



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME PRELIMINAR DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER - SDMUJER

“Contratos liquidados durante la vigencia 2019”

CÓDIGO DE AUDITORÍA 39

Período Auditado 2019

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, D.C, diciembre 2020



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Andrés Castro Franco
Contralor de Bogotá D.C.

Patricia Duque Cruz
Contralora Auxiliar

Leydy Johana González Cely
Directora Sectorial Equidad y Género

Equipo de auditoría:

Jaison Julio López	Profesional Universitario 219-03 (E)
Carlos Alberto Silva	Profesional Universitario 219-01 (E)
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	Profesional Universitario 219-03
Emilia Torres Piñeros	Profesional Universitario 219-01
José David Guevara Villabón	Contratista de Apoyo
Angela Marcela Mesa Avella	Contratista de Apoyo
Nubia Yolanda Herrera Torres	Contratista de Apoyo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
3.1 Concepto del Control Fiscal Interno	11
3.2 Seguimiento al Plan de Mejoramiento	11
3.3 Resultados de la Auditoría practicada	11
3.3.1 Hallazgo Administrativo por no incluir dentro de los respectivos expedientes contractuales (fase pos contractual) las certificaciones de liberación de saldos expedidos por la Dirección Administrativa y Financiera de la SDMujer por concepto de recursos asignados no ejecutados en los contratos Nros 381 y 382 de 2018, 24, 143,195, 284, 289, 301, 311, 325, 336, 337, 338, 339, 340, 343 de 2019.	11
3.3.2 Hallazgo Administrativo por suscripción del Contrato 382 de 2018 que no corresponde a los objetivos y metas establecidas sustentadas en el Proyecto 1069 “Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”	18
3.3.3 Hallazgo Administrativo como consecuencia de las deficiencias en el desarrollo de la etapa precontractual, vulnerando los principios de Legalidad, Responsabilidad y Transparencia, derivando en una ejecución inadecuada de las condiciones previstas en la planeación y los procedimientos propios de la legalización de los contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión 339-2019, 343-2019 y 338 de 2019, al haber expedido el CDP y el CRP con anterioridad a la generación del Certificado de Insuficiencia de Personal y la formulación de los Estudios Previos.....	23
3.3.4 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, como consecuencia de la falta de supervisión sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en los Contratos 338 de 2019, 339-2019, 340 de 2019, 343-2019, por el incumplimiento al manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer, y de las normas que regulan los aportes a la seguridad social y el control que debían adelantar sobre los pagos mensuales.....	25



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.3.5 Hallazgo Administrativo, como consecuencia de falta de supervisión en la etapa contractual, específicamente en el último pago, al evidenciar la incoherencia entre los datos presentados en el Informe de Supervisión, y los reportados en el Reporte de Actividades presentado por el contratista. 29

3.3.6 Hallazgo Administrativo, como consecuencia de los errores evidenciados en la organización de los expedientes, sin tener en cuenta el principio del orden original determinado por la Ley General de Archivos en los Contratos 338 de 2019, 339-2019, 340 de 2019, 343-2019. 32

4.CUADRO CONSOLIDADO DE OBSERVACIONES DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO 37



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora

DIANA RODRÍGUEZ FRANCO

Secretaría Distrital de la Mujer

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69 76 Torre 1 Piso 9

Código Postal 111071

Ciudad

Referencia: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

Cordial saludo:

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

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

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

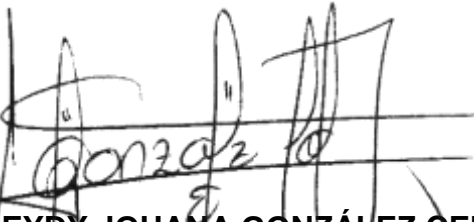
La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente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

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Auditoría de Desempeño adelantada a la Secretaría Distrital de la Mujer, vigencia 2019, conceptúa que la gestión de la muestra evaluada se seleccionó a partir de los contratos que se encuentran liquidados durante la mencionada vigencia. De la misma manera la evaluación de la gestión fiscal de la SDMujer se analizará a partir de las evidencias, registros, documentos y demás información que soporta el proceso auditado, así como el cumplimiento de los procedimientos, planes, programas y disposiciones legales, en que se respalda la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer.

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

Atentamente,



LEYDY JOHANA GONZÁLEZ CELY
Directora Técnica Sector Equidad y Género

Revisó: Leydy Johana González Cely
Directora Técnica Sector Equidad y Género
Elaboró: Equipo Auditor



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

En la evaluación de la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer se tendrá en cuenta a auditar los contratos liquidados durante la presente vigencia.

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección de Equidad y Género con base en las facultades constitucionales contenidas en los artículos 267 y 272 de la Carta Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011 y el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, practicará Auditoría de Desempeño a la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer, de los contratos liquidados durante la presente vigencia, en armonía con lo preceptuado en el artículo 4º de la Constitución Nacional.

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

De otra parte, para el desarrollo de la auditoría se dará cumplimiento a los lineamientos propuestos en las circulares 018 de 2019, 1 y 2 del 24 y 30 de enero del 2020 y los lineamientos del Proceso de Estudios de Economía y Política Pública-PEEPP y demás insumos que hacen parte del memorando de asignación.

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

Para cumplir el objetivo propuesto y en atención al memorando de asignación de la presente auditoría, el plan de trabajo se direcciona en revisar los contratos liquidados durante la vigencia 2019, y verificar en un control fiscal de integralidad la correcta y adecuada ejecución de sus recursos, enfocada principalmente a comprobar el estado del cumplimiento de sus metas e indicadores de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital *“Bogotá Mejor para todos.”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

MUESTRA DE AUDITORÍA

Gestión Contractual

La Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer para la vigencia 2019 contó con un presupuesto de **\$55.038.631.000** de los cuales se ejecutaron recursos por **\$54.061.216.226** para un porcentaje de ejecución del 98,2%, según información reportada el sistema PREDIS del Distrito.

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

CUADRO No.1
TIPO DE GASTO CONTRATACIÓN SDMUJER

Cifras en pesos

TIPO DE GASTO	CANTIDAD	VALOR CONTRATACIÓN
1. INVERSIÓN	404	\$25.967.355.804
2. FUNCIONAMIENTO	29	\$2.054.061.132
3. Otros	03	-
Total Contratación	436	\$28.021.416.936

Fuente: Sivicof-Cuenta rendida por SDMujer 2019

Los criterios para la determinación de la muestra fue seleccionar los contratos liquidados en la Vigencia 2019.

En este orden de ideas la muestra contractual corresponde a diez y seis (16) contratos cuyo valor asciende a setecientos cuarenta y ocho millones setecientos veinticinco mil cuatrocientos treinta y seis (\$748.725.436).

CUADRO No. 2
MUESTRA DE CONTRATACIÓN SDMUJER
VIGENCIAS 2019 Y 2020
NO. CONTRATO, TIPO DE CONTRATO, OBJETO, VALOR EN PESOS

Cifra en pesos

CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	NOMBRE CONTRATISTA	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
24	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las actividades precontractuales, Contractuales y pos contractuales que le sean asignados	15/01/2019	\$82.500.00	CAMILO ERNESTO QUIROGA MORA	HÉCTOR ALEJANDRO PELÁEZ FERNÁNDEZ	10/11/2020 al 20/11/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
143	Apoyar la coordinación de acciones que la Secretaría Distrital de la Mujer adelanta en el marco de la estrategia de transversalización de la PPMYEG”	25/01/2019	\$ 25.740.00	MARIA DEL PILAR CARMONA SUAREZ	LUISA FERNANDA VELASQUEZ GABANZO	10/11/2020 al 20/11/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
195	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las actividades precontractuales, contractuales y postcontractuales que le sean asignados	25/01/2019	\$39.600.00	CLAUDIA MARCELA ÁREVALO RODRIGUEZ	NUBIA YOLANDA HERRERA TORRES	10/11/2020 al 20/11/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
284	Apoyar a la Secretaría Distrital de la Mujer en el desarrollo de la Estrategia de Justicia de Género, en los tres niveles de atención del componente de Litigio de Género y Justicia Integral, desde el enfoque de derechos de las mujeres y perspectiva de género, en el territorio	08/02/2019	\$42.33.2000	DAIRA MABEL MUÑOZ MARTINEZ	EMILIA TORRES PIÑEROS	10/11/2020 al 20/11/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

289	Apoyar a la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de la Mujer en el desarrollo de las estrategias y procesos jurídicos a cargo de la Entidad	02/19/2019	\$ 59.740.000	HECTOR ALEJANDRO BARRAGAN CRUZ	ANGELA MARCELA MESA AVELLA	23/11/2020 al 16/12/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
301	Prestar los servicios para apoyar la gestión operativa de organización documental de los expedientes de la Secretaría Distrital de la Mujer que le sean asignados	25/02/2019	\$70.768.500	JORGE ENRIQUE FONSECA CABALLERO	LUISA FERNANDA VELASQUEZ GABANZO	23/11/2020 al 16/12/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
311	Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital	26/02/2019	\$43.500.000	YASMIN ALCIRA ULLOA POVEDA	NUBIA YOLANDA HERRERA TORRES	23/11/2020 al 16/12/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA
325	Prestar apoyo a la Dirección de Territorialización de Derechos y Participación para la articulación y seguimiento de las actividades desarrolladas en el marco de la promoción, reconocimiento y apropiación	13/02/2019	\$47.250.000	CAMILA SALAZAR LOPEZ	EMILIA TORRES PIÑEROS	23/11/2020 al 16/12/2020	JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA

Fuente: Aplicativo SivicoF



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Concepto del Control Fiscal Interno

En el control fiscal interno implementado por la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer, se evidencia que persiste deficiencia en la ejecución de los contratos, presentando omisión en los expedientes contractuales al no anexar las certificaciones de liberación de saldos por concepto de recursos asignados no ejecutados, asimismo los contratos no son acordes con las metas direccionadas de manera precisa a la misionalidad del Proyecto de Inversión 1069 “*Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*” lo cual se evidencia ausencia de supervisión, cuyo efecto se da por falta de mecanismos de seguimiento y control.

3.2 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

En cuanto al Plan de Mejoramiento no se realizará revisión del cumplimiento de las acciones respecto de los hallazgos presentados en el informe de Auditoría de Regularidad Código 35- vigencia 2019 y la Auditoría de Desempeño Código 36 vigencia 2019, Auditoría de Desempeño Código 37 vigencia 2019- Auditoría de Desempeño Código 38 vigencia 2019- PAD 2020, teniendo en cuenta que a la fecha no hay acciones que se encuentren cumplidas, toda vez que su plazo de cumplimiento es a diciembre de 2020.

3.3 Resultados de la Auditoría practicada

Los resultados de la auditoría practicada se describen a continuación, relacionados con el componente de Gestión Contractual.

3.3.1 Hallazgo Administrativo por no incluir dentro de los respectivos expedientes contractuales (fase pos contractual) las certificaciones de liberación de saldos expedidos por la Dirección Administrativa y Financiera de la SDMujer por concepto de recursos asignados no ejecutados en los contratos Nros 381 y 382 de 2018, 24, 143,195, 284, 289, 301, 311, 325, 336, 337, 338, 339, 340 y 343 de 2019.

DATOS DEL CONTRATO No. 337 - 2019

DATOS DEL CONTRATO No. 337 de 2019

CLASE DE CONTRATO: Prestación de Servicios Profesionales y de apoyo a la gestión de la entidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TIPO DE PROCESO: Contratación Directa (ley 1150 de 2007) CD-PS-337-2019	
DATOS DEL CONTRATISTA:	
NOMBRE DEL CONTRATISTA	Andrea Tilaguy Téllez
NIT CONTRATISTA	1032446966
OBJETO	“Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la línea Púrpura Distrital.”
RUBRO	Proyecto de Inversión 1068 “Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres”; Meta: realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la Línea Púrpura.
PERFECCIONAMIENTO	27/03/2019
FECHA DE INICIO	Acta de inicio del 01/04/19
FECHA DE TERMINACION	31 de diciembre de 2019
VALOR INICIAL	\$ 39.150.000 CDP No. 457 PPTO \$39.150.000 del 28/03/19
PLAZO DE EJECUCION	Hasta el 31 de diciembre de 2019
FORMA DE PAGO:	El valor del contrato suscrito se pagará en mensualidades vencidas cada una por valor de \$4.350.000 o equivalente a los días efectivamente prestados durante el periodo a cancelar, proporcional al valor mensual pactado.
CONTROL SOBRE LA EJECUCION	Directora de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia
FECHA DE LIQUIDACIÓN	13/12/2019

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

De acuerdo con la evaluación de los 16 contratos de prestación de servicios profesionales, servicios de apoyo a la gestión de la entidad (servicios administrativos), entre otros servicios, los cuales fueron objeto de la presente muestra de auditoría y verificada la información de la gestión contractual y pos contractual reportada en la Plataforma del Sistema de Contratación Pública – SECOP y en los respectivos expedientes contractuales; con el fin de examinar si los recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos invertidos, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica en los citados contratos, además validar y verificar si los recursos asignados y no ejecutados fueron objeto de liberación de saldos por parte de la entidad; a través de este análisis se pudo evidenciar la no existencia en los contratos arriba señalados, de los respectivos certificados de liberación de saldos por concepto de recursos no ejecutados durante la vigencia, que hacen parte viva del contrato y más aun de la etapa de terminación y liquidación.

Además de lo anterior, cabe agregar que la existencia y creación de un expediente contractual es el lugar donde se almacenen todos y cada uno de los archivos o documentos soportes de la ejecución de los contratos suscritos por las entidades públicas, dando cuenta de las evidencias de las diferentes fases o etapas del

contrato, partiendo de la precontractual, ejecución y pos contractual. Por lo anterior, una vez verificada la información suministrada por la SDMujer se pudo observar como ya se mencionó en párrafos anteriores la no existencia de los certificados de liberación de saldos presupuestarios en la conformación de los expedientes contractuales, propiciando que estos no contengan la totalidad de los archivos o documentos que hacen parte de vital de los mismos, y más aún cuando el citado documento es prueba fehaciente de la no utilización o uso de recursos destinados a la ejecución de los contratos.

Ahora bien, mediante solicitud elevada por este Ente de Control Fiscal a la SDMujer con número de oficio 007 del 26 de noviembre de 2020, donde se solicitó Información de los contratos liquidados correspondiente a las vigencias 2018, 2019 y 2020 a los cuales se les haya practicado liberación de saldos por recursos no ejecutados; SDMujer respondió mediante oficios No.1-2020-008073 del 30 de noviembre de 2020 y 1-2020-008098 del 01 de diciembre de 2020, en los cuales muestra que para la vigencia 2018 del total de los contratos liquidados por la entidad, en 59 de ellos se presentó liberación de saldos por cuantía total de \$645.016.841; para el año 2019, 54 contratos por valor de \$694.681.761 y para lo que va corrido del 2020, 17 contratos con liberación de saldos presupuestarios por valor de \$69.533.291.

A continuación, se relacionan los contratos liquidados en la vigencia 2019, tomados como muestra de la presente auditoría, evidenciando la gestión realizada por parte de la entidad en la liberación de saldos por recursos presupuestarios no ejecutados, así:

**CUADRO No. 3
CONTRATOS VIGENCIA 2018 Y 2019 CON SALDOS LIBERADOS POR CONCEPTO DE
RECURSOS NO EJECUTADOS**

Cifras en pesos

No.	VIGENCIA DEL CONTRATO	NUMERO DEL CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN LIQUIDACIÓN	SALDO LIBERADO	FECHA LIBERACIÓN DE SALDO
1	2019	24	CAMILO ERNESTO QUIROGA MORA	28/06/2019	54.500.000	25/06/2019
2	2019	143	MARIA DEL PILAR CARMONA SUAREZ	14/02/2019	85.778.000	13/03/2019
3	2019	195	CLAUDIA MARCELA AREVALO RODRIGUEZ	24/09/2019	30.498.300	1/10/2019
4	2019	284	DAIRA MABEL MUNOZ MARTINEZ	26/12/2019	4.693.333	19/12/2019
5	2019	289	HECTOR ALEJANDRO BARRAGAN CRUZ	23/12/2019	7.567.066	17/12/2019
6	2019	301	JORGE ENRIQUE FONSECA CABALLERO	20/12/2019	11.673.333	21/12/2019
7	2019	311	YASMIN ALCIRA ULLOA POVEDA	20/12/2019	8.410.000	16/12/2019
8	2019	325	CAMILA SALAZAR LOPEZ	25/10/2019	2.380.000	25/10/2019
9	2019	336	LUISA MARIA ROMERO MONTES	13/12/2019	4.350.000	16/12/2019
10	2019	337	ANDREA TILAGUY TELLEZ	13/12/2019	8.700.000	16/12/2019
11	2019	338	KRITZY YESSENIA LINARES CAICEDO	13/12/2019	8.700.000	16/12/2019
12	2019	339	ALBA LUZ RINCON LOPEZ	13/12/2019	8.700.000	17/12/2019
13	2019	340	LAURA MABEL ROZO ZAPATA	18/12/2019	4.350.000	18/12/2019
14	2019	343	NATHALIA ELIZABETH ERASO MONTENEGRO	13/12/2019	5.365.000	16/12/2019
15	2018	381	LA PREVISORA S.A -COMPANIA DE SEGUROS	30/12/2019	2.000.001	23/12/2019
16	2018	382	ROYAL PARK LTDA	21/02/2019	1.500.000	30/06/2019
Total saldos liberados:					249.165.033	

Fuente: Oficio respuesta SDMujer Nro. 1-2020-008073 del 30 de noviembre de 2020

Los contratos objeto de evaluación relacionados con la vigencia 2019 fueron reportados como terminados y/o liquidados en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF. No obstante, en desarrollo de la auditoría y con base en los documentos aportados por la SDMujer, se concluye que los 16 contratos presentaron saldos por liberar al no haber sido ejecutados durante la ejecución de los contratos y se observa la debida gestión realizada por la entidad en la liberación de los mismos; lo que se reprocha en este caso, es que una vez se efectuó el trámite de liberación de recursos, no se allegó tal certificado a los respectivos expedientes contractuales, cuestión que dificulta y entorpece el ejercicio de control fiscal obligando además a desgaste administrativo de tener que solicitar los documentos para validar y verificar la realización de tales liberaciones, debido a que estos no reposan dentro del expediente contractual, aunado a lo anterior incumple con lo dispuesto en el Manual de Contratación de la entidad cuando reza:

“(...) 1.3.11. Seguimiento a la ejecución y liquidación de los contratos: Esta actividad se encuentra a cargo del supervisor del contrato, en los términos previstos en el presente Manual.

*La solicitud de terminación anticipada debe contar con el balance financiero del contrato aprobado por la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera **y el valor a liberar como resultado de la terminación anticipada.** (...)”* negrilla fuera del texto.

“(...) 3.2.1. Liquidación de común acuerdo

La liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que lo disponga.

*El balance económico para la liquidación del contrato, para efectos de establecer la veracidad de la información en cuanto a los pagos realizados, los pagos pendientes, **el saldo a liberar y rendimientos financieros entre otros, deberá ser avalado por la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera.** (...)”* negrilla fuera del texto.

Si tenemos en cuenta que los recursos destinados y pagados durante la ejecución de los contratos, los cuales representan dineros que son comprometidos para la efectiva labor y misionalidad de la entidad, todos estos pagos generan una serie de trámites y gestiones administrativas para ser girados, aunado a que estos documentos, como lo son las órdenes de pago, facturas, cuentas de cobro, informes del contratista e informes de supervisión entre otros, hacen parte activa y permanente del expediente contractual, y dan pie y soportan en que se están gastando los recursos públicos; ahora bien, para el caso que nos ocupa, comoquiera



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

que hubo recursos que no fueron usados durante la ejecución de los contratos, ello obliga a la entidad a realizar gestiones administrativas con el fin de liberarlos, esto con el ánimo de que los saldos puedan ser utilizados en el futuro, a cambio de dejar dineros en espera de ejecución sin fechas reales y además año a año causando un engrosamiento en el presupuesto para los respectivos rubros.

Por lo anterior, se hace necesario y el Ente de Control Fiscal no entiende como si dentro de la fase de liquidación de los contratos se establece tácitamente que los recursos no ejecutados deben liberarse, la SDMujer no allega al expediente contractual el certificado expedido por el área administrativa soportando la realización del debido trámite liberatorio, lo dicho hasta aquí, está ampliamente estipulado en el Manual de Contratación de la entidad cuando reza: “(...) **Documentos del proceso contractual:** Son aquellos documentos que fungen como soporte del proceso contractual, desde la etapa de estructuración del mismo, abarcando la selección del contratista, la ejecución del contrato e incluso la liquidación del mismo, si hay lugar a ello.(...)” y confirmando que dentro de la fase de liquidación la liberación de recursos presupuestarios hace parte intrínseca del trámite cuando en el mismo documento estipula: “(...) **Acta de Liquidación:** Es el documento suscrito por la Secretaría, el interventor y/o el supervisor y el contratista en el que constan los acuerdos y demás transacciones necesarias para que las partes puedan declararse a paz y salvo.(...)”, recordemos que los documentos indispensables para realizar la liberación de saldos o recursos no ejecutados, son entre otros: La solicitud de liberación de los recursos por parte de quienes intervienen, el acuerdo de liberación de recursos no ejecutados en los contratos, para que así el área encargada proceda a gestionar la liberación de los recursos y continuar con el proceso de liquidación.

Ahora bien, el expediente contractual cobra vida desde la etapa precontractual, luego continúa durante la ejecución del mismo y finalmente termina con la última etapa a la cual se le denomina liquidación, la observación planteada en este informe de auditoría de desempeño se presentó debido a que no se revisan y validan con el debido cuidado y atención por parte del área de contratación los trámites efectuados por el área administrativa y financiera de la entidad, aunado a que no se le solicita a esta última área que expida el respectivo certificado de liberación para así hacerlo parte del expediente contractual, y tener información en un mismo lugar de todo lo acontecido con los recursos ejecutados y no ejecutados, al no allegar tal certificado al expediente obliga al Ente de Control a solicitarlos cada vez que se necesite validar tal gestión, lo que en este caso es tarea innecesaria toda vez que este documento debe hacer parte del expediente.

Recordemos lo que también dice el Manual de Contratación de la entidad referente a las diversas etapas y hasta dónde llega el expediente, ratificando que este se cierra hasta la llegada de la fase de liquidación, y debiendo saber de antemano que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

si se liberaron saldos estos hacen parte de la última fase, por ende el certificado generado debía reposar en el expediente contractual, así es ratificado dentro del Manual de Contratación de la entidad, cuando dice: “(...) **Etapas del proceso contractual:** *Son las fases en virtud de las cuales se desarrolla un proceso de contratación determinado, y abarcan desde su planeación hasta la liquidación del mismo y cierre del expediente contractual.(...)*”.

La falta de estos certificados en los expedientes contractuales soportando la liberación de los recursos asignados no ejecutados, contraviene la normativa que regula los procesos de gestión documental para el manejo, conservación y custodia de los expedientes, disposiciones contenidas en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, el literal d) del artículo 4 de la Ley 594 de 2000 “*Ley General de Archivos*”, cuyo Título V, sobre “*Gestión de Documentos*”, reglamentado por el Decreto 2609 del 2012 y el Decreto 2578 de 2012 y el artículo 4 del Acuerdo 002 del 14 de marzo de 2014 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, cuando reza: “(...) *Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental*”.

Así las cosas, la observación descrita en los párrafos precedentes, evidencia la falta de supervisión en la conformación de los expedientes contractuales, situación que genera riesgos importantes en la memoria histórica del sujeto de control, en su etapa de terminación y/o liquidación, para cada uno de los contratos que se relacionaron en la presente auditoría, sumado a lo anterior, esta situación es generada por deficiencias de control, seguimiento y monitoreo en la gestión documental, presentando riesgo en la información en cuanto a su completitud y disponibilidad, lo que hace que se incurra en incumplimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, la presente observación administrativa impacta de manera sustancial y directa todos y cada uno de los documentos propios de los expedientes contractuales a los cuales se les haya realizado liberación de saldos presupuestarios por la no ejecución de los recursos; tal es el caso, este Ente de Control insta a la SDMujer para que ajuste los procedimientos, trámites administrativos y en general el Manual de Contratación de la entidad que estime conveniente, en el sentido de incluir dentro de los expedientes contractuales la respectiva certificación emitida por el Área Administrativa y Financiera validando y dando fe que los saldos fueron liberados, conllevando con esto a contar con documentos completos y que muestran la realidad económica de como finaliza, termina y se liquidan los contratos. Por lo anterior, toda la información relacionada con los contratos liquidados a los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

cuales se les liberó saldos correspondientes a las vigencias que se estime convenientes, serán incluidos dentro de la muestra de auditoría de modalidad regular próxima a realizarse a la entidad, con el fin de verificar el cumplimiento de lo descrito anteriormente.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez efectuado el análisis de control de integralidad a los argumentos esgrimidos por la SDMujer frente a la observación administrativa por no incluir dentro de los respectivos expedientes contractuales los certificados de liberación de saldos expedidos por la dirección Administrativa y Financiera de la SDMujer; las razones expuestas no fueron suficientes para desvirtuar la observación, habida cuenta que se puede establecer que no existe suficiente información de valor con la que se determine que la Administración le resulte imposible el soporte documental en el expediente contractual que garantice la culminación satisfactoria del proceso de liberación de los saldos, como consecuencia de la liquidación anticipada de los mismos. La SDMujer en su respuesta manifestó que dicho proceso culminó satisfactoriamente; sin embargo, al verificar el expediente contractual, tal y como se argumenta en la respuesta a la observación, no se conserva documentalmente soporte alguno que permita verificar que el proceso de liquidación del contrato contó con la debida liberación. Adicionalmente en la misma respuesta se adjunta al Acta de recibo final, el formato de “Anulación de Registros Presupuestales”; motivo que para este Órgano de Control es suficiente para dar razón al sustento de la Observación, al tener en cuenta que si podría existir un soporte documental que permita establecer la culminación del proceso objeto de la liquidación anticipada del Contrato.

La falta de actualización en el registro de los documentos que soportan el expediente contractual, contraviene la normativa que regula los procesos de gestión documental para el manejo, conservación y custodia de los expedientes, disposiciones contenidas en el literal e) del artículo 2o de la Ley 87 de 1993 y el literal d) del artículo 4 de la Ley 594 de 2000 “(...) Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar **expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento**, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental” El subrayado y negrilla es fuera de texto.

Así las cosas, al ser general la ausencia del soporte documental que certifique la liberación de saldos en el expediente contractual para los contratos citados, este ente de control se mantiene en sus consideraciones expuestas en el informe

preliminar y desestima la respuesta dada por el sujeto de control, razón por la cual se configura hallazgo administrativo para que sea objeto de plan de mejoramiento en los términos de la resolución 036 de 2019 y se estructure un PM, en el cual se adopten las acciones necesarias por la SDMujer y se realice una planeación para las buenas prácticas.

3.3.2 Hallazgo Administrativo por suscripción del Contrato 382 de 2018 que no corresponde a los objetivos y metas establecidas sustentadas en el Proyecto 1069 “Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”.

DATOS DEL CONTRATO
No. 382 – 2018

CLASE DE CONTRATO: Prestación de Servicios	
TIPO DE PROCESO: Selección Abreviada SDMUJER-SAMC-002-2018	
DATOS DEL CONTRATISTA:	
NOMBRE DEL CONTRATISTA	ROYAL PARK LTDA
NIT CONTRATISTA	800184306-1
NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL	Henry Bazurto Narváez
	C.C. No. 19.112.491
OBJETO	<i>“Prestar servicios para el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas dirigidas al bienestar de las servidoras y servidores públicos de la Secretaría Distrital de la Mujer.”</i>
RUBRO	Proyecto de Inversión 1069 “Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”
PERFECCIONAMIENTO	24/08/2018
FECHA DE INICIO	Acta de inicio del 29/08/18
FECHA DE TERMINACION	31 de diciembre de 2018
VALOR INICIAL	\$ 103.040.250
	CDP No. 720 PPTO \$53.071.750 CDP No. 721 PPTO \$49.968.500
PLAZO DE EJECUCION	Hasta el 31 de diciembre de 2018
FORMA DE PAGO:	El valor del contrato suscrito se pagará por actividad o evento realizado por parte del contratista, de acuerdo con los valores unitarios ofertados en la propuesta económica, y avalados por la supervisora del contrato, los cuales se realizarán previa programación del PAC y de la entrega de documentos.
CONTROL SOBRE LA EJECUCION	Directora de Talento Humano de la SDMujer
FECHA DE LIQUIDACIÓN	21/02/2019

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del expediente contractual e información recopilada del portal SECOP

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en donde se establece que la función administrativa pública está al servicio de los intereses generales y se desarrolla *“con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”*, en dicho contexto, las actuaciones de las autoridades administrativas deben tener como principal objetivo el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

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

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

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

Ahora bien el Proyecto 1069 *“Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”*, el cual tiene por objeto *“Implementar la estrategia de territorialización 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.”*, desarrollado en las vigencias 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, a través de 6 metas, de acuerdo con la última versión de la Ficha EBI-D (Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital), así:

- *Meta 1 Realizar estrategia para la promoción de los Derechos de las Mujeres dirigida a niñas, niños y adolescentes.*
- *Meta 2 Operar Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres*
- *Meta 3 Vincular 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.*
- *Meta 4 Realizar orientaciones y asesorías jurídicas a mujeres víctimas de violencias a través de casas de igualdad de Oportunidades para las Mujeres.*
- *Meta 5 Realizar orientaciones psicosociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.*
- *Meta 6 Implementar estrategia para el fortalecimiento de los Comités Operativos Locales de Mujer y Género y Consejos Locales de Mujeres.*

Como se pudo observar ninguna de las metas propuestas bajo el citado proyecto se relacionan con el bienestar de los funcionarios de la SDMujer, a lo cual estos últimos son la población objeto del presente contrato.

Aunado a lo anterior, no se justifica como la entidad planea y ejecuta el contrato 382 de 2018 con recursos provenientes de metas y objetivos que solo apuntan a la operación de las 20 casas de igualdad de oportunidades para las mujeres, en donde solo se busca justicia para las mujeres, estrategias de equidad de género y gestión del conocimiento en el Distrito Capital y la igualdad de oportunidades para las mujeres, así quedó establecido bajo el proyecto 1069 *“Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”*.

Como si fuera poco, la SDMujer dentro de los estudios previos del contrato se plantea erróneamente una relación entre el contrato y el proyecto 1069, con la justificación de que a raíz de la creación de 80 empleos de carácter temporal en la planta de empleos de la SDMujer bajo el Decreto Distrital 0388 del 16 de septiembre de 2016, y con el fin de suplir necesidades de personal por sobre carga de trabajo y para desarrollar programas o proyectos de duración determinada en los procesos misionales y de apoyo, y para el caso en este caso específico del proyecto 1069.

Por otro lado, el contrato 382 de 2018 se suscribió el 24 de agosto de 2018, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018 por un valor de \$103.040.250, cuyo objeto fue *“Prestar servicios para el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas dirigidas al bienestar de las servidoras y servidores públicos de la Secretaría Distrital de la Mujer”*. El Contrato en mención corresponde a unos servicios de actividades y eventos en pro de buscar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las servidoras y servidores de la SDMujer y sus familias, pero no responde a temas ni metas ni objetivos relacionadas con el proyecto 1069



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” el cual contiene dentro de sus metas “Operar 20 Casas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres”, la cual según como se aprecia en el citado contrato es a la que apunta la ejecución y finalidad del presente contrato. Así queda evidenciado en la siguiente imagen:

IMAGEN No. 1
ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE REALIZAR LA CONTRATACIÓN CONTRATO 282 DE 2018

	SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER	Código GC/PO 01
	GESTIÓN CONTRACTUAL	Verónica 06
	ESTUDIOS PREVIOS	Fecha de Emisión: 20 de diciembre de 2017 Página 1 de 40

CÓDIGO DEL PROCESO	
377	

I. ANÁLISIS SOBRE LA CONVENIENCIA DE REALIZAR LA CONTRATACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN.		
META PLAN DE DESARROLLO	22 Casas de Igualdad de Oportunidades en operación, incluyendo dos especializadas en la garantía de los derechos de las mujeres en ejercicio de prostitución en operación	
PROYECTO	1069. "Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres"	
META	"Operar 20 Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres"	100%
PRODUCTOS, METAS Y RESULTADOS (PMR)	Justicia para las mujeres	X
	Estrategia equidad de género y gestión del conocimiento en el Distrito Capital	X
	Igualdad de oportunidades para las mujeres	X

Fuente: Estudios Previos del contrato 382 de 2018 tomado del Expediente contractual y SECOP.

De acuerdo con el programa de auditoría se realizó la validación del Proyecto 1069. El cual hace parte del plan de Desarrollo, “Bogotá mejor para todos”. Se adelantó la revisión de la ficha EBI-D del proyecto, con el fin de establecer los objetivos y las metas a ejecutar durante las vigencias de 2016 a 2020, así mismo, se realizó la revisión juiciosa y ordena del contrato de prestación de servicios No. 382 de 2018 suscrito con el objeto de determinar su relación con las metas y objetivos del proyecto. Finalmente se buscó establecer el grado de relación del proyecto 1069 sobre la población objetivo.

Pese a que las metas del proyecto fueron determinadas para ser ejecutadas de forma eficiente aunado a la utilización óptima de los recursos asignados, de lo examinado en el contrato previa confrontación con el proyecto, en términos generales se observó que, al interior del citado proyecto, este contrato se suscribió con el propósito de cumplir una sola meta (*Meta 2 Operar 20 Casas de Igualdad de*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Oportunidades para las mujeres), por lo cual, como ya se mencionó esta no se relaciona con el objeto del contrato auditado.

No obstante, es confuso para el Ente de Control entender como la ejecución de este contrato se apropió de los recursos del proyecto de inversión 1069, el cual tenía otras destinaciones apuntando a otras metas, y no se hizo bajo el Proyecto 1031 de Fortalecimiento Institucional de la SDMujer por cuantía de \$1.835.704.000, el cual tenía más relación o afín a la población objeto; por otro lado con esta irregularidad contractual lo que se hizo fue destinar un rubro que conformaba el presupuesto oficial del proyecto 1069, para ser destinados a labores como el bienestar de los funcionarios de la entidad, lo que evidencia la falta de planeación al interior de la entidad e indicios de improvisación al asignar los recursos para la ejecución del presente contrato.

Por lo tanto, incumple con lo establecido en el numeral 1, 4 y 5 del artículo 4 y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, enuncia el Principio de Responsabilidad en la contratación pública, integrando de manera implícita a su contenido y desarrollo, la planeación objetiva, señalando que la actuación responsable de los partícipes en el proceso contractual se cumple cuando la contratación atiende los fines de la Constitución y la ley, y el objeto del contrato sirve y colabora con la realización de la función pública que debe satisfacer necesidades de la comunidad, como medio para mejorar su calidad de vida y posibilita su desarrollo, en el numeral tercero del mencionado artículo, se manifiesta la planeación en la etapa precontractual, señalando que previo a la contratación, debe tenerse pleno conocimiento de lo que se necesita y de los recursos con que se cuenta para garantizar que efectivamente el objeto a contratar supla una carencia; en consonancia con lo normado en el Literal b) y c) del artículo 2 de la ley 87 de 1993 y el Numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2012.

Sin perjuicio de lo anterior, la presente observación administrativa muestra de manera relevante la relación equivocada entre el objeto del contrato y las metas y objetivos del citado proyecto de inversión. Por lo anterior, todos los proyectos de inversión objeto de estudio por este Ente de Control se validarán con los respectivos contratos ejecutados con el ánimo de analizar su relación y origen, así las cosas, serán incluidos dentro de la muestra de auditoría de modalidad regular próxima a realizarse a la entidad.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez analizada la razonabilidad de los argumentos expuestos por la SDMujer este órgano de control determino, que los argumentos no son suficientes para

desvirtuar la observación administrativa formulada, al no poder determinar asertivamente, las razones que tuvo la Administración de suscribir el contrato No 382 de 2018 por concepto de Bienestar para los servidores públicos; toda vez que esta es una función específica de la Dirección de Talento Humano, tal y como se describe en la respuesta al informe preliminar cuando citan el literal g, considerando que este corresponde a funciones propias de la Dirección de Talento Humano de una Entidad. Como consecuencia, siendo claro que dicho gasto debió cargarse al rubro de Bienestar e Incentivos, como quiera que este es el propósito fundamental de dicho rubro.

Por lo anterior, este órgano de control determina mantener la observación y consolidarla como Hallazgo Administrativo.

3.3.3 Hallazgo Administrativo como consecuencia de las deficiencias en el desarrollo de la etapa precontractual, vulnerando los principios de Legalidad, Responsabilidad y Transparencia, derivando en una ejecución inadecuada de las condiciones previstas en la planeación y los procedimientos propios de la legalización de los contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión 339-2019, 343-2019 y 338 de 2019, al haber expedido el CDP y el CRP con anterioridad a la generación del Certificado de Insuficiencia de Personal y la formulación de los Estudios Previos.

Como resultado de la evaluación a la etapa precontractual para la legalización de los contratos citados en la observación, se puede evidenciar que se expidieron los CDP y CRP de manera anticipada a la generación del Certificado de Insuficiencia de Personal y la formulación de los Estudios Previos; generando en tal sentido la “*certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato*”ⁱ y de otro lado la garantía “*a la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos y la atención de los gastos derivados de los mismos*”ⁱⁱ. Vale la pena resaltar que, aunque estos dos certificados no constituyen un requisito de existencia ni de perfeccionamiento del contrato estatal, si prevén la apropiación de recursos financieros necesarios para la ejecución del contrato y pago del objeto suscrito entre las partes.

Ahora bien, en relación con la definición del Contrato por Prestación de servicios definida por el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que cita: “(...) Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. (...)”.

En tal sentido, debió haberse asegurado con anterioridad a la legalización de la Disponibilidad presupuestal, la necesidad de la adquisición de los servicios

mediante la modalidad prevista y ejecutada en la etapa precontractual; sin embargo, el Certificado de Insuficiencia de Personal fue suscrito con fechas posteriores a la expedición del CDP y CRP, siendo el certificado de Insuficiencia de Personal, un documento previo a la solicitud y legalización de la disposición presupuestal; lo que traduce, que con el Certificado de Insuficiencia de Personal, se garantiza la limitación de adquirir un servicio externo para suplir el objeto contractual previsto en el análisis de los estudios previos, obteniendo así la necesidad de la suscripción de los contratos por Prestación de Servicios objeto de la observación.

Es oportuno mencionar que, aunque existan unos estudios previos, estos también fueron suscritos con posterioridad a la suscripción del CDP y CRP, pues, aunque no cuenten con fecha del día suscrito, si están al inicio de los expedientes; y, atendiendo al principio del orden original de los documentos, responde a un acto posterior a la suscripción del CDP y CRP. Igualmente sucede con la Solicitud de Contratación Prestación de Servicios.

Se puede en tal sentido establecer que el CDP y CRP se gestionó con anterioridad, incluso de la suscripción y generación de los documentos que crean la necesidad de contratar, vulnerando así, no solo el principio de planeación al anticiparse a la consolidación y estructuración de la propia necesidad, si no adicionalmente, a los principios de Legalidad, al no agotar el aseguramiento de la condición de necesidad con anterioridad a la suscripción del CDP y CRP; al de transparencia, al evidenciar una clara urgencia por apartar los recursos presupuestales, y al de Responsabilidad, al no actuar conforme a las etapas del proceso de legalización del contrato, todos ellos dentro del desarrollo de la etapa precontractual.

Por otro lado, lesiona el propósito que busca la misma definición establecida por el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; adicionalmente, a lo normado por el Artículo 2 de la Ley 87 de 1993 en los Objetivos del Control Interno; a lo establecido en el numeral 1 del punto 1.3.1.9.1 del Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer, toda vez que fractura el elemento esencial de los estudios previos, al no haber adelantado el punto de control debido, dentro del procedimiento aplicado la consolidación de la necesidad; desvirtuando así lo reglamentado por los numerales 1, 15 y 28 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 “(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...), 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos. (...) 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades,

objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas”; y a lo previsto por el numeral 1 del Artículo 35 de esta misma Ley, “Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo (...)”, Subrayado fuera de texto.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Analizando la respuesta, este Órgano de Control considera que la Administración justifica el hecho de generar el CDP y CRP con anterioridad a la firma del Contrato, situación que no se está contemplando como falencia, como quiera que resultaría improcedente, tal y como se manifiesta en la respuesta al informe preliminar, la generación del CDP y CRP de manera posterior a la firma del Contrato. Las razones de controversia frente al proceso precontractual, se asientan precisamente en el propósito específico que se pretende demostrar con la generación del Certificado de Insuficiencia de Personal, toda vez que este es el soporte que consolida y materializa la necesidad de adelantar un proceso contractual alternativo, con el interés fundamental de cubrir específicamente la dificultad prevista en ausencia de un perfil definido dentro de la planta de personal de la SDMujer, como lo es el Apoyo a la Gestión.

Por consiguiente, este órgano de control determina que la necesidad de contar con el certificado de insuficiencia de personal debe ser un proceso previo a la generación de CDP y CRP; razón por la que la observación se mantiene y se consolida como hallazgo. Así mismo, es prudente resaltar que, tal como lo argumenta la Administración en la respuesta al Informe Preliminar, los estudios previos deben tener fecha completa para poder observar en qué momento exacto fueron formulados y generados, estableciendo en tal sentido una correcta cronología dentro del expediente contractual. No obstante, y dando valor a lo argumentado por la SDMujer, este Órgano de Control ratifica la observación y la consolida como hallazgo administrativo; sin embargo, la incidencia disciplinaria es eliminada; toda vez que, de conformidad con los argumentos expuestos en la respuesta, no se estaría vulnerando norma alguna.

3.3.4 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, como consecuencia de la falta de supervisión sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en los Contratos 338 de 2019, 339-2019, 340 de 2019, 343-2019, por el incumplimiento al manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer, y de las

normas que regulan los aportes a la seguridad social y el control que debían adelantar sobre los pagos mensuales.

De conformidad con lo preceptuado por el Artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, “(...) *INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, (...)*” Subrayado fuera de texto; así mismo, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, dispone que “(...) *CONTROLA LA EVASIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*”

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento (...)”. Subrayado fuera de texto.

De la normativa citada se infiere, que los contratistas, al momento de presentar su cuenta de cobro, en cumplimiento del objeto contractual con el que se justifica el pago mensual, deben realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral mes vencido, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 del Decreto 1273 de 2018 que modifica el artículo 2.2.1.1.1 .7 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que cita “(...)El pago de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes se efectuará mes vencido, por periodos mensuales, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y teniendo en cuenta los ingresos percibidos en el periodo de cotización, esto es, el mes anterior.(...)”; correspondiéndole en tal sentido a la SDMujer, la verificación de los pagos al sistema en los términos previstos por la normatividad vigente.

Así mismo, se puede concluir que los Contratistas deben certificar los aportes mes vencido y que es obligación de la entidad contratante, en los términos y plazos previstos por las normas citadas, verificar la exactitud en los métodos de revisión. Al analizar el contenido de las cuentas de cobro, se puede evidenciar que, para el primer pago, el contratista no aporta planilla de aportes al SGSS y que, desde el segundo pago, los contratistas aportan los pagos del periodo anterior al que se prestó el servicio. Así, en la cuenta de cobro del mes de Mayo, se radica la cuenta de cobro en el mes de junio y se anexa el pago del periodo de abril. Lo anterior,

afectando lo establecido en la Cláusula octava de los contratos suscritos que cita: “(...) **PAGO DE APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL:** (...) *debe de acreditar a la supervisora del contrato, para cada uno de los pagos, que se encuentran al día en los pagos por concepto de seguridad social (Pensión, Salud y ARL), de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1273 de 2018 Ante el incumplimiento de estas obligaciones, la SECRETARÍA dará aviso de tal situación a las autoridades competentes. No obstante, lo anterior, con la entrada en vigencia del Decreto Nacional 1273 de 2018, o de la norma que lo modifique o sustituya*”, vulnerando así lo acordado en las cláusulas contractuales.

De conformidad con lo preceptuado en la cláusula Quinta párrafo Segundo literal C, de los contratos suscritos, los Contratistas debieron presentar el pago del mes en el que se prestó el servicio, como quiera que se cumplió el periodo objeto del cobro; sin embargo, a partir del segundo pago y en todos los meses posteriores al primer pago, se aportó el pago del periodo anterior al prestado, incumpliendo en tal sentido una de las obligaciones contentivas en el clausulado del contrato. Así mismo, la falta de atención y previsión en la supervisión, derivaron en la no exigencia a los contratistas sobre la periodicidad de los aportes en cumplimiento de lo pactado en el contrato y de las normas que establecen los términos en los que deben acreditarse los aportes al SGSS.

Es por lo citado y evaluado anteriormente que se consolida como una observación de carácter administrativa, toda vez que, aunque no se afectó el desarrollo económico del contrato, si se evidencia un incumplimiento en lo regulado por el legislador respecto a las obligaciones de los Contratistas y la responsabilidad de la supervisión en cada una de las cuentas de cobro presentadas, condición que afecta lo previsto, no solo en las precitadas normas, si no lo establecido por el manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer en el numeral 4.3.3 que cita “(...) 4.3.3. *Legales a). Verificar que el contratista cumpla con las obligaciones relacionadas con los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud, pensión y riesgos profesionales) y parafiscales, en los porcentajes establecidos por la ley (...) d.) Para los pagos derivados del contrato y al momento de su liquidación, verificar que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales y del sistema de seguridad social integral. e.) Certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, previo a cada pago pactado en el contrato o convenio, especificando con claridad el desarrollo del mismo; este documento es indispensable para que se efectúe el pago correspondiente al contratista y/o asociado. f.) Vigilar que la ejecución del contrato o convenio se realice conforme a lo estipulado en el mismo, es decir que se efectúe de acuerdo con los requerimientos contractuales, tales como: el objeto, las obligaciones, el plazo de ejecución, el valor, anexo técnico y la forma de pago etc*”. Así mismo, el incumplimiento de las normas citadas inicialmente Ley 1955 de 2019, Ley 789 de 2002 y en el Artículo 41, parte final del inciso segundo de la Ley 80 de 1993 que cita: “*El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda*” y el

parágrafo 1 de la misma Ley modificado por artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 que cita: “(...) PARÁGRAFO 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal. (...)”. En cuanto a las consecuencias de las evidentes observaciones, es preciso resaltar que estas, desvirtúan lo reglamentado por los numerales 1, 15 y 28 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 “(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...), 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos. (...) 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas”; y a lo previsto por el numeral 1 del Artículo 35 de esta misma Ley, “Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo (...)”, Subrayado fuera de texto.

Es preciso señalar que, en la radicación de la última cuenta de cobro presentada, los contratistas adjuntan los pagos de dos periodos, subsanando en tal sentido la condición formulada en la observación, solo para este mes; en tal sentido, la observación está dirigida a las condiciones y efectos presentados, con anterioridad al periodo cobrado en la última cuenta de cobro.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada la respuesta dada por la SDMujer, se dio nuevamente revisión al expediente contractual, donde se puede evidenciar que si bien es cierto, la controversia que da origen a la observación no está dirigida a la ausencia de la presentación de la planilla de aportes de seguridad social o a la forma como se presentan los soportes de los mencionados aportes respecto a lo que la misma norma establece; la SDMujer reitera en su respuesta que los pagos “Deben” ser mes vencido, situación que no está siendo considerada en la observación objeto del informe preliminar. Ahora bien, el fundamento de la observación estaba dirigida al hecho de no contar con un método o instructivo claro, articulado y coherente a la interpretación de la norma, específicamente respecto al periodo que deben tener en cuenta los contratistas para la liquidación de los aportes y el periodo a cotizar; garantizando el aporte del mes que efectivamente se prestó el servicio, en

cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente para el momento en el que se ejecutó el contrato.

En tal sentido, validando los argumentos dados en la respuesta dada por parte del Sujeto de Control, este Órgano de Control no comprende, de un lado, cómo la Administración le acepta al contratista la presentación de un pago de aporte correspondiente al periodo anterior al mes en el que se prestó el servicio y de otro lado, como la Administración permite que el contratista, en la última cuenta de cobro, adjunte los soportes de los pagos de dos periodos de aportes dentro de los cuales está el último que corresponde al periodo del mes en el que se prestó el servicio, generando condiciones de riesgo que podría presentarse por adelantar un pago sin contar con las condiciones normativas previstas para la adecuada gestión contractual.

Por lo anterior y en consecuencia al análisis efectuado a la respuesta remitida, no se aceptan los argumentos planteados por la SDMujer, los cuales no desvirtúan la observación formulada y en consonancia con la política institucional de la contraloría de Bogotá D.C, principios 8 y 9 del Plan Estratégico Institucional.” 8. Como aliada incentivará la cultura de planes de mejoramiento, convertidos en herramientas de orientación permanente hacia la excelencia administrativa. 9. Como aliada se apoyará en las oficinas de Control Interno de las entidades para que se consolide como instancias de autocontrol”, se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y las acciones correctivas deberán incluirse en el plan de Mejoramiento que para tal efecto suscriba la entidad.

3.3.5 Hallazgo Administrativo, como consecuencia de falta de supervisión en la etapa contractual, específicamente en el último pago, al evidenciar la incoherencia entre los datos presentados en el Informe de Supervisión, y los reportados en el Reporte de Actividades presentado por el contratista.

Para la Cuenta de cobro numero 7 registrada en la SDMujer con la Orden de Pago 3655, se adjuntan los soportes que son necesarios para la debida justificación y legalización del pago; sin embargo, a folio 129 (Anverso), se encuentra el informe de actividades presentado por la contratista donde se relacionan las actividades adelantadas en el mes y en el que se puede observar estadísticamente y de manera cuantificable la atención a mujeres y casos presentados así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

IMAGEN No.1
INFORME DE ACTIVIDADES CUENTA DE COBRO 7

OBLIGACIONES	AVANCES DEL PERÍODO						SOPORTE
1.. Realizar a través de la Línea Púrpura Distrital (LPD), la orientación, activación de rutas y atención de casos, de acuerdo con los lineamientos y metas mensuales definidas por la supervisora del contrato.	Durante este periodo se realizó la orientación y activación de rutas en un total de 74 atenciones.						CARPETA OBLIGACIÓN 1. Anexo No. 1. CRONOGRAMA OCTUBRE DE 2019 EN CD. Anexo No. 2. SIMISIONAL CONSOLIDADO OCTUBRE DE 2019 EN CD.
	LLAMADAS NUEVAS			SEGUIMEINTOS		TO TAL	
	ALERTAN TES	FUERA DE BOGOTA	BOGO TA	DESDE LA LPD	MUJERES QUE VUELVEN A LLAMAR		
12	4	36	3	19	74		

Fuente: Anverso Folio 129 del expediente contractual CD-PS-339-2019

De igual forma, se encuentra dentro de los soportes de la cuenta de cobro el Informe de Supervisión Mensual a folio 132, se reportan cantidades, que de un lado no son coherentes con lo reportado por el Contratista en el Informe de Supervisión, y de otro lado, son iguales a los reportados en la cuenta de cobro del mes de septiembre para el pago 6 a folio 121.

IMAGEN No.2
INFORME DE SUPERVISIÓN MENSUAL CUENTA DE COBRO 6 Y 7

<p>Fuente: Folio 121 del expediente contractual CD-PS-339-2019</p>	<p>Fuente: Folio 132 del expediente contractual CD-PS-339-2019</p>
--------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Igual sucede con la cuenta de cobro No 5 en el que se encuentran datos reportados en el informe de supervisión que no coinciden con el informe de Actividades.

**IMAGEN NO. 3
INFORME DE ACTIVIDADES CUENTA DE COBRO 5**

OBLIGACIONES	AVANCES DEL PERÍODO	SOPORTE																	
1.. Realizar a través de la Línea Púrpura Distrital (LPD), la orientación, activación de rutas y atención de casos, de acuerdo con los lineamientos y metas mensuales definidas por la supervisora del contrato.	Durante este periodo se realizó la orientación y activación de rutas en un total de 76 atenciones.	CARPETA OBLIGACIÓN 1. Anexo No. 1. CRONOGRAMA AGOSTO DE 2019 EN CD. Anexo No. 2. SIMISIONAL CONSOLIDADO AGOSTO DE 2019 EN CD.																	
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">LLAMADAS NUEVAS</th> <th colspan="2">SEGUIMEINTOS</th> <th rowspan="2">TO TAL</th> </tr> <tr> <th>ALERTAN TES</th> <th>FUERA DE BOGOTA</th> <th>BOGO TA</th> <th>DESDE LA LPD</th> <th>MUJERES QUE VUELVEN A LLAMAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td> <td>1</td> <td>42</td> <td>17</td> <td>13</td> <td>76</td> </tr> </tbody> </table>		LLAMADAS NUEVAS			SEGUIMEINTOS		TO TAL	ALERTAN TES	FUERA DE BOGOTA	BOGO TA	DESDE LA LPD	MUJERES QUE VUELVEN A LLAMAR	3	1	42	17	13	76
	LLAMADAS NUEVAS			SEGUIMEINTOS		TO TAL													
ALERTAN TES	FUERA DE BOGOTA	BOGO TA	DESDE LA LPD	MUJERES QUE VUELVEN A LLAMAR															
3	1	42	17	13	76														

Fuente: Anverso Folio 108 (Anverso) del expediente contractual CD-PS-339-2019

**IMAGEN No. 4
INFORME DE SUPERVISIÓN MENSUAL CUENTA DE COBRO 5**

	SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER - GESTIÓN CONTRACTUAL INFORME DE SUPERVISIÓN MENSUAL	Código: 01-190-01 Versión: 01 Fecha de Emisión: 14 septiembre de 2017 Página 1 de 2
--	---------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE ELIMINACIÓN DE VIOLENCIAS - LÍNEA PURPURA

FECHA INFORME: 02 SEP 2019 INFORME No. 5 DE 9

PERÍODO DE SEGUIMIENTO: DEL 1 AL 31 DE AGOSTO DE 2019

CONTRATO: 336 DEL 29 DE MARZO DE 2019

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL CONTRATISTA: ALBA LUIZ RENDÓN LOPEZ

FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO: Día 28 Mes 03 Año 2019

FECHA CUMPLIMIENTO REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO, EJECUCIÓN Y LEGALIZACIÓN Y/O FECHA ACTA DE INICIO: Día 01 Mes 04 Año 2019

FECHA DE FINALIZACIÓN DEL CONTRATO: Día 31 Mes 12 Año 2019

OBJETO DEL CONTRATO:
 Realizar orientación y acompañamiento psicosocial a través de la Línea Púrpura Distrital.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS Y/O PRODUCTOS ENTREGADOS POR EL CONTRATISTA DENTRO DEL PERÍODO ANALIZADO EN EL PRESENTE INFORME DE SUPERVISIÓN, DE ACUERDO CON LAS ESPECIFICACIONES CONTRACTUALES:
 Durante el periodo la contratista realizó un total de 76 atenciones, de las cuales 46 fueron nuevas mujeres, es decir se comunicaron por primera vez, 3 fuera de Bogotá, 1 alertantes y 42 de Bogotá, y 30 requerimientos, 20 mujeres que se volvieron a comunicar y 10 las hizo desde la Línea. Realizó los requerimientos reportados en el SIMISIONAL, y reportó al sistema semanal del mismo a la coordinación, realizó su día reuniones de coordinación de trabajo, realizó atención de sus oficinas y reportó reuniones para el desarrollo de estrategia psicosocial de la SEMA.

AVANCE CONTRATO (Días): 190 DIAS

SE ESTÁN CUMPLIENDO LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN CONFORME AL MANUAL DE CONTRATACIÓN Y AL CONTRATO.
 No SI

LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTÁ ESTRUCTURADO SOBRE UN CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Fuente: Anverso Folio 111 del expediente contractual CD-PS-339-2019

Con la situación presentada, se puede determinar que dichas causas afectan lo normado sobre las condiciones de supervisión, en cuanto a las actividades legales de su competencia, definidos por el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer, específicamente en lo establecido por el numeral 2 del literal b del numeral 4.3.1 Administrativas, “(...) b. Suscribir las actas y/o informes a que haya a lugar con ocasión a la ejecución del contrato y/o convenio, a saber: (...) 2. Actas de informes de avances o informes de supervisión mensual, según se disponga en la minuta, a efectos de controlar el desarrollo del objeto y el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Se debe utilizar el formato establecido en el Sistema Integrado de Gestión (...)” así mismo, sobre el literal e, del numeral 4.3.3 que cita “(...) 4.3.3. Legales (...) e.) Certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, previo a cada pago pactado en el contrato o convenio, especificando con claridad el desarrollo del mismo; este documento es indispensable para que se efectúe el pago correspondiente al contratista y/o asociado.”, como consecuencia de ello, vulnera lo preceptuado por la ley 87 de 1993, respecto a lo establecido en el literal e.) del artículo 2 que cita “Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno (...) e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros (...)”; afecta lo previsto por el numeral 5 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993 de los derechos y deberes de las entidades estatales, que cita, “(...)5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.(...)”; y por consiguiente, no ofrece el cumplimiento de lo estipulado por el numeral 4 del Artículo 5 de la precitada Ley, de los derechos y deberes de los contratistas, que cita, “(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello. (...)”. Lo anterior, como quiera que la propia inexactitud de la información reportada genera presuntas dudas acerca la eficiencia de la labor adelantada por el Contratista y la eficacia de la gestión adelantada por la supervisión en el periodo cobrado.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Administración no controvierte la observación, se ratifica la misma y se consolida como Hallazgo Administrativo.

3.3.6 Hallazgo Administrativo, como consecuencia de los errores evidenciados en la organización de los expedientes, sin tener en cuenta el principio del orden original determinado por la Ley General de Archivos en los Contratos 338 de 2019, 339-2019, 340 de 2019, 343-2019.

En virtud de lo señalado por el Artículo 2 de la Ley 594 de 2000 que cita “ARTÍCULO 2º. *Ámbito de aplicación.* La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley.”, es esta norma el marco con la que se sustenta la gestión

documental en el Estado. Así mismo, el Artículo 4 de la citada norma de los principios generales en su literal e.) establece: “*ARTÍCULO 4°. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: (...) e) Dirección y coordinación de la función archivística. El Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política; Adicionalmente el Artículo 11 de esta misma norma establece que: “ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística” Subrayado fuera de texto. Por otro lado, el Artículo 4 del Acuerdo 2 de 2014 expedido por el AGN,” *ARTÍCULO 4°. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental.” Subrayado fuera de texto.**

Con fundamento en lo expuesto y teniendo en cuenta la propia definición del principio de orden original de la que trata el literal e.) del Artículo 10 del Acuerdo 5 de 2013, expedido por el AGN, que cita: “*Artículo 10. Principios de la ordenación documental en las entidades del Estado. Las áreas responsables de la gestión documental deben velar por la adecuada ordenación de sus fondos documentales, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original, integridad de los fondos y las demás directrices, políticas y normas que expida el Archivo General de la Nación, así como las que establezca en su ámbito el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo o el Comité Interno de Archivo, según el caso. (...) e) Ordenación de tipos documentales: Se determina por el principio de orden original el cual consiste en que cada documento que conforma el expediente debe estar ubicado en el lugar correspondiente de acuerdo con el momento de su producción o el trámite administrativo que dio lugar a la generación del mismo.”*

De lo anterior se puede concluir que el principio de orden original juega un papel preponderante en la ordenación y organización de los documentos que conforman un expediente o una unidad documental simple, deben estos “*estar colocados físicamente en el mismo orden en el que fueron producidos, orden que responde a la secuencia establecida en el procedimiento y trámite que dio lugar a su origen*”¹

Es preciso señalar que el AGN es la entidad a la que le corresponde determinar los principios y coadyubar con la normatividad aplicable a la gestión documental del Estado y de las entidades que lo conforman.

¹ Concepto técnico AGN https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/conceptostecnicos/2014/SUBGPD/Radicado_2-2014-04213.pdf

Por lo anterior, se sustenta la Observación Administrativa al evidenciar errores en la ordenación de los documentos especialmente en la apertura de los expedientes, y al final de estos. Estos errores de ordenación impactan en la evaluación contractual que este Órgano de control adelanta, toda vez que, en algunas partes no es claro cuál fue la secuencia cronológica con el que se adelantaron algunos procesos, específicamente en la etapa precontractual y de liquidación. A manera de ejemplo se presenta el caso de lo encontrado en el Contrato 339 de 2019, caso que se describe a continuación:

Folio 1	Solicitud de Contratación	20/03/2019
Folios 2 al 10	Estudios Previos	No tienen fecha
Folio 11	Certificado de Insuficiencia de personal	20/03/2019
Folio 12	CDP	14/03/2019
Folios 13 al 14	Memorando Solicitud de Contratación	10/01/2019
Folios 15 al 16	Autorización para celebrar Contratos	11/01/2019
Documentos que conforman la HV		
Folios 16 al 18	Hoja de Vida SIDEAP	28/03/2019
Folios 20 al 23	RUT, RIT, Antecedentes	06/03/2019
Folio 24 al 26	Personería, Contraloría y Procuraduría	05/03/2019
Folio 27	Certificado Consejo Nal Trab Social	08/03/2019
Folios 28 al 34	Certificaciones de Experiencia Adjunto de la HV	Varias fechas
Folios 35 y 36	Tarjeta Profesional Trab Social y Cert	28/01/2019
Folios 37 al 38	Certificados SGSS	05/03/2019
Folio 39	Planilla Pago Integrado de SS	10/01/2019
Folio 41	Certificado Cuenta Bancaria	12/02/2019
Folio 44	Declaración de Bienes y Rentas	08/03/2019
Folios 45 al 46	Certificado de Experiencia e Idoneidad	15/03/2019
Folio 47	Certificado de Aptitud Laboral	31/01/2017
Folios 48 al 51	Contrato	28/03/2019
Folio 52	Detalle Proceso SECOP	02/04/2019
Folio 53	CRT	29/03/2019
Folio 54	Certificado ARL	30/03/2019
Folios 55 al 56	Remisión Póliza	29/03/2019
Folios 57 al 59	Designación Supervisión	02/04/2019
Folios 60 al 61	Acta de Inicio de Contrato	01/04/2019

Estos soportes no están integrados a la Hoja de vida atendiendo al principio que origina la observación (Principio de orden original).

Hasta aquí tenemos los soportes que justifican el cumplimiento de la etapa contractual, de este orden se puede establecer que aunque dentro de esta etapa hayan procesos que se pueden articular, los documentos no se presentan de manera homogénea respecto al tiempo y condición del que hacen parte, es decir, si los documentos hacen parte de la integralidad de la hoja de vida, deberían estos obedecer al principio del orden original dentro del soporte del que hacen parte, lo que significa, en el estricto orden cronológico de los anexos a la hoja de vida, en los términos expuestos por la normatividad citada inicialmente.

Respecto a la etapa de finalización del contrato, tenemos:

Folio 134	Memorando Terminación Anticipada	13/11/2019
Folio 135 al 137	Solicitud Terminación Anticipada del Contrato	07/11/2019
Folio 138	Acta de Suspensión del Contrato	01/11/2019



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Folio 139	Acta de Terminación Anticipada	08/11/2019
Folio 140	Póliza de garantía	06/12/2019
Folio 141	Detalle proceso SECOP	12/11/2019
Folio 142	Memorando Liquidación Bilateral de Dir. Ctos.	18/12/2019
Folio 143	Solicitud Terminación Anticipada del Contrato	22/11/2019
Folio 144 al 147	Acta Recibo Final	18/11/2019
Folio 148	Informe Supervisión (Incompleto)	19/11/2019
Folio 149 al 150	Acta de Liquidación Bilateral	13/12/2019

De los datos y registros anteriores, es posible apreciar las condiciones que son objeto de la observación Administrativa; toda vez que, el orden de los documentos no responde al orden cronológico, es decir, atendiendo al resaltado principio del orden original, y en tal sentido al orden en el que fueron generados los soportes que justifican cada una de las acciones en las etapas previstas. Dicha situación va en contravía de lo dispuesto por el órgano que direcciona y dirige la ecuación de la gestión documental de la Nación, vulnerando en tal sentido las normas citadas.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este organismo de control y como resultado de la valoración, se determina que el proceso de gestión documental de los expedientes contractuales presenta falencias en lo establecido en el artículo 11 de la Ley 594 de 2000 que estableció como obligación del Estado crear, organizar, preservar y controlar los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística, así como los Acuerdos 042 de 2002, Acuerdo 005 de 2013 y Acuerdo 002 de 2014 que reiteran que los documentos de archivo deben organizarse teniendo como referencia: los cuadros de clasificación, la tabla de retención documental aprobada, el ciclo vital de los documentos, los principios de procedencia y de orden original. Para el AGN el principio de orden original establece que los documentos que conforman un expediente o una unidad documental simple deben estar colocados físicamente en el mismo orden en el que fueron producidos, orden que responde a la secuencia establecida en el procedimiento y trámite que dio lugar a su origenⁱⁱⁱ. Es bajo el precepto del principio del Orden Original, concepto del que la SDMujer tiene claro, que la Administración debería adoptar algún método con el que se garantice el orden de los documentos dentro de los expedientes contractuales y que dicho método responda a la premisa del origen de los documentos, es decir en un preciso orden cronológico. No obstante, se hace oportuno aclarar que este Órgano de Control no pretende controvertir la conformación de las TRD establecidas en la entidad que fueron previamente aprobadas por el archivo distrital, razón por la que para este Ente es claro la existencia de dichas herramientas de gestión documental.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Por lo anterior se configura hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la Entidad

¹ Síntesis Etapa Precontractual – Colombia Compra Eficiente

¹ Síntesis Etapa Precontractual – Colombia Compra Eficiente

¹ Archivo General de la Nación, Grupo de Organización, Descripción y Reprografía. Serie "Conceptos técnicos"., https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/conceptostecnicos/2014/SUBGPD/Radicado_2-2014-04213.pdf



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. CUADRO CONSOLIDADO DE OBSERVACIONES DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE OBSERVACIÓN	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
ADMINISTRATIVOS	6	N.A	3.3.1 3.3.4	3.3.2 3.3.5	3.3.3 3.3.6
DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.3.4		
PENALES	0	N.A	N.A		
FISCALES	0	N.A	N.A		

N.A: No aplica



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”
