



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER - SDMUJER

Proyecto 7527 *“Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género”*

CÓDIGO DE AUDITORÍA 37

Período Auditado 2019

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, D.C, agosto 2020

1

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32 A No. 26 A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora de Bogotá D.C. (E)

*Diana Salcedo Jiménez*  
Contralora Auxiliar (E)

*Ángela Beatriz Rojas Pinto*  
Directora Sectorial Equidad y Género

Equipo de auditoría:

Juan Guillermo Salazar Arboleda	Gerente 039-01
Héctor Alejandro Peláez Fernández	Profesional Especializado 222-07(E)
Jaisón Julio López	Profesional Universitario 219-03(E)
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	Profesional Universitario 219-03
Emilia Torres Piñeros	Profesional Universitario 219-01
José David Guevara Villabón	Contratista de Apoyo
Ángela Marcela Mesa Avella	Contratista de Apoyo
Nubia Yolanda Herrera Torres	Contratista de Apoyo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>8</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>16</b>
3.1 CONTROL FISCAL INTERNO .....	16
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	16
3.3 GESTIÓN CONTRACTUAL .....	16
3.3.1 Hallazgo administrativo por pagos parciales del mes de febrero de 2019 sin el cumplimiento de los aportes de seguridad social para los contratos 203 y 293 de 2019. ....	17
3.3.2 Observación desvirtuada. Observación administrativa a los contratos de Prestación de Servicios Profesionales 149 y 078 de 2019 por actividades obligacionales que se direccionan al cumplimiento del proyecto de inversión 7527 “Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género” y no de manera directa a las metas estimadas .....	19
3.3.3 Observación desvirtuada. Observación administrativa por la aprobación de la cuenta de cobro No.1 del contrato 197 de 2019, la cual presenta un error en la fecha de del periodo a cobrar. ....	20
3.3.4 Hallazgo administrativo por falencias y debilidades en el cargue de documentos en el aplicativo SECOP II por parte del supervisor del contrato 355 de 2019, incluyendo información errónea sobre un mismo pago .....	20
3.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del expediente correspondiente al contrato 355 de 2019.....	23



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

3.3.6 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$74.661.590 por realizar pagos sin la debida prestación efectiva del servicio de transporte terrestre requerido por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y las debilidades presentadas en el proceso de planeación y supervisión del contrato. ....	30
<b>4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>49</b>



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

Bogotá, D.C.

Doctora

**DIANA RODRÍGUEZ FRANCO**

Secretaría Distrital de la Mujer

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

Código Postal 111071

Ciudad

Referencia: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

Cordial saludo:

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

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría de Desempeño adelantada a la Secretaría Distrital de la Mujer, vigencia 2019, conceptúa que la gestión de la muestra evaluada, se escogió a partir del Plan de Desarrollo Distrital *“Bogotá Mejor para Todos”*, direccionado al proyecto de inversión 7527 *“Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género”* desde el componente de gestión contractual para verificar en un control fiscal de integralidad la correcta y adecuada ejecución de sus recursos, enfocada principalmente a verificar el estado del cumplimiento de sus metas e indicadores de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital *“Bogotá Mejor para todos”*, junto con el análisis de la ejecución, terminación o liquidación del contrato 355 de 2019.

Igualmente, la evaluación de la gestión fiscal de la SDMujer se enfocará a partir de una muestra de contratos que apunten al cumplimiento de las metas identificadas y se encuentren directamente vinculadas a los temas cualitativos en mención; sin embargo, se incluirán los contratos que sea necesario complementar su revisión.

De la evaluación se pudo evidenciar debilidades relacionadas con aspectos atinentes con el cargue de documentos en el aplicativo SECOP, ausencia de firmas que soportan cuentas de cobro, falencias en la supervisión por servicios efectivamente no prestados sin la efectividad necesaria, pago de cuentas de cobro sin la exigencia de los aportes a seguridad social, entre otras consideraciones; argumentaciones desarrolladas en los hallazgos administrativos del presente informe final.

De igual manera, evaluado el sistema de control fiscal interno respecto al componente de gestión Contractual frente a los contratos objeto de la muestra de auditoría, se plasman limitaciones relacionadas con asuntos inherentes a documentos físicos en los expedientes contractuales, publicaciones en el SECOP II, errores en las cuentas de cobro, situaciones que en ocasiones dificulta procesos internos de la auditoría que hacen más lentos y complejos los procesos.

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



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

Atentamente,

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Una vez analizado el memorando de asignación de la auditoría de Desempeño – Código 37, su plan de trabajo y acatando las alertas emitidas por la subdirección de Análisis, Estadísticas e Indicadores y de acuerdo al objetivo de la auditoría, en este proceso se verificó la gestión del proyecto 7527 “*Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género*” que presentó la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer a 31 de diciembre de 2019.

En la evaluación de la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de la Mujer-SDMujer se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos para el desarrollo de la presente auditoría:

- Contratación suscrita con cargo a recursos disponibles para el cumplimiento de las metas que hacen parte del proyecto de inversión 7527: “*Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género*”.
- Cumplimiento de los indicadores propuestos en las diferentes metas del proyecto de inversión 7527.
- Contratos destacados en las alertas de contratación contenidas en los boletines expedidos por la Dirección Técnica de Planeación de la Contraloría de Bogotá.

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección de Fiscalización Sector Equidad y Género con base en las facultades constitucionales contenidas en los artículos 267 y 272 de la Carta Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011 y el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, practicó auditoría de Desempeño a la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer, para el desarrollo del proyecto de inversión 7527 “*Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género*”, ejecutados en la vigencia 2019, en armonía con lo preceptuado en el artículo 4º de la Constitución Nacional.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, 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.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias, registros, documentos y demás información que soporta el proceso auditado, así como el cumplimiento de los procedimientos, planes, programas y disposiciones legales, en que respalda la Secretaría Distrital de la Mujer -SDMujer la gestión realizada en el tema evaluado.

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

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

Para cumplir el objetivo propuesto y en atención al memorando de asignación de la presente auditoría, el plan de trabajo se direccionó al proyecto de inversión 7527 *“Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género”* desde el aspecto contractual para verificar en un control fiscal de integralidad la correcta y adecuada ejecución de sus recursos, enfocada principalmente a verificar el estado del cumplimiento de sus metas e indicadores de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital *“Bogotá Mejor para todos.”*

Para tal efecto se abordó una muestra representativa de contratación para la vigencia 2019.

## **MUESTRA DE AUDITORÍA**

### **Gestión Contractual**

La Secretaría Distrital de la Mujer- SDMujer para la vigencia 2019 determinó un presupuesto de **\$55.038,631.000** de los cuales se ejecutaron recursos por



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**\$54.061.216.226** para un porcentaje del 98,2%, según información reportada por el sistema PREDIS del Distrito.

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

**CUADRO 1**  
**TIPO DE GASTO CONTRATACIÓN SDMUJER**

Cifras en pesos

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

Fuente: Sivicof-Cuenta rendida por SDMujer 2019

Los criterios para la determinación de la muestra fue el siguiente: Proyecto 7527 “*Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género*” del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para todos*”.

De igual manera se incorpora a esta muestra el contrato No 355 de 2019 en razón que para la auditoría de Desempeño Código No. 36 – PAD: 2020 - Vigencia: 2019 no fue observado en su totalidad, dada la situación de confinamiento y el requerimiento de información que se solicitó.

Para efectos de la evaluación del factor de Gestión Contractual, se tomará como muestra de auditoría dieciocho (18) contratos de los cincuenta y dos (52) suscritos por la SDMujer para la vigencia 2019, cuyas metas están directamente relacionadas, entre otros, con el cumplimiento del proyecto de inversión 7527, dentro del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”.

En este orden de ideas la muestra contractual de la vigencia 2019 para el desarrollo del proyecto de inversión 7527 corresponde a dieciocho (18) contratos, cuyo valor asciende a **\$ 1.659.781.125** correspondiente al 5.5% del total de la contratación suscrita en la vigencia 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**CUADRO 2  
MUESTRA DE CONTRATACIÓN – SDMUJER VIGENCIA 2019**

Cifras en Pesos

No. CONTRATO	PORYECTO 7527 METAS	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
29	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de las instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>2. Asistir técnicamente 10 Instancias de coordinación y seguimiento a las Políticas Públicas Poblacionales del Distrito Capital.</p> <p>3. Definir e implementar una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres</p>	<p>Prestar los servicios profesionales especializados brindando acompañamiento jurídico a la subsecretaria de políticas de igualdad en la proyección y revisión de documentos relacionados con los asuntos a su cargo.</p>	16/01/2019	\$ 84.975.000	Ángela Marcela Mesa Avella	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
54	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>2. Asistir técnicamente 10 Instancias de coordinación y seguimiento a las Políticas Públicas Poblacionales del Distrito Capital.</p> <p>4. Implementar 5 Acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.</p>	<p>Gestionar y realizar la incorporación de acciones diferenciales dirigidas a mujeres lesbianas y bisexuales en los instrumentos de la política pública de mujeres equidad de género y en los sectores corresponsables de su implementación</p>	17/01/2019	\$ 52.993.500.	Ángela Marcela Mesa Avella	21/07/2020 al 03/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
65(A)		<p>Prestar los servicios profesionales para realizar representación judicial y/o administrativa en los casos que le sean asignados, con enfoque de derechos de las mujeres y perspectivas de género, en desarrollo del tercer nivel del componente de litigio de género.</p>	19/01/2019	\$ 48.400.000	Ángela Marcela Mesa Avella	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	PORYECTO 7527 METAS	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
78	1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local. 2. Asistir técnicamente 10 Instancias de coordinación y seguimiento a las Políticas Públicas Poblacionales del Distrito Capital 4. Implementar 5 acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.	Prestar servicios profesionales para apoyar a la dirección de contratación de la SDMujer en las actividades precontractuales, contractuales y postcontractuales que le sean asignadas.	17/01/2019	\$87.033.333	Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
87	1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local. 3. Definir e implementar Una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres.	Prestar servicios profesionales para apoyar técnicamente al consejo consultivo de mujeres en el marco de la implementación de la estrategia de corresponsabilidad	18/01/2019	\$67.777.400	Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
103	1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local. 3. Definir e implementar Una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres.	Prestar servicios profesionales a la subsecretaría de políticas e igualdad para la implementación del procedimiento de representación política en el marco del proceso de participación ciudadana y corresponsabilidad	21/01/2019	\$ 61.270.000	Emilia Torres Piñeros	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
125(A)		Apoyar la gestión para el fortalecimiento de la participación de las mujeres en el marco de la implementación del proceso de participación ciudadana y corresponsabilidad que desarrolla la subsecretaría de políticas de igualdad	23/01/2019	\$34.958.000	Emilia Torres Piñeros	21/07/2020 al 03/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	PORYECTO 7527 METAS	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
149	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>2. Asistir técnicamente 10 Instancias de coordinación y seguimiento a las Políticas Públicas Poblacionales del Distrito Capital.</p> <p>4. Implementar 5 Acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.</p>	Apoyar la planeación, ejecución y seguimiento presupuestal de las actividades propias del proyecto de inversión 7527 de la Secretaría Distrital de la Mujer.	24/01/2019	\$85.400.000	Emilia Torres Piñeros	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
158	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>3. Definir e implementar Una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres.</p>	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la subsecretaría de políticas de igualdad en las actividades orientadas a la implementación del proceso de participación ciudadana y corresponsabilidad en el Distrito Capital y en las localidades.	28/01/2019	\$ 61.270.000	Nubia Yolanda Herrera Torres	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
181	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>3. Definir e implementar Una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres.</p>	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la subsecretaria de políticas de igualdad en las actividades orientadas a la implementación del proceso de participación ciudadana y corresponsabilidad en el D.C. y en las localidades	28/01/2019	\$ 61.270.000	Nubia Yolanda Herrera Torres	21/07/2020 al 03/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
197	<p>5. Implementar una estrategia pedagógica para la promoción de masculinidades alternativas</p> <p>6. Implementar 1 estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades</p>	Prestar servicios profesionales para implementar las acciones de gestión y posicionamiento de las comunicaciones de la entidad tomando en cuenta los enfoques de género, derechos de	1/02/2019	\$ 72.000.000	Nubia Yolanda Herrera Torres	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	PORYECTO 7527 METAS	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
		las mujeres y diferencial					
199	<p>1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.</p> <p>2. Asistir técnicamente 10 Instancias de coordinación y seguimiento a las Políticas Públicas Poblacionales del Distrito Capital.</p> <p>3. Definir e implementar Una estrategia para fortalecer el Consejo Consultivo de Mujeres</p> <p>4. Implementar 5 Acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.</p>	Prestar los servicios profesionales especializados a la subsecretaría de políticas de igualdad en el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión que la componen	4/02/2019	\$90.000.000	Héctor Alejandro Peláez Fernández	21/07/2020 al 03/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
203	<p>5. Implementar una estrategia pedagógica para la promoción de masculinidades alternativas</p> <p>6. Implementar 1 estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades.</p>	Apoyar a la SD Mujer en el diseño gráfico de campañas y piezas comunicativas, tomando en cuenta los enfoques de género y derecho de las mujeres y diferencial	11/02/2019	\$28.600.000	José David Guevara Villabón	10/07/2020 al 17/07/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
256	<p>5. Implementar una estrategia pedagógica para la promoción de masculinidades alternativas</p>	Realizar actividades de articulación que contribuyan a transformar estereotipos y prácticas que reproducen los roles tradicionales de género y la distribución inequitativa de tareas domésticas en las labores de cuidado	12/02/2019	\$ 61.270.000	Héctor Alejandro Peláez Fernández	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
293	<p>5. Implementar una estrategia pedagógica para la promoción de masculinidades alternativas</p>	Apoyar a la secretaría en la implementación de la estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades.	19/02/2019	\$ 26.686.000	José David Guevara Villabón	21/07/2020 al 03/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	PORYECTO 7527 METAS	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR DEL CONTRATO FINAL CON ADICIONES EN PESOS	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA REVISIÓN Y FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO Y RESPONSABLE
	6.Implementar 1 estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades.						
305	1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.  4. Implementar 5 Acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.	Apoyar la ejecución de actividades que contribuyan a la inclusión de los derechos de las mujeres campesinas y rurales en los instrumentos de la política pública de mujeres y equidad de género y en los sectores corresponsables de su implementación.	11/02/2019	\$ 25.740.000	José David Guevara Villabón	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
310(A)		Apoyar a la Subsecretaría de fortalecimiento de capacidades y/o oportunidades para las mujeres en la gestión y seguimiento del módulo de orientaciones socio-jurídicas del sistema de información misional	25/02/2019	\$ 55.000.000,	Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	04/08/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda
355	1. Fortalecer 500 mujeres que hacen parte de instancias de participación del nivel distrital y local.  4. Implementar 5 Acciones afirmativas que contribuyan al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres desde las diferencias y la diversidad que las constituyen.	Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de la SDMujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de las funciones	22/05/2019	\$ 656.137.892	Jaisón Julio López	10/07/2020 al 14/08/2020	Juan Guillermo Salazar Arboleda

Fuente: Aplicativo SivicoF



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1 CONTROL FISCAL INTERNO**

El control fiscal interno implementado por la Secretaría Distrital de la Mujer SDMujer, presenta deficiencias en el proceso de gestión documental, debilidades en la supervisión, presunta omisión en la exigibilidad de requisitos necesarios para el trámite y posterior pago de las cuentas de cobro de los contratos de prestación de servicios profesionales, como el no pago de manera oportuna de los aportes a la seguridad social, adicionalmente falencias en el cargue de documentos en el aplicativo SECOP II, incluyendo información errónea sobre un mismo pago, lo cual se evidencia en la ausencia de una evaluación del riesgo, cuyo efecto se da por falta de mecanismos de seguimiento y control.

#### **3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO**

En cuanto al Plan de Mejoramiento no se efectuará revisión del cumplimiento de las acciones propuestas con sus respectivas actividades, respecto de los hallazgos presentados en el informe de auditoría de Regularidad - Código 35 - Vigencia 2019 - PAD 2020 y la auditoría de Desempeño - Código 36 Vigencia 2019 - PAD 2020, toda vez que a la fecha no hay acciones que se encuentren cumplidas dado que su plazo es a diciembre de 2020.

#### **3.3 GESTIÓN CONTRACTUAL**

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.1 Hallazgo administrativo por pagos parciales del mes de febrero de 2019 sin el cumplimiento de los aportes de seguridad social para los contratos 203 y 293 de 2019.

**CUADRO 3**  
**CASO 1: INFORMACIÓN GENERAL CONTRATO 203 DE 2019 – SECOP II CD-PS-266-2019**

<b>TIPOLOGÍA</b>	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión.				
<b>MODALIDAD DE SELECCIÓN</b>	Contratación Directa (literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.14.9 Decreto Nacional 1082 de 2015.				
<b>FECHA SUSCRIPCIÓN</b>	11/02/2019	<b>Fecha Inicio</b>	13/02/2019	<b>Fecha Finalización</b>	31/12/2019
<b>CONTRATISTA</b>	Juan Pablo Jiménez Robayo		<b>Identificación</b>	1.070.706.774	
<b>OBJETO</b>	Apoyar a la Secretaría en el diseño gráfico de campañas y piezas comunicativas, tomando en cuenta los enfoques de género y derechos de las mujeres y diferencial.				
<b>VALOR</b>	\$28.600.000 (veintiocho millones seiscientos mil pesos m/cte.)				

FUENTE: SDMUJER Expediente Contractual.

**CUADRO 4**  
**CASO 2: INFORMACIÓN GENERAL CONTRATO 293 DE 2019 – SECOP II CD-PS-300-2019**

<b>TIPOLOGÍA</b>	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión.				
<b>MODALIDAD DE SELECCIÓN</b>	Contratación Directa (literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.14.9 Decreto Nacional 1082 de 2015.				
<b>FECHA SUSCRIPCIÓN</b>	20/02/2019	<b>Fecha Inicio</b>	21/02/2019	<b>Fecha Finalización</b>	31/12/2019
<b>CONTRATISTA</b>	Paula Juliana León Tovar		<b>Identificación</b>	1.016.059.878	
<b>OBJETO</b>	Apoyar a la Secretaría en la implementación de la estrategia de comunicación libre de sexismo y nuevas masculinidades.				
<b>VALOR</b>	\$26.686.000 (veintiséis millones seiscientos ochenta y seis mil pesos m/cte.)				

FUENTE: SDMUJER Expediente Contractual.

Una vez verificados los registros documentales soportes de los procesos contractuales No. 203 y 293 de 2019 en la plataforma SECOP II / CD-PS-266-2019 – CD-PS-300-2019 y en los respectivos expedientes físicos allegados a este equipo auditor, con el propósito de verificar las actas parciales de pagos efectuados a los contratistas para verificar el cumplimiento de lo establecido en las OBLIGACIONES DEL CONTRATO – FORMAS DE PAGO - PARAGRAFO SEGUNDO que cita “*Los pagos mencionados se realizarán previa programación del PAC y entrega del ..(.) C) Copia de la planilla de pago de aportes al régimen de seguridad social integral para el periodo objeto del pago. **El anterior requisito lo exigirá la Entidad hasta la entrada en vigencia del Decreto Nacional 1273 de 2018**”.* El subrayado y negrilla es fuera de texto.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Ahora bien, cabe resaltar que el Decreto 1273 de 2018 señala que los pagos y retención de aportes al sistema de seguridad integral y parafiscal de los trabajadores independientes se hacen mes vencido. Esto para indicar que los trabajadores independientes, vinculados mediante contrato de Prestación de Servicios, seguirán pagando mes vencido sus aportes al sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, con base al 40% del valor mensual del contrato, en atención a lo normado por el artículo 244 de la Ley 1753 de 2015.

No obstante, si bien el pago de los aportes se hace mes vencido en consideración a las disposiciones señaladas se evidenció que para el caso 1 y caso 2 en el mes de febrero de 2019 no fue exigible el requisito del aporte de la seguridad social, teniendo en cuenta que se surtió una cuenta de cobro con posterioridad al mes vencido, contraviniendo con lo establecido en la ley y obligaciones generales establecidas en el contrato, sin perjuicio de la taxatividad de la norma, toda vez que es de imperativo cumplimiento la existencia de la protección al trabajador en su integridad en la seguridad social y dada la condición de solidaridad entre contratante y contratista, para efectos de minimizar los posibles riesgos en la salud del trabajador y el no cumplimiento de la ejecución del contrato en condiciones normales.

Ahora bien, la omisión en la vigilancia de la entidad en las partes que intervienen en la ejecución contractual al no hacer la exigibilidad del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, mes vencido, genera de manera presunta a futuro lesiones patrimoniales por los daños que afectan a las partes intervinientes en el contrato.

Así las cosas, se formula esta hallazgo administrativo para que se adopten las acciones necesarias por la SD Mujer y que se vean reflejadas en la respectiva actualización en el manual de Contratación y Supervisión, siendo necesario que las obligaciones contractuales relacionadas con los tiempos de pago de los honorarios por servicios prestados deben estar ajustados, entre otros a la fecha de radicación de la cuenta de cobro y a la nueva legislación sobre seguridad social incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

De otra forma la actividad de la administración debe estar encaminada no solamente al objetivo del cumplimiento de los objetivos contractuales sino también a la protección integral de los contratistas que coadyuvan al cumplimiento de la misionalidad, para lo cual las exigencias del cumplimiento de los requisitos deben estar a tono con una rigurosidad en las condiciones pactadas dentro de los contratos.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

## **Valoración de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal**

Conforme con la respuesta emitida por el sujeto de control y analizados los argumentos esgrimidos por la Secretaría Distrital de la Mujer –SDMujer-, las declaraciones juramentadas no constituyen suficiente evidencia del pago de los aportes al sistema de seguridad social, habida consideración que las afirmaciones del auditor estaban direccionadas a lograr obtener la evidencia de este aporte en la fechas establecidas contractualmente para el debido pago; razón por la cual no hay manera de verificar la existencia del mismo de acuerdo con las declaraciones juramentadas expedidas por los contratistas. Incluso, se abordó el análisis tanto en el expediente físico como en el aplicativo SECOP II, sin obtener la evidencia solicitada.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, no se aceptan los argumentos planteados por la SDMujer, los cuales no desvirtúan la observación formulada y se configura un hallazgo administrativo por debilidades y/o ausencia de la evidencia que soporte o refleje el pago efectivo de los aportes a la seguridad social para el mes citado.

En consonancia con la política institucional de la contraloría de Bogotá D.C, principios 8 y 9 del Plan Estratégico Institucional.” 8. Como aliada incentivará la cultura de planes de mejoramiento, convertidos en herramientas de orientación permanente hacia la excelencia administrativa. 9. Como aliada se apoyará en las oficinas de Control Interno de las entidades para que se consolide como instancias de autocontrol”.

En consideración a lo anterior, se configura como hallazgo administrativo y las acciones correctivas deberán incluirse en el plan de Mejoramiento que para tal efecto suscriba la entidad.

3.3.2 Observación desvirtuada. Observación administrativa a los contratos de Prestación de Servicios Profesionales 149 y 078 de 2019 por actividades obligacionales que se direccionan al cumplimiento del proyecto de inversión 7527 *“Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género”* y no de manera directa a las metas estimadas

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.3 Observación desvirtuada. Observación administrativa por la aprobación de la cuenta de cobro No.1 del contrato 197 de 2019, la cual presenta un error en la fecha de del periodo a cobrar.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se acepta los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

3.3.4 Hallazgo administrativo por falencias y debilidades en el cargue de documentos en el aplicativo SECOP II por parte del supervisor del contrato 355 de 2019, incluyendo información errónea sobre un mismo pago

Revisada la información en el portal SECOP II correspondiente al proceso SDMUJER-SASI-001-2019, que dio origen al contrato 355 de 2019, se observó que la SDMujer, cargo doble vez una misma información correspondiente al pago No. 51, error que puede conllevar a realizar nuevamente otro pago bajo la misma factura y soportes, toda vez que en el aplicativo se aprecia que la entidad ya sufragó un pago por este concepto y por otro lado también informa que se encuentra aceptada esa misma factura para próximo desembolso, así queda evidenciado en las siguientes imágenes:

**IMAGEN 1**  
**INFORMACIÓN CARGADA DOBLE VEZ EN APLICATIVO SECOP II CONTRATO 355 DE 2019**

49	LP N. 551	-	17/06/2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	21/07/2020 1
50	LP No. 554	-	7/07/2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	21/07/2020 1
44	LP No. 553	-	20/04/2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	15/07/2020 7
51	LP No. 555	-	13/07/2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	13/07/2020 1
51	LP No. 555	-	13/07/2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	13/07/2020 1

Documentos de ejecución del contrato

Fuente: Información cargada en el aplicativo SECOP II correspondiente al contrato 355 de 2019.

**IMAGEN 2**  
**INFORMACIÓN ERRÓNEA EN APLICATIVO SECOP II CONTRATO 355 DE 2019**



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	16/07/2020 12:00 PM (UTC -5 horas)	3.071.045 COP	Pagado	<a href="#">Detalle</a>
2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	21/07/2020 12:00 PM (UTC -5 horas)	4.330.855 COP	Pagado	<a href="#">Detalle</a>
2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	21/07/2020 12:00 PM (UTC -5 horas)	1.518.936 COP	Pagado	<a href="#">Detalle</a>
2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	15/07/2020 7:00 AM (UTC -5 horas)	2.100.000 COP	Pagado	<a href="#">Detalle</a>
2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	13/07/2020 12:00 PM (UTC -5 horas)	1.242.558 COP	Aceptada	<a href="#">Detalle</a>
2020 12:00 AM (UTC -5 horas)	13/07/2020 12:00 PM (UTC -5 horas)	1.242.558 COP	Pagado	<a href="#">Detalle</a>

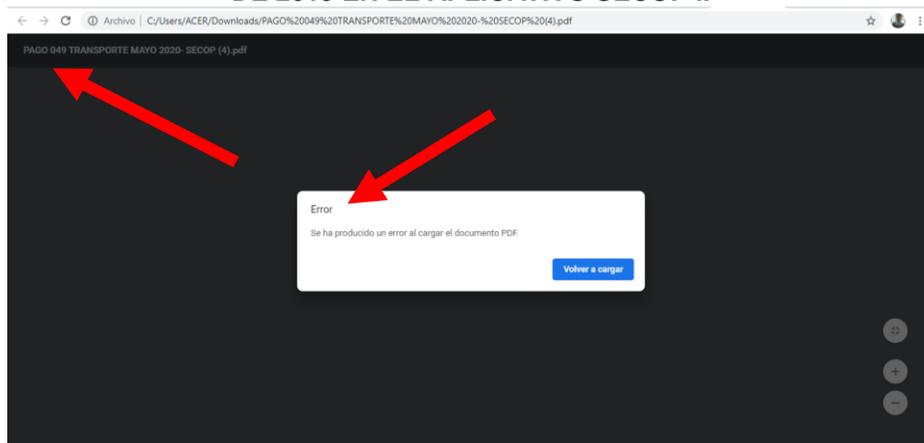
  

Nombre del documento	Cargado por
1_pago-1-mayo-Cto-355-2019-DDDP-contralista.pdf	Proveedor <a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>
1_pago-seguridad-social-mayo-DDDP.pdf	Entidad <a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>

Fuente: Información cargada en el aplicativo SECOP II correspondiente al contrato 355 de 2019.

De otra parte, se tiene que revisada la información publicada en el portal SECOP II, se observa que se realizó un mal cargue de los documentos soportes de la ejecución del contrato, correspondiente al pago No. 49, vista no permite descargarlo ni mucho menos visualizar su contenido, tal cual se evidencia en la siguiente imagen:

### IMAGEN 3 MAL CARGUE DE LOS DOCUMENTOS SOPORTES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 35 DE 2019 EN EL APLICATIVO SECOP II



Fuente: Información cargada en el aplicativo SECOP II correspondiente al contrato 355 de 2019.

Claramente se observa que la información referida y publicada en el SECOP II, no es veraz ni precisa en relación con el pago No 51 dentro de la ejecución del contrato y, por tanto, no posee el grado de confiabilidad que se espera del portal, lo cual se constituye en motivo para la Hallazgo administrativo ya enunciada.

Las fallas en la publicación de documentación que hace parte de la actividad contractual contravienen igualmente la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014)



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

que establece la obligación de publicar toda la información referente a los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos.

### **Valoración de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal**

Teniendo en cuenta lo expuesto en la respuesta al informe preliminar por parte de la SDMujer, donde pone en evidencia y así lo confirma en cuanto a los errores presentados bajo el cargue doble vez del pago No. 51 correspondiente a la factura No. 555 y el mal cargue del archivo del pago No. 49 ocurridos ambos en la información que se publica en la plataforma SECOP II dentro de la etapa de ejecución del contrato de prestación de servicios No.355 de 2019.

Con lo anterior, la SDMujer acepta que se cometieron errores, para el primer caso refieren que con sujeción a los procedimientos administrativos y financieros, no hay lugar a realizar un doble pago bajo una misma factura y soportes, no obstante la información persiste en la plataforma y da lugar a mal entendidos y/o crear supuestos contrarios por parte del equipo auditor toda vez que la misma factura aparece cargada por un lado como pagada y por otro lado como aceptada, se carga dos veces una misma información sin percatarse del error; por lo anterior, resulta importante resaltar el grado de importancia que tiene la información que se carga en el SECOP II toda vez que es información pública, veraz y transparente la cual no debe dar lugar a errores.

Para el segundo caso la entidad debe establecer validaciones técnicas de la información que carga en el aplicativo SECOP II, toda vez que es responsabilidad de esta, que la información sea cargada eficientemente y que la misma pueda ser visualizada por los distintos usuarios, muy a pesar que el archivo se cargó nuevamente en el aplicativo.

Por consiguiente, se hace necesario establecer procedimientos con puntos de control y validación por parte de los funcionarios que estén involucrados con el proceso, debido a que ninguno se dio en la tarea de corroborar y validar los datos cargados dos veces así como los archivos mal cargados en el aplicativo SECOP II, toda vez que algunos presentaron errores en su contenido y otro que no permitió en su momento ser visualizado; no obstante, de persistir errores como estos en este tipo de procesos en otras circunstancias podrían ser altamente perjudiciales para los análisis y revisiones que para el caso realiza la Contraloría, creando mal entendidos y por otro lado coartar el libre acceso a la información que se carga en el aplicativo por parte de la SDMujer.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada completamente, se ratifica y se configura un Hallazgo administrativo por falencias y debilidades en el cargue de documentos en el aplicativo SECOP II por parte del supervisor, incluyendo información errónea sobre un mismo pago bajo la ejecución del contrato 355 de 2019.

3.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del expediente correspondiente al contrato 355 de 2019.

La presente observación es producto de la revisión del expediente contractual documental por parte de del equipo auditor, solo de la información contenida desde el folio No. 1.232 hasta el 5.740, aunado a la información cargada en plataforma SECOP II con corte hasta al 21 de julio de 2020, no obstante, las observaciones que se generaron en este último análisis es parte relevante de los informes de esta auditoría, sin perjuicio del hallazgo administrativo generado en este sentido en la auditoría de Desempeño código 36 Vigencia 2019 PAD 2020 adelantada por la Dirección Sectorial Equidad y Género de la Contraloría de Bogotá ante la SDMujer.

Una vez evaluado el expediente contractual bajo la ejecución del contrato de prestación de servicio de transporte terrestre particular en su totalidad, se encontraron inconsistencias e irregularidades en ciento sesenta y dos (162) folios, que a continuación se detallan en los dos casos, así:

1. Se evidencian documentos soportes de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes y otros sin los datos de los firmantes.

A continuación, se evidencia que las siguientes facturas, así como todas y cada una de las órdenes de pago generadas durante la ejecución del contrato no cuentan con las firmas, datos del funcionario respectivo y quienes son responsables de manifestar a través del diligenciamiento la satisfacción, aceptación y entrega a conformidad del servicio prestado por él contratista.

**CUADRO 5  
OBSERVACIONES DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:**



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

IRREGULARIDAD PRESENTADA EN LOS DOCUMENTOS	NOMBRE DOCUMENTO:	NO. DEL FOLIO DENTRO DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:
Sin firmas	Órdenes de pago No.2875, 2888, 2891, 2906, 3275, 3276, 3277, 3311, 3316, 3320, 3322, 3328, 3712, 3273, 3736, 3741, 4105, 4138, 4139, 4476, 4531, 4532, 4681, 4693, 4701, 4708, 4709, así mismo las Ordenes de pago No. 4531, 4139, 1462, 4740, 4761, 4764, 511, 4531, 809, 4773, 4772, 794, 817, 812, 1127, 4783, 1479, 1422, 1423, 1426, 1427, 1463 y 1471 los cuales se encuentran en medio virtual en el SECOP II; Informe de Supervisión mes diciembre Dir. Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, igualmente el de fecha 17-01-20 y el del correspondiente al pago No. 45.	1254, 1354, 1440, 1593, 1764, 1859, 2183, 2323, 2613, 2748, 2903, 3008, 3166, 3248, 3387, 3513, 3946, 4072, 4190, 4338, 4827, 4936, 4937, 5014, 5189, 5256, 5328, 5694
	Facturas No.422, 441, 446, 447, 458, 459, 476, 480, 516,506, 509, así mismo las facturas No. 533, 506, 509, 534, 495, 530, 541, 540, 539, 548, 532, 542, 557, 554 y 551 los cuales se encuentran en medio virtual en el SECOP II.	1256, 1861, 2325, 3010, 3389, 3515, 3948, 4340, 5258, 5330, 5646
	Hojas de vida a nombre de: José González Romero, Gabriel Lázaro Reyes, Iván Scarpetta Narváez, Diego Perdomo Rodríguez, Yerson Cadena Ortiz, Manuel Velásquez Navarrete, Jesús Silva Villamarin, Camilo Garzón Rojas	2072, 2359, 2395R, 2413R, 2464R, 3049, 3595R, 3598R, 3617, 3637, 3774, 4112R, 4387, 4422R, 4445R, 4462R, 4494, 4610R, 4617, 4653R, 4669R, 4684R, 4719, 5071R, 5431, 5488, 5529R
Sin datos del firmante	Factura No.420, 446, 445, 447, 456, 459, 468. 480, 495, 498, 506 y 509; así mismo las facturas No. 533, 506, 509, 534, 495, 530, 541, 540, 539, 548, 532, 542, 557, 554 y 551, igualmente las Ordenes de pago No. 4531 y 4139 las cuales se encuentran en medio virtual en el SECOP II; Ordenes de pago No. 3712, 3723, 3736, 3741, 4105, 4138, 4139, 4476, 4531, 4532, 4681, 4701, 4708, 4709	1595, 2325, 2615, 3010, 3166, 3248, 3250, 3387, 3513, 3515, 3946, 4072, 4190, 4192, 4338, 4340, 5646, 4827, 4829, 4937, 5014, 5016, 5256, 5328, 5330, 5644

R: Reverso del folio.

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor a partir del expediente contractual.

Es importante señalar que los anteriores documentos excluyendo las hojas de vida de los conductores y los certificados de los supervisores del contrato son presentados como soportes financieros, que para el caso son las órdenes de pago y las facturas de venta, las cuales se catalogan como documentos públicos y privados respectivamente, encontrándose así definidos por el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, como aquellos que elaboran los particulares y funcionarios públicos en ejercicio de sus actividades, así mismo, se presumen auténticos; por otro lado los títulos valores, que en el caso específico representados por las facturas de venta y de manera relacionada las órdenes de pago, por lo anterior la autenticidad de mismos se consideran de suprema importancia, puesto que el mérito probatorio de cualquier documento está en función de su autenticidad y el de lleno de los requisitos intrínsecos a ellos.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Recordemos que, para efectos tributarios, quien expide una factura, debe hacerlo con el cumplimiento de los requisitos contemplados por el artículo 617 del estatuto tributario, que estipula lo siguiente: *“REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. (Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995): Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos: a. Estar denominada expresamente como factura de venta. b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio. c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado. (Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002). d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta. e. Fecha de su expedición. f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados. g. Valor total de la operación. h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura. i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.”*, en concordancia de lo anterior expuesto, existen unos requisitos de la factura de venta para que se constituya título valor, los cuales están señalados en el artículo 774 del Estatuto Tributario, el cual reza:

*“(…) ARTÍCULO 774. REQUISITOS DE LA FACTURA. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:*

- 1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.*
- 2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley. (…)”*

En consecuencia, dentro de los requisitos que debe acreditar la factura como título valor, se encuentra la firma del cliente o comprador, para de este modo darle mayor validez, se hace necesario que el cliente o comprador la firme, pues de lo contrario no se puede acreditar que la obligación proviene del deudor, así las cosas, la firma del cliente que para el caso es la SDMujer es absolutamente necesaria en la factura como título valor, pues de no ser así, cualquier contratista podría eventualmente emitir facturas al azar y sin consentimiento a la entidad y luego solicitar su ejecución.

Finalmente, se evidencia en la anterior tabla que dentro del expediente contractual existen hojas de vida de los conductores que no cuentan con las firmas respectivas.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. Enmendaduras, tachones y correcciones presentadas en las planillas de control del servicio de transporte externo y el certificado de supervisión general del 18-09-2019: Una vez realizada la revisión de los folios con corte al 21 de julio de 2020, se encontró que los citados documentos, diligenciados por cada uno de los conductores y servidores públicos de la entidad, al igual que por el respectivo supervisor del contrato, los cuales representan los soportes de los servicios prestados, estos presentan falencias en su diligenciamiento, así:

**CUADRO 6**  
**NOVEDADES ENCONTRADAS EN LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:**

IRREGULARIDAD PRESENTADA EN LOS DOCUMENTOS	NOMBRE DOCUMENTO:	NO. DEL FOLIO DENTRO DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL:
Con tachones y/o enmendaduras	Planillas de control del servicio de transporte terrestre externo	1389, 1410, 1418, 1,662, 1809, 1835, 1848, 1849, 1851, 2158, 3213, 3219, 3229, 3239, 3241, 3370, 3430, 3453, 3481, 4147, 4169, 4293, 4904, 4969, 4983, 4985, 5215, 5229, 5289
	Certificado de supervisión general del 18-09-2019	1594

Fuente: Elaborado por el equipo auditor a partir del expediente contractual.

Lo anterior puede devenir en eventuales controversias entre contratista y supervisor, porque en ciertos momentos llevar un cómputo adecuado del servicio prestado, se ve afectado por las alteraciones documentales. En este orden, se encontraron tachones, enmendaduras, uso indiscriminado de corrector, espacios en blanco, espacios sin firma del funcionario correspondiente a servidores de la entidad, y quien es el beneficiario del servicio, así como del respectivo conductor, tal cual se evidencia en las planillas destacadas y detalladas en la anterior tabla, por lo anterior, se incumple lo señalado en las cláusulas adicionales del contrato – obligación No.19 de las obligaciones específicas reza:

*“(…) Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que soportan la prestación del servicio: “Solicitudes de servicio de transporte” y “Planillas control de transporte externo. (...)”<sup>1</sup>*

Teniendo en cuenta el anterior concepto, lo descrito se enmarcan en el hecho de que quien elabora, expide y extiende un documento público que puede servir de prueba tiene la función certificadora de los hechos atinentes e inherentes al ejercicio de sus funciones y al hacerlo está obligado a consignar solo la verdad, pues sobre él recae la presunción de verdad de lo plasmado en el documento.

<sup>1</sup> Estudios Previos título 2.2.2. Obligaciones Específicas Numeral 6 – folios 9/R y 37/R.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Así las cosas, el servidor público tiene el deber de ajustarse estrictamente a la verdad sobre la existencia de los sucesos incluyendo las especiales circunstancias en que haya tenido lugar la respectiva actividad, en cuanto generen efectos e información relevante en el contexto de las relaciones entre personas.

Por lo expuesto, se enfatiza en la necesidad de seguimiento y controles efectivos los cuales garantizaran la máxima eficiencia y productividad de los recursos disponibles en el logro de las funciones esenciales del estado, permitiendo así conocer con veracidad y exactitud su desarrollo.

Por último, no hay que olvidar el principio de responsabilidad que atañe a todos los servidores públicos en el logro de las finalidades y objetivos para el normal funcionamiento de las instituciones públicas y del Estado.

Conforme lo anteriormente citado para el primer caso, se incumplió lo preceptuado en los artículos 617 y 774 del estatuto Tributario, los artículos del 619 al 624 del código de Comercio, el artículo 2 de la Ley 1231 de 2008, el artículo 2 literales a, e y f, de la Ley 87 de 1993; artículos 4 literal i), 12 y 22 de la Ley 594 del 2000; numeral 3 del Título II ejercicio de la función de supervisión, del manual de Supervisión e Interventoría. De acuerdo con las situaciones evidenciadas y conforme con lo dispuesto en la ley general de Archivos, no se cumple con la función probatoria y garantizadora de los archivos, como quiera que los documentos relacionados en los casos 1 y 2, simplemente constituyen un proyecto de documento, al no contar con la firma de su autor, por lo tanto, la información que reposa en los expedientes contractuales no es confiable, evidenciando falta de control en la organización y archivo de la documentación.

Finalmente y a manera general en los dos casos, los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como: economía, transparencia, responsabilidad, y eficacia, señalados en el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 2, 6, 8, literales a, d y e del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 3 y 28 del artículo 34 y el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este organismo de control donde se pone en evidencia la postura equivocada y una desviada interpretación de la



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

jurisprudencia, la cual a su acomodo desvía la intencionalidad de la presente observación; no obstante, la misma jurisprudencia conceptúa que a falta de firma en los títulos valores se podrían utilizar signos o señales que dan cuenta de la aceptación y autenticidad del título valor, así las cosas, al validar y revisar el expediente contractual correspondiente al contrato 355 de 2019 el equipo auditor no evidenció en las facturas arriba relacionadas tales signos, símbolos o señales que suplieran el uso de firmas o rúbricas, por otro lado la entidad, confirma y reitera su compromiso de seguir trabajando para corregir las irregularidades generadas por el mal diligenciamiento de los formatos y tachones (enmendaduras) entre otros.

Con lo anterior, en lo que respecta a si la SDMujer subsanó o no las inconsistencias e irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del contrato 355 de 2019, al respecto el equipo auditor puntualiza:

1. Se evidencian documentos soportes de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes y/o los datos del firmante.

Para este ítem se hace necesario informar que esta misma observación fue configurada en el informe preliminar correspondiente a la auditoría de Desempeño PAD 2020 Código 36 con corte a 30 de junio de 2019 y configurado después como hallazgo administrativo en el informe final de la auditoría; por lo anterior se trae a colación la respuesta que emitió la SDMujer a la observación planteada por el equipo auditor, mediante radicado No. 1-2020-003858 del 24 de junio de 2020, en donde tácitamente acepta la irregularidad encontrada en el expediente contractual relacionado a documentos soporte e importantes dentro del proceso de ejecución con la ausencia de firmas y/o los datos del firmante, en su momento manifestó:

*“(...) 3. Se evidencian documentos soportes de la ejecución del contrato sin las firmas pertinentes.*

*Aunque la jurisprudencia ha sido reiterada al sostener que la firma no es la única forma de verificación de autenticidad de un documento, pues existen otros medios o signos que permiten establecer de manera segura su autoría (Por ejemplo: Corte Suprema de Justicia, radicación 71406 del 16 de julio de 2019), **para la entidad es claro que existe un compromiso con el sistema de gestión documental y por tal motivo se acepta la observación**; aclarando que ninguno de los documentos señalados han sido objetados por otras personas para reclamar su autoría, y que la situación planteada no ha tenido un efecto concreto en la fase de ejecución del contrato ni para el logro de los fines de la contratación estatal. (...)*” negrilla fuera del texto.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa en la presente auditoría, persisten las irregularidades en cuanto a la ausencia de firmas y/o datos del firmante en los citados documentos, por lo cual la entidad se ampara bajo una mala interpretación



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

o argumentación incompleta de la sentencia CSJ SL6557 de 2016 y el concepto proferido por La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia con radicado 592175 Magistrada Ponente: Dra. Margarita Cabello Blanco, por lo anterior, a juicio del equipo auditor es claro en la citada jurisprudencia que la firma no es el único medio para autenticar o aceptar las facturas, puesto que existen otros medios o signos que de tal suerte permiten establecer una autenticación y validez del documento, caso que no ocurre en los documentos del expediente contractual y que son origen de la observación en donde no se aprecia ni evidencia ningún signo, señal o marca que en su momento pueda sustituir las firmas de quien acepta las facturas de ventas; en tal sentido y tomando como referencia lo expuesto por la SDMujer cuando en su respuesta cita lo proferido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia arriba citada, dándole la razón al equipo auditor cuando afirma:

*“(…) otros medios o signos que permiten establecer de manera segura la identidad de su creador o imputarle a la entidad su autoría, tales como marcas, improntas, sellos y todos los demás que sean apropiados para tal fin (…)”* (Corte Suprema de Justicia. sentencia CSJ SL6557-2016). Negrilla fuera del texto.

Así mismo es ratificado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia con radicado 592175 por la Magistrada Ponente: Dra. Margarita Cabello Blanco, en donde se establece que a falta de firma se pueden remplazar por signos o símbolos y que son válidos para este tipo de documentos títulos valor, que para el caso no ocurrió, debido a que la entidad en ningún momento firmó los documentos ni mucho menos utilizó signos, señales o símbolos que sirviera como medio probatorio de que aceptaba y autenticaba las facturas, por lo anterior se hace relevante precisar lo expuesto en el citado concepto de la Sala de Casación Civil, así:

*“(…) Se colige, entonces, la ausencia de la firma autógrafa y expresa de la emisora de las facturas, no desvirtúa por sí sola la condición de título valor de ellas, **por cuanto el mismo ordenamiento tiene por autorizado en reemplazo elementos equivalentes que permiten inferir la autoría del creador, sin discriminar cuáles signos o símbolos pueden actuar o no como sucedáneos válidos.** (…)”* negrilla fuera del texto.

2. Enmendaduras y correcciones presentadas en las planillas de control del Servicio de Transporte Externo:

Una vez realizada la revisión de los folios con corte a 21 de julio de 2020, se encontró que las planillas de control de servicio de transporte, diligenciada por cada uno de los conductores y servidores públicos de la entidad, documentos que como



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ya se dijo representan los soportes idóneos de los servicios efectivamente prestados, estos presentan falencias en su diligenciamiento.

La entidad refiere que debido a la constante dinámica en la movilidad de sus funcionarios y de la no presencia de estos en la sede central por largos periodos de tiempo pone de manifiesto la generación de dificultades para efectuar ajustes en tiempo real de los citados documentos, así lo refiere cuando afirma:

*“(...) Desde luego, y aunque la gestión contractual está inmersa dentro del principio de buena fe y las acciones que se adelantan siempre van en beneficio de la entidad, en concordancia con lo establecido en la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría PAD 2020 Código 36, la entidad acepta esta observación y reafirma su compromiso para continuar con las acciones de mejora establecidas en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, en pro de la mejora en este aspecto, adoptando y/o actualizando los controles pertinentes que permitan sobrepasar estas situaciones que en ningún momento han limitado e impedido que se cumpla con el objeto contractual. (...)”*

Así las cosas, se deja en evidencia que la SDMujer acepta que se cometieron errores en algunos casos en el diligenciamiento de los formatos, así como la falta de pericia de los conductores en el diligenciamiento de los formatos, por otro lado se observa en el expediente contractual la falta de firmas o alguna señal, símbolo o signo en ausencia de esta, en los documentos soportes indispensables para el trámite de los pagos de los servicios prestados, por lo anterior se hace necesario contar con un expediente contractual completo y con documentos totalmente diligenciados y firmados.

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, del cual se destaca que los problemas que generaron tal observación son de tipo documental, de autenticidad y aceptación, los cuales a la fecha aún persisten, por lo anterior se ratifica la misma y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por irregularidades presentadas en la información registrada en los soportes del expediente correspondiente al contrato 355 de 2019

3.3.6 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$74.661.590 por realizar pagos sin la debida prestación efectiva del servicio de transporte terrestre requerido por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y las debilidades presentadas en el proceso de planeación y supervisión del contrato.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

En esta oportunidad y consecuente con el informe final de la auditoría de Desempeño - Código 36, se continuo con el análisis de la ejecución del contrato No. 355 de 2019, cuyo expediente documental cuenta con más de 5.740 folios físicos contenidos en 29 carpetas. El análisis realizado en esta oportunidad parte del folio No. 1.232 hasta el 5.740, aunado a la información cargada en plataforma SECOP II.

La SDMujer celebró el contrato de suministro 355 de 2019 con el objeto de "*Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de acuerdo con las necesidades de la Secretaría Distrital de la Mujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones*". El plazo de ejecución se pactó inicialmente hasta el día 31 de diciembre de 2019 pero ha sido modificado en cuatro (4) oportunidades, en la última de ellas el plazo de ejecución se supeditó al agotamiento de los recursos del contrato o hasta el 30 de septiembre de 2020 lo primero que ocurra. El valor inicial del contrato fue de \$432.840.083 y se adicionó en tres oportunidades, la primera, por valor de \$80.581.856, la segunda en un monto de \$18.025.264 y la tercera en \$124.690.689. El valor actual del contrato fue de \$656.137.892, y conforme la información de los pagos realizados que reposa en el expediente contractual en forma física y virtual, al 21 de julio de 2020 se han ejecutado \$567.772.248 en 51 pagos efectuados, de los cuales para efectos de esta auditoría se revisaron 43 (del pago No.9 al 51).

En el marco de la presente auditoría, se procedió a verificar que los valores pagados por la SDMujer se encontraran acordes con el valor de negociación estipulada en las cláusulas adicionales del contrato de Prestación de Servicios No 355 de 2019 celebrado entre las partes y los requisitos técnicos de conformidad con los estudios previos correspondientes a los ítems requeridos; esto se realizó a través de la comparación y validación de los servicios efectivamente prestados, teniendo como evidencia y cruzando los siguientes soportes (i) Solicitud de servicio de transporte externo, (ii) Planilla de control servicio de transporte externo, (iii) informes mensuales del contratista y (iv) factura de venta.

Este ejercicio permitió identificar que la mayor parte de los pagos generados a través de las diferentes facturas en la ejecución del contrato muestran una notoria evidencia probatoria que se liquidaron y pagaron servicios de transporte externo sin la debida prestación efectiva del servicio por parte del contratista.

Es oportuno aclarar que desde la estructuración de los estudios previos dentro de la etapa de planeación del contrato, la entidad estimó una unidad de medida mensual de los servicios a prestar por parte del contratista, y así mismo pactó la respectiva forma de pago a una tarifa mensual vencida sin importar que el servicio



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

efectivamente se preste o no. La cláusula quinta dispone: “(...) VALOR Y FORMA DE PAGO: El valor de este contrato será hasta por la suma de CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL OCHENTA Y TRES PESOS (\$432.840.083) COP M/CTE, el cual incluye IVA, la totalidad de impuestos tasas y contribuciones, así como los costos directos e indirectos que se genere con la suscripción, ejecución y liquidación del contrato.(...)”, y en su parágrafo primero “(...) El valor del contrato se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados, teniendo en cuenta los valores unitarios ofertados, los cuales se pagarán previa programación del PAC.(...)”.

Sin embargo, la cláusula en comento estableció la periodicidad de pago que sería en mensualidades vencidas respecto del servicio efectivamente prestado, es decir soportado en los documentos que para tal fin registraban la prestación y soporte del servicio. Al cotejar los soportes de cada factura de pago se evidenció que se liquidaron, facturaron y pagaron días no prestados; así las cosas, estos pagos irregulares, evidenciados en 29 facturas abajo citadas, que para el caso se encuentran dentro del periodo del 01 de julio de 2019 al 21 de julio de 2020, anotando que los primeros dos meses de ejecución del contrato, correspondientes a los de mayo y junio de 2019 fueron objeto de análisis y configuración de un hallazgo fiscal bajo la auditoría anterior de modalidad Desempeño PAD 2020 Vigencia 2019 código 36.

Por lo anterior y para esta oportunidad, nuevamente son objeto de cuestionamiento por este Ente de Control Fiscal, debido a que se logró demostrar mediante el análisis documental de todo el expediente contractual físico y virtual (plataforma SECOP II), que la entidad nunca utilizó el servicio de transporte terrestre externo todos y cada uno de los días de cada mes (independiente del número de días de cada mes) en la ejecución del contrato; no obstante, el contratista si realizó la liquidación y cobro a tarifa mensual vencida plena del servicio en las facturas abajo mencionadas.

Lo que se observa es que muy a pesar que existe una cláusula contractual referida en lo referente al procedimiento indicativo para el pago de los servicios prestados, estos debían realizarse conforme al servicio realmente prestado existiendo para ello los controles y documentos pertinentes como son la solicitud del servicio y la planilla de prestación de servicios; el contratista factura indiscriminadamente todos los meses 30 días, sin que realmente realice el cálculo de los días que se presta efectivamente el servicio.

En este punto se recalca una y otra vez, que efectivamente resultaba más beneficioso para la SDMujer pagar por los servicios en unidad de medida mensual



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

y no diaria, esto en el supuesto que el servicio se preste todos y cada uno de los días del mes de modalidad fija o permanente, sin importar el número de días de cada mes; pero cuando se analizó lo ocurrido bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y más exactamente entre el 01-07-19 y el 21-07-20, observamos que el promedio del servicio real y efectivamente prestado de cada vehículo dentro de la ejecución del contrato fue de veintidós (22) días por mes (independientemente del número de días de cada mes), razón por la cual el pago del servicio a tarifa mensual vencida y plena, solo resultó beneficioso para el contratista y en detrimento de los intereses de la SDMujer.

Así las cosas, no se justifica la modalidad y forma de pago como lo evidencia esta auditoría, ya que si la necesidad de la entidad no se apareja con la forma de prestación del servicio, deberá modificarse el modelo de dicho acuerdo, es decir, si lo que requiere la SDMujer son vehículos disponibles para todo el mes y su pago corresponde a un servicio de alquiler o arrendamiento mensual de vehículos, así debió acordarse en el respectivo contrato, pero ello no ocurre en este caso ya que como se dijo anteriormente se pactó el pago por servicios prestados y soportados en los documentos ya anotados y que constituyen el soporte de cada factura y orden de pago.

Ahora bien es lógico pensar que las órdenes de servicios no son proporcionales al número de días prestados, toda vez que en un mismo día se generaron varias órdenes de servicio, y en diferentes dependencias que requirieron de manera independiente el servicio de transporte terrestre, para este análisis el equipo auditor observó que todas y cada una de las solicitudes del servicio generadas a partir del 01 de julio de 2019 hasta el 21 de julio de 2020 coincidieran con el respectivo día de prestación del servicio, observándose en algunos casos que existían varias órdenes de servicio en un mismo día y bajo el requerimiento de una misma dependencia este solo se analizó por día prestado no por el número de solicitudes; además se tuvo en cuenta que hay momentos en que se cobraron servicios de horas extras y servicios adicionales, los cuales al ser prestados en el día respectivo no se tomaron como días adicionales, y si como valores adicionales a la tarifa del respectivo día fijo o permanente; estos servicios computaron como tal y como lo indica su nombre (extras y adicionales).

Por otro lado se hace comprensible, coherente y valido pensar que existe una relación directa e inequívoca entre el número de solicitudes del servicio por día de servicio prestado y el número de planillas de control de servicio de transporte, en otras palabras no se pudo generar una solicitud de servicio sin que exista la respectiva planilla de control y viceversa; en este orden de ideas estos dos formatos



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

deben coincidir perfectamente como soportes plenos de la realidad del servicio requerido y efectivamente prestado, para los casos en que en un mismo día se generen varias solicitudes estas solo corresponderán como se dijo anteriormente al respectivo día de servicio prestado, y no fueron tratadas por separado por el equipo auditor; esto a sabiendas que cada dependencia involucrada en la ejecución del citado contrato llevaba su respectivo control, sumado a que el contratista les liquida y factura por separado, lo que hace muy fácil establecer esta relación directa entre las solicitudes, planillas de control y los días efectivamente prestados, esto con base en toda los soportes que reposan en el expediente contractual de manera física y virtual (SECOP II).

Además, como se puede apreciar caso por caso abajo relacionados y la entidad así lo puede corroborar por medio de la validación y el recalcule de todos y cada uno de los valores facturados por el contratista en las diferentes facturas contra los días efectivamente prestados, de esta manera se logró establecer el cobro y pago por sumas de dinero por concepto de días de servicio no prestados por el contratista, pues durante toda la ejecución del contrato Líneas Premium SAS liquidó y facturó a modalidad de tarifa mensual vencida y plena estos cobros, sin que la entidad se pronuncie al respecto, lo que genera la presunción de que la entidad a través de los respectivos supervisores estuvieron de acuerdo con lo sucedido, y mediante certificación y órdenes de pago aprobaron tal situación.

Por lo anterior, se identificaron los siguientes cobros en servicios no prestados por el contratista, correspondientes a los pagos realizados durante el periodo analizado, evidenciando que se liquidaron, facturaron y pagaron a Líneas Premium SAS por parte de la SDMujer 1.210 días de servicios más 1.095 horas extras y/o adicionales, mientras que validado por el equipo auditor los servicios efectivamente prestados fueron 974 días con 1.095 horas extras y/o adicionales; generando una diferencia de 236 días en servicios de transporte que no fueron prestados efectivamente por el contratista pero si pagados por la entidad; por lo cual se genera un detrimento patrimonial para la entidad en setenta y cuatro millones seiscientos sesenta y un mil quinientos noventa pesos m/cte. (\$74.661.590), tal cual se detalla en la siguiente tabla, esta información fue validada a través de los formatos de solicitud de servicios y sus respectivos formatos de control del servicio de transporte externo, estipulados como obligatorios y únicos documentos que sirven para evidenciar que el servicio efectivamente se prestó en los días y horas señalados, incumpliendo con lo señalado en las cláusulas adicionales del contrato – obligación No.19 de las obligaciones específicas en la cuando dice: *“(…) 19. Diligenciar completa, correctamente y sin enmendaduras los formatos establecidos por la entidad y que*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*soportan la prestación del servicio: “Solicitudes de servicio de transporte” y “Planillas control servicio de transporte externo. (...).”*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**CUADRO 7**  
**SERVICIOS LIQUIDADOS Y FACTURADOS VS SERVICIOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS**

Cifra en pesos

Pago No.	Orden de pago No.	Tipo de vehículo que presto el servicio	Días de servicios liquidados, facturados y pagados según facturas y ordenes de pagos emitidas por el contratista y la SDMujer respectivamente (incluidos los servicios no prestados)					Servicios efectivamente prestados según los Formatos de Solicitud del Servicio y las Planillas de Control del Servicio de Transporte Terrestre Externo		Diferencia entre los servicios liquidados, facturados y pagados según facturas y ordenes de pagos emitidas por el contratista y la SDMujer respectivamente y los servicios efectivamente prestados por el contratista.		
			Factura No.	Fecha de la factura:	Valor total Pagado	Valor día por vehículo según cálculo en la factura.	Servicios fijos y/o permanentes facturados en días.	Servicios adicionales y/o extras facturados en horas (Horario diurno y/o nocturno) y/o días.	Servicios fijos y/o permanentes efectivamente prestados (días).	Servicios adicionales y/o extras en horas (Horario diurno y/o nocturno) y/o días	Servicios no prestados en No. de días.	Valor del Detrimiento en \$
9	2888	Camioneta 4x2	425	20/08/2019	\$10.383.269	\$ 300.421,05	30	27	24	27	6	\$ 1.802.526,30
10	2875	Camioneta 4x4	422	15/08/2019	\$10.661.557	\$ 333.423,00	30	11	26	11	4	\$ 1.333.692,00
11	2906	Camioneta 4x2	420	10/08/2019	\$18.025.262	\$ 300.421,05	60	0	52	0	8	\$ 2.403.368,40
12	2891	Camioneta 4x4	426	21/08/2019	\$20.271.280	\$ 333.423,00	60	5,5	48	5,5	12	\$ 4.001.076,00
13	3275	Camioneta 4x2	442	08/10/2019	\$9.598.045	\$ 300.421,05	30	11	23	11	7	\$ 2.102.947,35
14	3276	Camioneta 4x4	441	08/10/2019	\$17.462.683	\$ 333.423,00	30	102	27	102	3	\$ 1.000.269,00
15	3320	Camioneta 4x4	444	10/10/2019	\$20.053.689	\$ 333.423,00	60	1	44	1	16	\$ 5.334.768,00
16	3277	Camioneta 4x2	443	09/10/2019	\$18.025.262	\$ 300.421,05	60	0	53	0	7	\$ 2.102.947,35
17	3316	Camioneta 4x2	445	10/10/2019	\$18.025.262	\$ 300.421,05	60	0	51	0	9	\$ 2.703.789,45
18	3328	Camioneta 4x4	447	15/10/2019	\$20.174.462	\$ 333.423,00	60	3,5	49	3,5	11	\$ 3.667.653,00
19	3322	Camioneta 4x2	448	15/10/2019	\$9.818.429	\$ 300.421,05	30	5	26	5	4	\$ 1.201.684,20
20	3311	Camioneta 4x4	446	11/10/2019	\$16.761.515	\$ 333.423,00	30	98	27	98	3	\$ 1.000.269,00
21	3712	Camioneta 4x2	457	14/11/2019	\$9.012.632	\$ 300.421,05	30	0	24	0	6	\$ 1.802.526,30
22	3723	Camioneta 4x2	456	14/11/2019	\$18.115.420	\$ 300.421,05	60	2	51	2	9	\$ 2.703.789,45
23	3736	Camioneta 4x4	458	18/11/2019	\$15.385.767	\$ 333.423,00	46	1	36	1	10	\$ 3.334.230,00
24	3741	Camioneta 4x4	459	19/11/2019	\$18.361.237	\$ 333.423,00	30	110	27	110	3	\$ 1.000.269,00
25	4105	Camioneta 4x4	476	11/12/2019	\$19.496.532	\$ 333.423,00	58	3	41	3	17	\$ 5.668.191,00
26	4138	Camioneta 4x2	469	04/12/2019	\$9.654.040	\$ 300.421,05	30	8	21	8	9	\$ 2.703.789,45
27	4476	Camioneta 4x4	480	18/12/2019	\$28.174.736	\$ 333.423,00	30	205,5	21	205,5	9	\$ 3.000.807,00
28	4532	Camioneta 4x2	494	13/01/2020	\$9.012.632	\$ 300.421,05	30	0	23	0	7	\$ 2.102.947,35
29	4681	Camioneta 4x4	498	21/01/2020	\$20.060.267	\$ 333.423,00	59	10,5	48	10,5	11	\$ 3.667.653,00
30	4701	Camioneta 4x4	516	14/02/2020	\$8.805.188	\$ 333.423,00	25	1	19	1	6	\$ 2.000.538,00



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

31	4693	Camioneta 4x2	508	10/02/2020	\$9.012.632	\$ 300.421,05	30	0	20	0	10	\$ 3.004.210,50
32	4740	Camioneta 4x2	522	25/03/2020	\$9.012.632	\$ 300.421,05	30	0	18	0	12	\$ 3.605.052,60
33	4761	Camioneta 4x2	533	20/04/2020	\$7.701.275	\$ 300.421,05	22	15	15	15	7	\$ 2.102.947,35
34	4708	Camioneta 4x4	506	07/02/2020	\$16.250.217	\$ 333.423,00	30	71	22	71	8	\$ 2.667.384,00
35	4709	Camioneta 4x4	509	10/02/2020	\$1.333.692	\$ 333.423,00	4	0	4	0	0	\$ 0,00
36	4764 y 511	Camioneta 4x4	534	20/04/2020	\$4.010.076	\$ 333.423,00	12	0	11	0	1	\$ 333.423,00
37	4139	Camioneta 4x2	468	04/12/2019	\$18.025.264	\$ 300.421,05	60	0	48	0	12	\$ 3.605.052,60
38	4531	Camioneta 4x2	495	13/01/2020	\$14.119.790	\$ 300.421,05	47	0	38	0	9	\$ 2.703.789,45
39	4773 y 809	Camioneta 4x4	530	16/04/2020	\$4.667.922	\$ 333.423,00	14	0	14	0	0	\$ 0,00
40	4772 y 794	Camioneta 4x2	541	12/05/2020	\$2.272.355	\$ 300.421,05	0	15	0	15	0	\$ 0,00
41	817	Camioneta 4x4	539	12/05/2020	\$2.230.621	\$ 333.423,00	0	5	0	5	0	\$ 0,00
42	812	Camioneta 4x4	540	12/05/2020	\$1.374.007	\$ 333.423,00	0	11	0	11	0	\$ 0,00
43	1127	Camioneta 4x4	548	10/06/2020	\$449.849	\$ 333.423,00	0	8,5	0	8,5	0	\$ 0,00
44	4783 y 1479	Camioneta 4x2	532	20/04/2020	\$6.909.684	\$ 300.421,05	23	0	23	0	0	\$ 0,00
45	1422	Camioneta 4x2	542	19/05/2020	\$7.825.819	\$ 300.421,05	0	118	0	118	0	\$ 0,00
46	1423	Camioneta 4x2	547	10/06/2020	\$8.777.587	\$ 300.421,05	0	115	0	115	0	\$ 0,00
47	1426	Camioneta 4x2	557	16/07/2020	\$4.033.193	\$ 300.421,05	0	27	0	27	0	\$ 0,00
48	1427	Camioneta 4x2	556	14/07/2020	\$3.071.045	\$ 300.421,05	0	31,5	0	31,5	0	\$ 0,00
49	1462	Camioneta 4x4	551	17/06/2020	\$4.330.655	\$ 333.423,00	0	42	0	42	0	\$ 0,00
50	1463	Camioneta 4x4	554	07/07/2020	\$1.518.936	\$ 333.423,00	0	14	0	14	0	\$ 0,00
51	1471	Camioneta 4x4	555	13/07/2020	\$1.242.558	\$ 333.423,00	0	17	0	17	0	\$ 0,00
<b>Total</b>					<b>\$473.508.975</b>		<b>1.210</b>	<b>1.095</b>	<b>974</b>	<b>1.095</b>	<b>236</b>	<b>\$ 74.661.590</b>

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor a partir del expediente contractual

Por otro lado, es válido afirmar que:

- El anterior cuadro incluye inclusive aquellas facturas que se liquidaron y facturaron conforme a los servicios efectivamente prestados, que para el caso la diferencia entre lo pagado y prestado es cero (0), como para de esta manera mostrar que, si existieron pagos de servicio que, si correspondieron a lo efectivamente prestado, no ocurriendo así para el caso de las treinta facturas que son causa del detrimento patrimonial hacia la entidad.
- Finalmente, el detrimento fiscal causado en la ejecución del contrato 355 de 2019 en el periodo analizado es generado básicamente por la diferencia categórica que existe entre los días facturados por el contratista y los servicios no prestados, por otro lado, se informa que en lo referente al pago de los servicios de horas extras y/o



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

adicionales no presentaron observaciones ni diferencias al respecto; ya que todo lo facturado bajo esta última modalidad está debidamente soportado.

\* A manera de evidencia probatoria, a continuación en las siguientes dos imágenes se evidencia de forma tácita y expresa, el cálculo y cobro de la citada tarifa diaria realizada por el contratista, en donde solo basta con dividir el valor de la tarifa mensual del vehículo sea camioneta 4x4 de \$10.002.690 o en el caso de la 4x2 por \$9.012.632 entre treinta (30), correspondiente este último a los números de días de los meses, para así obtener el valor de la tarifa diaria, recordemos que esta tarifa le sirvió al contratista para la liquidación de las facturas objeto de detrimento fiscal, así:



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**IMAGEN 4**  
**CÁLCULO TARIFA DÍA SERVICIO DE TRANSPORTE FACTURA 476 CAMIONETA 4X4**

13 DIC 2019 - 3 8 3 2 -- 8.460



**LÍNEAS ESPECIALES PREMIUM**  
NIT: 900.461.872-8  
**SERVICIO ESPECIALIZADO EN TRANSPORTE ESCOLAR EMPRESARIAL Y TURISMO A NIVEL NACIONAL**  
Regimen Coman- RES. Ministerio de Transporte N°004

**FACTURA DE VENTA**  
LP - No. 476

**FECHA FACTURA** 11 - 12 - 2019  
**VENCE**

LINEAS ESPECIALES PREMIUM SAS  
NIT 900.461.872-8 NO SOMOS GRANDES  
CONTRIBUYENTES NI AUTORRETENEDORES  
REGIMEN COMUN ACTIVIDAD ECONOMICA ICA  
4923 AUTORIZACION DE FACTURA RESOLUCION  
DIAN 18762016160896 DEL 2019/08/08 HABILITA  
DEL 403 AL 1000

Calle 79 No. 75-88 Piso 2 Telefono 7456653lineaspremium@gmail.com/ Bogotá D.C. / Colombia

<b>NOMBRE:</b>	SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER	<b>NO. Servicio</b>	
<b>DIRECCION:</b>	CALLE 26 No 69 - 76	<b>Contacto</b>	
<b>CIUDAD:</b>	BOGOTA	<b>TELEFONO:</b>	
	<b>NIT</b> 899.999.061-9		

CANTIDAD	DESCRIPCION	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
	SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SEGÚN CONTRATO No 355-2019 DIRECCIÓN DE TERRITORIALIZACION DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEL 01 AL 30 DE NOVIEMBRE 2019 ✓		
	<b>SERVICIO MENSUAL</b> ✓		
30	VEHICULO DE PLACAS ERL 151 ✓	333.423	10.002.690
28	VEHICULO DE PLACAS WGZ 205	333.423	9.335.844
	RELEVO VEHICULO DE PLACAS WEQ 003		
	<b>HORAS EXTRAS</b>		
2	HORA EXTRA DIURNA	48.309	96.618
1	HORA EXTRA NOCTURNA	61.382	61.382
	VEHICULO DE PLACAS WEQ 003		
FAVOR CONSIGNAR A LA CUENTA DE DAVIVIENDA AHORROS No. 017270193992 A NOMBRE DE LINEAS ESPECIALES PREMIUM Y ENVIAR SOPORTE DE PAGO A EL CORREO <a href="mailto:cartera@ortsas.com">cartera@ortsas.com</a>			
<b>Observaciones:</b> SERVICIO DE TRANSPORTE			19.496.534
<b>SON: DIECIHUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE</b>			DESCUENTOS -
1. La presente factura de venta constituye Título valor en los términos de la ley 1231 de 2008. 2. Si la factura es cancelada con cheque y éste fuere devuelto por cualquier razón causará el 20% de sanción, según artículo 732 del C.C. y únicamente es considerada cancelada cuando se haga efectivo el valor respectivo. 3. En caso de mora en el pago a las fechas estipuladas, se cobrará un interés moratorio diario a la tasa máxima permitida por la ley. 4. Se hace constar que la persona distinta al cliente está autorizada por el cliente para firmar, confirmar la deuda y obligar al cliente.			RETEFUENTE -
			RETEICA -
			<b>VALOR TOTAL 19.496.534</b> ✓

 <b>FIRMA Y SELLOS AUTORIZADOS</b>	<p>Recibí de conformidad el servicio de que trata esta factura por el valor estipulado en la misma</p> <p><b>NOMBRE</b> Kallen ✓ <b>IDENTIFICACION</b> 3562004 ✓ <b>FECHA DE RECIBO</b> 11/12/19 ✓</p> <p style="text-align: right;"><b>FIRMA Y SELLO CLIENTE</b></p>
--	---

Fuente: Información cargada en el aplicativo SECOP II correspondiente al contrato 355 de 2019.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

### IMAGEN 5 CÁLCULO TARIFA DÍA SERVICIO DE TRANSPORTE FACTURA 498 CAMIONETA 4X4 y 4X2

14 FEB 2020 - 0 1 5 1 - --



**LÍNEAS ESPECIALES  
PREMIUM**  
NIT. 900.461.872-8  
SERVICIO ESPECIALIZADO EN TRANSPORTE ESCOLAR  
EMPRESARIAL Y TURISMO A NIVEL NACIONAL

Regimen Coman- RES. Ministerio de Transporte N°004

LINEAS ESPECIALES PREMIUM SAS  
NIT 900.461.872-8 NO SOMOS GRANDES  
CONTRIBUYENTES NI AUTORRETIENEDORES  
REGIMEN COMUN ACTIVIDAD ECONOMICA ICA  
4921 AUTORIZACION DE FACTURA RESOLUCION  
DIAN 18762016160896 DEL 2019/08/08 HABILITA  
DEL 493 AL 1000

**FACTURA DE VENTA**  
LP - No. 498

<b>FECHA FACTURA</b>	21 - 01 - 2020
<b>VENCE</b>	

Calle 73 No. 75-43 Piso 2 Telefono 7456633lineaspremium@gmail.com/ Bogotá D.C. / Colombia

<b>NOMBRE:</b>	SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER ✓	<b>NO. Servicio</b>	
<b>DIRECCION:</b>	CALLE 26 No 69 - 76	<b>Contacto</b>	
<b>CIUDAD:</b>	<b>BOGOTA</b>	<b>NIT</b>	<b>899.999.061-9</b> ✓
		<b>TELEFONO:</b>	

CANTIDAD	DESCRIPCION	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
	SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SEGÚN CONTRATO No 355-2019 DIRECCIÓN DE TERRITORIALIZACION DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEL 01 AL 31 DE DICIEMBRE 2019 ✓		
	<b>SERVICIO MENSUAL</b>		
29	VEHICULO DE PLACAS ERL 151 ✓	333.423	9.669.267
26	VEHICULO DE PLACAS WGZ 205 ✓	333.423	8.668.998
4	VEHICULO DE PLACAS WCT 124-WNU/662 ✓	300.421	1.201.684
	RELEVO VEHICULO DE PLACAS WEQ 003 ✓		
	<b>HORAS EXTRAS</b>		
1	VEHICULO DE PLACAS ERL 151	447.854	447.854
1	VEHICULO DE PLACAS WGZ 205	72.464	72.464
	FAVOR CONSIGNAR A LA CUENTA DE DAVIVIENDA AHORROS No. 017270193992 A NOMBRE DE LINEAS ESPECIALES PREMIUM Y ENVIAR SOPORTE DE PAGO A EL CORREO <a href="mailto:cartera@ortsas.com">cartera@ortsas.com</a>		
<b>Observaciones:</b> SERVICIO DE TRANSPORTE			20.060.267 ✓
<b>SON: VEINTE MILLONES SESENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MCTE</b>			DESCUENTOS -
<small>1. La presente factura de venta constituye Título valor en los términos de la ley 1231 de 2008. 2. Si la factura es cancelada con cheque y éste fuere devuelto por cualquier razón causará el 20% de sanción, según artículo 722 del C.C. y únicamente es considerada cancelada cuando se haga efectivo el valor respectivo. 3. En caso de mora en el pago d elas fechas estipuladas, se cobrará un interés moratorio diario a la tasa máxima permitida por la ley. 4. Se hace constar que la persona distinta al client eestá autorizada por el cliente para firmar confesar la deuda y obligar al cliente</small>			RETEFUENTE -
			RETEICA -
			<b>VALOR TOTAL 20.060.267</b>

 <b>FIRMA Y SELLOS AUTORIZADOS</b>	Recibi de conformidad el servicio de que trata esta factura y acepto el valor estipulado en lo mismo <b>NOMBRE</b> <u>Kaleth</u> <b>IDENTIFICACION</b> <u>39.620.01</u> <b>FECHA DE RECIBO</b> <u>21/01/2020</u>
	<b>FIRMA Y SELLO CLIENTE</b>

Fuente: Información cargada en el aplicativo SECOP II correspondiente al contrato 355 de 2019.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ahora bien, considerando que la incidencia fiscal de la observación se compone por los valores pagados por los servicios no prestados correspondientes 236 días facturados, a continuación, se presenta la cuantificación del detrimento al erario del Distrito Capital:

**CUADRO 8**  
**CÁLCULO DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL**  
**LIQUIDACIÓN Y PAGO DE DÍAS SIN LA DEBIDA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE**  
**TRANSPORTE TERRESTRE**

Cifra en pesos

DÍAS DE SERVICIOS LIQUIDADOS, FACTURADOS Y PAGADOS SEGÚN FACTURAS Y ORDENES DE PAGOS EMITIDAS POR EL CONTRATISTA Y LA SDMUJER RESPECTIVAMENTE (INCLUIDOS LOS SERVICIOS NO PRESTADOS)		SERVICIOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS SEGÚN LOS FORMATOS DE SOLICITUD DEL SERVICIO Y LAS PLANILLAS DE CONTROL DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE EXTERNO		DIFERENCIA ENTRE LOS SERVICIOS LIQUIDADOS, FACTURADOS Y PAGADOS SEGÚN FACTURAS Y ORDENES DE PAGOS EMITIDAS POR EL CONTRATISTA Y LA SDMUJER RESPECTIVAMENTE Y LOS SERVICIOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS POR EL CONTRATISTA.	
Servicios fijos y/o permanentes facturados en días.	Servicios adicionales y/o extras facturados en horas (Horario diurno y/o nocturno) y/o días.	Servicios fijos y/o permanentes efectivamente prestados (días).	Servicios adicionales y/o extras en horas (Horario diurno y/o nocturno) y/o días	Servicios no prestados en No. de días.	Valor del Detrimento en \$
1.210	1.095	974	1.095	236	\$ 74.661.590

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor a partir del expediente contractual

Los hechos relacionados con el pago de servicios no prestados no concuerdan con el numeral 4.4 de los Estudios Previos y la cláusula quinta del Anexo de Cláusulas Adicionales donde dice: “(...) El valor del contrato se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los **servicios efectivamente prestados**, teniendo en cuenta los valores unitarios ofertados (...)” negrilla fuera del texto, dejando ver claramente que el contratista liquidó y facturó días no prestados, contando con la anuencia de la entidad, la cual no tuvo ningún problema para pagar las facturas antes descritas sin detenerse a validar y verificar, si el servicio efectivamente fue prestado no por el contratista, incongruente posición de la entidad cuando en el oficio<sup>2</sup> refiere que:

<sup>2</sup> Oficio respuesta al equipo auditor con radicado No. 1-2020-003497 del 08 de junio de 2020



### *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*“(...) la facturación se establece mediante una combinación de estos dos componentes: El primero como marco de referencia y el segundo como **materialización real del servicio**. Ambas condiciones se deben conjugar para atender la diversa demanda de servicios que tiene la entidad, tal y como fue descrita con detalle en los Estudios Previos. (...)”* negrilla fuera del texto.

A criterio del equipo auditor, los hechos descritos tienen como causa una pobre validación y verificación de los servicios solicitados contra los efectivamente prestados, predomina la discrecionalidad y poca supervisión de los involucrados en el proceso de adquisición de los servicios previa constatación de lo que realmente ocurrió, especialmente en no corroborar que los días facturados obedezcan a los días efectivamente prestados.

Las deficiencias en el ejercicio de la supervisión contractual son la causa directa del incumplimiento de lo estipulado en el contrato para la adquisición de los servicios de transporte terrestre particular y los no contemplados en los estudios de mercado y lo preceptuado por el anexo Clausulas Adicionales del mismo, en el mismo sentido, excede sus competencias de seguimiento a la ejecución contractual, al ordenar, autorizar y permitir el pago de facturas con días que no fueron prestados por el contratista, aun cuando el contrato es explícito al determinar en el parágrafo quinto de las cláusulas adicionales donde refiere que se pagará en mensualidades vencidas de conformidad con los servicios efectivamente prestados.

Los efectos de los hechos evidenciados se resumen en el pago de servicios por días no prestados dentro de lo pactado en el contrato, de esta manera rompe, viola e incumple el principio de economía que rige la actividad contractual de la SDMujer; la insuficiencia del estudio de mercado, en cuanto a la frecuencia de los requerimientos de los servicios por la SDMujer, sumado a que en principio se estableció un horario que fue contraproducente con las labores efectivas y planeadas por algunas dependencias de la entidad, en el sentido que el horario de 7AM a 7PM deja por fuera las actividades que solo se deben desarrollar en horario nocturno, no obstante se modificó el contrato en este sentido para algunas dependencias, pero ya durante la ejecución del contrato y no desde la planeación del mismo, de esta manera se forzó a que el servicio requerido se vio obligado a realizar horas extras o requerir servicios adicionales, pues en horario de 7PM en adelante el contratista lo factura como horas extras, caso contrario hubiese sido que existiera un horario más flexible sin detrimento para el contratista a que las horas fijas o permanentes sean doce (12) horas por día, independientemente de la hora inicio o fin de los recorridos, implicó entonces una indebida y nefasta planeación contractual, lo que a su vez generó un ausente ejercicio de la supervisión de verificación de los servicios solicitados y los efectivamente prestados, generando alto riesgo de pérdida de recursos públicos.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Conforme lo expuesto se formula una Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, en cuantía de \$74.661.590 por los 236 días liquidados y facturados sin la prestación efectiva de los servicios bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y la falta de supervisión al no verificar tal situación, por tal razón se debe estructurar un Plan de Mejoramiento que adopte las acciones necesarias al control de los pagos efectuados para los servicios no prestados efectivamente, anotando que en vigencias anteriores este Ente de Control Fiscal ha elevado hallazgos similares sin que se observe que las acciones de mejora propuestas por la entidad sean apropiadas para mitigar o combatir la causa de los mismos.

Lo anterior, permite establecer que la gestión fiscal es ineficiente y antieconómica al no realizar la respectiva supervisión en cuanto a los servicios efectivamente prestados, con todo esto se trasgrede lo estipulado y pactado en los numerales 1, 3, 6, 19, 24 y 25 del literal b. correspondientes a las obligaciones del contratista, el parágrafo primero de la cláusula quinta y la cláusula séptima de las Cláusulas Adicionales del contrato, el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2 de la Ley 87 de 1993, evidenciándose un daño patrimonial según lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 126 del Decreto Presidencial 403 de 2020.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Teniendo en cuenta lo expuesto por la SDMujer a este Organismo de Control donde se pone en evidencia y de forma contundente que los pagos realizados bajo la ejecución del contrato contienen días pagados por servicios que no fueron real y efectivamente prestados, evidenciando un claro favorecimiento hacia Líneas Premium SAS acompañado de un silencio cómplice de la SDMujer cuando en su respuesta afirma que fue de conveniencia para la entidad pagar el servicio a tarifa mensual, lo cual dista de su realidad.

Así lo confirma y asegura la entidad cuando asegura que los vehículos que prestaron los servicios y que fueron liquidados bajo las diferentes facturas, no se utilizaron los vehículos todos los días de los meses en cuestión, confirmando una vez más que no existe factura alguna que dé cuenta de la prestación efectiva de los servicios de transporte terrestre en el total de los días de un respectivo mes, así lo demuestran los diferentes soportes dentro de la ejecución del contrato, como lo son las planillas de control del servicio prestado, las solicitudes del servicio y los informes mensuales del contratista; la SDMujer y Líneas Premium SAS así lo pueden corroborar confrontando los anteriores documentos con las respectivas facturas de los servicios liquidados, al respecto a continuación el equipo auditor



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

desvirtúa todas y cada una de los argumentos emitidos por la entidad en su respuesta al informe preliminar, así:

En lo referente al primer ítem: **“1. El valor de los servicios mensuales contratados”**, al respecto la entidad cae en error cuando asegura que el valor del detrimento no está en los valores pactados, y lo llama interpretación desacertada del equipo auditor que condujo a una re-estimación de los valores pactados en el contrato a partir de unas condiciones y criterios basados en otras circunstancias ajenas al valor de los servicios mensuales contratados; no obstante, como se puede apreciar en algunas facturas como por ejemplo la No. 476 y 498 donde el contratista utiliza una tarifa diaria para la camioneta tipo 4x2 con un costo calculado en **\$300.421** y para la camioneta 4x4 con un cálculo de **\$333.423** por hora, tarifas estas que son las que utilizó y calculó el propio contratista y no obedecen estimaciones arbitrarias por parte del equipo auditor, por lo que se puede concluir que estos cálculos no son de autoría del equipo auditor, y que se pueden evidenciar en las facturas emitidas por el contratista, documentos estos que son los soportes del detrimento patrimonial en contra de los recursos de la entidad.

Así las cosas, queda en evidencia una vez más que no son supuestos teóricos como así lo llama la entidad a los argumentos emitidos por el equipo auditor, por lo cual dan pie nuevamente a la configuración de un detrimento patrimonial, como producto del análisis minucioso y responsable de los documentos soportes correspondientes al expediente contractual con corte a 21 de julio de 2020.

En lo que respecta al segundo ítem: **“2. La incompleta comparación de costos entre los servicios mensuales y diarios”**, este argumento se cae con todo su peso a raíz de los argumentos planteados por la entidad toda vez que ella pretende endilgarle a la ejecución del contrato una serie de aspectos diferenciadores como lo son el criterio de disponibilidad, el costo social de la presencia institucional y el costo de los reprocesos, justificando que solo tienen presencia bajo la modalidad de tarifa mensual, desconociendo que estos criterios se pueden tener en cuenta fácilmente bajo otras modalidades de liquidación de servicios prestado, y que para el caso bien caben perfectamente bajo la tarifa modalidad diaria.

Para el caso del **“2.1. No se consideró, ni se cuantificó el criterio de disponibilidad”**, se evidencia que la entidad entra en una notable contradicción toda vez que asegura que la entidad para el caso en cuestión no contrató el servicio de transporte de personas para ser usado bajo la modalidad de rutas fijas y con precios horarios predeterminados para toda la vigencia contractual, cuando otra cosa es lo que se estipula dentro de las obligaciones generales de las Cláusulas Adicionales del contrato en su numeral 24 cita: *“La prestación del servicio de transporte fijo deberá atenderse en el lugar, día y hora requerido, siempre que haya sido solicitado por la Secretaría con*



### *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*no menos de dos (2) horas de anticipación. En todo caso, cuando se requiera este tipo de servicio por parte de la Secretaría sin la antelación establecida precedentemente, el contratista deberá efectuar la prestación del servicio de transporte ocasional, en un plazo no mayor a las dos (2) horas siguientes a la solicitud. (...)”* de esta manera se sobre entiende que si se contrataron servicios de transporte bajo la modalidad rutas fijas y permanentes; por otro lado, la entidad cae en error cuando afirma que no contrato el servicio de transporte con precios horarios predeterminados para toda la vigencia contractual, por cuanto cuando se observa la cláusula quinta del contrato en donde se estipulan las tarifas de los servicios de transporte fijos y las distintas modalidades de manera predeterminadas.

De otro lado, en lo referente al punto **“2.2. No se consideró, ni se cuantificó el criterio de la eventualidad”**, para el caso en cuestión la entidad acepta que el promedio de servicio efectivo de cada vehículo fue de 22 días por mes, así mismo refiere que la cifra se ajusta al comportamiento histórico regular de este tipo de contratos.

Ahora bien, tal cual lo recalca la entidad en su respuesta en la cual expone que existe un claro y pleno lugar a los sucesos que pueden ocurrir en alguna eventualidad y que son predecibles, si bien es cierto esta teoría comprueba que mal haría la entidad en dar por hecho que estos sucesos ocurran y opta por pagar servicios completos sin que ellos hayan sucedido, para el caso, si el servicio de transporte llegase a ocurrir en términos dentro de una eventualidad, lo correcto es que se pague si sucede y ocurre, y no como es el caso que nos ocupa y que son objeto del detrimento, en el sentido que se paguen servicios que efectivamente no se prestaron.

Para el punto **“2.3. No se consideró el costo social de la presencia institucional”**, en tal sentido no entiende el equipo auditor por que la entidad argumenta y justifica bajo este criterio que el costo social de la presencia institucional se vería afectada bajo otro esquema de liquidación y facturación del servicio de transporte prestado, toda vez que se dispone de los recursos, la disponibilidad de los vehículos, el personal de funcionarios y las mujeres en situación vulnerable, por lo anterior, se garantiza de una manera objetiva y plena que todos los servicios misionales de la entidad se presten sin problema o contratiempos.

En el caso del punto **“2.4. No se consideró ni cuantificó el costo de los re-procesos”**, nuevamente se evidencia por parte de la entidad en un claro favorecimiento hacia el contratista y sus intereses comerciales particulares, toda vez que desconoce que bajo proceso de adjudicación, el contratista de entrada conocía los pormenores, obligaciones y exigencias técnicas para la ejecución y cumplimiento del contrato, y de entrada debía contar y disponer en los tiempos establecidos, los horarios predeterminados para el uso de los vehículos y contar con el personal idóneo para



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

su ejecución, así las cosas Líneas Premium SAS se obligó a cumplir con las exigencias y obligaciones del contrato, sin perjuicio que este tenga otras obligaciones contractuales con otros entes y que le impidan cumplir a cabalidad con lo obligado dentro del pacto contractual, es irresponsable pensar que el contratista por cumplir con otras obligaciones contractuales incumpla de manera desobligante las obligaciones que tiene con la SDMujer bajo la ejecución del presente contrato.

**“3. La comparación simple entre el costo de servicio mensual frente al servicio diario”**, en lo referido a este ítem, y bajo argumentos netamente objetivos es válido pensar que bajo la tarifa expuesta en la cláusula quinta del contrato en donde se refleja notoriamente los costos de los servicios de transporte terrestre no existe argumento alguno que contradiga lo dicho por la entidad en su respuesta al informe preliminar, cosa distinta fue lo que realizó el contratista al momento de realizar la liquidación del servicio prestado, donde no utiliza los valores de las tarifas diarias expuestas en las cláusulas del contrato sino que realiza un recalcule aritmético consistente en tomar el valor de la tarifa mensual de los vehículos y dividirlo entre 30, de esta manera obtiene el valor tarifa día, tal cual se expuso en el punto 1 de este análisis, tarifa que es el sustento para el cálculo del valor del detrimento patrimonial.

**“4. El concepto de servicios prestados”**, para este caso, tal cual se evidencia en la cláusula quinta del contrato en donde se refiere que: *“LA SECRETARÍA, pagará AL CONTRATISTA por los servicios efectivamente prestados mensualmente, de acuerdo con los valores ofertados en la subasta que son los que se determinan a continuación (...)”*, ahora bien bajo esta cláusula, mal haría la entidad en pagar por un servicio que efectiva y realmente no fue prestado por el contratista, además, no entiende el equipo auditor como la entidad siembra sus argumentos en las circunstancias eventuales y contingentes para disfrazar su favorecimiento hacia los intereses comerciales del contratista, toda vez que resulta muy fácil en caso que las eventualidades ocurran, que como se sabe son excepcionales en tal caso se solicite el servicio solo en ese momento, y no se dé por sentado que estas van a ocurrir y se pague por ellas aunque efectivamente no hayan sucedido y por ende no den pie a usar realmente el servicio.

Por otro lado es contraria la postura que asume la entidad y al mismo tiempo le da la razón inequívoca al equipo auditor, en el sentido de que mal hace la entidad en asumir y pagar el servicio mensual a sabiendas que no tiene certeza que este se usará todos y cada uno de los días de cada mes, por ende se hace necesario solo en aquellos casos que surjan eventualidades y contingencias se pague y liquide por ellos, pues de una manera errada no se puede asumir que todos los meses ocurrirán estas situaciones o eventualidades, y tal cual lo refiere la entidad la realidad es muy distinta, por ende este equipo auditor una vez más resalta que en detrimento de los



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

intereses de la entidad no se puede pagar al contratista por los servicios que no prestò, simplemente por el simple hecho de tener disponibilidad de los vehículos.

Por último, en lo concerniente al punto **“5. *La inexistencia del detrimento patrimonial*”**, es dable aclarar que no es una postura objetiva del Ente de Control Fiscal asumir que el contratista debe prestar el servicio todos y cada uno de los días de cada mes, no obstante se infiere que si la entidad pactó pagar el servicio a modalidad tarifa mensual es porque esta asumiría que el servicio se preste efectivamente, pues de otra forma sería mal intencionado pensar que la entidad pagara a todo costo y a tarifa mensual solo por tener la disponibilidad de un servicio, sin la prestación real y efectiva del servicio, por lo anterior es correcto y económicamente acertado pagar por los servicios que real y efectivamente se presten, sin detrimento de los intereses de los recursos de la entidad.

Ahora bien, no entiende el equipo auditor como la entidad desacierta en sus argumentos desinteresados y desproporcionados en cuidar los intereses particulares y comerciales del contratista en detrimento de sus propios recursos, así se evidencia cuando asegura que paga tarifas mensuales plenas a sabiendas que no se prestó el servicio efectiva y realmente, así lo dice cuando afirma:

*“(...) la tabla elaborada para estimar el detrimento inicia con todos los servicios mensuales efectivamente prestados sobre la base facturada (30 días) y erróneamente los compara con los días de prestación. Como resulta apenas natural, aunque la entidad contó con la disponibilidad y prestación efectiva de los servicios mensuales, estos no fueron utilizados durante los 30 días del mes.(...)”*

Las causas y los efectos de los hechos evidenciados se resumen en las irregularidades presentadas en la liquidación y pago en servicios de transporte terrestre por días no prestados efectivamente, vulnerando así el principio de economía que rige la actividad contractual de la SDMujer; por tal razón la facturación de días no prestados, conforme lo expuesto se evidencia un detrimento en cuantía de \$74.661.590 por los doscientos treinta y seis (236) días facturados sin la prestación efectiva de los servicios (ver Cuadro No. 10 **“SERVICIOS LIQUIDADOS Y FACTURADOS VS SERVICIOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS”**) bajo la ejecución del contrato 355 de 2019 y las debilidades presentadas en el proceso de planeación y supervisión del contrato.

Las situaciones anteriormente descritas permiten evidenciar que la gestión fiscal es ineficiente y antieconómica al no realizar la respectiva supervisión en cuanto a los servicios reales y efectivamente prestados, con todo esto se trasgrede lo estipulado y pactado en los numerales 1, 3, 6, 19, 24 y 25 del literal b. correspondientes a las obligaciones del contratista, el párrafo primero de la cláusula quinta y la cláusula séptima de las Cláusulas Adicionales del contrato, el numeral 3 del artículo 26 de la



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Ley 80 de 1993 y artículo 2 de la Ley 87 de 1993, evidenciándose un daño patrimonial según lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 126 del Decreto Presidencial 403 de 2020.

Teniendo en cuenta que los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación formulada, se ratifica un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en cuantía de \$74.661.590 por realizar pagos sin la debida prestación efectiva del servicio de transporte terrestre requerido por la SDMujer bajo el contrato 355 de 2019 y las debilidades presentadas en el proceso de planeación y supervisión del contrato.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	4	N.A	3.3.1 3.3.4 3.3.5 3.3.6
DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.3.5 3.3.6
PENALES	0	N.A	N.A
FISCALES	1	\$74.661.590	3.3.6

N.A: No aplica