

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CODIGO 207

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER

Período Auditado: 2014, 2015, 2016 y 2017

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá D.C, Septiembre de 2017

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER

| | |
|---------------------|------------------------------|
| Contralor de Bogotá | Juan Carlos Granados Becerra |
| Contralor Auxiliar | Andrés Castro Franco |
| Directora Sectorial | Ángela Beatriz Rojas Pinto |
| Asesora | Paula Andrea Puentes Guevara |
| Gerente 039-1 | Jairo Orlando García Aguirre |

Equipo de Auditoría

| | |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| Zoraida Evelina Rojas Rojas | Profesional Universitario 219-03 |
| Ana Lucia Pinzón González | Profesional Especializado 222-07 (e) |
| Ana Matilde Soledad Cabrera | Profesional Especializado 222-05 (e) |
| Damaris Olarte Casallas | Profesional Universitario 219-03 |
| Beatriz Oliva Medellín Santana | Profesional Universitario 219-03 |
| Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo | Profesional Universitario 219-03 |
| Héctor Ignacio Romero Castro | Profesional Especializado 222-07 |
| Jorge Mario Correa Niño | Profesional Especializado 222-07 |
| Rafael Rodríguez Santos | Contratista de apoyo |

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | CARTA DE CONCLUSIONES | 5 |
| 2 | ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO | 9 |
| 3 | RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 12 |
| 3.1 | INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA..... | 12 |
| 3.1.1 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación y de una inadecuada supervisión durante la ejecución del contrato 097 de 2015. | 31 |
| 3.1.2 | Hallazgo Administrativo por extemporaneidad en la publicación en el SECOP, de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Nos. 016/15, 051/15, 075/15 y 134/15..... | 35 |
| 3.2 | CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 392 DE 2014..... | 38 |
| 3.2.1 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del convenio interadministrativo No. 392 de 2014. | 40 |
| 3.2.2 | Hallazgo Administrativo por extemporaneidad en la publicación de la prórroga No. 1 del convenio interadministrativo 392 de 2014..... | 46 |
| 3.2.3 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la organización de la documentación del convenio 392 de 2014..... | 47 |
| 3.2.4 | Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por pérdida de recursos en la ejecución del convenio interadministrativo no. 392 de 2014 en cuantía de \$781.690.123,28 | 50 |
| 4 | OTROS RESULTADOS | 67 |
| 4.1 | PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SDMUJER-SALH-001-2017 | 67 |
| 4.1.1 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación y elaboración de estudios previos del proceso SDMUJER-SALH-001-2017 | 68 |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | |
|---|-----------|
| 4.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la asignación de puntaje en la evaluación del factor calidad en proceso SDMUJER-SALH-001-2017 | 77 |
| ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS | 81 |
| ANEXO – 2 CALCULO DETRIMENTO PATRIMONIAL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 392 DE 2014..... | 81 |

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
CRISTINA VELEZ VALENCIA
Secretaria Distrital de la Mujer
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993 y Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaria Distrital de la Mujer, vigencia 2014, 2015, 2016 y 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión contractual y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión fiscal ejecutada y los recursos puestos a disposición del sujeto auditado, respecto de la muestra seleccionada en la evaluación de los contratos y/o convenios suscritos por la Secretaría Distrital de la Mujer correspondientes a las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, se derivaron 8 hallazgos administrativos de los cuales 6 tienen presunta incidencia disciplinaria y uno incidencia fiscal en cuantía de \$781.690123,28, lo que dio lugar al incumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, soportado en lo siguiente:

Al respecto de la Política Pública debemos decir que la misma denota pocos avances, ya que la asignación presupuestal en los cuatro (4) planes de desarrollo Distrital 2004-2020 son escasos 0.01%, (Bogotá sin Indiferencia 2004-2008); 0.15% (Bogotá positiva: para vivir mejor 2008-2012); 0.06% (Bogotá Humana 2012-2016) y 0.20% (Bogotá Mejor para Todos 2016-2020), aunado a que como se expuso en el informe de regularidad PAD 2017 Vigencia 2016, solamente tres (3) localidades incluyeron en sus planes de desarrollo el tema de mujer y género, sin que se refleje claramente la PPMYEG con los instrumentos establecidos en el PIOEG; advirtiéndose falta de rectoría y coordinación en la cabeza de sector, que de acuerdo con la normatividad vigente, le corresponde a la SDMujer.

Por otra parte, la inexistencia a la fecha del Plan de Acción para la PPMYEG, no permite hacer un análisis desde los principios de la gestión fiscal que refleje la eficiencia y eficacia de los recursos invertidos en los instrumentos de la política, en especial del Plan de Igualdad de Oportunidades -PIOEG-.

Así mismo, la excesiva contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, genera falta de liderazgo por parte de la Alta Dirección -SDMujer- ya que, según lo evidenciado en la ejecución de los contratos, se transfiere la responsabilidad misional e institucional en los contratistas.

En lo relacionado al proceso de selección SDMujer-SALH-001-2017, se evidencia deficiencias en la planeación del negocio jurídico, ya que a pesar de haberse intentado un cambio de modelo legal de las Casas Refugio; su operación y puesta en marcha no presenta ningún cambio significativo.

Con los resultados obtenidos a partir de la evaluación del Convenio Interadministrativo 392 de 2014, suscrito entre la SDMujer y el IPES, cuya población

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

a beneficiar fue “*mujeres en ejercicio de la prostitución o en riesgo de estarlo*”, considerada altamente vulnerable; se concluye que pese a ejecutar los recursos que fueron destinados para su ejecución \$2.500.000.00; no se logró el aporte esperado en la transformación de la condición y posición en el ámbito del trabajo, formal y no formal, así como en la prevención y atención frente a factores de discriminación y desigualdad; propósitos que son fundamentales para la entidad y que están relacionados con la promoción del derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, el logro de la autonomía económica y la valoración del aporte social, económico y simbólico de las mujeres en el trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado.

Dicha evaluación permite concluir que la SDMujer incurrió en una gestión antieconómica al suscribir un convenio no planeado y al girar la totalidad de los recursos del mismo sin ejercer control efectivo y específico, ocasionando despilfarro de los recursos públicos, al ser manejados con descuido e indolencia con miras a la inclusión de una franja importante de la población desde el punto de vista social, económico y cultural, establecido a través de la Constitución Política, tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte y sentencias de la Corte Constitucional para darle cumplimiento a la no vulneración de los derechos de las mujeres.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

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

Atentamente,



ANGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Directora Sector Equidad y Género

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

2 ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

De conformidad con el objetivo general de la Auditoría, bajo el entendido que la misma se limita a los recursos asignados a la cabeza del sector que es la Secretaria de la Mujer y teniendo en cuenta que el Plan de Igualdad de Oportunidades cuya estructura se establece mediante la resolución 0489 de 2015, es pertinente aclarar que con anterioridad se estableció el acuerdo 583 de marzo de 2015, por medio del cual se institucionalizan las Casas de Igualdad de Oportunidades –CIO-, las cuales se articulan con el Plan de Igualdad de Oportunidades; por tal razón se pretendió en esta auditoría practicar visita Administrativa Fiscal de manera selectiva a las veinte (20) Casas de Igualdad de Oportunidades –CIO - las cuales se dejarán para un proceso auditor posterior, por las razones expuestas en la parte conclusiva del análisis de la Política Pública.

Sin embargo, con los informes de los contratos auditados, se evalúa la aplicación de los lineamientos y la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para el desarrollo y la instrumentalización de la *Política Pública de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital* y su articulación con el “*Plan de Igualdad de Oportunidades como instrumento de la Política Pública*”. De otro lado se evaluarán contratos celebrados por la entidad para dar cumplimiento al PIOEG¹.

En relación con el proceso de selección abreviada SDMUJER-S AHL-001 de 2017 de acuerdo con el radicado No.1-2017-08145 fecha 2017-04-04-Proceso SIGESPRO 870265 se evaluará la etapa precontractual.

Continuar con la evaluación del Convenio Interadministrativo No. 392 de 2014, dado que en la auditoría regular PAD 2017, vigencia 2016, los documentos soporte de la ejecución del convenio no fueron puestos a disposición en su totalidad por la SDMujer.

Se tomará como muestra de Auditoría veintiséis (26) contratos correspondientes a los proyectos de inversión cuyas metas están directamente relacionadas con el cumplimiento del PIOEG ejecutados en las vigencias 2015 y 2016, dentro de los Planes de Desarrollo “*Bogotá Humana*”: **931** “Litigio y justicia integral para las mujeres”; **934** “20 Casas de igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos de las mujeres en el D.C.”; **966** “Acciones para la implementación y seguimiento de

¹ Plan de Igualdad de Oportunidades Equidad de Género

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital”; **972** “Implementación y seguimiento al modelo distrital de abordaje integral a las mujeres en ejercicio de prostitución”; **973** “Acciones con enfoque diferencial para el reconocimiento de la diversidad de las mujeres”; **932** “Gestión de la estrategia del conocimiento de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital” y **933** “Calidad y fortalecimiento institucional” y en “*Bogotá Mejor para Todos*”: **1068** “Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres” y **1067** “Mujeres protagonistas, activas y empoderadas”.

Así las cosas y como se estableció en el Plan de Trabajo de la Auditoría de Regularidad PAD 2017, vigencia 2016, se tenía prevista la revisión de veinte (20) contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, sin embargo, por el análisis cronológico de la Política Pública de mujer y género de 2003 a la fecha, y la falta del Plan de Acción de la misma, solo se evaluaron ocho (8) contratos de este tipo. Adicionalmente, se realizó el análisis del Convenio Interadministrativo 392 de 2014, suscrito entre la SDMujer y el IPES y el contrato de prestación de servicios 319 suscrito entre el IPES - FUNDAMIL y el proceso de selección abreviada SAHL-001-2017-11017 que derivó en los contratos Nos. 237, 255 y 259 de 2017, como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1
MUESTRA CONTRATACION**

| Vig. | No. Contrato | No. Proyecto | Tipo de contrato | Objeto | Valor en pesos |
|------|--------------|--------------|--|---|----------------|
| 2014 | 392 | 966 | Convenio Interadministrativo | Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros entre la SDMujer y el Instituto para la Economía Social –IPES ² , para adelantar acciones de capacitación, formación para el trabajo y, fortalecimiento de emprendimiento y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo. | 2.500.000.000 |
| 2015 | 319 | | Contrato de Prestación Servicios entre IPES y FUNDAMIL | Promover la creación y/o fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión a través de la puesta en marcha de acciones de asesoría y acompañamiento que contribuyan al empoderamiento productivo y a la inserción en la economía popular | |
| 2015 | 111 | 931 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales para el desarrollo de las actividades propias de cada una de las etapas en los procesos contractuales que se adelanten por parte de la | 70.000.000 |

² Para la ejecución del Convenio Interadministrativo, el IPES suscribió dos (2) contratos de prestación de servicios 319 y 331 de 2015. Para efectos de esta auditoría de desempeño, solamente se evaluó el contrato No. 319 de 2015.

(*) Se seleccionaron sobre la base una mayor materialidad con respecto a la cantidad de contratos de cada uno de los proyectos que desarrollan la PPMG y la aplicación de los lineamientos para el desarrollo y la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| Vig. | No. Contrato | No. Proyecto | Tipo de contrato | Objeto | Valor en pesos |
|------|-------------------|--------------|--|--|----------------|
| | | | | dirección de eliminación de violencias para la ejecución del proyecto de inversión. | |
| 2015 | 134 | 966 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales en el desarrollo de acciones orientadas al desarrollo de lineamientos de inversión sectorial y local , así como de presupuestos sensibles al género para el cumplimiento de la PPMYEG | 80.000.000 |
| 2015 | 75 | 966 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales para acompañar la implementación del componente de pedagogía política de la estrategia de corresponsabilidad de la PPMYEG | 80.000.000 |
| 2015 | 16 | 966 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales para acompañar la implementación de la estrategia de corresponsabilidad de la PPMYEG | 88.000.000 |
| 2015 | 51 | 966 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales para desarrollar acciones relacionadas con la planeación, seguimiento y evaluación del proyecto denominado Acciones para la implementación de la Política Pública Mujeres y Equidad de Género | 88.000.000 |
| 2015 | 97 | 934 | Servicios Profesionales* | Prestar servicios profesionales para la aprobación, puesta en marcha e implementación de la estrategia orientada hacia la promoción de la participación y representación de las mujeres en los diversos escenarios públicos y políticos del D.C. | 91.542.000 |
| 2016 | 80 | 934 | Arrendamiento* | Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para la operación de la Casa de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en la localidad de Chapinero, ubicado en la Cra. 10 No. 54ª -72 de Bogotá D.C.- Proyecto 0934 | 43.927.956 |
| 2016 | 129 | 934 | Arrendamiento* | Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para la operación de la Casa de Igualdad de Oportunidades en la localidad de Teusaquillo | 36.483.309 |
| 2017 | 237 255 259 | 1068 | Prestación de Servicios SAHL-001-2017 Selección abreviada del literal h), Numeral 2, Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 | Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la Atención a Mujeres Víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia | 17.511.622.700 |

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

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

La construcción e implementación de una Política Pública de Mujer y Género, puesta en marcha a través del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en Bogotá Distrito Capital, en el año 2003 encuadrado en el Acuerdo 091 de 2003³, ordena su formulación y ejecución a fin de fomentar una cultura por los derechos de las mujeres y la equidad de género en todas las relaciones y acciones ciudadanas, así como en los ámbitos económico, político, social, educativo y cultural del Distrito Capital.

Estas políticas se impulsan en todo el mundo, en un principio a través de los Acuerdos Internacionales, en el Artículo 1ro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el año 1948. En los siguientes años se han suscrito de manera continuada, por razones tales como, el rol de las mujeres como agente de transformación social, sacándola de su ámbito privado, a fin de lograr participar más dinámicamente en el ámbito público, a través del logro y avance en las acciones afirmativas –llamadas también de acción positiva, movilidad positiva, promoción positiva o diferenciación positiva- surgen como un tipo de intervención estatal para responder a las demandas de igualdad⁴.

Es necesario precisar que el PIOEG, se construyó para ejecutarlo en el periodo 2004-2016, es así como, en el Plan de Desarrollo Económico 2004-2008 *“Bogotá Sin Indiferencia un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”*, en el Eje Social, en el programa *“Bogotá con Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”*, establece: *“creará condiciones para asumir la equidad de género como un valor mediante políticas públicas para las mujeres y la incorporación de una perspectiva de género en los planes y procesos de desarrollo del Distrito, sus localidades y su articulación con los ejes de Reconciliación y Urbano Regional. Formulará, pondrá en marcha y evaluará en Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital. Se definirán políticas, estrategias, proyectos y mecanismos de acción institucional, comunitaria y organizacional que contribuyan a la realización plena de los derechos de las mujeres y a la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Fomentará la*

³ Acuerdo Distrital 091 de 2003 “Por medio del cual se establece el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en el D.C.”

⁴ Secretaría Distrital de la Mujer, Documento de apoyo módulo 5 “Enfoque de Derechos de las Mujeres de Género y Diferencial”, Contrato 097 de 2015.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

participación social, política, económica y cultural de las mujeres en las instancias de decisión Local, Distrital, Nacional e Internacional”⁵

Dentro de las metas del Eje Social⁶

**TABLA 1
BOGOTÁ CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES**

| PROGRAMA/META | LINEA DE BASE | INDICADOR | PERIODICIDAD DE LA MEDICION |
|--|---------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Crear la instancia receptora de la política pública de Mujer y Género | No aplica | Instancia creada | Anual |
| Establecer la Casa de Igualdad de Oportunidades y seis filiales con prioridad en las localidades de emergencia, como laboratorios de experiencias que realicen en la práctica la equidad entre los géneros | No aplica | Casa y filiales establecidas | Anual |
| Fomentar la participación social y política de las mujeres en las instancias de decisión locales, distritales y nacionales | No aplica | Número de mujeres que participan | Anual |

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008.

A su vez los proyectos prioritarios⁷

**TABLA 2
EJE SOCIAL**

| | Programa/proyecto |
|---|---|
| | Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres |
| 7 | Formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación del Plan de igualdad de oportunidades |
| 8 | Creación de la Red de apoyo educativo con perspectiva de mujer y género con énfasis en formación para el trabajo y generación de empleo e ingresos. |

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008.

Como parte integral del Plan de Desarrollo, en el artículo 40 en el anexo 2. Plan de Inversiones, financiación Plan de Desarrollo en el cuadro subsiguiente:

**CUADRO 2
RECURSOS POR PROGRAMA EJE SOCIAL**

| Millones de pesos constantes 2004 | | |
|--|--------------------|--------------------|
| Programa | Recursos 2004-2008 | % de participación |
| Bogotá sin hambre | 876.230 | 6.7% |
| Más y mejor educación para todos y todas | 6.434.935 | 49.3% |
| Salud para la vida digna | 4.368.495 | 33.4% |

⁵ Acuerdo No. 119 de Junio 3 de 2004 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión, Artículo 9º. Programas del Eje Social, Numeral 6. Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres

⁶ Ibídem, Artículo 10º. Metas del Eje Social

⁷ Ibídem, Título V Proyectos Prioritarios Artículo 28º Proyectos Prioritarios

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | | |
|--|-------------------|---------------|
| Restablecimiento de derechos e inclusión social | 776.283 | 5.9% |
| Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil | 112.029 | 0.9% |
| Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres | 1.850 | 0.01% |
| Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo | 182.261 | 1.4% |
| Escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje | 84.084 | 0.6% |
| Cultura para la inclusión social | 101.094 | 0.8% |
| Recreación y deporte para todos y todas | 123.876 | 0.9% |
| Total Eje Social | 13.061.137 | 100.0% |

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008.

Nótese en el cuadro anterior, del Eje Social, el programa Bogotá con Igualdad de oportunidad para las mujeres, con un muy escaso 0.01%, para los proyectos Formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación del Plan de igualdad de oportunidades y Creación de la Red de apoyo educativo con perspectiva de mujer y género con énfasis en formación para el trabajo y generación de empleo e ingresos.

De suma importancia, resulta el *“Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el D.C. 2004-2016”*, resaltando el punto 3) *“Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”* donde se destaca dentro de los objetivos del mismo avanzar en el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos humanos de las mujeres, de todas las edades, culturas, orientaciones sexuales, condiciones étnico-raciales, situaciones socioeconómicas vulnerables o de desplazamiento y capacidades motoras, visuales, auditivas, psicológicas o cognitivas diferentes, para alcanzar la igualdad de oportunidades y la equidad de género, a través de la incorporación de acciones afirmativas en las políticas, planes, programas y proyectos del Distrito Capital – DC.

Los derechos contemplados dentro de los objetivos del plan son: derecho a una vida libre de violencias, derecho a la participación y representación de las mujeres, derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, derecho a la salud plena, derecho a la educación con equidad y derecho a una cultura libre de sexismo.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En las postrimerías de esta administración, el Concejo de Bogotá expide el Acuerdo Distrital 301 de 2007⁸ donde se le establece a la Administración Distrital para la elaboración como punto de referencia de políticas públicas, implementar criterios e incluir los Objetivos del Milenio.

En el Plan de desarrollo “*Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor*”⁹, en el objetivo estructurante “*Ciudad de Derechos*”, programa “*Bogotá positiva con las mujeres y la equidad de género. Avanzar en el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres y garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo de los mismos*”, en las metas proyectos, se instaura, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, los proyectos orientados a la política pública que nos ocupa, así:

TABLA 3
BOGOTÁ POSITIVA CON LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO
SECTORES RELACIONADOS: PLANEACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE,
GOBIERNO, INTEGRACIÓN SOCIAL

| Proyectos | Metas | Línea Base |
|--|---|---------------------------------------|
| Plan de Igualdad de Oportunidades | Implementar 80 acciones del plan de acción de la política pública de mujer y género | 40 Acciones SDP |
| Bogotá una casa de igualdad de oportunidades | Poner en operación 16 Casas de Igualdad de Oportunidad | 7 Casas de Igualdad y Oportunidad SDG |
| Casas de refugio de violencia intrafamiliar | Poner en operación 4 casas de refugio para víctimas de violencia intrafamiliar | |

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008-2012

Puede apreciarse que en lo relativo a las metas y proyectos, en este plan de desarrollo para el Plan de Igualdad de Oportunidades se tiene como metas el implementar 80 acciones de la política pública de mujer y género, poner en operación 16 casas de igualdad de oportunidad y la puesta en marcha de 4 casas de refugio para víctimas de violencia intrafamiliar.

En el Plan Plurianual de Inversiones 2008-2012 los recursos asignados por objetivo estructurante, ascendieron a \$30.621.000 millones, en tanto que, para Ciudad de Derechos la asignación fue de \$18.820.016 en millones de pesos de 2008, lo que representa una participación del 61.46% del total del presupuesto. A su vez, de estos \$18.820.016 millones, el programa Bogotá positiva con las mujeres y la

⁸ Acuerdo Distrital No. 301 de diciembre 24 de 2007 “Por medio del cual se establece como criterios para la elaboración de políticas públicas distritales los objetivos del milenio”

⁹ Acuerdo distrital No. 308 del 9 de junio de 2008, “Plan de Desarrollo Económico, Social, ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

equidad de género contó con asignación \$27.343 millones, participando apenas en el 0.15% del total del presupuesto asignado al total del eje estructurante Ciudad de Derechos.

Dentro de este periodo se emitieron de un lado el Acuerdo 421¹⁰ en concomitancia con el Decreto Nacional 164 de 2010, a través de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, en coordinación con las Secretarías Distritales de Integración Social, Salud, Desarrollo Económico, Educación, Gobierno y demás sectores del Gobierno, crea y pone en marcha el Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de violencia, para articular interinstitucionalmente la protección integral a las mujeres víctimas de violencia en el espacio público y privado.

Este sistema se crea con el objeto de generar una estrategia interinstitucional para atender a las mujeres víctimas de violencias no solamente desde la garantía de la atención médica y psicológica, sino también con la asesoría jurídica en cada una de las localidades de Bogotá. A su vez que propende por la restitución prioritaria de los derechos vulnerados y la garantía del ejercicio pleno de su ciudadanía y por último diseñar y desarrollar una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres. Dentro de las estrategias se establece las comunicaciones de manera interinstitucional destacándose un lenguaje no sexista e incluyente.

Con la emisión del Decreto Distrital 166 de 2010¹¹, cobra trascendental importancia la implementación de la Política Pública de mujeres y equidad de género – PPMYEG por lo que se hace necesario mencionar su articulación con la Constitución Nacional artículos 2, 5, 13 y 43 de un lado y de otro los llamados del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW y las sentencias de la Corte Constitucional, donde desde la CEDAW se conmina al estado colombiano a *“(...) pasar del reconocimiento (...) formal de los derechos de las mujeres, a su garantía, efectividad y ejercicio, en condiciones de igualdad con los hombres y a (...) realizar acciones de exigibilidad, en los casos en los que no se cumplan y de restablecimiento y reparación cuando éstos sean vulnerados.”*

Igualmente, **“El Estado colombiano adquirió entre otros compromisos, el deber de (i) “Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer” (artículo 2-f)...” “(...) la obligación de adoptar todas**

¹⁰ Acuerdo Distrital 421 de Diciembre 22 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.

¹¹ Decreto 166 de Mayo 04 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”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

las medidas existentes, incluidas las legislativas y judiciales...” aprobado y adoptado mediante la Ley 51 de 1981 y la Ley 1257 de 2008 hacen parte del bloque constitucional el compromiso de tomar “*todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer (...)*”; razón por la cual, se emiten sendas sentencias por parte de la Corte Constitucional para que se cumplan.

Dentro de los considerandos del Decreto 166 de 2010, se hace un recuento de la diferente normatividad con miras a establecer los criterios para la elaboración de políticas distritales y los objetivos de desarrollo del milenio; incluido allí la creación de la Subsecretaría de Mujer Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación, conformada por las Direcciones de Derechos Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género y la Dirección de Diversidad Sexual, desde donde se propone la construcción con un enfoque de derechos y de género y coordina la inclusión de este enfoque en la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Económico, Social y Obras Públicas del DC y los Planes de Desarrollo Local, entre otras funciones.

De la misma manera, se crean el Consejo Consultivo de Mujeres como organismo de carácter técnico y político que representa las necesidades e intereses de las mujeres que habitan Bogotá – Decreto Distrital 403 de 2007-. A su vez, el Decreto 546 de 2007 reglamenta las Comisiones Intersectoriales del DC que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial, dentro de esta estructura se cuenta con la Mesa de Trabajo de Mujer y Género, orientadora y coordinadora de la administración distrital para la implementación de la PPMYEG y la implementación de las estrategias tendientes a evitar las distintas discriminaciones.

De otra parte, dentro de sus considerandos toma como base el diagnóstico denominado “*Estado de Arte de las Mujeres (DABS: 2003) y Estadísticas y Análisis de las Condiciones de Géneros en Bogotá*” que permita poner en evidencia las condiciones de desigualdad, discriminación y subordinación de las mujeres a través de la adopción de una PPMYEG que haga sostenible y sustentable la inversión social, para que el gobierno distrital reconozca, garantice y restituya los derechos de las mujeres que habitan el DC.

Bajo estos considerandos, con este Decreto -166 de 2010- adopta el concepto del marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad; establece el ámbito de aplicación en el territorio urbano y rural de Bogotá, y enfoque de derechos y de género de la PPMYEG en el D.C., efectivos mediante la igualdad real entre mujeres y hombres, articulados con los derechos económicos, sociales y culturales, así como con los derechos sexuales y reproductivos. Al igual que la integridad física y mental de las mujeres se considera como presupuesto fundamental para el ejercicio del resto de sus derechos, originada en la construcción social, en la cual, a partir de las diferencias biológicas (sexuales) entre mujeres y hombres, se han estructurado social y culturalmente relaciones de poder jerarquizadas y subordinadas, ámbitos de interacción diferenciados y subvalorados (público y privado), y relaciones económicas basadas en la división sexual del trabajo (productivo/doméstico-reproductivo) debe eliminarse.

La PPMYEG se fundamenta en los siguientes principios: Igualdad de oportunidades, igualdad de trato, equidad de género, justicia de género, diversidad, autonomía, solidaridad, participación y sororidad.

Como objetivo general reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el D.C., de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el D.C. Acompañado de los Objetivos específicos: ejercicio de derechos; transformación de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de las mujeres; disminución de las condiciones de pobreza y pobreza extrema que afectan a las mujeres en el D.C.; cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y representación paritaria.

Las estrategias de la PPMYEG en el DC, se desarrolla a través de la Transversalización, Territorialización y la Corresponsabilidad. Acompañado de los siguientes lineamientos transversales: Transformación de referentes culturales; modificación y adecuación de normas y procedimientos; acciones afirmativas para la equidad de género; atención prioritaria a las mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema; diversidad de las mujeres; intercambio e integración para la equidad de género; coordinación intersectorial; uso de lenguaje incluyente y no sexista; adopción de los instrumentos de esta política, planeación con enfoque de derechos y de género; sensibilización, capacitación y formación; indicadores y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presupuestos sensibles al género; generación de conocimiento e investigación con enfoque de derechos y de género.

Establece estructurarlo en dos ejes, así: 1) **derechos de las mujeres**, partiendo del reconocimiento que los derechos son universales, indivisibles e integrales. Algunos de éstos, han sido priorizados para facilitar la identificación de las problemáticas con sus respectivos componentes:

a) Paz y convivencia con equidad de género.

- a.1. Prevención, atención, protección, sanción y reparación a mujeres víctimas del desplazamiento forzado.
- a.2. Promoción de una cultura de paz.
- a.3. Promoción de la memoria e identidad social de las mujeres

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Gobierno, Seguridad y Convivencia; Salud; Educación; Integración Social; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Cultura, Recreación y Deporte; Planeación; Hábitat; Ambiente; Movilidad.

b) Una vida libre de violencias

- b.1. Sanción de la violencia contra las mujeres
- b.2. Cultura del respeto a la vida y dignidad de las mujeres
- b.3. Bogotá: una ciudad segura para las mujeres
- b.4. Asistencia y protección para las mujeres y víctimas de las violencias de género.

Busca promover la atención eficaz, eficiente, oportuna y especializada para las mujeres víctimas de violencia, que contribuya a restituirles condiciones de vida digna y restablecer sus derechos en forma integral, justa y en equidad. Igualmente, está orientado a establecer políticas y programas de atención de emergencia y reparación a las mujeres víctimas de violencia, mediante el establecimiento de prioridades en el acceso a servicios sociales, de refugios temporales que les brinden protección y atención integral, en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, *"Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones"*.

b.5. Prevenir y sancionar la trata de mujeres, la prostitución forzada, el turismo sexual y la explotación sexual. Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Gobierno, Seguridad y Convivencia,

Integración Social, Salud, Educación, Planeación, Hábitat, Movilidad, Desarrollo Económico.

c) Participación y representación con equidad

- c.1. Mujeres empoderadas
- c.2. Participación con equidad
- c.3. Representación para la inclusión.

Busca su inclusión efectiva en las corporaciones de elección popular. Igualmente, apunta a la representación de sus intereses, demandas y necesidades en la agenda pública y política, así como en las distintas instancias electorales, sociales, culturales y económicas y la inclusión de la agenda de sus derechos en las políticas públicas del Distrito y en la implementación de las mismas en las localidades.

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Gobierno, Seguridad y Convivencia, Planeación, Salud, Educación, Desarrollo Económico, Integración Social.

d) Trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.

- d.1. Acceso al trabajo forma, estable y en equidad
- d.2. Desarrollo empresarial y acceso al trabajo con enfoque de derechos y de género.
- d.3. Fomento de redes de mujeres productoras integradas a los circuitos económicos de la ciudad
- d.4. Reconocimiento de la economía del cuidado

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Desarrollo Económico, Gestión Pública, Planeación, Integración Social.

e) Salud plena

- e.1. Salud para las mujeres, equidad para la ciudad
- e.2. Salud con equidad
- e.3. Mujeres cuidadoras de la salud

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Salud, Planeación, e Integración Social.

f) Educación con equidad

- f.1. Educación con equidad de género
- f.2. Educación no sexista

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- f.3. Oportunidades educativas especiales para las mujeres con enfoque de derechos y de género.
- f.4. Democracia y participación en el ámbito educativo
- f.5. Acciones positivas para la dignificación y el mejoramiento profesional de las educadoras

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Educación, Planeación, Integración Social.

g) Cultura libre de sexismo

- g.1. Eliminación de estereotipos de género
- g.2. Comunicación no sexista
- g.3. Aportes de las mujeres a la cultura, el arte y el patrimonio.
- g.4. Mujeres artistas transformando la cultura
- g.5. Uso y disfrute de la ciudad, sobre la base del reconocimiento de las diversidades en relación con la generación, cultura, etnia, identidad campesina, condición socioeconómica, territorio, ideología, religión, orientación sexual y construcción de identidades de género, condiciones de discapacidad. Asimismo, reconocer, visibilizar y fomentar el ejercicio del deporte competitivo realizado por mujeres y promover su participación decisoria en todos los niveles del campo deportivo.

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Cultura, Recreación y Deporte, Planeación. Parágrafo: La Secretaría General de la Alcaldía Mayor acompañará las acciones de la comunicación no sexista.

h) Hábitat y vivienda dignas

- h.1. Créditos blandos para las mujeres
- h.2. Subsidios especiales para las mujeres vulneradas
- h.3. Vivienda en alquiler
- h.4. Mujeres, ambiente y cultura

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Hábitat, Ambiente, Planeación.

Y el segundo eje estructural de **desarrollo institucional**, representa el compromiso de la Administración Distrital, -sector central, sector descentralizado y sector de localidades- por incorporar en su quehacer y en sus procesos una cultura de gestión

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

con enfoque de derechos y de género. Este eje contiene los siguientes componentes:

1. Gestión con equidad de género.
2. Alianzas para la equidad de género
3. Fortalecimiento Institucional
4. Fortalecimiento del Esquema de Coordinación de la PPMYEG. La estructura de la coordinación es la siguiente:
 - 4.1. Instancia de Coordinación Intersectorial
 - 4.2. Instancia consultiva de la PPMYEG
 - 4.3. Coordinación Institucional de la PPMYEG

Principales sectores responsables: Gestión Pública, Gobierno, Seguridad y Convivencia, Cultura, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico, Industria y Turismo, Hacienda, Hábitat, Ambiente, Integración Social, Planeación, Salud, Educación y Movilidad.

De otro lado, prevé que la financiación de la PPMYEG se realizará mediante la asignación de los recursos de inversión del Distrito, según la disponibilidad que se tenga de los mismos. Se propiciará la priorización de los presupuestos participativos sensibles al género, a través del concurso activo de los grupos, organizaciones y redes de mujeres en las localidades. Todos los sectores, de acuerdo con sus competencias, definirán la inversión para la implementación de la PPMYEG en las políticas, planes, programas y proyectos, según sus planes operativos anuales de inversión.

Por último, establece que la PPMYEG y los instrumentos que de ella se deriven, entre los cuales está el PIOEG, serán objeto de seguimiento permanente, a través de los sistemas de información diseñados para tal fin, rindiendo cuentas anualmente a la ciudadanía.

Lo descrito hasta aquí, permite evidenciar en la línea del tiempo, que la herramienta de la PPMYEG es el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género –PIOEG – y no obstante, a que el Acuerdo 091 se emitió en el 2003, solo hasta el 2010 se emite el Decreto 166 y más recientemente, cerrando vigencia, se asume la estructura del Plan mediante la Resolución 0489¹².

¹² SDMujer Resolución No. 0489 del 24 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”

Es de precisar que en los PAD 2014, 2015, 2016 y 2017 de este organismo de control fiscal, fundamentalmente, en la actual vigencia, se analizó a través del componente Control de Resultados, en el factor Planes Programas y Proyectos lo relacionado a la PPMYEG y a los instrumentos derivados de ella como es el PIOEG, en el marco del plan de desarrollo “*Bogotá Humana*”¹³, razón por la cual se considera pertinente incluir en el presente informe, solamente elementos no tocados en la Auditoria de Regularidad 2016.

Sin embargo, a fin de contextualizar se retoma lo relativo al plan de desarrollo “*Bogotá Humana 2012 – 2016*” el cual contó con tres ejes estratégicos. En el Eje Uno se destaca el Programa Bogotá Humana con Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género para las mujeres con los proyectos prioritarios

1. Bogotá Humana, segura y libre de violencias contra las mujeres
2. Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres
3. Creación y puesta en operación de la Secretaria Distrital de la Mujer

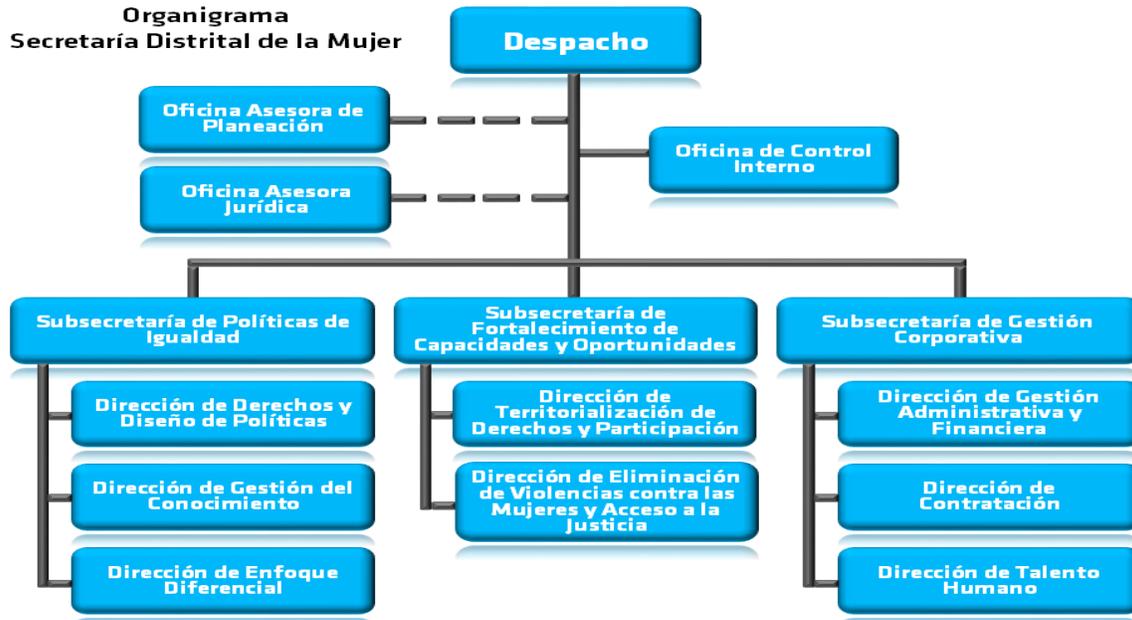
En el Plan plurianual de inversiones 2012-2016 al eje *Una ciudad que supera la segregación y la discriminación* se le asigna un total de \$32.188.113 millones al interior de este eje, el programa *Bogotá Humana con Igualdad de Oportunidad y Equidad de Género* se le asigna para el cuatrienio \$21.343 millones lo que representa el 0.06% para el tema de análisis.

Es menester, detenerse en la creación del Sector Administrativo Mujeres que *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*”, y la SDMujer surtido mediante Acuerdo 490 de 2012¹⁴, el cual cuenta con la estructura orgánica que se refleja en la siguiente gráfica:

¹³ Acuerdo 489 del 12 de junio de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016

¹⁴ Acuerdo No. 490 de 2012 “Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaria de la Mujer y se expiden otras disposiciones”

**IMAGEN 1
ORGANIGRAMA SDMujer**



Fuente: Decreto Distrital 428 de 2013

A su vez, la naturaleza, objeto y funciones básicas de la SDMujer en concomitancia con el Decreto 428 de 2013, le establece funciones básicas, como liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las 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.

En este periodo, complementario con todo lo ya descrito y como se expresó, se evaluó dentro del factor planes, programas y proyectos lo relacionado con la institucionalización de las Casas de Igualdad de Oportunidades para Mujeres-CIOM, constituyéndose en el mecanismo privilegiado para la territorialización de la PPMYEG en Bogotá, los objetivos y servicios, su operacionalización a través del Acuerdo 583 de 2015, acompañado del Acuerdo 584 de 2015 que adopta los lineamientos, que buscan contribuir a la eliminación, de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

subordinación en las mujeres que habitan el territorio rural y urbano de Bogotá. Lineamientos fundamentados en los enfoques:

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: 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 de unos objetivos específicos como son: Eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres, transformar las condiciones sociales y económicas injustas, superar estereotipos y prácticas sociales, culturales, religiosas e ideológicas, garantizar el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, adecuar la institucionalización y reconocer a las mujeres como constructoras de paz en el territorio rural y urbano.

Los lineamientos de la PPMYEG, se implementan a través de las siguientes estrategias: territorialización, transversalización, corresponsabilidad, gestión del conocimiento, comunicación y creación de canales de comunicación. El Acuerdo 583 de 2015, lo que se fortalece la resolución 489 de 2015.

El PIOEG en Bogotá D.C. se estructura en ocho (8) derechos que se listan a continuación:

1. Derecho a la paz y la convivencia con equidad de género
2. Derecho a una vida libre de violencias
3. Derecho a la participación y representación con equidad
4. Derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

5. Derecho a la salud plena
6. Derecho a la Educación con equidad
7. Derecho a la cultura libre de sexismo
8. Derecho al hábitat y vivienda digna

Finalizando la vigencia 2015, se emite el Acuerdo Distrital 631¹⁵ el objeto de implementar las Casas Refugio como organismos para el cumplimiento de las medidas de protección y de atención a las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos. Las Casas Refugio se definen como escenario principal para el cumplimiento de las medidas de protección y atención integral, son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de alojamiento alimentación y transporte de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, pero además les ayudan en la construcción y reconstrucción de sus proyectos de vida a través de asesoría y asistencia técnico legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, acompañamiento psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad, la interrupción del ciclo de violencia y la promoción de la restitución de sus derechos a partir del reconocimiento y potenciación de sus capacidades y habilidades, y el fortalecimiento de su autoestima y toma de decisiones, bajo el principio de la corresponsabilidad.

Se trazan los principios de universalidad, integralidad, progresividad, coordinación interinstitucional e intersectorial, corresponsabilidad, aunque en el artículo 4º, la implementación, seguimiento y evaluación de la medida de atención Casas Refugio, se sustenta en los enfoques de derechos de las mujeres, enfoque de género, enfoque psicosocial, enfoque de acción sin daño, enfoque diferencial, llama la atención, el artículo 5º en su párrafo 2º, que establece: “No pueden ser acogidas en Casas Refugio, las siguientes personas:

- Personas que presenten enfermedades de tipo psiquiátrico que se encuentren con o sin medicación, así se encuentren incluidas en la medida de protección.
- Mujeres que no presente una situación de violencia pero que necesiten cubrir sus necesidades básicas.
- Personas con enfermedad grave que requiera atención especializada
- Personas consumidoras de SPA
- Mujeres que no quieren ingresar

¹⁵ Acuerdo Distrital 631 de 29 de diciembre de 2015 “Por medio del cual se Institucionalizan las Casas Refugio en el DC en el marco de la Ley 1257 de 2008.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- Mujeres que solicitan acogida pero que representan riesgo para otras mujeres al interior de la casa....”

Lo que permite inferir el desconocimiento de los principios universalidad, integralidad, progresividad, coordinación interinstitucional e intersectorial y corresponsabilidad y los fines esenciales del Estado, al dejar en el desamparo a las mujeres condicionando el acceso a las Casas Refugio. Más grave, cuando los medios de comunicación¹⁶ muestran un aumento 22%, al pasar de 100 muertes, en 2015, a 122 muertes en 2016, el informe distingue entre violencia intrafamiliar y violencia sexual, ambas con cifras igual de preocupantes.

Además, las cifras revelan que la violencia contra la mujer en Colombia “*El más dramático es Antioquia, donde 2015 y 2016 registraron 20 feminicidios. Le sigue Bogotá, con 17 casos, frente a 12 del año anterior, y Santander, que registro 13 casos cuando el año anterior había registrado 11. ...*” Por otro lado, al revisar las cifras de violencia ejercida por parejas, es Bogotá la que lleva la delantera con más de 10.664 casos, seguido de los 4.210 registros de Antioquia. En ambos se presentó un incremento entre 2015 y 2016.

El plan de desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*” 2016-2020, 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 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

¹⁶ Redacción El Tiempo, 08 de marzo de 2017

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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.

En relación al plan plurianual de inversiones por programa, para el cuatrienio 2016-2020, se presenta un total de \$30.723.834 millones, la asignación para el programa Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de la brecha de género, sólo participa con \$63.245 millones (0.20%).

Este Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para todos 2016-2020”* se armonizó con *“Bogotá Humana 2012-2016”* como se presenta en el cuadro subsiguiente:

**CUADRO 3
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

En términos de la PPMYEG y la PIOEG, se evaluaron contratos de prestación de servicios y arrendamiento, los cuales generan observaciones desde el punto de vista de la gestión legal y algunas conclusiones, de lo que cada uno de los mismos le aporta a los ocho (8) derechos establecidos en la PIOEG.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Contrato de prestación de servicios No. 097

| | |
|--------------------------|--|
| Contrato No. | No.: 097 de 2015 |
| Fecha de Suscripción: | 16 de marzo de 2015 |
| Contratista: | Marybel Palma Palma |
| Valor Total: | \$74.898.000 |
| Adición y prórroga No. 1 | \$16.644.000, prórroga en dos (2) meses |
| Objeto: | Prestar servicios profesionales para la aprobación, puesta en marcha e implementación de la estrategia orientada hacia la promoción de la participación y representación de las mujeres en los diversos escenarios públicos y políticos del D.C. |
| Plazo de ejecución: | 9 meses |
| Acta de inicio | 1º de abril de 2015 |
| Fecha de terminación | 31 de diciembre de 2015 |
| Suspensión | Del 10 de agosto al 20 de septiembre/15 |
| Estado del contrato | Terminado |

3.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación y de una inadecuada supervisión durante la ejecución del contrato 097 de 2015.

Revisadas las órdenes de pago del contrato frente a las certificaciones expedidas por el supervisor, se observó el siguiente comportamiento:

**TABLA 4
FECHAS DE LOS PAGOS Y DE LOS SOPORTES**

| | Orden de pago y fecha | Período | Fecha expedición certificado de supervisión |
|---|---|---|---|
| 1 | 1022 – Junio 11/15 * | Del 1º al 30 de abril | Junio 9/15 |
| 2 | 1252 – Junio 24/15 | Del 1º al 30 de mayo/15 | Junio 23/15 |
| 3 | 1765 – Agosto 12/15 | Del 1º al 30 de junio/15 | Agosto 4/15 |
| 4 | 2150 – Agosto 31/15 | Del 1º al 30 de julio/15 | Agosto 21/15 |
| 5 | 3007 – Octubre 19/15 | Del 1º al 9 de agosto/15 | Octubre 16/15 |
| | Suspensión por Licencia de Maternidad de la contratista | Del 10 al 31 de agosto/15 y Del 1º al 20 de sept/15 | No aplica, contrato suspendido |
| 6 | 3581 – Noviembre 27/15 | Del 21 al 30 de sept/15 | Presentan 2 fechas |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | Orden de pago y fecha | Período | Fecha expedición certificado de supervisión |
|----|------------------------|-----------------------------|---|
| 7 | 3583 – Noviembre 27/15 | Del 1 al 30 de octubre/15 | Noviembre 20 y 26/15 |
| 8 | 4087 – Diciembre 22/15 | Del 1 al 30 de noviembre/15 | Diciembre 14/15 |
| 9 | 4464 – Enero 4/16 | Del 1 al 30 de diciembre/15 | Diciembre 22/15 |
| 10 | 5207 – Abril 15/16 | Del 1 al 31 de enero/16 | Abril 6/16 |
| 11 | 5242 – Abril 25/16 | Del 1 al 29 de febrero/16 | No reposa certificado |
| 12 | 5244 - Abril 25/16 | Del 1 al 31 de marzo/16 | Abril 19/16 |
| 13 | 5483 – Octubre 25/16 | Del 1 al 11 de abril/16 | Octubre 10/16 |

Fuente: Soportes del contrato 097/15 puestos a disposición del equipo auditor

Se evidencia el incumplimiento de la Cláusula Sexta - VALOR Y FORMA DE PAGO, en la cual se pactó: “LA SECRETARIA, se compromete a pagar el valor del contrato de la siguientes manera: Mensualidades vencidas....., periodicidad que no se llevó a cabo, teniendo en cuenta que en un mismo mes se realizaron dos pagos y en ocasiones tres, como en abril de 2016, que se emitieron las ordenes 5207, 5242 y 5244.

Por otra parte, se establecieron falencias en el diligenciamiento de los certificados de supervisión general, es el caso del certificado correspondiente al período del 1 al 30 de octubre de 2015 (folio 147) el cual presenta dos fechas diferentes, 20 y 26 de noviembre, generando incertidumbre y confusión en los soportes y sin comentario o corrección alguna por parte del supervisor. Así mismo, se evidenciaron soportes incompletos como en el caso de la orden de pago No. 5242 del 20 de abril de 2016 por \$8.322.000, de la cual no reposa el certificado de supervisión general.

El contrato fue prorrogado y adicionado el 15 de diciembre de 2015 por dos (2) meses, así las cosas con la suspensión y la prórroga, debía terminarse el 28 de febrero de 2016, sin embargo, como se observa en el cuadro, el pago No. 13 con la orden No. 5483 el 25 de octubre de 2016 se realizó seis (6) meses después con visto bueno y certificación del supervisor.

Por otra parte, se evidenció la legalización de hechos cumplidos, como se estableció en la revisión a la minuta de suspensión No. 1 del contrato, suscrita el 10 de agosto de 2015 por la Subsecretaria de Gestión Corporativa de la entidad (folio 130), mientras que la solicitud de suspensión temporal presentado por la contratista es del 21 de agosto de 2015.

Las anteriores situaciones incumplen el principio de planeación y lo normado en los literales a), b), c), d), e) 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. 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

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

posible responsabilidad disciplinaria por las irregularidades presentadas en la etapa de planeación del contrato.

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

Las anteriores situaciones vulneran el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, así como la cláusula séptima del Contrato de prestación de servicios profesionales 097 de 2015.

De igual manera, se vulnera lo establecido en los Manuales de Contratación y Supervisión 2015 y 2016 de la Secretaria de la Mujer, en lo concerniente a las funciones de los supervisores, de remitir toda la documentación que se produzca dentro de las etapas precontractual y contractual y de vigilar el cumplimiento de los plazos establecidos en el contrato.

Conclusiones: De los informes mensuales en cumplimiento de las obligaciones contractuales, frente al Derecho a la participación y representación con equidad, se desprende, entre otras:

- ⇒ La preparación y elaboración de módulos para la Escuela de formación política *“Por el Derecho de las Mujeres a Gobernar Bogotá”*
- ⇒ Coordinación metodológica, programática y logística para el desarrollo de cada uno de las sesiones de la Escuela. No deja de llamar la atención que la contratista a su vez debía coordinar con ocho (8) contratistas –tutoras-; la realización de las sesiones se adelantaba fuera de las sedes de las CIOM, (en las Instituciones Educativas Distritales -IED) pese a que se cuenta con 18 sedes en las 20 localidades, donde en la mayoría se paga arriendo. Llevando a deducir que hay una subutilización de esta infraestructura o la posible afectación al erario público.
- ⇒ Bajo nivel de compromiso y corresponsabilidad de las servidoras públicas vinculadas a través de planta temporal en las CIOM para capacitarse a fin de cumplir con el efecto multiplicador –proceso de formación de formadoras- y permanente de capacitación en derechos de las mujeres del D.C.
- ⇒ Escasa o nula presencia de la Directora de Territorialización de Derechos quien tiene como funciones entre otras, Implementar en el nivel local del D. C., a través de la gestión de las CIO, los derechos previstos en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, implementar procesos de formación de los

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

agentes comprometidos con la implementación de las políticas públicas de igualdad de las mujeres en el nivel local, coordinar las acciones de promoción de la participación y representación política de las mujeres, desarrollar acciones de fortalecimiento de las organizaciones sociales, grupos, redes y colectivos de mujeres para su empoderamiento, asesorar a las Alcaldías Locales en la adopción de instrumentos que permitan la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de igualdad para las mujeres, desarrollar actividades de información y difusión sobre los derechos de las mujeres en las localidades, asesorar y apoyar los procesos e iniciativas de los grupos y organizaciones de mujeres, brindar servicios dirigidos a las mujeres en las CIOs para su empoderamiento y el ejercicio de su ciudadanía.

- ⇒ Es de resaltar que la Directora de Territorialización de Derechos, no solamente ejerce la Dirección, a su vez es la Gerente del Proyecto y asume la Supervisión de los contratos con cargo al proyecto, lo que conduce a riesgos elevados en sistema de control interno por sobrecarga laboral y por el ineficiente e ineficaz ejecución y seguimiento del proyecto.
- ⇒ La alta rotación en la Dirección de Territorialización en 2015 y 2016, infiere el riesgo de no lograr los objetivos y metas previstas y una serie de acciones ineficientes e ineficaces de los recursos de la entidad y el no logro de los naturaleza, objeto y visión-misión institucional.
- ⇒ Se adelantó foro “*Pasos del Sistema Político Electoral hacia la Igualdad de Género, Balance de Elecciones Anteriores y aportes a una nueva ruta hacia una Colombia 50/50*”, el cual se desarrolló el 30 de marzo de 2016, en el Hotel Tequendama, este foro fue organizado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional –ONU Mujeres, quien aportó los recursos de cooperación internacional.
- ⇒ Se evidencia la falta de liderazgo por parte de la SDMujer, reforzado en el hecho que más de una oportunidad la contratista debió elaborar la puntuación para la intervención de las Secretarías en los periodos 2015-2016, dejando la incertidumbre de quién emite la trazo sobre los temas propios de la SDMujer, la Secretaria o la contratista.

Análisis de la respuesta: La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación toda vez que lo reprochado es el incumplimiento en la forma de supervisión y pago establecido en las cláusulas contractuales, al no ceñirse a lo pactado entre las partes.

El organismo de control no cuestiona la licencia de maternidad a que tiene pleno derecho la contratista, sino la forma en que se legalizó dicha situación.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El sujeto de control no se pronuncia sobre las conclusiones que hacen parte del hallazgo, se entiende por aceptadas.

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtuaron la observación formulada por este ente de control, se configura como hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento que suscriba la entidad y se dará traslado para lo pertinente a la Personería de Bogotá.

3.1.2 Hallazgo Administrativo por extemporaneidad en la publicación en el SECOP, de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Nos. 016/15, 051/15, 075/15 y 134/15.

De la evaluación a los contratos **Nos. 016 de 2015**, suscrito el 19 de febrero de 2015, con Martha Clemencia Buriticá Céspedes; **No. 051 de 2015**, suscrito el 5 de marzo de 2015, con Luz Patricia Quintanilla Parra; **No. 075 de 2015**, suscrito el 10 de marzo de 2015, entre la SDMujer y Juanita María Barreto Gama y **No. 134 de 2015**, suscrito el 26 de marzo de 2015, entre la SDMujer y Patricia del Carmen Osorio Borrero, se observó que las publicaciones en el SECOP de los contratos antes enunciados fueron realizadas por la SDMujer con posterioridad a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, que señala: “*Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición...*”. Lo anterior teniendo en cuenta lo siguientes hechos:

- El contrato No. 016 de 2015 se suscribió el 19 de febrero de 2015 y su publicación se realizó hasta el 10 de marzo del mismo año, es decir, DIEZ Y SEIS (16) días después de la firma del mismo.
- El contrato No. 051 de 2015, se suscribió el 5 de marzo de 2015 y su publicación se realizó hasta el 12 de marzo del mismo año, es decir, CINCO (5) días después de la firma del mismo.
- El contrato No. 075 de 2015, se suscribió el 10 de marzo de 2015 y su publicación se realizó hasta el 18 de marzo del mismo año, es decir, CINCO (5) días después de su suscripción y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- El contrato No. 134 de 2015, se suscribió el 26 de marzo de 2015, y su publicación se realizó hasta el 10 de abril del mismo año, es decir, doce (12) días después de la firma del mismo

De la misma forma, incumplió lo descrito en el Manual de Contratación de la entidad vigente para la época de los hechos y los literales d) y e) de la Ley 87 de 1993, situación que afecta la publicidad y transparencia de las diferentes novedades que se dan en los procesos contractuales y que deben ser de público conocimiento para todos aquellos que tengan interés en los mismos.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA PPMYEG Y EL PIOEG

De la copiosa normatividad e información descrita, permite concluir que la igualdad formal es la que se encuentra contemplada en las leyes e instrumentos normativos que exponen la igualdad de derechos y oportunidades como el ideal que debe ser cumplido; mientras que, la igualdad sustantiva, es el resultado de la aplicación directa de políticas, planes y programas, que contribuyan al alcance real de oportunidades para todas las personas, lo que denota pocos avances, ya que la asignación presupuestal en los cuatro (4) planes de desarrollo Distrital 2004-2020 son escasos 0.01%, (Bogotá sin Indiferencia 2004-2008); 0.15% (Bogotá positiva: para vivir mejor 2008-2012); 0.06% (Bogotá Humana 2012-2016) y 0.20% (Bogotá Mejor para Todos 2016-2020), aunado a que como se expuso en el informe de regularidad PAD 2017 Vigencia 2016, solamente tres (3) localidades incluyeron en sus planes de desarrollo el tema de mujer y género, sin que se refleje claramente la PPMYEG con los instrumentos establecidos en el PIOEG.

Lo anterior, a fin de dar cumplimiento integral a los fundamentos de la Constitución Política de Colombia, preceptuados en los Artículos 2º, 4º, 5º, 13º, 22º, 25º, 42º, 43º, 44º, 93º, 94º, 95º y 209º, a más del desarrollo jurisprudencial a través de las diferentes sentencias emitidas por la Corte Constitucional para que el Estado garantice una igualdad real y efectiva, eliminando o reduciendo las condiciones de inequidad y marginación de las personas en razón al género.

Con la emisión del Acuerdo 631 de 2015 se activa una situación regresiva frente a la PPMYEG y el PIOEG, pero, fundamentalmente al desconocimiento de los fines esenciales del Estado y de los derechos de las mujeres y los acuerdos y Convenios internacionales que ha suscrito Colombia para superar la situación de desigualdad y violencia contra la mujer.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Frente a la solicitud de información¹⁷ de cuáles son los programas, proyectos de inversión que materializan cada uno de estos ocho (8) derechos, indicando cuales corresponden a cada derecho; por la respuesta y la evaluación realizada en este informe de auditoría de desempeño se concluye que la SDMujer trabaja la PPMYEG y la PIOEG, sobre los proyectos y programas de los Planes de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 y “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020. Sin embargo, no se cuenta a la fecha con documento alguno, en el cual se identifique cada línea de acción, proyecto de inversión y la meta que le corresponde. Lo anterior apporta sustancialmente a la imposibilidad del análisis de todos los contratos de prestación de servicios pretendidos en la muestra, situación que conduce a la necesidad de programar una nueva auditoría cuando se cuente con el respectivo Plan de Acción, herramienta necesaria para realizar un verdadero control desde la óptica fiscal.

En procesos auditores anteriores se ha reprochado el hecho de comprometer los recursos de los proyectos de inversión en altos niveles de contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión; aspecto que impacta de manera negativa la rectoría y dirección que debe tener la alta dirección de la SDMujer, en el liderazgo de las políticas públicas y herramientas diseñadas para la protección de las mujeres del distrito. Esta afirmación tiene sustento en lo evidenciado en la ejecución de los contratos, cuyo denominador común es la de transferir la responsabilidad misional e institucional en los contratistas; ejemplo de ello es lo registrado en el análisis del contrato 097 de 2016 que hace parte de este informe.

Lo anterior, conduce a una revisión frente al objeto, funciones, misión y visión no solamente del Sector Mujeres y la SDMujer, sino de todos los demás sectores (central, descentralizado y de localidades), con aras a implementar, ejecutar y evaluar mancomunadamente en el cumplimiento de los principios y lineamientos establecidos a través de los Acuerdos: 091 de 2003, 301 de 2007, 421 de 2009, 257 de 2006, 490 de 2012, Decreto 166 de 2010 y Acuerdos 583 y 584 de 2015 y de los artículos 2º y 209º de la Constitución Nacional.

Análisis de la respuesta: Si bien es cierto que la entidad dentro de su mapa de riesgos, ha implementado acciones tendientes a que la publicación de sus actos contractuales se realicen dentro de los términos establecidos en la normatividad vigente, es evidente que las mismas no han sido efectivas toda vez que este tipo de observaciones han sido formuladas de manera recurrente por el organismo de control fiscal, sin que la administración realice controles tendientes a mitigar o eliminar las causas de las publicaciones en el SECOP de manera extemporánea.

¹⁷ SDMujer Radicado Inicial 1-2017-03020 del 7 junio de 2017, se respondió 2-2017-0303013 del 14 de junio de 2017

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo observado se mantiene y se configura en hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.2 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 392 DE 2014

| | |
|----------------------|---|
| Naturaleza: | Convenio Interadministrativo |
| Suscripción: | 5 de diciembre de 2014 |
| 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 o en riesgo de estarlo.”</i> |
| Valor: \$ | 2.500.000.000.00 |
| Contratista: | INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL –IPES- |
| Plazo Inicial: | 12 Meses |
| Fecha Inicio: | 15 de diciembre de 2014 |
| Terminación Inicial: | 14 de diciembre de 2015 |
| Prorroga 1: | Suscrita el 13 de noviembre de 2015 mediante la cual se prorroga el Convenio por 6 meses. |
| Otrosí No.2: | Suscrito el 2 de junio de 2016, prorroga el plazo de ejecución en 6 meses más, quedando como fecha de terminación el 14 de Diciembre de 2016. |
| Supervisión: | Directora de Derechos y Diseño de Política, SDMujer y por el IPES el Subdirector de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización. |
| Liquidación: | Sin liquidar |

Antecedentes de procesos auditores del convenio 392 de 2014

Considera pertinente esta Sectorial, previo a elevar las observaciones producto de la presente auditoría, realizar un recuento cronológico de los procesos auditores en los cuales se ha evaluado el convenio 392 de 2014, a saber:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

PAD-2015, Auditoría de Regularidad Código 45: Se elevó hallazgo administrativo por falta de planeación de la Secretaría de la Mujer en la suscripción del Convenio.

PAD-2015, Auditoría de Desempeño Código 252: Se elevó un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento, en la labor de supervisión del Convenio y los derivados del mismo para el cumplimiento del objeto contractual. Como condición de dicho hallazgo se encontró que *“(…) genera riesgo la incertidumbre presentada frente al cumplimiento del objeto contractual y manejo de los recursos del Convenio No. 392 de 2014, teniendo en cuenta que el 100% de los recursos girados al IPES en el mes de febrero de 2015, es decir, el valor total del Convenio se ha ejecutado a la fecha de auditoria un 14,83%, correspondiente al 20% del contrato de prestación de servicio No. 319 de 2015 (...).”*

PAD-2017- Auditoría de Regularidad, Código 26:

Se determinó un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de soportes y la no oportunidad en la entrega de información para la evaluación del Convenio. En dicha auditoría, la Contraloría no tuvo la oportunidad de concluir la revisión de la ejecución del convenio anotado, toda vez que la SDMujer, no entregó la totalidad de los soportes del mismo, en forma correcta y oportuna, obstaculizándose en ese momento el análisis integral de la ejecución del convenio multicitado; situación que provocó que este ente de control tuviese que disponer nuevamente recurso humano y logístico para auditar el convenio en comento.

PAD-2017, Auditoría de Regularidad, código 3: En esta auditoría realizada por la sectorial de Desarrollo Económico al sujeto de control IPES, se determinó un hallazgo relacionado con el Contrato 319 de 2015, suscrito entre el IPES y FUNDAMIL¹⁸; suscrito en cumplimiento y con los recursos del convenio marco 392/14.

Dicho hallazgo se determinó de la siguiente manera: *“hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el giro de recursos sin el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el contrato 319 de 2015. La condición del mismo se remite a que: “(… se evidenció que el contrato tuvo deficiencias en la fase de planeación, al no determinar el riesgo en materia de deserción de las beneficiarias, pese a que se trataba de la entrega de recursos a una población altamente vulnerable)”*; también se determinó en dicha auditoría que: *“(…lo expuesto anteriormente implica que las*

¹⁸ OBJETO: Promover la creación y/o fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión, a través de la puesta en marcha de acciones de asesoría, acompañamiento y seguimiento, que contribuyan al empoderamiento productivo y a la inserción a la economía popular.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

expectativas surgidas a partir de la suscripción del convenio entre la secretaría de la mujer y el IPES, y la consecuente relación contractual, que al no cumplirse de manera adecuada, impide que la población focalizada para el proyecto alcance un mejoramiento en su calidad de vida, y la ausencia de entrega de los productos objeto del contrato profundiza aún más el abandono y estigma social de este sector de la sociedad y hace que se pierda credibilidad en las instituciones del Estado ...)”

Luego de este recuento de procesos auditores, es menester continuar con el análisis del convenio en mención. El convenio interadministrativo No. 392 de 2014, suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer- y el Instituto para la Economía Social- IPES- contempló dos componentes: emprendimiento y formación en el trabajo; dirigido a mujeres en ejercicio de la prostitución o en riesgo de estarlo.

El presupuesto del convenio ascendió a \$2.500.000.000, recursos que en su totalidad fueron aportados por la SDMujer, el IPES realizaría el aporte en especie, representado en la experticia técnica y administrativa. Para cumplir con el objeto de este convenio, el IPES celebró los contratos de prestación de servicios Nos. 319 y 331 de 2015, suscritos con la Fundación Mujer del Nuevo Milenio-FUNDAMIL y la Fundación ALIMENTARTE, respectivamente.

Teniendo en cuenta que el 74.12% del presupuesto del Convenio se destinó a la ejecución del contrato No. 319 de 2015, esto es \$1.853.243.137, suscrito entre el IPES y FUNDAMIL; esta Sectorial en el marco de la competencia para revisar el avance del Convenio 392 de 2014, analizó la ejecución del contrato 319 de 2015, desde la información aportada por la Secretaría de la Mujer y específicamente con la puesta en marcha y fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres.

3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del convenio interadministrativo No. 392 de 2014.

Con el análisis de los estudios previos al Convenio Interadministrativo en mención se evidencian las siguientes falencias:

1. Formulación y solicitud de contratación a solo unos días de terminar la vigencia fiscal (4 de diciembre de 2014); lo que incidió en el cumplimiento real de las metas del proyecto de inversión 966 “Acciones para la Implementación y Seguimiento de la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital”; para la vigencia 2014 y por ende del Plan de Desarrollo.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. Deficiencias en la formulación de obligaciones tanto las generales de las partes, como las del IPES y de la SDMujer, por cuanto no se definen en forma clara y puntual los compromisos y/o aportes de cada una de las partes, respecto a la capacitación, formación, emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas de mujeres que se beneficiarían con la ejecución del convenio.
3. Se desconocen las razones técnicas que conllevaron a establecer la forma de pago del Convenio. Se definió que la SDMujer realizaría un único pago del 100% firmada el acta de inicio y creado el Comité Técnico, lo que ocurrió el 15 de diciembre de 2014. El 20 de enero de 2015, la Directora de Derechos y Diseño de Políticas designa a los funcionarios para que funjan como supervisor y apoyo a la supervisión por parte de la SDMujer y se evidenció mediante la revisión de las actas, que el 26 de enero de 2015, se realizó la primera reunión del Comité Técnico; por tanto, una vez cumplidos dichos requisitos, la SDMujer procede a girar los recursos al IPES mediante orden de pago No. 3403 del 17 de febrero de 2015, por \$2.500.000.000, amparada con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 815 del 2 de diciembre de 2014 y el Registro Presupuestal No. 1080 del 5 de diciembre de 2014, recursos consignados en el Banco Davivienda cuenta No. 006800880665.
4. En los estudios previos a la suscripción del convenio no se definió cómo se estableció el *“valor estimado del contrato y presupuesto”*, sencillamente la SDMujer se limitó a consignar que el presupuesto oficial para esta contratación, correspondía a \$2.500.000.000, de la vigencia 2014, con cargo al proyecto de inversión 966 *“Acciones para la Implementación y Seguimiento de la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital”*; componente de gasto: *“Acciones Integrales para mujeres en ejercicio de la prostitución.”* No se precisan las variables utilizadas por la SDMujer para calcular el presupuesto y los rubros que lo componen; es así que en el numeral 4.5. se señala: *“De conformidad con los procesos adelantados por el IPES en materia de emprendimiento y formación para el trabajo se establecieron los topes globales requeridos para la ejecución en componentes y que deberán ser detallados con estudio de mercado para la contratación del operador:*

Formación para el trabajo, capacitación a la medida de las necesidades de las mujeres, acompañamiento técnico y sicosocial, estudio de mercadeo, montaje de unidades productivas, elaboración de los planes de negocio, entrega de insumos y seguimiento durante y después del proceso” .

Como se evidencia, en los estudios previos al Convenio, elaborados por la SDMujer no se detallan las variables que conllevaron a que la entidad determinara que el

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presupuesto correspondía a \$2.500.000.000, dejando este requerimiento normativo a cargo del IPES, el que debía puntualizar dichas variables, en el proceso para contratar el operador.

Con base en lo descrito, se concluye que la SDMujer no adelantó un proceso de planeación previo a la suscripción del Convenio por cuanto las acciones de capacitación, formación, emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo, que se constituyen en el objeto del mismo; se planearon en forma posterior a la suscripción del Convenio, gestión que tardó más de seis meses y que conllevó entre otros, a que el contrato suscrito con el operador FUNDAMIL, iniciara hasta el 4 de agosto de 2015, con las consecuentes demoras en la obtención de los resultados esperados.

Así mismo, pese a que el IPES contaba con la experticia técnica y administrativa, aspecto que tuvo especial injerencia en la suscripción de este convenio interadministrativo, el Instituto debió celebrar dos (2) contratos de prestación de servicios, para poder ejecutar el convenio; circunstancia que conllevó a que se presentaran serias deficiencias de control por parte de la SDMujer, al no tener cabida en la supervisión y control de los contratos mediante los cuales se concretó el objeto del convenio, haciendo gravosa su ejecución en tiempo y recursos, lo que a su vez generó que las actividades se ejecutaran sin el debido cuidado y oportunidad que requiere el manejo de los recursos públicos.

Las conductas anteriores infringen los principios rectores de eficacia y economía consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el numeral 7 y 14 del artículo 25, el artículo 26, numerales 1 y 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los literales b, c y h del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Sobre la obligación de garantizar el principio de planeación, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa No. 27315, del 24 de abril de 2013, señaló: *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...)”*

La Corte Constitucional ha expresado que el principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (C-300/2012, p. 45).

Reitera este ente de control que los estudios previos, objeto de análisis reflejan la falta de cuidado, diligencia y responsabilidad que debe tener cualquier funcionario público que maneje y custodie recursos del Estado, pues es evidente la falta de voluntad y de interés que se observa en la construcción de los estudios previos, entendido éstos como la ruta de navegación, para realizar una buena contratación.

5. Conforme a los estudios previos del convenio 392 de 2014; reiteradamente se menciona la necesidad de disponer de recursos y acciones para: adoptar planes de protección para personas en situación de prostitución, con acciones incluyentes en el mercado laboral. Igualmente, dentro de las consideraciones de la necesidad se relata la solicitud de un grupo de lideresas en la cual se sintetizan problemáticas de trabajadoras y trabajadores sexuales, y se demandan acciones como: “que haya acceso a formación en emprendimiento, también a créditos que permitan a las mujeres ejercicio de prostitución crear empresas.”. En igual sentido la necesidad se apoya en encuentros ciudadanos, con mujeres en ejercicio de prostitución, cuyas problemáticas se detallan en el documento de estudios previos.

Sin embargo, las evidencias encontradas en el objeto de los contratos 319 y 331 de 2015, suscritos por el IPES, dan cuenta de un cambio en el fin perseguido por el convenio 392 de 2014; y desdibujan y distorsionan en consecuencia las metas del proyecto de inversión 966 respecto de las cuales estaban asignados los recursos invertidos en dicho convenio que ascendieron a \$2.500.000.000 pesos para el año 2014. Prueba de ello es que el objeto perseguido en el convenio se focaliza en mejorar la calidad de vida de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo; **es decir indica una población objetivo claramente identificada respecto de la cual la SDMujer debía tener una línea base de caracterización, sin embargo el objeto contratado a través del Contrato 319 por el IPES fue:** *Promover la creación y/o fortalecimiento de 120 unidades productivas para mujeres en alto grado de vulnerabilidad y exclusión; lo cual en vez de focalizar y concretar la población del convenio marco; lo que hizo fue ampliar el espectro de beneficiarias configurándose así una distorsión del fin social para el cual fueron apropiados los recursos; que por demás revictimizan a una población desatendida históricamente por el Estado.*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Análisis de la Respuesta: No es de recibo por parte del organismo de control fiscal la solicitud de desestimar la observación, toda vez que de la argumentación se desprende que la SDMujer fue consciente que contaba con un proyecto de inversión para darle cumplimiento al Plan de Desarrollo Distrital, que de ninguna manera se ha considerado, fuere arbitrario; no obstante, la disponibilidad de recursos, atendiendo al monto destinado al componente de gasto, no se constituye en un estudio que justifique el monto que se destinaría al convenio; por el contrario, se logra inferir que la SDMujer no planeó – improvisó- ¹⁹, no gestionó la utilización de los recursos; simplemente los transfirió a un tercero con la argucia de dar cumplimiento al principio de anualidad, tercero que a su vez subcontrató.

Sin embargo, lo que se establece claramente es que han transcurrido tres (3) vigencias fiscales sin que se haya logrado cumplir con el objetivo y las metas Plan de Desarrollo - a fin de obtener cambios sociales, económicos y de inclusión-incluso, ha pasado más de un año de *“Bogotá mejor para Todos”*, sin que se logre concretar realmente, a cuántas beneficiarias llegaron los recursos, insiste el organismo de control fiscal, en la falta de planeación, ejecución, seguimiento y control adecuado. Situación que es corroborada con la respuesta de la Secretaría al manifestar: *“El valor definido para el convenio no fue arbitrario. Los recursos disponibles en el proyecto de inversión 966 - Acciones para la implementación y seguimiento de la Política de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, componente de gasto - Acciones integrales para mujeres en ejercicio de la prostitución, ascendían a 2.500 millones de pesos, valor tope sobre el que el IPES debía calcular, de acuerdo con su experiencia y estudios de mercado, el número de personas beneficiarias, elementos que se consignarían en los estudios previos dirigidos a la contratación del operador.*

No existe en la SDMujer el personal idóneo para efectuar tales cálculos. De hecho, esa falta de experiencia en el tema, ajeno a su competencia directa, fue la que motivó el convenio con la entidad que sí reunía los requisitos y la competencia para hacerlos. No es claro para la Secretaría por qué razón ello puede calificarse como falta de planeación”

Se debe acotar que el objeto del Convenio consistía: *“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros entre la Secretaría Distrital de la Mujer y el Instituto para la Economía Social- IPES , para adelantar acciones de capacitación, formación para el trabajo y el fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo”*, por lo cual lo señalado en la respuesta de la entidad: *“La Secretaría tampoco acepta*

¹⁹ Improvisación: “La improvisación es la acción y efecto de **improvisar**, o sea hacer algo de pronto, sin haberse preparado previamente o sin **que** el entorno lo espere”. Diccionario Wikipedia Enciclopedia Libre.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

*la razón para calificar como violatoria de los principios de eficacia y economía que rigen la contratación pública la no inclusión de la entidad como supervisora de los contratos del IPES con los operadores. En tal sentido, la Ley 1474 de 2011, artículo 83, establece que la supervisión debe ser ejercida por la entidad contratante, en este caso el IPES, y no por ninguna otra: “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato es ejercida por **la misma entidad estatal** cuando no requieren conocimientos especializados”; contraviene plenamente la Ley 610 de 2000, en los artículos: 3, al desconocer el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos que manejan o administran recursos o fondos públicos, tendientes a la planeación y la inversión en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia... y artículo 6, la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, no se aplicaron al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, toda vez que el proyecto de inversión no alcanzó los objetivos y metas programados por la acción u omisión de los servidores públicos de la SDMujer y del IPES, quienes suscribieron un convenio interadministrativo y ese último contrató a personas jurídicas de derecho privado que al día de hoy atraviesan por una acción de incumplimiento – IPES- FUNDAMIL.*

Al respecto la jurisprudencia ha manifestado lo siguiente: “PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación.

El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales”²⁰.

En virtud de los argumentos planteados en la observación y en el análisis de la respuesta se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por lo cual será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.2 Hallazgo Administrativo por extemporaneidad en la publicación de la prórroga No. 1 del convenio interadministrativo 392 de 2014.

El 13 de noviembre de 2015, la SDMujer suscribió prórroga del Convenio Interadministrativo 392 de 2014, por seis meses contados a partir del día siguiente a la finalización del plazo inicial; no obstante, este acto administrativo se publicó en el SECOP el 6 de enero de 2016, circunstancia que infringe lo establecido el artículo 19 del Decreto No. 1510 de 2013, hoy numeral 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 “*La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*” Así mismo, posiblemente vulnera los artículos 7 y 8 del Decreto reglamentario 103 de 2015, reglamentario de la Ley de transparencia 1712 de 2014.

Análisis de la Respuesta: Si bien es cierto, la entidad dentro de su mapa de riesgo ha formulado acciones tendientes a que la publicación de sus actos contractuales se realicen dentro de los términos establecidos en la normatividad vigente, es evidente que las mismas no han sido efectivas, toda vez que este tipo de observaciones han sido formuladas de manera recurrente por el organismo de control fiscal, sin que la Administración realice controles efectivos tendientes a mitigar o eliminar las causas de las publicaciones en el SECOP de manera extemporánea. Por lo anterior, se confirma como hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

²⁰ Consejo de Estado sentencia del 31 de agosto de 2006, exp. 14287 y sentencia del 5 de junio de 2008, exp. 1988-08431-01 (8031)

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la organización de la documentación del convenio 392 de 2014

Con radicado de la SDMujer No. 003608 del 13 de julio de 2017 y en desarrollo de la Auditoría de Desempeño que incluye la evaluación del Convenio Interadministrativo No. 392 de 2014, se solicitó al sujeto de control poner a disposición del Equipo Auditor los expedientes o carpetas de los contratos relacionados, con todos los soportes de las etapas: precontractual, contractual y poscontractual, los informes de supervisión en los casos que aplique y la carpeta financiera de cada uno; entre los contratos requeridos, se incluyó el Convenio 392 de 2014 y los contratos 319 y 331 de 2015 suscritos entre el IPES - FUNDAMIL y ALIMENTARTE, respectivamente.

Con radicado No. 2-2017-03479 de la SDMujer del 18 de julio de 2017, ésta remite en cuatro folios la relación de los expedientes contractuales solicitados por la Contraloría de Bogotá; respecto al Convenio 392 de 2014, señala: *“se anexan dos (2) cd que contienen todo el expediente contractual publicado en SECOP de los contratos 319 y 331 de 2015, suscritos por el IPES con FUNDAMIL y ALIMENTARTE, respectivamente”*.

Una vez verificados algunos archivos contenidos en los mencionados CDs; específicamente los relacionados con las unidades productivas, se detectó que la información no se encontraba debidamente organizada, se repetía y en un gran porcentaje era completamente ilegible, lo que impidió su análisis.

Dado lo anterior, el día 3 de agosto de 2017, las funcionarias responsables de la evaluación, junto con el Gerente de la Auditoría realizaron visita administrativa a la SDMujer, cuyos resultados fueron consignados en acta de visita de la misma fecha, donde se acordó conceder hasta el viernes 11 de agosto de 2017, como plazo para que la SDMujer pusiera a disposición del Equipo Auditor la información necesaria para realizar la evaluación del Convenio 392 de 2014, debidamente organizada por unidad productiva.

No obstante, el compromiso adquirido en esta acta de visita fiscal por parte del SDMujer, el viernes 11 de agosto de 2017, mediante radicado No. 2-2017-04160, se allegó al equipo auditor a las 4:25 pm, solicitud de ampliación del plazo para la entrega de la información requerida por el equipo auditor Contraloría de Bogotá relacionada con el Convenio 392 de 2014, señalando entre otros: *“...en ejercicio de la compilación de la información, se escanearon en total 103 carpetas correspondientes a las mujeres beneficiarias del contrato 319 de 2015, así como los*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

soportes contables respectivos entregados por FUNDAMIL al IPES como resultado de la audiencia de **declaratoria de incumplimiento e imposición de sanción** que se realizó entre los meses de abril y junio del año en curso. Lo cual quiere decir que **la SDMujer tuvo acceso al 85.8% de la información** sobre el proceso de acompañamiento realizado a las 120 unidades productivas de las mujeres beneficiarias, **que como se mencionó está siendo analizada y organizada por el equipo de la SDMujer** (resaltado y subrayado equipo auditor)

Al respecto es preciso mencionar que no se ha tenido acceso a las 19 carpetas correspondientes a procesos de mujeres beneficiarias. Según la información suministrada por el IPES, esto se debe a que a la fecha no cuenta con los planes de negocio estas participantes, puesto que no fueron entregados por el operador del contrato 319 de 2015, FUNDAMIL.” (resaltado y subrayado equipo auditor)

No obstante esta nueva solicitud, de conformidad con el radicado No. 2-2017-16841, la Dirección Equidad y Género de la Contraloría de Bogotá, otorgó a la SDMujer como plazo máximo para la entrega de la información hasta el martes 15 de agosto de 2017.

Finalmente, el 17 de agosto, con radicado 2-2017-04222 del 16 de agosto de 2017, la SDMujer hace entrega de información del Convenio 392 de 2014, IPES-SDMujer, la que se encuentra en una USB que fue suministrada por quien actualmente funge como apoyo a la supervisión del Convenio 392 de 2014; dispositivo que contiene la información soporte de la ejecución del contrato 319 de 2015, en lo que respecta a la creación y/o fortalecimiento de las 120 unidades productivas.

Tal como se evidencia en los párrafos precedentes, la SDMujer dueña de los recursos del convenio 392 de 2014, ocho meses después de terminado (14 de diciembre de 2016), solo se apersona de los documentos soportes del mismo, cuando la Contraloría indaga por ellos.

Adicionalmente, con la verificación de las carpetas suministradas por la Secretaría se evidenció, entre otras deficiencias: duplicidad de documentos, falta de organización cronológica e ilegibilidad de los mismos.

Respecto a la documentación suministrada en el dispositivo USB, gran parte de los documentos son ilegibles, no se encuentran firmados, están duplicados, se incluye información de beneficiarias que no corresponden a la unidad productiva respectiva

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

y no guardan orden cronológico; el desorden en la documentación ya detallado, está directamente relacionado con el principio de transparencia consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política que entre otros, implica que las actuaciones de la administración estén documentadas en forma confiable, relevante y pertinente. Adicionalmente como se esgrimió en los antecedentes de procesos auditores del convenio 392, la información de este convenio no ha sido confiable, toda vez que la misma no se aporta de manera unificada y organizada que permita una revisión sistemática, lógica e integral.

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”. Igualmente vulnera el literal d. del artículo 4 de la Ley 594 de 2000, numeral 3) del artículo 4) del Acuerdo 042 de 2001 y el art. 4) del Acuerdo 02 de 2014, expedidos por el Archivo General de la Nación.*

Lo anterior se origina en deficiencias en la supervisión del Convenio y del contrato de prestación de servicios No. 319 de 2015, ocasionando la falta de calidad en la información rendida y dificultad en la revisión y seguimiento de los hechos administrativos y económicos de la entidad.

Análisis de la respuesta: La secretaría manifiesta: *“Respecto al expediente del Convenio 392 de 2014, se debe indicar al ente de control que la SDMujer facilitó los soportes que fueron entregados por Fundamil durante la ejecución de su contrato*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

con el IPES, Contrato 319 de 2015; prueba de ello es que dichos soportes se encuentran bajo la tutela de la Contraloría.”

No es cierto que dichos soportes estén bajo la tutela de la Contraloría de Bogotá, como se señala en el radicado No. 2-2017-03479 del 18 de julio de 2017, (radicado inicial No. 1-2017-03608), la entidad manifestó a numeral 1, frente al contrato 392 de 2014, resalta “(...) así mismo, en relación con los contratos 319 de 2015, suscrito entre el IPES y FUNDAMIL y 331 de 2015 suscrito entre el IPES y ALIMENTARTE, no reposan en los archivos de la SDMujer, toda vez que el proceso de selección se adelantó en esa Entidad. No obstante, de acuerdo con la reiterada solicitud se remite en dos CD la información de los contratos que se encuentra publicada en el SECOP.” (subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, como se sostiene en el cuerpo del Informe Preliminar de esta Auditoría de Desempeño y a través del acta de visita fiscal realizada ante la Dirección de Derechos y Diseño de Política de la SDMujer, del día 3 de agosto de 2017, el compromiso asumido en dicha visita, consistió en entregar la totalidad de la información por cada una de las beneficiarias, información que solo hasta el 17 de agosto de 2017, fue recibida por el Equipo Auditor, en un dispositivo USB, la que fue objeto de evaluación. De ahí, que no es cierto que dichos soportes se encontraran bajo la tutela de la Contraloría.

Razón por la cual se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por lo cual será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.4 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por pérdida de recursos en la ejecución del convenio interadministrativo no. 392 de 2014 en cuantía de **\$781.690.123,28**

Del análisis de la documentación que da cuenta de la ejecución del convenio 392 de 2014 y en especial, de la información solicitada en visita administrativa del 3 de agosto de 2017, remitida por la SDMujer el día 17 de agosto de 2017, se concretan las siguientes observaciones respecto al cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes del negocio contractual:

OBLIGACIONES DE LAS PARTES:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Obligación No. 1. CUMPLIR CON EL OBJETO DEL CONVENIO ENTRE LAS PARTES. EL objeto contractual consiste en: *“...Adelantar acciones de capacitación, formación, emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo”*.

Puntualmente la población a quien estaba dirigido el fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo, fue modificada ampliándose a otro tipo de población, tal como se extrae de los reportes suministrados por la entidad, donde se evidencia que se benefició a población reinsertada, adulto mayor, vendedores informales, LGTBI, entre otros; aspecto que por implicar modificación del contrato, debió ser formalizada mediante acto administrativo.

Si bien de la lectura de los documentos suministrados por la SDMujer se evidencia que se adelantaron las actividades de que trata el objeto, también lo es, que de los 120 emprendimientos programados (Contrato No. 319 de 2015, entre El IPES y FUNDAMIL), de acuerdo con lo señalado por el IPES²¹, ratificado en acta de visita administrativa del 3 de agosto de 2017, suscrita por la supervisora del Convenio Subdirectora de Derechos y Diseño de Política de la SDMujer y el Equipo Auditor ante la SDMujer, a esa fecha se encontraban funcionando 29 unidades productivas; situación que permite concluir una pésima relación costo beneficio, que se hace más gravosa teniendo en cuenta que la Dirección Equidad y Género de este organismo de control, efectuó visitas a 20 de las 29 unidades productivas, con las que se evidenció lo siguiente:

TABLA 5
RESULTADOS VISITAS UNIDADES PRODUCTIVAS EN FUNCIONAMIENTO
SEGÚN ACTA DE AGOSTO 3/17

²¹ Ver informe de Auditoría de Regularidad

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | Beneficiaria | Dirección | Unidad Productiva | Fecha de Visita | En funcionamiento | Comentarios |
|-----|------------------------------------|---|---|----------------------|-------------------|---|
| 1. | MARIA DEL PILAR CASTELLANOS ARIAS. | Kra 28 No 41 A 16 Sur – Rafael Uribe uribe | Café Internet “Creaciones Jeison” | 08 de agosto de 2017 | NO | La visita se realizó, el local se encuentra desocupado, la unidad productiva no se encuentra funcionando. |
| 2. | MARIA AMINTA BOCANEGRA | Cl 71 d bis Sur 27-29 | Ferretería | 10 de agosto de 2017 | NO | No se encontró la dirección. |
| 3. | CARMEN DELIA MARIÑO CABALLERO | AV Caracas 18-08-Santafe | Cafetería el Sabor de Carmen | 10 de agosto de 2017 | SI | La beneficiaria manifiesta que le entregaron unos muebles diferentes a los solicitados en el plan de compras. Además manifiesta que le hicieron firmar el paz y salvo de \$10,000,000 y ella realmente no había recibido todo. Manifiesta además que hay aproximadamente 30 mujeres que nos les dieron nada, aduciendo que no había más plata, también muchas mujeres entregaron locales porque se vencieron los tres meses y no les llevaron los insumos. |
| 4. | MARIA EUGENIA CARDENAS | Cl 41 C Sur 81H 46 El amparo – Kennedv | Lencería Maria | 10 de agosto de 2017 | NO | La usuaria no se encontró, en el sitio no se evidenció aviso de publicidad, incluso la vivienda no cuenta con nomenclatura de dirección. |
| 5. | YENNY MARITZA CÁRDENAS MORENO | KR 10 B Este 23 04 Sur- San Cristobal | Restaurante de Comidas Rápidas Bon Apetti | 15 de agosto de 2017 | SI | Manifiesta que “tomaron mucho del pelo”, la beneficiaria consiguió el local en junio , y ella corrió con gastos para adecuar el local, y sólo hasta noviembre le entregaron los insumos. Manifiesta que tiene deudas por las demoras en las entregas de Fundamil. |
| 6. | YENY ALEXANDRA CÁRDENAS CONTRERAS | Kr 51 Bis 49 20 Sur- Rafael Uribe Uribe | Creaciones Yacc | 14 de agosto de 2017 | SI | La beneficiaria manifiesta que no le dieron los insumos requeridos, adicionalmente dice que le falta por entregar aproximadamente 3 millones. Y que nunca tuvo acceso a todas las facturas, pero que ha cotizado y al detal salen más baratos que el valor que les dieron a ellas, aún cuando Fundamil compró al por mayor. También manifiesta que Fundamil cerró todo y ella quedó sin información del cierre del proceso, también manifiesta que hubo compañeras que hicieron todo el proceso y finalmente no les cumplieron. |
| 7. | BBIANA CÁRDENAS GARZÓN | Cl 67 No 20- 63 Barrio siete de agosto- Barrios Unidos | Restaurante | 08 de agosto de 2017 | SI | Dice que exigían un contrato de arriendo sin tener la plata y no entregaron todo lo prometido |
| 8. | LUZ MARINA GARZÓN | Carrera 69 No 66-78 | “La Ricuras de Diana” | 8 de agosto de 2017 | SI | La beneficiaria manifiesta que fueron 3 meses de arriendo, en los cuales no le entregaron insumos ni materiales de trabajo. Y dice que le entregaron solo 3 meses y debían ser 8. |
| 9. | LEIDY DIANA GÓMEZ | Calle 41 Sur No 0-39 | “Papelería Papemotas” | 8 de agosto de 2017 | NO | En el sitio se encontró un aviso de un hogar de ICBF llamado los Pitufos. |
| 10. | DUVIS HELENA GONZÁLEZ | Carrera 116 C No 67 A - 62 Localidad de Engatava. | Salón de Belleza “Duvís Stilos” | 8 de agosto de 2017 | NO | Esta unidad productiva no está en funcionamiento, una persona que salió por la ventana en el segundo piso, manifestó que se fue para Barranquilla. |
| 11. | JENNY TERESA TORRES PACHÓN | Calle 23 No. 18 - 04 Barrio Santa Fe | Cacharrería y Variedades “Mil Bendiciones!” | 8 de agosto de 2017 | NO | Se evidenció que la unidad productiva no existe en esta dirección y no fue posible contactar a la señora Torres Pachón, Adicionalmente, de acuerdo con acta de visita del día 27 de marzo de 2017, la Señora manifiesta que duró en el local 7 meses, de los cuales el IPES le entregó lo correspondiente a tres meses cada uno \$650.0000 y que tuvo que cerrarlo porque debía dos meses de arriendo, y las ventas no fueron las esperadas. |
| 12. | CLAUDIA HERNÁNDEZ | Diagonal 51 Sur No. 10 – 28 Este | Salón de Belleza | 8 de agosto de 2017 | SI | Le hicieron tres (3) entregas: Diciembre 15 de 2015 dos espejos y una silla. Junio de 2016 lavacabezas; diciembre de 2016 dos mesas de manicure. El aporte no incluyó canon de arrendamiento. Evidente demora en las entregas. No le entregaron la totalidad de los elementos aprobados..Fundamil solo realizó una visita de seguimiento para saber cuál era su nivel de ingresos. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados.Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras . Le fue entregado un pendón de aproximadamente 60 por 80 cms y unas tarjetas como publicidad que posiblemente tuvo un costo de \$600.000 |
| 13. | MARIA DEL TRÁNSITO MORALES | Carrera 8 este No. 24 A 53 sur. San Cristobal | PUJAMAS MARÍA T | 8 de agosto de 2017 | NO | Esta unidad productiva NO está en funcionamiento, pese a contar con las máquinas la beneficiaria no tiene insumos y no está motivada para seguir con su plan de trabajo.Observaciones: Le hicieron entrega de máquinas: collarín marca Servex SC500; remachadora, posteriormente, le entregaron mesa de corte; dos vitrinas cortadora de tela familiar, plancha industrial y la tercera entrega fue de telas e hilazas e hilos. Las telas e hilazas de mala calidad por tanto exigió a FUNDAMIL el cambio de las mismas. Evidente demora en las entregas. No le entregaron la totalidad de los elementos aprobados..Fundamil solo realizó una visita de seguimiento en el mes de noviembre de 2016. Fue una persona a capacitarla en el manejo de la máquina pero fue una capacitación muy rápida e insuficiente. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados. No le suministraron la documentación de cámara de comercio. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras . Le fue entregado un pendón de aproximadamente 60 por 80 cms y unas tarjetas como publicidad que posiblemente tuvo un costo de \$600.000. |
| 14. | MARIA DEL CÁRMEN ORTÍZ BENAVIDEZ | : Calle 31 sur 1 este 12 San Crístobal | CONFECCIONES CREATIVIDAD DE ESTEFY | 8 de agosto de 2017 | NO | Se ubicó la dirección sin embargo, se indagó con una persona que habita en esta dirección quien manifestó que allí nunca ha vivido esa señora y que no ha funcionado ningún negocio de confecciones. |
| 15. | NIDIA LUCERO RAMÍREZ RUIZ | CALLE 32 SUR No. 51 G 36 BARRIO ALCALÁ (CERCA AL GALÁN) | CONFECCIONES BABY WEAR | 8 de agosto de 2017 | NO | Le hicieron entrega de máquinas: collarín marca Servex SC500; remachadora, el 14 de mayo de 2016; posteriormente, el 2 de agosto de 2016 entregaron mesa de corte; dos vitrinas cortadora de tela familiar, plancha industrial y la tercera entrega fue de telas e hilazas e hilos. La beneficiaria ha tenido que conseguir las telas y demás insumos para seguir confeccionando. Evidente demora en las entregas. No le entregaron la totalidad de los elementos aprobados. Fundamil no realizó visita de seguimiento. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados. No le suministraron la documentación de cámara de comercio. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras. No le entregaron el pendón de aproximadamente 60 por 80 cms y unas tarjetas como publicidad que posiblemente tuvo un costo de \$600.000. |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | | | | | | |
|----|-------------------------------|---|---|-----------------------|----|---|
| 16 | LETICIA VEGA | CRA 69 C No. 36 54 Barrio Carvajal | tienda de abarrotes KAUFEN | 9 de agosto de 2017 | SI | El 5 de mayo de 2016 le hicieron entrega de tres vitrinas, una nevera de tres bandejas, tres estanterías, mercado, dulcería, galletería; en el plan de negocio, se aprobó la entrega de tres meses de arriendo; sin embargo, solo le pagaron dos meses. Empezaron a pagar en marzo de 2016 y los insumos llegaron en mayo, perdió tres meses de arriendo (2 con el IPES). Entregas incompletas y demoradas. No le entregaron el pendón ni tarjetas lo cual posiblemente tuvo un costo de \$600.000. No le entregaron publicidad la beneficiaria tuvo que mandarla a hacer. Fundamil le hizo visitas de seguimiento. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras. Tuvo que pasar derecho de petición ante el IPES para poder surtir el negocio. |
| 17 | INÉS ARIAS CARO | Calle 42 sur No. 90 B 03 KENNEDY | Dulcería la Economía | 11 de agosto de 2017. | SI | Esta unidad se ubica actualmente en frente de la dirección que figura en la información de la SDMUJER. Calle 42 sur No. 90 B 16 Le hicieron entrega de dos vitrinas, dos estantes, surtido, arriendo al parecer 5 meses cada mes \$600.000, pagaron el canon sin que estuviera operando la unidad productiva. Desde julio a noviembre de 2016. Hicieron 4 entregas en el mes de noviembre. El IPES la visitó tres veces en diciembre de 2016 La ayuda fue por \$7.000.000 Entre los aspectos a resaltar está que el surtido presentaba fecha de vencimiento cercana a la fecha en que fueron entregadas a la beneficiaria ejemplo chocoramo, galletas y cocaola, por tanto, tuvo que hacer promociones para asegurar la obtención de los recursos. |
| 18 | MAYRA LÓPEZ | CRA 18 No. 21 - 61 Barrio Santa Fe | frutiverduras (realmente abarrotes SJAL) | 11 de agosto de 2017 | SI | Esta beneficiaria recibió ayuda en enero y febrero de 2017 Observaciones: le entregaron dos vitrinas, 1 dulcera un congelador (posiblemente de segunda), 4 estantes, un mostrador de verduras, parte de la mercancía: caja de panela, arroz, etc. Le dieron dos meses de arrendamiento por \$350.000, pero no tenía mercancía, le dieron arreglos locativos por \$350.000. No le entregaron el pendón ni tarjetas lo cual posiblemente tuvo un costo de \$600.000. No le entregaron publicidad el aviso tuvo que mandarla a hacer. No le entregaron dulcería, ni sillas, ni greca pese a estar incluidas en el plan de negocio. Fundamil y el IPES le hicieron visitas de seguimiento. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados. No le suministraron la documentación de cámara de comercio. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras. Tuvo que pasar derecho de petición ante el IPES y la Personería para poder surtir el negocio. |
| 19 | DIANA SHIRLEY SANABRIA | CALLE 42 No. 80 37 sur barrio el amparo | Creaciones DILACOL | 9 de agosto de 2017 | SI | le entregaron arriendo de tres meses por \$350.000 mensual. Dos máquinas planas, una fileteadora, 1 termofijadora, le falta estantes de materiales, sillas para las máquinas, telas y publicidad. La entrega la realizaron en finales de octubre o principios de noviembre de 2016. No tuvo visitas de seguimiento por parte del IPES Y DE Fundamil. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados. No le suministraron la documentación de cámara de comercio. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras. |
| 20 | DERLY MARCELA SANABRIA ACOSTA | Calle 42 No. 80 F 90 sur barrio el amparo | ESTAMPADOS Y CONFECCIONES DECAR | 9 de agosto de 2017 | SI | Le entregaron entre mayo y junio de 2016; máquina collarín, fileteadora, máquina plana, cortadora, dos meses de arriendo por \$400.000 cada mes; le quedaron debiendo mesa de corte, telas, hilazas, hilos y demás insumos. Le entregaron pendón Y 500 Tarjetas lo cual posiblemente tuvo un costo de \$600.000. Fundamil y el IPES le hicieron varias visitas de seguimiento. No cuenta con cartas de propiedad, garantías, ni facturas de los elementos entregados. No le suministraron la documentación de cámara de comercio. Fundamil le solicitó hacer cotizaciones de las máquinas, equipos y elementos, sin embargo, esta información no la tuvieron en cuenta en el momento de hacer las compras. Estas dos últimas beneficiarias se asociaron con otras dos hermanas que también fueron beneficiarias, pero una de ellas no ha ejercido prostitución pero si se clasificó como en riesgo de estarlo. |

Fuente: Dirección de Equidad y Género. Contraloría de Bogotá.

En cumplimiento del compromiso adquirido por la Directora de Derechos y Diseño de Política de la SDMujer en el numeral 4 del acta de visita administrativa del 3 de agosto de 2017, realizada por el Equipo Auditor ante esa Secretaría; la Directora remitió al Gerente del Equipo Auditor la información relacionada con las 29 unidades productivas que según el IPES se encontraban en funcionamiento y que a esa fecha estaban siendo verificadas por la Secretaría. Partiendo del hecho que el objeto del contrato No. 319 de 2015, tenía un alcance de 120 unidades, sólo el 23.7% habría resultado sostenible, según lo mencionado en el acta. Teniendo en cuenta esta precaria tasa de éxito de las unidades, se procedió a realizar visita técnica a veinte (20) de las veintinueve (29) unidades, las cuales aparecen relacionadas en la tabla anterior. Dichas visitas se realizaron en el mes de agosto de 2017. Los resultados no fueron más alentadores que el panorama inicial.

En primera instancia se logró establecer que sólo doce (12) unidades están en funcionamiento; es decir que una vez ejecutado el contrato donde se destinó

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

\$1.200.000.000, para entrega de impulso económico a unidades productivas, se infiere que el resultado efectivo corresponde al 10% de las unidades que se programaron, situación que se presenta luego de haber transcurrido ocho (8) meses de su terminación.

En formato de visita, se logró evidenciar que las beneficiarias se encuentran insatisfechas y manifiestan respecto de la ejecución, que fue desorganizada. Entre los aspectos mencionados, se encuentra que las hicieron conseguir un local, y la entrega de los insumos fue posterior, provocando pérdida de los valores cancelados por concepto de canon de arrendamiento, tal como se detalla en el Anexo No. 2 del presente Informe de Auditoría.

Por otra parte, mencionan que no les fue entregado el 100% del impulso económico, correspondiente a \$10.000.000 y además acerca de la parte del impulso entregada, manifiestan que algunos de los insumos no corresponden a lo solicitado o sus medidas y especificaciones son diferentes a las contenidas en el plan de compras.

Cabe mencionar que varias beneficiarias manifestaron que las hicieron firmar un paz y salvo por concepto de entrega del 100%, cuando en realidad le faltaban cosas del impulso económico.

También señalaron que la calidad de los insumos entregados era muy baja, e incluso comentaron un ejemplo, donde a la señora le entregaron la mercancía (productos de mercado) con una fecha de vencimiento muy próxima.

Así mismo, mencionaron que acorde con la información que les entregaron acerca de cómo se invirtieron y gastaron los \$10.000.000, percibieron que los precios de los equipos y/o elementos eran más elevados. Por ejemplo, por su cuenta averiguaron algunos elementos entregados con los proveedores, como: máquinas para confección y neveras de tres bandejas cuyo valor por compra al detal es menor del que les manifestó el personal de FUNDAMIL; ellas infieren que adicionalmente al comprarlo al por mayor (para varias beneficiarias que requerían los mismos insumos), el precio pudo ser más bajo.

También aducen que muchas de sus compañeras cursaron el componente correspondiente a formación; sin embargo, se quedaron sin recibir los recursos del impulso económico, con el argumento que no había dinero.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El acompañamiento fue débil, algunas aseguran no haber recibido visitas, otras manifiestan que sus observaciones no eran tenidas en cuenta o que sólo las visitaron para saber cuáles eran sus ventas.

Todo lo anterior denota una deficiente gestión por parte del operador y sus supervisores, que se materializa en diversos aspectos. Verbigracia, en cuanto a la lógica coordinación de tiempos para poner en operación las unidades productivas, entre el local y los insumos; asimismo en un gravísimo desorden frente al presupuesto ejecutado y una percepción generalizada de la entrega incompleta de los recursos, todo esto sumado a un casi imperceptible seguimiento; componente muy importante en un emprendimiento. De lo anterior, rinden cuenta las únicas 12 unidades productivas que están funcionando y las 108 que a la fecha no se encuentran en funcionamiento y que deja percibir el escaso resultado frente a la población objetivo, “mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo”.

Obligación No. 8. HACER LA ENTREGA DE LOS DOCUMENTOS A QUE HAYA LUGAR DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO

Como se evidencia en las comunicaciones cursadas por este organismo de control desde el 2015, año en la que se practicó Auditoría Regular para la evaluación de la gestión fiscal de la vigencia 2014, Auditoría de Desempeño efectuada a finales del 2015; Auditoría de Regularidad para evaluar la gestión fiscal de la vigencia 2016 y la presente Auditoría de Desempeño, en la que se obtuvo la más reciente comunicación de la SDMujer del 17 de agosto de 2017, por requerimiento del ente de control, informando acerca de la documentación del Convenio. No es comprensible que pese a que el convenio interadministrativo terminó el 1 de diciembre de 2016, a 25 de agosto de 2017, la SDmujer no tenga un expediente que de cuenta de la ejecución de los recursos provenientes del convenio; y solo por solicitud de la Contraloría realice ingentes esfuerzos y gestiones casi a ruego ante el IPES, para acopiar una información que tenía la obligación de contar con ella, en su tarea de custodiar los recursos destinados para la misionalidad de la Secretaría.

Obligación No. 9 CELEBRAR LAS CONTRATACIONES QUE SE REQUIERAN PARA LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO, ACLARANDO QUE EL PERSONAL QUE SE CONTRATE PARA ESTE FIN NO TENDRÁ VÍNCULO LABORAL ALGUNO CON NINGUNA DE LAS PARTES DEL CONVENIO.

Como se evidencia, el cumplimiento tardío de esta obligación denota la falta de planeación y supervisión eficiente, ya que, pasados cerca de ocho meses del inicio

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del Convenio, esto es en agosto de 2015, se suscribió acta de inicio con Fundamil, es decir, seis meses después que la SDMujer girara los recursos con destino al IPES. Demora que cobra relevancia, teniendo en cuenta que se trataba de atender un flagelo social, como es la situación de las mujeres en ejercicio de la prostitución, pero, que terminó atendiendo a una población que si bien es cierto es vulnerable en principio, no estaba contemplada como la población a beneficiar con dicho convenio.

Obligaciones Nos. 10 y 11 “LLEVAR A CABO MESAS DE COORDINACIÓN Y TRABAJO CONJUNTO, ENTRE LA SDMUJER Y EL IPES, CON EL FIN DE ARTICULAR ACCIONES DE TAL MANERA QUE SE FACILITEN LA INSERCIÓN REAL DE LAS MUJERES EN LA ECONOMÍA POPULAR EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DC”. y “CONFORMAR EL COMITÉ TÉCNICO CUYOS INTEGRANTES SON: POR LA SDMUJER LA DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE DERECHOS Y DISEÑO DE POLÍTICAS O QUIEN DESIGNE; LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE LA SDMUJER, Y UNA PROFESIONAL DEL EQUIPO TÉCNICO DE LA SDMUJER, POR EL IPES EL SUBDIRECTOR DE EMPRENDIMIENTO, SERVICIOS EMPRESARIALES Y COMERCIALIZACIÓN Y UN PROFESIONAL QUE SE DESIGNE PARA EL APOYO DE LA SUPERVISIÓN DEL CONVENIO.”

Verificadas las actas del comité técnico encargado de llevar el control y seguimiento del Convenio 392 de 2014, se pudo evidenciar que dicha instancia no cumplió satisfactoriamente las obligaciones a su cargo:

- a) Revisar el avance del convenio y verificar el cumplimiento de actividades y cronogramas establecidos. El cronograma fue modificado en repetidas ocasiones, a tal punto que el convenio cuyo plazo inicial de ejecución era de 12 meses, tuvo que ser prorrogado en dos ocasiones, finalizándose, en el doble de tiempo que se previó (24 meses). A hoy finalizando esta auditoría de desempeño aún no se ha realizado la liquidación del convenio y el cumplimiento del objeto del contrato 319 de 2015 (IPES –FUNDAMIL), el cual se encuentra en proceso de incumplimiento.
- b) Tomar medidas correctivas para corregir las dificultades en la ejecución del convenio. La SDMujer durante la vigencia del convenio en análisis, no tomó ninguna medida correctiva ni de control, tendiente a proteger y custodiar los recursos públicos dispuestos para atender el objeto de dicho convenio; ya que de haberse cumplido, la mayoría de las 120 unidades productivas –UPS- estarían en funcionamiento, pues aunque el trabajo con este tipo de población presenta dificultades (frecuente cambio de vivienda, bajo nivel de escolaridad,

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

elevados niveles de desconfianza, entre otros), si se hubiesen implementado procedimientos, acompañamientos y acciones claras y transparentes, verdaderamente de cara a las beneficiarias; no sería tan alto el número de UPS que no se encuentran operando.

Al respecto es importante mencionar que este organismo de control efectuó reuniones con varias mujeres que participaron en este proceso, quienes manifestaron inconformismo con aspectos como:

- Demora en la entrega de los insumos.
- Pérdida de recursos dado el pago de arrendamientos sin haber iniciado la operación de la UP.
- Entrega de insumos perecederos con fecha de expiración muy cercana a la entrega por parte del operador.
- Entrega parcial de los elementos e insumos incluidos en el Plan de compras elaborado por ellas.
- Deficientes seguimientos por parte el operador en el sentido que en las visitas no se aportó orientación a las mujeres beneficiadas.
- Se evidenció en las actas de seguimiento; no entrega de copias de las facturas de compra y de las cartas de propiedad o documento que acredite que la adquisición de los equipos y elementos cumplió con lo requisitos en su totalidad, en lo que hace referencia a la adquisición en términos de contar con una factura y carta de propiedad de los bienes, quedando en entredicho la licitud de la adquisición de los mismos.

Respecto a coordinar la ejecución del convenio es importante mencionar que el contrato mediante los cuales se previó cumplir con el objeto del mismo, relacionado con las unidades productivas, fue suscrito por el IPES y por tanto, el seguimiento de las obligaciones de éste, estaba a cargo de los funcionarios de dicho instituto; situación que dificultó y diluyó en gran medida la participación de la SDMujer en dichos Comités, pese a que ésta es la dueña de los recursos, y a los llamados de este organismo de control, (como ya se mencionó en diferentes tipos de auditoría y cuyas acciones de mejora forman parte del plan de mejoramiento de la entidad), no implementó oportunamente mecanismos que permitieran la participación permanente, activa y efectiva en los comités a fin que lo establecido para el cumplimiento del objeto y obligaciones del convenio se cumplieran, toda vez que la población a beneficiarse son la razón de ser de dicha entidad.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto al estudio de casos especiales y su correspondiente manejo, no evidenció este organismo de control que en los comités se discutieran casos puntuales de las beneficiarias y por tanto, se decidiera en forma conjunta la solución a las dificultades de esta población, lo que evidencia la omisión y falta de acción por parte de la SDMujer en el manejo de los recursos.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL IPES

Obligación No. 1 Adelantar la contratación del recurso humano que se requiera para adelantar (*sic*) las acciones de capacitación, formación para el trabajo y, fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo; con las mujeres que sean previamente seleccionadas por la SDMujer, según los criterios establecidos en Comité Técnico.

Llama la atención la prontitud de la SDMujer para la justificación de la contratación del Convenio y la suscripción del mismo (presentación de estudios previos 4 de diciembre de 2014, suscripción del Convenio 5 de diciembre de 2014), contraponiéndose al hecho que solamente siete (7) meses después de suscrito, se firmaron los contratos de prestación de servicios No. 319 y 391 de 2015, que pretendían materializar dicho convenio. No se vinculó personal del IPES para actividades diferentes al seguimiento del convenio y de los contratos.

Obligación No. 2 Recibir e incorporar a su presupuesto las sumas que se le entreguen con cargo al presente convenio y llevar el control de la ejecución de dicho presupuesto y establecer los contratos derivados para su ejecución.

La SDMujer efectuó el giro de la totalidad de los recursos del Convenio al IPES tal como consta en Orden de pago No. 3403 del 17 de febrero de 2015, por \$2.500.000.000, recursos altamente representativos (10.54%) frente al presupuesto destinado a la inversión del año 2014 (\$23.699.339.188), que no se depositaron en cuenta aparte o en una fiducia como lo establece la ley, a fin que generaran rendimientos financieros a los recursos del Distrito Capital.

Obligación 3 Acompañar técnicamente la presentación del plan de negocios.

Con base en la documentación suministrada por la SDMujer mediante radicado del 17 de agosto de 2017, consolidada en una USB que fue suministrada a este organismos de control por el funcionario que actualmente funge como apoyo a la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

supervisión del convenio 392 de 2014,²² se evidencia de una parte, que no todas las beneficiarias cuentan con plan de negocios o éste no se adjuntó a la documentación suministrada; en segundo lugar, que si bien el plan de negocios existe, difiere de la realidad del mismo; por cuanto, se estableció que el impulso económico era por la suma de \$10.000.000 por beneficiaria y en varios casos, el plan de compras superaba ese valor, al contemplar equipos y/o materiales cuyo valor, superaba ese límite. Igualmente, en las actas de seguimiento, puede verificarse inconformidad por parte de las beneficiarias, en cuanto a que no les entregaron la totalidad de los equipos, elementos y/o insumos que había solicitado como parte del proceso de emprendimiento, existen manifestaciones de inconformidad relacionadas con el cobro de gastos de transporte y de publicidad; a lo cual los asesores de Fundamil, anotaron que habían sido claros con las beneficiarias al manifestar que la entrega de elementos dependía del presupuesto aprobado. Esta situación generó confusión, inconformismo, falsas expectativas, desercion y baja credibilidad en el proyecto.

Obligación 4. Hacer el seguimiento y acompañamiento a las unidades productivas de las mujeres.

De acuerdo con las entrevistas, visitas y documentos analizados por este organismo de control, el operador no contó con un cronograma permanente y efectivo de seguimiento a la totalidad de las UPS; el seguimiento realizado fue deficiente e incompleto y solo se limitó a verificar si la unidad estaba operando; del acompañamiento que estaba obligado a realizar no se evidencia que éste se hubiera efectuado. Así mismo, se evidenció que las observaciones plasmadas en las actas de seguimiento, no parecen escritas por personal idóneo, pues carecen de claridad, son difíciles de comprender y en ocasiones ilegibles. Lo que permite concluir insuficiente preparación y conocimiento de las personas que practicaron las visitas de seguimiento: por tanto, se concluye que ese seguimiento no fue adecuado por lo que los recursos asignados por el Estado a fin de generar unidades productivas, fuere ineficaz e ineficiente.

Obligación 6. Designar un supervisor o supervisora del convenio con el ánimo de hacer seguimiento al correcto cumplimiento de las actividades y compromisos adquiridos por las partes.

El supervisor del Convenio por parte del IPES y el de la SMujer no cumplieron con la celeridad y oportunidad requerida para el manejo de los recursos, toda vez que

²² Radicado 2-2017-04222 del 16 de agosto de 2017

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

para los emprendimientos no se exigió ni se suministró oportunamente la información, lo que se contempló como una obligación tanto del Convenio como del Contrato de prestación de servicios, es así que a agosto de 2017, el IPES y la SDMujer no cuentan con la totalidad de la información de la ejecución del contrato 319 de 2015 y por tanto del Convenio 392 de 2014, habiendo transcurrido ocho (8) meses más, desde la fecha en que finalizó el plazo de ejecución.

Obligación 7. Asignar el recurso humano que garantice el buen desempeño del convenio.

Tal como se evidenció con la lectura de las actas de comité²³, la fundación contratada por el IPES para la ejecución del componente de fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de mujeres en ejercicio de prostitución o en riesgo de estarlo; desde el mes de mayo de 2016, disminuyó el personal bajo el argumento que la etapa de formación estaba superada y así se le informó al IPES. Sin embargo, es posible que esta situación haya generado atraso o no cumplimiento de los procesos entre éstos el de seguimiento de las UPS. Al respecto no se evidencia ninguna actuación de la SDMujer que buscara conminar al IPES para garantizar esta obligación.

Obligación 8. Asegurar la coordinación de los procesos operativos que se generen con ocasión del objeto del presente convenio.

Es importante manifestar que con la verificación de los soportes de las unidades productivas, este organismo de control pudo evidenciar la inexistencia de coordinación de los procesos operativos, al encontrar que para varias unidades productivas se efectuaron pagos de cánones de arrendamiento sin que la UP hubiera entrado en funcionamiento, puesto que no contaban con equipos y/o insumos, lo que condujo a pérdida de recursos y de credibilidad en el proyecto y en la institucionalidad.

Otro aspecto relevante es el hecho que la SDMujer demoró la entrega de la base de datos de las mujeres a beneficiar, suministrando una inicial conformada por 176 personas, de las cuales el IPES debía seleccionar 120; no obstante, en comité No. 8 del 4 de noviembre del 2015, transcurridos once meses de suscrito el convenio, se acuerda iniciar el proceso de capacitación con las 105 mujeres iniciales y la SDMujer remitiría las restantes para completar las 120; esto evidencia que no se cumplió por parte de la SDMujer en suministrar oportunamente la base de datos y pese a que

²³ Acta comité técnico extraordinario del 12 de julio de 2016

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

se asignaran recursos del Estado, se inició con una población que no llenaba la totalidad de la población aparentemente focalizada para beneficiarse de los recursos. Queda la duda de realmente cuál fue la base total y definitiva generada por la SDMujer y cobra fuerza la falta de planeación, seguimiento y control al Convenio.

Igualmente, se resalta que pese a que a las mujeres beneficiarias se les dio la posibilidad de proporcionar cotizaciones de los elementos y/o equipos que requerían, el operador estableció un término para su entrega, así como unos parámetros mínimos para que dichos documentos fueran tenidos en cuenta al momento de la compra; sin embargo, se cuestiona el hecho que la búsqueda de los mismos no fue asesorada ni tuvo acompañamiento, circunstancia que aunada al bajo nivel de escolaridad y de manejo comercial de esta población, conllevó, en la mayoría de los casos, que dichas cotizaciones no reunieran los requisitos exigidos y por tanto, no se tuvieran en cuenta; dando como resultado que finalmente los elementos, equipos e insumos se adquirieran en los establecimientos propuestos por FUNDAMIL, con el agravante de lo ya mencionado en párrafos precedentes, de no contar por parte de las beneficiarias con facturas y/o cartas de propiedad que permitan el goce y uso de la cosa con el lleno de los requisitos de ley.

Con lo señalado en párrafos anteriores, se evidencia el incumplimiento de las obligaciones de las partes y permite concluir debilidades de la planeación, ejecución y supervisión del Convenio, a su vez incumplimiento de las funciones del Comité Técnico creado como instancia que aportaría al cumplimiento del objeto, en razón a que no se encontró documento oficial definitivo donde se exigiera por parte del supervisor de la SDMujer dueña de los recursos, el cumplimiento efectivo de las obligaciones en los términos establecidos en el Convenio.

Deficiencias que conllevaron a la pérdida de recursos en cuantía de \$781.690.123 SETECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA MIL CIENTO VEINTITRES PESOS M/CTE, monto que incluye el valor de la pérdida de recursos por concepto de cánones de arrendamiento sin que la unidad productiva hubiera iniciado su funcionamiento, el que corresponde a \$25.465.000, VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE.

Detrimento que fue concretado con base en la información recibida por el Equipo Auditor el día 17 de agosto de 2017, mediante comunicación con Radicado 2-2017-04222 del 16 de agosto de 2017, incluida en un dispositivo USB, donde se detalla

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la documentación que soporta la creación y/o fortalecimiento de las unidades productivas, contempladas en el contrato 319 de 2015, suscrito entre el IPES y la Fundación FUNDAMIL para la ejecución del componente de emprendimiento del Convenio Interadministrativo 392 de 2014.

Cabe destacar que es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C. y la responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de Auditoría que contiene el concepto sobre el examen practicado; así las cosas, el detrimento se calculó con base en la documentación que aportó la SDMujer en cumplimiento del compromiso adquirido con este organismo de control, como consta en Acta de Visita Administrativa del 3 de agosto del 2017, al señalar en la respuesta a la pregunta 3: *“Como actualmente se está en proceso de subsanación por parte del IPES y la SDMujer por todos los inconvenientes presentados, la información no se encuentra completa, debido a esto la SDMujer se compromete el 11 de agosto a entregar al día toda la información debidamente organizada por unidad productiva”*.

El cálculo del detrimento patrimonial se obtuvo teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Con el fin de establecer las erogaciones realizadas por el operador para cubrir los costos por Unidad Productiva- UP se identificaron las facturas y comprobantes de egreso; por ser estos documentos las pruebas pertinentes y conducentes para soportar las erogaciones del contratista a cargo de los recursos públicos por él administrados.

De los comprobantes de egreso se tuvo en cuenta aquellos que son legibles, que están firmados, los que identifican claramente el concepto del gasto y teniendo en cuenta que la mayoría de éstos fueron expedidos como soporte para el pago de cánones de arrendamiento, se tomaron los que permiten identificar el período que generó dicho pago.

Respecto a las facturas, se tomaron aquellas que son legibles, que no están repetidas, que corresponden puntualmente a la unidad productiva, que contienen claramente el valor, fecha, proveedor y que en términos generales cumplen con los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario. Entre éstos, las que contienen un número que corresponde a un sistema de numeración consecutiva; la fecha de expedición y la descripción específica o genérica de los artículos vendidos o de los servicios prestados, que

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ofrezcan claridad, precisión, coherencia y que guarden relación directa con el objeto del contrato y/o convenio.

La sumatoria de las facturas y comprobantes de egreso, se comparó con el monto denominado Plan de Inversión incluido en el acápite 5.2 del Plan de Negocios que en la totalidad de las UP corresponde a \$10.000.000, tal y como se evidencia en los soportes de cada unidad; la diferencia entre estos valores, se constituye detrimento al patrimonio.

En aquellos casos en los que se evidenció comprobante de egreso por concepto de canon de arrendamiento correspondiente a períodos previos a las fechas de entrega de los bienes y recursos, plasmadas en las *“Actas de Entrega de Bienes o Recursos”*, diligenciada por personal del operador FUNDAMIL y firmados por la beneficiaria; se determinó que el valor de dichos cánones constituye detrimento, por cuanto la entrega de los insumos y materiales a las mujeres objetivo para las unidades de emprendimiento, se efectuó en forma extemporánea, cuando los cánones de arrendamiento de los locales donde funcionaría la unidad de negocio, ya se habían causado; lo cual a todas luces responde al concepto de daño al patrimonio.

Con base en los parámetros mencionados se sumaron los valores identificados como detrimento patrimonial de las 122 unidades productivas incluidas en la USB suministradas por la SDMujer, que como ya se mencionó se adjuntó a la comunicación con radicado No. 2-2017-04222 del día 16 de agosto, recibida por el Equipo Auditor el 17 de agosto de 2017.

Se incorpora al presente informe de auditoría el Anexo No. 2 *“Cálculo Detrimento Patrimonial”* que contiene la totalidad de las unidades productivas con cada uno de los soportes válidos de acuerdo con lo anotado en párrafos precedentes, resultado de la verificación de los soportes de cada emprendimiento.

Es claro entonces que las acciones antieconomicas desplegadas por la SDMujer al suscribir un convenio no planeado y al girar la totalidad de los recursos del mismo sin ningun control o objetivo específico, ocasionaron un despilfarro de lo recurso publicos, es asi como lo hechos generadores del daño, derivan claramente de las decisiones de los gestores fiscales que manejaron los recursos de la SDmujer y que se evidencian desde las sucripción del convenio y durante la vigencia del mismo. Recursos estos que fueron manejados con descuido e indolencia, falta de cuidado y atención.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las situaciones descritas conllevaron a: pérdida de recursos públicos, baja credibilidad en los proyectos desarrollados por las entidades distritales y en la institucionalidad para mejorar la calidad de vida de las mujeres y de la población vulnerable que se pretendía beneficiar con el convenio.

Lo anterior vulnera lo dispuesto en el Manual de Contratación de la SDMujer para la época de los hechos, 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; 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 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

Análisis de la Respuesta: La SDMujer señala: “La entidad que ejerció la gestión fiscal de los recursos entregados por la SDMujer fue el IPES y, en este caso, también el particular (Fundamil). La SDMujer, por carecer de competencia, no suscribió los contratos con los operadores, por lo que no es responsable fiscal de los recursos ejecutados a raíz de la firma del Contrato IPES 319 de 2015.”

Es necesario precisar que se adelantó un Convenio Interadministrativo²⁴, de ahí que el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012 establece en su artículo 5: “La Secretaría Distrital de la Mujer es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y su objeto es: “...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.” (subrayado fuera de texto).

Así mismo, se le establece al IPES²⁵ dentro de sus objetivos institucionales: “Generar alternativas de ingresos a través del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial de la población sujeto de atención; Ofertar alternativas transitorias para generación de ingresos a vendedores informales; Incrementar el potencial productivo de las personas que ejercen actividades de la economía informal, mediante el fortalecimiento de competencias generales y específicas que les permita ser más competitivos, logrando así mejorar el nivel de ingreso y el bienestar de sus familias, Ejecutar de manera eficaz el presupuesto de la entidad”, entre otros.

²⁴ “Ley 489 de 1998 **Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas.** Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”(subrayado fuera de texto).

²⁵ Página web del Instituto para la Participación Social - IPES

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Acompañado de la misión- visión: *“Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas;...”* *“En el 2025 seremos reconocidos como una entidad que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los actores de la economía informal, a través de alternativas productivas, competitivas, sostenibles y generadoras de ingresos que propendan por su inserción en los circuitos de mercado formal...”*. (subrayado fuera de texto).

Lo anterior, es concomitante con los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, que definen: *“Artículo 3: “la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos...”; “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”* (subrayado fuera de texto).

Por su parte, la Contraloría General de la República en Concepto Jurídico No. 50527 de septiembre 25 de 2006, *respecto al gestor fiscal señaló:*

“... la anterior normativa referencial permite concluir que el sujeto de la responsabilidad fiscal en quien recae la responsabilidad fiscal es el servidor público o el particular que ejerce actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público (bien jurídico tutelado), en la medida, en que le produzca daño al patrimonio o menoscabo económico, dentro de las condiciones estructurales de carácter legal”.

Concluyendo que la SDMujer es gestor fiscal por manejar recursos públicos y particularmente los referidos en el Convenio Interadministrativo No. 392 de 2014, erogados del presupuesto de dicha vigencia – proyecto de inversión 966. Adicionalmente, la respuesta que se da a la observación 3.2.1., se contrapone

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

totalmente y no guarda unidad de criterio jurídico frente a que el único gestor fiscal es el IPES.

Así las cosas, no es de recibo la aseveración del sujeto de control al señalar que es únicamente el IPES el gestor fiscal, pues como ya se mencionó en párrafos precedentes los dos, SDMujer e IPES administran recursos públicos en función de su objeto social y del objeto contractual del Convenio Interadministrativo. Aunado, al principio de responsabilidad en la gestión contractual, consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Como bien lo describe la SDMujer en su respuesta, cobra fuerza los argumentos del organismo de control frente a la inadecuada planeación, ejecución, supervisión del Convenio, al señalar respecto al contrato 319 de 2015, que por la falta de entrega de soportes e informes de ejecución; el IPES llevó a cabo un proceso de sanción por incumplimiento, entre los meses abril y junio de 2017; destacándose que: “los soportes fueron entregados por el IPES solo hasta el 04 de julio de 2017 y ascienden a un aproximado de seis mil folios, los cuales requieren una revisión por parte del IPES, como entidad contratante, y una colaboración adicional y paralela por parte de la SDMujer {;?}”

Se reitera que es responsabilidad del sujeto de control el contenido de la información suministrada por la entidad para ser analizada por la Contraloría; así mismo, que de acuerdo con acta de visita administrativa del día 3 de agosto de 2017, suscrita con la Directora de Derechos y Diseño de Políticas de la SDMujer, esa Dirección remitiría debidamente organizada la información por cada una de las beneficiarias del impulso económico de que trata el presente hallazgo de auditoría, plazo que venció el 11 de agosto del presente año.

Es de fuerza concluir que con la argumentación tan socorrida del sujeto de control, existe un daño fiscal que según ellos, se calculará cuando se liquiden los contratos a través de los cuales se ejecutó el Convenio. Sin embargo, según lo puntualiza la Ley 42 de 1993, es responsabilidad del sujeto de control la veracidad, oportunidad y entrega de los documentos objeto de evaluación, información que de acuerdo con el compromiso adquirido tal como consta en acta ya mencionada, fue suministrada el día 17 de agosto de 2017, en el dispositivo USB que se menciona en el presente informe de auditoría, evaluación que arroja un presunto detrimento patrimonial de SETECIENTOS OCHENTA Y UN MIL MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA MIL CIENTO VEINTITRES PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS M/CTE (\$781.690.123,28), el cual se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, por tanto será remitido a la Dirección de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva, a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Finalmente, cabe traer a colación el Artículo 65º de la ley 80 de 1993 *“De la Intervención de las Autoridades que ejercen Control Fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales”*. (subrayado fuera de texto).

4 OTROS RESULTADOS

4.1 PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SDMUJER-SALH-001-2017

Teniendo conocimiento de denuncia radicada en el Sistema de Quejas y Soluciones No. 782292017, acerca del proceso de Selección Abreviada SDMUJER-SALH-001-2017, concordante con el llamado a los entes de control realizado en sesión del 3 de abril de 2017, de la Comisión del Plan del Concejo de Bogotá y radicado en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 08145 de fecha 4 de abril de 2017, este ente de control procedió a realizar evaluación a la fase precontractual del proceso SDMUJER-SALH-001-2017 el cual arrojó el siguiente resultado:

| | |
|---------------------------------|--|
| Tipo de Proceso: | Selección Abreviada del literal h del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. |
| Proceso Número: | SDMUJER-SALH-001-2017 |
| Objeto: | Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia |
| Cuantía | \$17.511.623.636 |
| Contratos Asociados al Proceso: | Contrato 259 del 24 de abril de 2017, Unión Temporal Fundesol – Ibero por \$10.506.974.178 |
| | Contrato 255 de 24 de abril de 2017, Unión Temporal Amaru por valor de \$3.502.324.726 |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | |
|---|---|
| | Contrato 237 de 11 de abril de 2017 Multiétnicas, por valor de \$3.502.324.726 |
| Plazo de ejecución De los contratos: | Hasta el 31 de diciembre de 2019 o hasta agotar recursos. |

4.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación y elaboración de estudios previos del proceso SDMUJER-SALH-001-2017

Una vez realizada la verificación y evaluación de la fase precontractual del proceso SDMUJER-SALH-001-2017 arriba citado, se encontraron observaciones relacionadas con deficiencias en la planeación y elaboración de estudios previos del proceso que se destacan a continuación:

Respecto al valor estimado para la operación de una casa refugio al establecimiento del presupuesto para el proceso

En el numeral 4.5 de los estudios previos definitivos la SDMujer estableció las variables utilizadas para calcular el presupuesto requerido para el cumplimiento del objeto del proceso contractual, teniendo en cuenta como referencia los siguientes aspectos:

1. Los históricos de la implementación de las CR de noviembre de 2013 hasta la proyección del 31 de diciembre de 2016.
2. El tiempo utilizado en cada CR es de 24 horas al día, los 7 días de la semana.
3. La duración de los contratos: Los 5 contratos que iniciarán en 2017 tendrán una duración aproximada de 33 meses.
4. Período anual de ejecución de los contratos: El período de los 5 contratos será: para el año 2017, 9 meses a partir del mes de abril y para los períodos de 2018 y 2019 tendrán un plazo de 12 meses para cada año.

Una vez obtenido el costo de operación promedio de una CR por mes equivalente a (\$99.047.645) a 2016, se adiciona la inflación de 4% para determinar el valor por casa al mes para el período de 2017, el cual genera un resultado de \$103.009.551 costo mensual por Casa.

Con base en la cifra obtenida anteriormente (\$103.009.551) se evidencia diferencia con el valor plasmado en la tabla No. 5 PRESUPUESTO ANUAL, de los estudios previos definitivos así:

**CUADRO No. 4
PRESUPUESTO ANUAL**

Cifras en pesos

| VIGENCIA | No. DE CASAS | PLAZO | PRESUPUESTO EN PESOS CONSTANTES SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS | COSTO MENSUAL ESTIMADO SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS | PRESUPUESTO REAL EN PESOS CONSTANTES | DIFERENCIA |
|----------------|--------------|-------|--|---|--------------------------------------|--------------------|
| 2017 | 5 | 9 | 5.150.477.540 | 103.009.551 | 4.635.429.795 | 515.047.745 |
| 2018 | 5 | 12 | 6.180.573.048 | 103.009.551 | 6.180.573.060 | - 12 |
| 2019 | 5 | 12 | 6.180.573.048 | 103.009.551 | 6.180.573.060 | - 12 |
| TOTALES | | | 17.511.623.636 | | 16.996.575.915 | 515.047.721 |

Fuente: Estudios previos SDMUJER-SALH-001-2017

Teniendo en cuenta las variables establecidas en los estudios previos para calcular el presupuesto y el cuadro anterior, se puede evidenciar que el presupuesto para las 5 casas para la vigencia 2017, fue sobreestimado en la cuantía de \$515.047.721, por lo tanto el valor del presupuesto asignado para las tres vigencias fiscales (2017, 2018 y 2019) para la operación de 5 casas refugio, debió ser de \$16.996.575.915 y no de \$17.511.623.636, lo que denota falta de cuidado y controles en la elaboración de documentos, que garanticen su confiabilidad.

De la misma manera el valor de la operación de una casa refugio para los tres periodos fijado en \$3.502.324.727 por la SDMujer, quedó también sobreestimada en \$103,009.551 como se demuestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 5
VALOR ESTIMADO PARA LA OPERACIÓN
DE UNA CASA DE REFUGIO**

Cifras en pesos

| VIGENCIA | No. DE CASAS | PLAZO | COSTO MENSUAL ESTIMADO MENSUAL | VALOR ESTIMADO PARA LA OPERACIÓN DE UNA CASA REFUGIO SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS | VALOR REAL ESTIMADO POR CADA CASA REFUGIO | DIFERENCIA |
|----------------|--------------|-------|--------------------------------|---|---|--------------------|
| 2017 | 1 | 9 | 103.009.551 | 1.030.095.508 | 927.085.961 | 103.009.551 |
| 2018 | 1 | 12 | 103.009.551 | 1.236.114.609 | 1.236.114.609 | |
| 2019 | 1 | 12 | 103.009.551 | 1.236.114.609 | 1.236.114.609 | |
| TOTALES | | | | 3.502.324.726 | 3.399.315.179 | 103.009.551 |

Fuente: Estudios previos SDMUJER-SALH-001-2017

Finalmente, como consecuencia de lo anterior se evidencia que el valor adjudicado y contratado de conformidad con la Resolución 0124 del 10 de abril de 2017, por la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

cual se adjudica el proceso de selección abreviada SDMUJER-SALH-001-2017, se evidencia un mayor valor contratado por adjudicatario así:

**CUADRO No. 6
VALOR SUBREESTIMADO POR CONTRATISTA**

Cifras en pesos

| CONTRATISTA | No. DE CASA ADJUDICADAS | VALOR ADJUDICADO Y CONTRATADO | VALOR POR EL QUE DEBIÓ ADJUDICARSE | VALOR DE SOBRESTIMACION POR ADJUDICATARIO |
|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|
| UT FUNDESOL-IBERO | 3 | 10.506.974.178 | 10.197.945.554 | 309.028.624 |
| UT AMARU | 1 | 3.502.324.726 | 3.399.315.185 | 103.009.541 |
| MULTIETNIAS | 1 | 3.502.324.726 | 3.399.315.185 | 103.009.541 |
| TOTAL MAYOR VALOR CONTRATADO | | | | 515.047.706 |

Fuente: Estudios previos SDMUJER-SALH-001-2017

Lo anterior demuestra desinterés y falta de cuidado en la elaboración y cálculo de un presupuesto que por sí mismo y como se desprende de los estudios previos, no comportaba un conocimiento especializado o técnico para elaborarlo; sin embargo el mismo descuidadamente se dejó sobreestimado en \$515.047.706, situación que se vio reflejada en la adjudicación de los contratos, los cuales quedaron como se demuestra en la tabla anterior, pactados a un valor mayor del presupuesto, con el agravante que para la estimación del presupuesto de 2017, aparte de haberse sobreestimado en 103 millones por cada casa refugio, al momento de hacerse la adjudicación y de celebrarse el contrato, no se ajustó el mismo teniendo en cuenta que los meses que restaban de la vigencia no eran 9 sino 8 meses y que al estar estructurado el valor del contrato por meses, con una sencilla operación de aritmética se podía ajustar el valor a contratar.

En consecuencia, no es de recibo para esta entidad que algo tan sencillo como multiplicar el valor calculado para la operación mensual de una casa refugio por el número de meses y por el número de casas, resulte un valor diferente, el cual nadie se tomó el trabajo de corregir a lo largo del proceso precontractual o contractual. No obstante estar iniciando la ejecución de los contratos 237,255 y 259, es pertinente inferir, que se está en riesgo de una pérdida de recursos por las decisiones negligentes o exentas del cuidado que se debe a los recursos del Estado.

En cuanto a la determinación del AIU

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La Secretaria Distrital de la Mujer fijó tanto en los estudios previos como en el pliego de condiciones, un valor AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) en el 21%. Así mismo, estableció que en el formato de propuesta económica, solamente se determinará como ponderable el valor de AIU con el que se ejecutará el contrato. Sin embargo, no se evidencia por parte del ente de control un detallado estudio de mercado que determine con claridad de dónde sale el AIU de referencia (21%), pues de la lectura de los estudios previos, no se tiene claridad cómo se establece este concepto y su ponderación.

Mediante oficio respuesta No. 2-2017-04163 de 11 de agosto de 2017 dada por la SDMujer a solicitud realizada por el ente de control mediante oficio 120000-207-2 de 8 de agosto de 2017, la SDMujer da respuesta parcial en los siguientes términos *“se consultaron en el SECOP los resultados de los porcentajes fijados por cinco entidades de orden nacional y territorial (se adjunta tabla) en cuyos procesos también se determinó el AIU y el análisis arrojó un resultado promedio del 25.10%, porcentaje que se tomó como referencia para asignar el porcentaje del AIU en el proceso de la referencia menos 4 puntos, dado que la tipología de la ejecución no es tan compleja como la consultada”*

De lo anterior se puede observar: primero que los contratos consultados en el SECOP para este estudio no son comparables, toda vez que éstos son de infraestructura como el caso del contrato de obra No.AMG-MC-0532016, suscrito entre el Municipio de Garagoa (Boyacá) y la Empresa Ingeniería de Negocios y Construcciones SAS y el contrato de obra pública suscrito entre el IDU y Construcciones Benavides Ingenieros Contratistas Ltda., donde los objetos se refieren a Servicio de construcción pesada y Mantenimiento, adecuación y habilitación de espacio público, en los cuales se fija el AIU una vez cuantificados los costos directos y el objeto de proceso en estudio corresponde a desarrollo de servicios sociales; segundo que este estudio arrojó un AIU del 25.10%, porcentaje al cual se le descontó 4 puntos de una manera subjetiva y no técnica, por cuanto si damos como ejemplo los imprevistos calculados en el estudio este se cuantificó en 1.25% y en los estudios previos del proceso se le dio un valor de 3%, donde en lugar de disminuirlos se aumentaron. Además, teniendo en cuenta que en el funcionamiento histórico y desembolsos efectuados de las casas refugio, elemento este trascendental para la fijación del presupuesto oficial de este proceso de selección, no se contempló el AIU en los convenios suscritos por la Secretaria Distrital de la Mujer.

Así mismo, no se entiende, como siendo el AIU parte de los costos indirectos, entra a formar parte del presupuesto oficial del contrato, afectando el valor mensual que se estableció para cada casa.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

A juicio de la Contraloría fue improcedente estipular los costos de administración en los pliegos de condiciones y consecuentemente en el contrato, afirmación sobre la cual vale la pena hacer las siguientes consideraciones:

El inciso tercero del artículo 40 de la ley 80 de 1993, dispone que en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes se pueden incluir en los contratos estatales: *“las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la Ley, el orden público, (...)”*.

La Contraloría General de la República sobre el concepto del AIU, ha emitido varios conceptos, dentro de los cuales destacamos a partes de uno de ellos²⁶:

“El AIU es una estipulación que puede pactarse en los contratos en desarrollo del principios de la autonomía de la voluntad de las partes, es de aclarar que no se conoce ordenamiento legal que lo regule” “(...) tiene su fundamento en la naturaleza de las obligaciones que se derivan de la celebración y ejecución de los contratos, en razón a los elementos con los cuales deben contar los contratistas para efectos del cumplimiento del objeto contractual (...)”

*“El AIU se refiere a los costos requeridos para la ejecución del contrato, donde: A, significa Administración: **La Administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos, entre otros. Los costos indirectos son aquellos costos generales que permiten el funcionamiento cotidiano y permanente de la oficina, es decir, aquellos que se requiere ejecutar para poder ofrecer la disponibilidad del servicio. Así, los costos de personal arrendamiento, dotación, etc., necesarios para el funcionamiento permanente de una oficina, constituyen costos indirectos** (sft), I describe Imprevistos, y U, simboliza utilidad (...)”*

“Cada contrato comporta un negocio jurídico en particular, por ende connota unas características especiales, en tal virtud la administración de acuerdo a las condiciones de cada contrato y a la conveniencia para las partes, puede determinar la viabilidad para pactar esta figura, sin que ello se torne ilegal. En este orden, la procedencia del mismo depende de la complejidad del negocio y de las obligaciones que se deriven del contrato mismo y no de otros factores. El contrato como negocio jurídico, tiene por objeto el cumplimiento de los fines estatales y la debida prestación del servicio público, además, la percepción de utilidad económica para el contratista debe ser garantizada por el Estado”.

Queda definido entonces, que la administración está facultada para incluir en sus contratos el AIU, sin embargo, tal inclusión debe responder a un análisis técnico de

²⁶ OJ.EE.32493-04

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

su conveniencia, procedencia, complejidad del negocio jurídico y de las obligaciones que se derivan del contrato; es decir, que su inclusión se encuentre debidamente justificada de acuerdo a la naturaleza del contrato celebrado o que se pretenda celebrar, ajustado a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal señalados en los artículos 209 y 247 respectivamente de la Constitución Política.

Ello significa que de acuerdo a la naturaleza del contrato, se hace necesario discriminar los costos directos y los costos indirectos, entendidos estos últimos, como los costos de administración que fundamentan la cláusula AIU, y son aquellos que **no tienen relación directa con el objeto contractual**, es decir, los que se requieren para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, verbigracia: honorarios, arriendo, pago de personal, servicios públicos etc., quedando excluidos en consecuencia los costos directos que son aquellos que tienen relación directa con el objeto y las obligaciones del contrato.

Para nuestro caso de estudio, concretamente todos los documentos que hicieron parte del proceso de selección abreviada SAHL-01 de 2017, que derivó en la suscripción de los contratos 237, 255 y 259, no existe ningún análisis ni indicación de lo que haría parte de los costos indirectos, en especial del costo indirecto de Administración, salvo lo indicado en el pliego de condiciones, numeral 5.2 Criterios de selección y ponderación (Factor económico) y ajustado con la adenda No. 3.

Si el concepto de administración dentro del llamado AIU, según las notas precedentes, es aquel que se requiere para la operación o desarrollo del contrato (arriendos, honorarios, impuestos etc.), y todo aquello que haga posible la ejecución del mismo sin que ello se constituya en su objeto directo, no entiende esta Contraloría porque razón se pactó este concepto en un porcentaje del 8% según formato de propuesta económica (administración 8%, Imprevistos 3%, utilidad 10%), toda vez que precisamente la esencia misma y el giro ordinario del objeto del proceso de selección SAHL-01-17, y de los contratos asociados al mismo (237/17, 255/17, 259/17), contienen entre otras, obligaciones enmarcadas en:

- Poner a disposición de la Secretaria la infraestructura, experiencia, capacidad (...) (...) así como tener a disposición en forma permanente de un equipo de profesionales (...).
- Llevar a cabo los reportes contables
- Pagar los salarios y emolumentos del sistema de seguridad social
- Pagar oportunamente los cánones de arrendamiento
- Realizar los trámites para adelantar la contratación del servicio de vigilancia.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Actividades estas, propias de este tipo de contratos y por lo tanto discriminadas en los costos directos, tal y como se observa en los precios de referencia establecidos en el anexo técnico de los estudios previos.

Explica lo anterior, la lectura misma del objeto a contratar que señala: *“Prestar el servicio integral para la puesta en marcha de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características mínimas descritas en el anexo técnico(...)”*; lo cual indica que la naturaleza sustancial de los contratos 237, 255 y 259 corresponde a la instalación de una casa con todo sus servicios y disponibilidad de personal para apoyar y atender a mujeres víctimas de violencia y que por lo tanto, no tiene sentido pactar unos costos de administración como indirectos, ya que como se viene dilucidando a través de este documento, la esencia del contrato y su naturaleza es por sí mismo la administración y atención de dichas casas. Tiene sustento esta consideración en lo señalado por el inciso primero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que dispone:

“Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza”.

Lo cierto es que no tiene ningún asidero jurídico la inclusión de este concepto en los estudios previos, quedando demostrada su improcedencia y enfrentando una posible pérdida de recursos, ya que se configura una duplicidad de algunos costos por los mismos conceptos, lo cual puede generar un detrimento patrimonial al momento de erogar algún pago por ejemplo de arriendos, honorarios o cualquier otro concepto a título de costo indirecto (administración), y que a su vez dicho pago también se realice a título de costo directo, por ser estos ítems de la esencia de este tipo de contratos, y tener relación directa con la ejecución del objeto contractual.

Adicionalmente, en el oficio respuesta con radicado 2-2017-04163 de 11 de Agosto de 2017 dada por la SDMujer, a solicitud realizada por el ente de control mediante oficio 120000-207-2 de 8 de agosto de 2017, haciendo referencia al componente de administración (incluido en el AIU), incluye *“Todos y cada uno de los gastos directos e indirectos, tendientes al funcionamiento en general de la casa refugio en cumplimiento del objeto contractual”*, haciendo caso omiso de la condición planteada previamente sobre el AIU, como costo indirecto, lo cual imposibilita incluir los costos directos, dentro de su conformación.

De otra parte, cabe resaltar que dentro de la definición de Administración contempla algunos gastos como servicios públicos, papelería entre otros, así como el concepto

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de imprevistos, siendo que estos ya habían sido contemplados inicialmente en el anexo de requerimientos técnicos dentro del proceso de cuantificación de los costos de operación de la casa refugio y que en consecuencia son costos directos del contrato.

Por último en torno al A.I.U, es preciso acotar que si bien se debe presupuestar y planificar para atender los reclamos sobre imprevistos, esto debe hacerse bajo la debida reserva de disponibilidad presupuestal, por fuera del establecimiento del presupuesto y los costos del contrato. De tal forma que en dado caso que se presenten reclamaciones de imprevistos, puede hacerse la adición presupuestal, una vez entregados los soportes y verificadas las situaciones o debe llevarse al comité de conciliación de la entidad.

Cronograma del proceso

Finalmente se evidenció incumplimiento del cronograma del proceso, toda vez que en él se estableció que la suscripción de los contratos sería 2 días después de adjudicado, se observa que tanto el contrato 255 suscrito con Unión Temporal AMARU, como el contrato 259 suscrito UNION TEMPORAL FUNDESOL -IBERO- se firmaron solo hasta 24 de abril de 2017, es decir 8 días hábiles después de la adjudicación de los mismos, teniendo en cuenta que la adenda No. 06 expedida y publicada en el SECOP el 31 de marzo de 2017, mediante la cual se modifica el numeral 2.5 “Cronograma del Proceso” del Pliego de Condiciones Definitivo, en el cual se fijó la fecha de adjudicación del proceso el 10/04/2017 y la celebración del contrato dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la adjudicación del proceso, como se mencionó anteriormente.

Es decir, no se cumplió con la puesta en operación de las casas refugio dentro de los pazos establecidos, teniendo en cuenta que una de las casas era la que acoge a las mujeres víctimas del conflicto armado ley 1448/11 (contrato 259 adjudicado a la UT FUNDESOL – IBERO) y cuyo empalme debería hacerse una vez terminara la vigencia del convenio de asociación que estaba operando la casa refugio la cual terminaba el 22 de abril de 2017, sin embargo, el acta de inicio contempla como fecha de inicio de ejecución del contrato el día 27 de abril de 2017.

Por lo tanto, se considera que las irregularidades identificadas transgreden lo estipulado en el artículo 209 de la constitución política colombiana; el numeral 4 de artículo 20 del Decreto 1510 de 2013; artículo 25 de la ley 80 de 1993, numeral 12 del Artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015 y literal e) del artículo 2º de la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ley 87 de 1993; los numerales 1º, y 3ª del artículo 34; el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Los hechos descritos se generaron por deficiencias en la planeación y elaboración de estudios previos del proceso *SDMUJER-SALH-001-2017*, por la falta de estudios de mercado reales lo que pondría en riesgo la eficiencia en el manejo de los recursos y por consiguiente la operatividad de las casas refugio.

Análisis de la Respuesta: Una vez analizada la respuesta dada por entidad podemos concluir que ésta no desvirtúa lo expuesto en la observación formulada por éste ente de control por lo siguiente:

En cuanto al presupuesto

Es cierto que éste es susceptible de modificación, pero también es cierto que parte de un proceso de planeación implica el establecimiento de mismo, para el período que piensa cubrir y que precisamente quedó establecido en la variable No. 4 del numeral 4.5 de los estudios previos definitivos *“Período anual de ejecución de los contratos: El período de los 5 contratos será: para el año 2017, de 9 meses a partir del mes de abril y para los períodos de 2018 y 2019 tendrán un plazo de 12 meses para cada año”*, concordante lo anterior con lo establecido en la nota 4. del numeral 4 *“ Los recursos presupuestales de las vigencias 2017, 2018 y 2019 deberán ser ejecutados a 31 de diciembre de la vigencia respectiva, en consecuencia, los mismos no podrán tener ejecución en vigencias diferentes...”* Por lo tanto el valor de la operación de una casa refugio para la vigencia 2017, es de \$3.399.315.179 y no de \$3.502.324.726, lo que generó un mayor valor presupuestado de \$515.047.721 para las 5 casas, como lo planteó inicialmente este organismo de control.

En cuanto a la determinación del AIU

La administración en su respuesta manifiesta que *“Para calcular el valor del AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) se tuvieron en cuenta “las variables que podrían repercutir en los costos del proceso, los cuales, por las particularidades de la contratación se establecieron atendiendo procesos que involucraron afines a los que se pretendían contratar”*; no obstante, como se mencionó en la observación y basados en respuesta dada por la *SDMujer* No. 2-2017-04163 de 11 de agosto de 2017, a solicitud realizada por el ente de control mediante oficio 120000-207-2 de 8 de agosto de 2017, los procesos consultados para establecer el AIU correspondían a procesos de naturaleza totalmente diferente toda vez que los objetos se refieren a servicio de construcción pesada y mantenimiento, adecuación y habilitación de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

espacio público en los cuales se fija el AIU una vez cuantificados los costos directos y el objeto de proceso en estudio, corresponde a desarrollo de servicios sociales.

Respecto al porcentaje de imprevistos no se aclaró los factores tenidos en cuenta para determinar que dicho porcentaje fuera mayor al establecido en el promedio de los contratos de mayor complejidad de orden nacional y territorial, consultados por la SDMujer en el SECOP.

Así mismo en la respuesta al informe preliminar la SDMujer manifiesta *“En cuanto a la observación de los imprevistos, es necesario señalar que si bien es cierto están descritos en el anexo de requerimientos técnicos no hacen parte de la estructura presupuestal de las casas y por lo tanto es un costo indirecto asumido por el contratista”*. Al respecto para este ente de control no es clara esta afirmación toda vez que como se evidencia en los estudios previos definitivos, el costo de operación de una casa refugio mensual es de \$103.009.551 el cual ya incluye el AIU.

En cuanto al cronograma

De conformidad a la respuesta esbozada por la SDMujer se colige que esta demora era previsible y que debió tenerse en cuenta en el cronograma para establecer la fecha de firma del contrato, por lo que se evidencia las debilidades en la planeación de que trata la observación planteada por este ente de control.

Por lo anteriormente expuesto se confirma lo observado y se constituye como un 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 suscribir por la entidad.

4.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la asignación de puntaje en la evaluación del factor calidad en proceso SDMUJER-SALH-001-2017

En el proceso de evaluación de la asignación de puntajes para la adjudicación de las casas refugio para mujeres víctimas de violencias, se evidenció que a la profesional en pedagogía de la propuesta (No.7),- presentada por la Unión Temporal Fundesol-Ibero, se le asignaron 75 puntos, no obstante, no contaba con la experiencia mínima requerida, de conformidad a lo establecido en la Adenda

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

número 3, de fecha 24 de marzo de 2017, concordante con la evaluación preliminar realizada por la SDMujer, resultado que fue publicado en el SECOP el día 4 de abril de 2017.

Según aclaraciones esbozadas por la UT Fundesol-Ibero entregada a la SDMujer, en relación con el hecho planteado previamente, manifiestan que los términos establecidos en los pliegos de condiciones, *“no definió si los tres años exigidos de experiencia se contabilizarían como años naturales o comerciales en los términos de la convocatoria”* sustentado en el concepto 104544 de abril 21 de 2008 Ministerio de la Protección Social, entre otras cosas.

Analizados los argumentos expuestos anteriormente por el proponente, este ente control evidencia que se hizo una interpretación errónea por parte del proponente y aceptado por la SDMujer del concepto 104544 de abril 21 de 2008 Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo el cual establece *“(....) no existe norma expresa para ordenar que se paguen 30 o 31 días de salario mensual, pero por analogía con el derecho comercial se considera en principio para todos los efectos el mes laboral de 30 días. Tanto es así, que aun para la liquidación de prestaciones sociales, no se hacen distinciones al respecto, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la corte suprema de justicia, Sala de Casación, septiembre 16 de 1958.*

“Entre los diversos sistemas usados para efectuar la liquidación de las cesantías, figuran dos, que por conducir a igual resultado numérico, sin indiferentes, a saber- 1º) Sumar los días de los meses trabajados, tomando el número de jornadas, conocidos como “designación calendario” (enero 31 días, febrero 28, marzo 30, etc.), y dividir por 365. 2º) Tomar los meses trabajados como si fueran todos de 30 días y dividir por 360. Se llega con precisión a un idéntico resultado numérico...”

La aplicación tal como lo expresa el concepto, da como resultado el siguiente cuadro, teniendo en cuenta que la licenciada en preescolar según la propuesta (No.7) presentada por la Unión Temporal Fundesol – Ibero, registra dos certificaciones (folio 3845 y 3846), una por la Fundación Multiactiva Emprendiendo, la cual certifica que laboró del 7 de enero del 2015 hasta el 30 de diciembre de 2016 y otra expedida por Fundesol la cual certifica que laboró desde el 27 de diciembre de 2013 hasta el 30 de diciembre de 2014:

TABLA 6
CÁLCULO AÑOS EXPERIENCIA PROFESIONAL ADICIONAL

| SISTEMA 1º (año natural) | SISTEMA 2º (año comercial) |
|--------------------------|----------------------------|
|--------------------------|----------------------------|

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| TOTAL DIAS | DIVIDIDO ENTRE 365 DIAS | TOTAL AÑOS EXPERIENCIA | TOTAL DIAS (35 meses por 30 días más los 26 días) | DIVIDIDO ENTRE 360 DIAS | TOTAL AÑOS EXPERIENCIA |
|------------|-------------------------|------------------------|---|-------------------------|------------------------|
| 1091 | 365 | 2,98 | 1076 | 360 | 2,98 |

Fuente: Expediente proceso de selección abreviada No. SDMujer-SALH-001-2017

Como se observa en el cuadro, aplicando los dos sistemas (años naturales o años comerciales) de cálculo señalados en el concepto, se llega al mismo resultado, es decir, a 2.98 años de experiencia que equivalen a los 2 años, 11 meses y 26 días, soportados con las certificaciones laborales; por consiguiente la profesional en pedagogía **no cumple con el requisito establecido en el pliego de condiciones y adenda tres**, en los cuales se exige experiencia superior a tres (3) años, lo que generó una asignación errónea del puntaje total de los factores ponderables y el orden de asignación de las cinco casas refugio.

Teniendo en cuenta el cálculo realizado por el proponente en su aclaración, quien aplicó el sistema 1 y al calcular los días laborados en días naturales, dio como resultado 1.091 días y lo dividió en 30 días, cuando en realidad éste se debió dividir en 365 días, conforme a la fórmula del concepto por él argumentado, es decir, combinó de manera impropcedente las dos formas de cálculo descritas en el concepto para cumplir con los requisitos de la adenda 3.

La situación descrita, reiteramos, tiene un impacto importante, toda vez que al validar la SDMujer los argumento erróneos interpretados por la Unión Temporal UT FUNDESOL-IBERO-, vulneró el derecho de los otros proponentes (i) entendieron los pliegos de la manera clara como estaban contemplados en el punto de este análisis y, (ii) claramente la UT señalada no cumplió con los términos de referencia del tiempo taxativamente requerido para acreditar una experiencia; que por demás le significaba 75 puntos decisivos en la ponderación final para la adjudicación respectiva, talvez el resultado del proceso de adjudicación hubiese sido otro.

Por lo tanto, se considera que la irregularidad identificada transgrede el numeral 5.2.2. "factor calidad la adenda 3" de fecha publicada el 24 de marzo de 2017, artículo 26 de la Ley 80 de 1993, literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los numerales 1º, y 3ª del artículo 34; el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta: Los argumentos expuestos por la SDMujer no desvirtúan la observación planteada por este ente de control por lo siguiente:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El contratista para dar respuesta a las observaciones resultado de la evaluación preliminar de la propuesta, adelantada por la SDMujer, tuvo en cuenta la aplicación del concepto 104544 de abril 21 de 2008 Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo el que fue analizado por el equipo auditor donde se determinó su errónea aplicación por parte del contratista y aceptada por la SDMujer.

Ahora para dar respuesta a la observación formulada por la Contraloría de Bogotá en su informe preliminar argumentan que *“De otra parte, la regla implementada para la evaluación obedeció a lo dispuesto en el código del comercio en concordancia con otras disposiciones que establecen, entre otras la normativa laboral, que para efectos de su contabilización, los meses son de treinta (30 días)”*. Teniendo en cuenta lo manifestado quiere decir que se aplicaría el sistema dos del concepto antes mencionado *“Tomar los meses trabajados como si fueran todos de 30 días y dividir por 360”*. Este organismo de control toma como ejemplo lo establecido en la respuesta emitida por el sujeto de control, para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de diciembre de 2016 donde solamente se contabilizaría 360 días (12 Meses por 30 días) y no el cálculo efectuado por la SDMujer de 365 días.

De otra parte, para efectos de aplicar el sistema uno *“Sumar los días de los meses trabajados, tomando el número de jornadas, conocidos como “designación calendario” (enero 31 días, febrero 28, marzo 31, etc.), y dividir por 365”*, con lo que se demuestra que con 1091 días el resultado al dividirlos en 365 es 2.98 años o con 1093 es de 2,99 años. Así las cosas, ninguno de los dos cálculos arrojan la experiencia de 3 años requeridos en la adenda 3; confirmándose así la interpretación errónea del concepto por parte de la SDMujer.

Por lo anteriormente expuesto se confirma lo observado y se constituye como un 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 suscribir por la entidad.

ANEXO 1 - CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

| TIPO DE HALLAZGOS | CANTIDAD | VALOR (En pesos) | REFERENCIACION | | | | |
|--------------------|----------|-----------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | | | 3.1.1. | 3.1.2 | 3.2.1 | 3.2.2 | 3.2.3 |
| 1. ADMINISTRATIVOS | 8 | N.A | 3.2.4 | 4.1.1 | 4.1.2 | | |
| | | | 3.1.1 | 3.2.1 | 3.2.3 | 3.2.4 | 4.1.1 |
| 2. DISCIPLINARIOS | 6 | | 4.1.2 | | | | |
| 3. PENALES | | N.A | | | | | |
| 4. FISCALES | 1 | \$781.690.123,28 | 3.2.4 | | | | |

**ANEXO – 2 CALCULO DETRIMENTO PATRIMONIAL CONVENIO
INTERADMINISTRATIVO No. 392 DE 2014**