veinte (20) contratos por valor de \$137 millones. A 31 de diciembre SEGPLAN muestra una magnitud de 20 alcanza 100% y una asignación presupuestal de \$154 millones, ejecutados \$152 millones (98.82%).

**META:** *“Implementar 20 planes locales de seguridad para las mujeres a través de la dinamización de acciones”*, se presentan veintiséis (26) contratos por \$197.7 millones. Reportado en SEGPLAN a 31 de diciembre magnitud de 20 (100%) y asignación presupuestal \$154 millones, ejecutados \$152 millones (98.82%).

**META:** *“Diseñar 1 modelo de acogida para mujeres víctimas de trata de personas”*, esta meta se encuentra en la relación detalle de contrato, con cuatro (4) contratos por \$200 millones, pero no se registra en el plan de acción, ni en SEGPLAN.

**META:** *“Operar 1 Sistema Integrado de Medición Oficial de las Violencias contra las Mujeres en el D.C.”*, esta meta se encuentra en el plan de acción, pero no muestra ninguna información ni ejecución.

**META:** *“Diseñar e implementar 1 campaña prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad”*. Se reporta en SEGPLAN a 31 de diciembre magnitud cumplida al 100% recursos asignados \$12 millones y ejecutados al 100%, sin observarse contratación en esta meta.

Con lo descrito deja ver, que se transgrede lo regulado en el artículo 3, literales k) y l) de la Ley 152 de 1994, y el artículo 2, literales a) y b) y artículo 4 literal e) de la Ley 87 de 1993, artículo 8 de la Ley 42 de 1993, literales c), d), f) y g), del artículo

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3 del Acuerdo del Concejo Distrital No. 12 del 9 de septiembre de 1994 y el parágrafo 1 del artículo 7 y artículo 13 del Decreto 449 de 1999; numerales 1 y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Ley 1257 de 2008, Acuerdo 583 y 584 de 2015 y Acuerdo 645 de 2016.

Todos los aspectos anteriormente descritos, son ampliamente coincidentes y se reflejan en los informes de auditoría de regularidad de la Contraloría de Bogotá en las pocas vigencias que lleva funcionando el sector y la SDMujer, para defender los derechos de las mujeres, tolerando el bajo cumplimiento de los objetivos y las metas para que flagelos como la violencia contra la mujer vayan en ascenso; no obstante la excesiva normatividad, se está acrecentando la violencia contra la mujer y el feminicidio según cifras y datos presentados por el Instituto Nacional de Medicina Legal, sin que el Estado asuma el papel que le impone la Constitución Colombiana.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluadas las precisiones que hace el sujeto de control, frente a la observación de la población beneficiada directa, manifiesta *“Meta No.6: Operar 2 Casas de todas para la atención integral a mujeres en ejercicio de la prostitución, es necesario precisar que no se cuenta con una programación de número puntual de mujeres a atender debido a que no existe un censo oficial específico para este tipo de población, que permita establecer magnitud total de mujeres a atender, adicional a que la característica de las mujeres en ejercicio de prostitución es de tipo flotante.”*, lo anterior, en consonancia con que en las demás metas que precisa se entra a enumerar una serie de instancias pero no se focaliza la población, conllevando a que lo que no se puede medir, tampoco se controla.

Respecto al reporte físico y presupuestal de la meta *“Formular y acompañar técnicamente un plan de igualdad de oportunidades para su implementación”*, aclara la administración que su *“(…)programación corresponde a una meta con anualización de tipo constante, en este sentido, para el cuatrienio, la Secretaría Distrital de la Mujer estará en constante implementación del mismo,(…)”*, *“ para la vigencia 2016, se finaliza la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades- PIOEG 2004 – 2016 e inicia el proceso de evaluación y formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2017-2030, y para las vigencia 2017, 2018, 2019 y 2020 la formulación y ejecución del nuevo PIOEG.”* Razones por las cuales *“...la planeación y programación de la meta para la vigencia 2016, se realizó un ejercicio de asignación de peso porcentual para el cumplimiento del 100% de la meta así, un 50% equivalente a la evaluación del PIOEG 2004-2016 y el otro 50% equivalente al acompañamiento técnico requerido para la implementación del PIOEG en los diferentes sectores para la vigencia 2016”* *“...,para el año 2016, el equipo de profesionales vinculados a través del proyecto de inversión 1067, continuó trabajando, en actividades*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*asociadas a la implementación como: asesorar técnicamente la incorporación del enfoque diferencial en la formulación del PIOEG, realizar monitoreo a las acciones concertadas del PIOEG y que son implementadas por parte de los sectores responsables, bajo las cuales, se realizó un proceso de acompañamiento y asesoría técnica a personas responsables de los sectores, destacando la realización de sensibilizaciones sobre la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género y de los instrumentos que de ella se derivan, toda vez que en la mayoría de sectores se dio cambio de referentes o del nivel directivo.”*

A la vez que para realizar la META: *“Fortalecer 500 mujeres que participan en instancias distritales”*, la administración aclara: *“Esta es una meta compartida entre la Subsecretaría de Políticas de Igualdad y la Dirección de Enfoque Diferencial...”* *“En este sentido, se aclara que se presentó una inconsistencia en la información reportada para el seguimiento al avance y cumplimiento de la meta. Por tal razón la sumatoria de mujeres fortalecidas desde los espacios distritales en el documento de seguimiento al Plan de Acción del proyecto 1067 a diciembre de 2016 y la reportada en SEGPLAN, es menor al número de mujeres fortalecidas por la entidad para este año”* Implicando que lo observado se acepta por la SDMujer.

▪ **DEL PROYECTO 1068**

*“META: “Fortalecer 5000 servidores y servidoras con responsabilidad en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y lucha contra el machismo”*

*“Al revisar el archivo Detalle contratos, metas y proyecto, solicitado por el ente de control por medio de radicado SDMujer No. 1-2017- 0431, en el que se evidencia que cualquiera de las dos denominaciones asociadas a la contratación por metas reporta ejecución con corte a 31 de diciembre de 2016.”*

No es de recibo la respuesta, y sigue siendo poco confiable la información.

*“META: “Realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la línea Púrpura”*

*Si bien se han reconocido dificultades para atender la demanda debido a la infraestructura tecnológica con que cuenta la línea de atención telefónica, se adelantaron esfuerzos durante la vigencia 2016 para garantizar la atención a 3.035 mujeres por medio de la Línea Púrpura. En este marco, se hace necesario resaltar que los contratos corresponden a prestación de servicios profesionales requeridos para garantizar el personal necesario para la atención de la línea, lo cual da cuenta*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de la ejecución presupuestal y de la magnitud ejecutada. La administración acepta lo observado.

*“META: “Diseñar e implementar 1 protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el sistema Transmilenio”.*

Se acepta parcialmente la explicación, sin embargo, la información no es confiable.

*“META: “Diseñar 1 modelo de acogida para mujeres víctimas de trata de personas”.* La administración expone: *“Respecto a la meta señalada por el ente de control, se debe aclarar que, en el Plan Distrital de Desarrollo pasado, denominado “Bogotá Humana”, se encontraba como meta asociada al proyecto 931. En el Plan Distrital de Desarrollo vigente “Bogotá Mejor para Todos” ya no se encuentra a nivel de meta, sino a nivel de actividad en el marco de la meta “Atender 16.667 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la SDMujer, particularmente en el marco de las estrategias de atención y acompañamiento psicosocial y sociojurídico”. “Así mismo indicar que en el archivo Detalle contratos, metas y proyecto, aparecen (2) procesos contractuales asociados a nivel de actividad, que a su vez responde a la meta “Atender 16.667 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la SDMujer, particularmente en el marco de las estrategias de atención y acompañamiento psicosocial y sociojurídico”.*

No es de recibo la respuesta, sigue siendo inconsistente la información, no aclara lo observado.

*“La meta “Operar 1 Sistema Integrado de Medición Oficial de las Violencias contra las Mujeres en el D.C.”, incluida en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, no tiene programado el inicio de su ejecución hasta el año 2017 por lo cual no contiene información ni ejecución registrada en el informe SEGPLAN - Componente de inversión, ni en el plan de acción del proyecto.”*

Se acepta parcialmente la respuesta, dado que uno de los escenarios donde más se ejerce violencia contra la mujer, es el espacio público y en particular en el Sistema Integrado de Transporte TRANSMILENIO, siendo meta plan, de ahí que no se entiende la no programación y ejecución en el 2016.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*“META: “Diseñar e implementar 1 campaña prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad”.*

Aclara la administración: *“Respecto a la observación y revisada la información de registro presupuestales a través del aplicativo PREDIS, se refleja el Contrato No. 476 suscrito con Corporación Casa Ensemble, del cual, se asignó el valor de \$11.960.000 a la meta **“Diseñar e implementar 1 campaña prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad”** y con el cual se avanzó en el cumplimiento de esta meta en la vigencia 2016. En este sentido, durante los meses de noviembre y diciembre, en el marco de los Planes Locales de Seguridad para las Mujeres se llevaron a cabo actividades cuyo objetivo fue la conmemoración del 25 de noviembre, articuladas con la agenda de los distintos proyectos y dependencias de la SDMujer. Estas actividades se ubican en las líneas de acción: Recuperación física y resignificación simbólica de lugares inseguros en el espacio público para las mujeres, Diseño, implementación y evaluación de estrategias de formación y comunicación que garanticen el uso goce y apropiación de los espacios públicos por parte de las mujeres, Diseño e implementación de estrategias que permitan la identificación y caracterización del feminicidio en el ámbito local y Diseño, implementación y evaluación de estrategias de empoderamiento de las mujeres y el reconocimiento social e institucional de su autonomía. Las actividades se basaron en acciones con las mujeres y entidades locales de autocuidado, foros y conversatorios sobre violencias y feminicidio, marchas, movilizaciones y recorridos, tomas culturales y artísticas, y se desarrollaron en las veinte localidades del Distrito Capital.”* No es de recibo la respuesta, porque en lo local es muy poca y escasa participación de la población y poco notorio el trabajo de las referentes en las CIO.

▪ **DEL PROYECTO 1069**

*“META: “Dinamizar 20 Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Vincular 43.000 mujeres en sus diversidades a procesos de promoción, reconocimiento y apropiación de derechos, a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. No es de recibo la respuesta, toda vez que guarda plena correspondencia con el hallazgo 2.1.3.25. Lo que se refuerza, con la aclaración presentada por el sujeto de control “Asimismo, se debe mencionar que en cumplimiento del Acuerdo Distrital 583 de 2015, las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres debe prestar el servicio de orientación psicosocial, el cual se encuentra a cargo de las psicólogas que hacen parte de la Planta temporal en mención, lo cual presupuestalmente implica que la ejecución de los recursos asociados a la meta se originó a partir de la posesión de las profesionales y consecuente causaciones de nómina mensual. Lo anterior implicó la no ejecución total de los recursos inicialmente programados para la meta para la vigencia 2016.”* Lo que a su

vez permite inferir que durante un período de casi cinco (5) meses, no se prestó este servicio a la población afectada.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será remitido a la Personería de Bogotá y debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

## **Balance Social**

Tanto en el informe de gestión como de balance social de la SDMujer, no se encuentra que se logre avanzar en los principios de territorialización, intersectorialidad e intrasectorialidad, coordinación y concurrencia, con los sectores central, descentralizado y de localidades del Distrito Capital y que realmente se logre progresar en atender de fondo las PPMYEG y PIOEG, lo que se refleja no sólo en los escasos recursos asignados, sino en la ineficaz e ineficiente ejecución de los mismos, al no tener claramente definida la población objetivo a beneficiar con cada uno de los proyectos a cargo; que permita que los indicadores establecidos se puedan medir adecuada y oportunamente.

## **2.3 CONTROL FINANCIERO**

### **2.3.1 Estados Contables**

Con el fin de emitir opinión sobre la razonabilidad de las cifras en los Estados Contables presentados por La Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer, con corte a 31 de diciembre de 2016 y conceptuar sobre el Sistema de Control Interno Contable de conformidad con las normas de contabilidad prescritas por la Contaduría General de la Nación y demás disposiciones vigentes, se desarrollaron los procedimientos contemplados en los respectivos programas de auditoría, para lo cual se aplicaron técnicas de auditoría, dirigidas a determinar si éstos reflejan los hechos económicos, financieros y sociales en forma oportuna y útil. De acuerdo a la evaluación realizada se observó que:

La Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer a diciembre 31 de 2016, presentó activos totales por valor de \$4.042.746.214 que comparado con la vigencia inmediatamente anterior (\$4.219.472.134) muestra una disminución en cuantía de



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

\$176.725.920 que representa el 4.18%, presentó pasivos totales por la suma de \$3.644.322.051, que comparados con los del año 2015 (\$3.099.920.245), aumentaron en 17.58% es decir, en \$545.031.806.

Como resultado del análisis y verificación de los registros contables y la aplicación de procedimientos de auditoría generalmente aceptados, se tomó como muestra algunas cuentas de los estados contables, encontrando lo siguiente:

Activos

Propiedades Planta y Equipo

En esta denominación se incluye las cuentas que representan el valor de los bienes tangibles de propiedad de la entidad que se utilizan en la administración y prestación de servicios de la misma. A diciembre 31 de 2016, el grupo de Propiedad, Planta y Equipo reflejó un saldo de \$1.228.654.720, con una participación del 30.39% del total del Activo (\$4.042.746.214), siendo la cuenta Equipo de comunicación y computación la más representativa con un 57.30% seguido muebles y enseres y equipo de oficina 20.49% como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 69**  
**CONFORMACIÓN DE LA CUENTA PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPOS**

Cifras en pesos

Código	Descripción	Saldo Dic 31/2015
<b>16000</b>	<b>PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPOS</b>	<b>1.228.654.729</b>
163500	Bienes muebles en Bodega	110.632.841
163700	Propiedades planta y equipo. No explotad.	26.787.417
165000	Redes, líneas y cables	0
166500	Muebles y Enseres y Equipo. de Oficina	875.040.200
167000	Equipo de Comunic. y Computación	1.570.237.786
167500	Equipo de Trasp. Tracc. Y Elevación	191.107.560
168500	Depreciación Acumulada	-1.545.151.075

Fuente: Estados contables a diciembre 31 de 2016

El 29 de diciembre de 2016, la Secretaría de la mujer expide la Resolución No. 596 “Por la cual se ordena la baja definitiva de bienes muebles de los inventarios de la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Secretaría de la Mujer, con destino a ser ofrecidos en enajenación a título gratuito a otras entidades estatales” el cual dio como resultado la disminución en los saldos de algunas cuentas que por la baja de bienes inservibles y servibles no utilizados en cuantía de \$10.026.450 y \$7.093.908 respectivamente, para un total \$17.120.358. Cabe resaltar que no obstante lo anterior a la fecha de realización de la presente auditoría los elementos dados de baja aún se encuentran ubicados en las instalaciones de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Verificados selectivamente los registros que afectaron esta cuenta se concluye que su saldo a diciembre 31 de 2016, se encuentra razonablemente determinado.

### Cuentas por Pagar

Esta cuenta incluye las obligaciones que la entidad contable pública adquiere con terceros, relacionados con las operaciones que llevó a cabo en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. A diciembre 31 de 2016 presentó un saldo de \$2,479,231,527.00 que comparado con los \$1,924,128,786.00 registrados en la vigencia 2015, refleja incremento del 28.85%.

**CUADRO 70**  
**CONFORMACION DE LAS CUENTAS POR PAGAR A DICIEMBRE 31 DE 2016**

Cifras en pesos

CÓDIGO	CONCEPTO	SALDO A 31/12/2016	SALDO A 31/12/2016	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
2400	CUENTAS POR PAGAR	2.479.231.527	1.924.128.786	555.102.741	28.85
2401	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	2.438.924.495	1.857.385.387	581.539.108	26.46
2425	ACREEDORES	2.405.476	3.424.090	-1.018.614	-29.75
2436	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	127.901.556	63.319.309	64.582.247	101.99

Fuente: Estados contables a diciembre 31 de 2016

Verificados selectivamente los registros que afectaron esta cuenta se concluye que su saldo a diciembre 31 de 2016, se encuentra razonablemente determinado.

## GASTOS GENERALES

Representa el valor de los gastos necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las labores administrativas de la entidad. Durante el periodo comprendido entre 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 los Gastos Generales se cuantificaron así:

**CUADRO 71**  
**CONFORMACIÓN DE LA CUENTA GASTOS GENERALES**

Cifras en pesos

Código	Descripción	Saldo Dic 31/2015
511100	GASTOS GENERALES	2.092.702.612
511113	Vigilancia y Seguridad	442.267.634
511114	Materiales y suministros	192.437.485
511115	Mantenimiento	34.993.051
511117	Servicios públicos	39.816.203
511118	Arrendamiento	513.994.240
511121	Impresos y Publicaciones, suscripciones y afiliaciones	42.417.735
511123	Comunicaciones y transporte	438.807.174
511125	Seguros generales	46.886.183
511146	Combustibles y Lubricantes	28.246.327
511150	Procesamiento de información	301.591.536
511190	Otros Gastos generales	11.245.044

Fuente: Estados contables a diciembre 31 de 2016

Verificados selectivamente los registros que afectaron esta cuenta se concluye que su saldo a diciembre 31 de 2016, se encuentra razonablemente determinado.

## GASTO PÚBLICO SOCIAL – DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL- asignación de Bienes y servicios

En esta denominación se incluyen las erogaciones realizadas con cargo al presupuesto de inversión, para el desarrollo, el bienestar y la participación de la comunidad en la gestión y el control de los recursos y bienes públicos. A diciembre 31 de 2016, esta cuenta se cuantificó en \$23.301.616.361, con una disminución del 24.10% con respecto al año inmediatamente anterior; siendo la más representativa la subcuenta Asignación de Bienes y Servicios con \$19.841.290.188.

Verificados selectivamente los registros que afectaron esta cuenta se concluye que su saldo a diciembre 31 de 2016, se encuentra razonablemente determinado.

## OPERACIONES RECÍPROCAS

### *2.3.1.1 Observación administrativa por falta de conciliación en operaciones recíprocas.*

*Análisis de la Respuesta:* Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

#### Control Interno Contable

De conformidad con la Resolución No. 357 de 2008 expedida por el Contador General de la Nación y el resultado de la aplicación del formulario No. 2 de la Contraloría General de la República acerca de la evaluación del control interno contable, se evidenció que la Entidad cuenta formalmente con una oficina de Contabilidad en cumplimiento del artículo 5º de la Ley 298 de 2000, tiene definido procesos y procedimientos, así mismo, lleva libros de contabilidad. En el área del activo realiza conciliaciones con las demás oficinas que le reportan información, cuenta con un inventario físico de sus propiedades, planta y equipo. En cuanto al área del pasivo se verificó selectivamente y se evidenció que las cuentas por pagar están debidamente respaldadas con sus correspondientes documentos soporte.

### *2.3.1.2 Hallazgo administrativo por pago sin el cumplimiento de requerimientos establecidos en el contrato No. 476 de 2016*

De conformidad con lo establecido en el literal a), numeral 1., de la cláusula quinta del contrato No. 476 de 2016 para efectuar el primer pago se debía hacer entrega, entre otros de un plan de trabajo con todas las actividades programadas que incluyera fecha, lugar de realización y obras artísticas preparadas, nombre y celular del responsable de la actividad. No obstante, el plan que aparece en el expediente contractual no contiene datos como, nombre y teléfono del responsable, en contravención con el literal e), del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

***Análisis de la respuesta:*** La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado toda vez que estos requisitos para el pago fueron pactados y legalizados con la firma del contrato, por tanto se configura como hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*2.3.1.3 Observación administrativa por falta de claridad en la imputación de las órdenes pago.*

**Análisis de la respuesta:** Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación en virtud que la Entidad realizó los ajustes una vez se comunicó el Informe Preliminar de estados contables.

**Concepto Control interno Contable.** No obstante las observaciones anteriores, una vez evaluados los componentes generales y específicos del control interno financiero, establecidos en el formulario No. 2, adoptado por la Resolución Orgánica 5993 de 2008, expedida por la Contraloría General de la República, se conceptúa que el control interno Contable de la Secretaría Distrital de la Mujer es “Confiable”.

### **Opinión sobre los Estados Contables**

En nuestra opinión, los estados contables de la Secretaría Distrital de la Mujer, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General de Nación.

## **3 OTROS RESULTADOS**

### **3.1 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL**

Producto de la evaluación del contrato de vigilancia No. 222 de 2016, celebrado entre la SDMujer y el contratista VIGÍAS DE COLOMBIA S.R.L. LIMITADA, se obtuvo Beneficio de Control Fiscal directo por concepto de servicios de vigilancia no prestados en la sede CSE - casa de todas del sur (Autopista Sur N° 52A-81), en los meses de agosto y septiembre de 2016, por valor de SIETE MILLONES CIENTO DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS (\$7.110.862) y descontado del último pago de los servicios de vigilancia de la sede CSE (centro), registrado en la factura

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

emitida por el contratista el 5 de junio de 2017. Lo anterior contenido en el hallazgo 2.1.3.23 del presente informe.

#### 4 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR ( En pesos )	REFERENCIACION				
1. ADMINISTRATIVOS	44	N.A	2.1.1.1	2.1.1.2	2.1.3.1		2.1.3.3
			2.1.3.4	2.1.3.5	2.1.3.6	2.1.3.7	2.1.3.8
			2.1.3.9		2.1.3.11	2.1.3.12	2.1.3.13
			2.1.3.14	2.1.3.15	2.1.3.16	2.1.3.17	2.1.3.18
			2.1.3.19	2.1.3.20	2.1.3.21	2.1.3.22	2.1.3.23
			2.1.3.24	2.1.3.25	2.1.3.26	2.1.3.27	2.1.3.28
			2.1.3.29	2.1.3.30	2.1.3.31	2.1.3.32	2.1.3.33
			2.1.3.34				
			2.1.4.1	2.1.4.2	2.1.4.3	2.1.4.4	
			2.2.1.1	2.2.1.2	2.2.1.3		
2. DISCIPLINARIOS	33		2.3.1.1	2.3.1.2	2.3.1.3		
			2.1.3.1	2.1.3.4	2.1.3.5	2.1.3.6	2.1.3.7
			2.1.3.12	2.1.3.13	2.1.3.14	2.1.3.15	2.1.3.17
			2.1.3.18	2.1.3.19	2.1.3.20	2.1.3.21	2.1.3.22
			2.1.3.23	2.1.3.24	2.1.3.25	2.1.3.26	2.1.3.27
			2.1.3.28	2.1.3.29	2.1.3.30	2.1.3.31	2.1.3.32
			2.1.4.3	2.1.4.4	2.1.3.34	2.1.3.9	2.1.3.11
2.2.1.1	2.2.1.2	2.2.1.3					
3. PENALES	N.A						
4. FISCALES	11	233.575.123	2.1.3.1	2.1.3.4	2.1.3.5	2.1.3.11	2.1.3.13
			2.1.3.17	2.1.3.18	2.1.3.20	2.1.3.28	2.1.3.32
			2.1.3.34				

## 5 ANEXOS

### ANEXO 1

#### HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES – ENFERMERIA-RED SALUD PUBLICA

Cifra en pesos

FECHA REPORTE DE LA INFORMACIÓN	NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	PROMEDIO MENSUAL
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE	011-16	ENFERMERO	2016-08-16	1. Días	45	\$ 3.551.844,00	\$ 2.367.896,00
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	013-16	ENFERMERO	2016-08-16	1. Días	45	\$ 3.551.844,00	\$ 2.367.896,00
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	8	ENFERMERIA	2016-08-12	1. Días	50	\$ 1.943.333,00	\$ 1.165.999,80
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0059	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0060	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0061	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

FECHA REPORTE DE LA INFORMACIÓN	NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	PROMEDIO MENSUAL
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0062	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0063	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0064	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0065	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0071	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0072	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	011-16	ENFERMERO	2016-08-16	1. Días	45	\$ 3.551.844,00	\$ 2.367.896,00
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	013-16	ENFERMERO	2016-08-16	1. Días	45	\$ 3.551.844,00	\$ 2.367.896,00
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR	8	ENFERMERIA	2016-08-12	1. Días	50	\$ 1.943.333,00	\$ 1.165.999,80

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

FECHA REPORTE DE LA INFORMACIÓN	NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	PROMEDIO MENSUAL
	OCCIDENTE E.S.E.							
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0059	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0060	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0061	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0062	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0063	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0064	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0065	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0071	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

FECHA REPORTE DE LA INFORMACIÓN	NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	PROMEDIO MENSUAL
2016-08-31	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0072	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 3.157.333,00	\$ 2.559.999,73
2016-08-01	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.	1288	PROFESIONAL EN ENFERMERIA	2016-08-01	1. Días	30	\$ 2.754.000,00	\$ 2.754.000,00
							<b>PORMEDIO TOTAL DEVENGADO</b>	<b>\$ 2.425.503,15</b>

Fuente: SIVICOF, SECOP

**HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES – AUXILIAR DE ENFERMERIA -RED SALUD PÚBLICA**

Cifra en pesos

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	VALOR PROMEDIO MENSUAL
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	2108	AUXILIAR ENFERMERIA	2016-08-01	2. Meses	2	\$ 2.500.000,00	\$ 1.250.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	017-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-16	1. Días	45	\$ 1.797.216,00	\$ 1.198.144,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	092-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	36	\$ 2.572.267,00	\$ 2.143.555,83
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	21	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-17	1. Días	15	\$ 830.034,00	\$ 1.660.068,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0054	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0055	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0056	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0057	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0058	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0066	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0067	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0068	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0069	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	VALOR PROMEDIO MENSUAL
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0070	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	095-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-01	1. Días	1	\$ 1.436.000,00	\$ 1.436.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	098-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-01	2. Meses	1	\$ 1.436.000,00	\$ 1.436.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	2108	AUXILIAR ENFERMERIA	2016-08-01	2. Meses	2	\$ 2.500.000,00	\$ 1.250.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	017-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-16	1. Días	45	\$ 1.797.216,00	\$ 1.198.144,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	092-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	36	\$ 2.572.267,00	\$ 2.143.555,83
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	21	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-17	1. Días	15	\$ 830.034,00	\$ 1.660.068,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0054	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0055	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0056	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0057	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0058	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0066	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0067	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0068	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	VALOR PROMEDIO MENSUAL
SUBRED INTEGRADA DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0069	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	0070	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-25	1. Días	37	\$ 1.652.667,00	\$ 1.340.000,27
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	095-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-01	1. Días	1	\$ 1.436.000,00	\$ 1.436.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	098-16	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-08-01	2. Meses	1	\$ 1.436.000,00	\$ 1.436.000,00
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	7413	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-11-11	1. Días	47	\$ 2.333.333,00	\$ 1.489.361,49
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	3088	AUXILIAR DE ENFERMERIA	2016-09-01	1. Días	30	\$ 1.216.000,00	\$ 1.216.000,00
<b>PORMEDIO TOTAL DEVENGADO</b>							<b>\$ 1.404.497,13</b>

Fuente: SIVICOF

HONORARIOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIOANLES –  
NUTRICIONISTA -RED SALUD PÚBLICA

Cifra en pesos

FECHA REPORTE DE LA INFORMACIÓN	NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	PROMEDIO MENSUAL
2016-02-29	Hospital Centro Oriente, II Nivel, E.S.E.	PP2016-109	PROFESIONAL UNI. NUTRICIONISTA	2016-02-03	1. Días	3	\$ 343.115,00	\$ 3.431.150,00
2016-05-31	Hospital San Blas, II Nivel, E.S.E.	110	NUTRICIONISTA	2016-03-30	1. Días	28	\$ 1.120.000,00	\$ 1.200.000,00
2016-02-29	Hospital Tunjuelito, II Nivel, E.S.E.	1221	NUTRICIONISTA-TERRITORIOS	2016-02-04	1. Días	20	\$ 2.366.308,00	\$ 3.549.462,00
2016-02-22	Hospital Centro Oriente, II Nivel, E.S.E.	PP2016-743	PROFESIONAL UNI. NUTRICIONISTA	2016-02-22	1. Días	54	\$ 6.594.183,00	\$ 3.663.435,00
2016-01-01	Hospital Pablo VI de Bosa I Nivel	1256	PROFESIONAL SALUD PUBLICA NUTRICIONISTA	2016-01-01	1. Días	30	\$ 3.431.000,00	\$ 3.431.000,00
							<b>PORMEDIO TOTAL DEVENGADO</b>	<b>\$ 3.055.009,40</b>

Fuente: SIVICOF, SIGESPRO, Consolidación equipo Auditor

ANEXO 2  
CUADRO COMPARATIVO OBLIGACIONES ENFERMERA CONVENIO Y CONTRATO

ESTUDIOS TECNICOS DEL CONVENIO	CONTRATO 1288 SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE ESE
1. Realizar la valoración del estado de salud de la mujer y su sistema familiar al ingreso de acuerdo con el formato establecido por la SDMujer.	1) Valoración médica.
2. Diseñar el Plan de Acción para la mujer y su sistema familiar formulando estrategias de intervención por ciclo vital, destinadas al mantenimiento de la salud de manera preventiva respecto a salud sexual y reproductiva, crecimiento y desarrollo, vacunación, cuidado oral y afectaciones de salud que puedan presentarse durante el periodo de acogida.	2) Reconocer los límites de su competencia y responsabilidad, recabando o realizando según sea el caso la interconsulta con otros niveles asistenciales o especialidades cuando la situación clínica así lo requiera;
3. Coordinar con el área de Trabajo Social la identificación de servicios en salud requeridos por las mujeres y su sistema familiar.	3) Atención al paciente según la necesidad del servicio en los servicios de pie-hospitalización, urgencia, APH;
4. Velar de manera permanente por la salud integral de las mujeres y su sistema familiar a quienes se presta el servicio de acogida remitiendo en casos de emergencia al servicio de salud requerido.	4) Clasificación triage cuando la necesidad del servicio lo requiera;
5. Asegurar el plan de atención en el área de primeros auxilios frente a la toma de medicamentos derivados de la atención e indicados por el o la profesional en medicina exclusivamente, a través de una fórmula médica.	5) Estabilización de pacientes críticos;
6. Orientar y/o acompañar a las mujeres y su sistema familiar en los trámites relacionados con citas médicas, hospitalización, interconsultas, adquisición de medicamentos, entre otros.	6) Realización de, maniobras básica y avanzada;
7. Dar cumplimiento a los parámetros de manejo integral de residuos peligrosos establecido de acuerdo con las normas legales vigentes.	7) Cumplimiento de los turnos establecidos por la institución de acuerdo a los cronogramas establecidos para el desarrollo de las actividades pertinentes con el objeto del contrato;
8. Coordinar con las áreas de Trabajo Social y Pedagogía la generación de espacios de sensibilización alrededor de la prevención y promoción en hábitos de vida saludable.	8) Diligenciar la historia clínica de acuerdo a la atención médica de cada paciente y sus otros componentes que hagan parte integral de la atención médica;



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

ESTUDIOS TECNICOS DEL CONVENIO	CONTRATO 1288 SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE ESE
9. Diligenciar los instrumentos de recolección de información propios del área, para construir la caracterización del área respecto a las mujeres y su sistema familiar que permita realizar una lectura de necesidades y particularidades para la generación de nuevas estrategias de acompañamiento integral en la Casa Refugio.	9) Realizar fórmula médica de acuerdo a la atención prestada a cada paciente;
10. Apoyar la proyección de las respuestas a los requerimientos y solicitudes de los organismos de control, entidades del sector público, privado y ciudadanía en general y de la SDMujer, de acuerdo a los términos y condiciones necesarias, con el fin de facilitar investigaciones, estudios y/o dar a conocer temas de competencia de su área Casa Refugio.	10) Velar por la oportunidad, la pertinencia, continuidad, seguridad, racionalización y resolutive de la atención médica;
11. Verificar y alimentar oportunamente el Sistema Misional de la SDMujer con la información del área, requerida por la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres de la SDMujer.	11) Diligenciamiento de los formatos institucionales de acuerdo al servicio;
12. Asistir a las reuniones programadas por la Coordinación técnica de la Casa Refugio, cuyo objetivo es realizar estudio de historia de vida de las mujeres y su sistema familiar, realizar la programación semanal y proyectar acciones de acompañamiento psicosocial por sistema familiar.	12) Cumplimiento del manual de bioseguridad en el servicio asignado;
13. Asistir a los talleres y/o actividades convocadas directamente por la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres de la SDMujer, que tengan como propósito fundamental, fortalecer su quehacer en Casa Refugio cuando se requiera.	13) Sensibilización en derechos y deberes en los pacientes;
14. Apoyar la elaboración del Informe de Egreso respectivo del área detallando el proceso realizado, avances, logros alcanzados y dificultades durante el tiempo de permanencia, además de los compromisos para desarrollar por seis (6) meses de seguimiento contados a partir del egreso de Casa Refugio.	14) Cumplir con los procesos procedimientos, guías, instructivos, formatos, protocolos que se requieran para el cumplimiento de las actividades;
15. Realizar con las auxiliares de enfermería actividades colectivas de promoción y prevención, en crecimiento y desarrollo, salud sexual y reproductiva, vacunación y hábitos de vida saludable.	15) Cumplir con las disposiciones respectivas de seguridad del paciente, confidencialidad de la información que maneja de acuerdo al desarrollo de las actividades;
16. Coordinar y realizar seguimiento a las acciones de acompañamiento en salud a las mujeres y su sistema familiar desarrollado por las auxiliares de enfermería.	16) Aplicar las políticas de calidad de la institución participando activamente en los procesos del sistema de gestión de calidad institucional;

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ESTUDIOS TECNICOS DEL CONVENIO	CONTRATO 1288 SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE ESE
17. Realizar reuniones con las auxiliares de enfermería con el objetivo de evaluar y retroalimentar el proceso individual y colectivo de las mujeres y su sistema familiar.	17) Las demás actividades que se requieran para el cabal cumplimiento del objeto contractual.
18. Coordinar con las áreas de psicología y nutrición los diferentes procesos relacionados con la salud integral de las mujeres y su sistema familiar ofrecidos por las Entidades de Salud.	
19. Coordinar con el <i>área de</i> nutrición el plan para acompañar a la mujer acogida, en el suministro de fórmula láctea a menores de un año.	
20. Responder por los equipos y demás elementos a su cargo e informar a la Coordinadora Administrativa sobre cualquier anomalía o deterioro que ellos presenten, solicitando su reposición o reparación si es necesario.	
21. Presentar informes técnicos parciales y consolidados según las categorías solicitadas o cualquier otro requerimiento de la SDMujer.	
22. Desempeñar las demás actividades acordes con su objeto contractual.	

Fuente: SECOP, SIVICOF.

**ANEXO 3**

**ANÁLISIS DE MERCADO  
PROMEDIO MENSUAL DEVENGADO AÑO 2014  
ENFERMERA**

Cifras en Pesos

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NÚMERO DEL COMPROMISO	OBJETO DEL CONTRATO	UNIDAD PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO EN PESOS	VALOR PROMEDIO MENSUAL
HOSPITAL CENTRO ORIENTE II E.S.E	PP719 DE 2014	ENFERMERA	DIAS	60	3,680,000	1,840,000
HOSPITAL CENTRO ORIENTE II E.S.E	485 de 2014	ENFERMERA	DIAS	30	2,204,800	2,204,800
HOSPITAL CENTRO ORIENTE II E.S.E	303 de 2014	ENFERMERA	DIAS	30	2,208,400	2,208,400
HOSPITAL BOSA II NIVEL	1125-2014	ENFERMERA	DIAS	30	1,952,427	1,952,427
HOSPITAL BOSA II NIVEL	1166-2014	ENFERMERA	DIAS	30	1,952,427	1,952,427
HOSPITAL BOSA II NIVEL	1094-2014	ENFERMERA	DIAS	30	1,914,144	1,952,427
					<b>PROMEDIO MENSUAL</b>	2,018,414

Fuente: Información SECOP