

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER – SDMujer

AUDITORIA DE DESEMPEÑO
CASAS REFUGIO

CÓDIGO DE AUDITORIA 31

Vigencia 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTORIAL EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, Octubre de 2018

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá D.C.

ANDRÉS CASTRO FRANCO
Contralor Auxiliar

ANGELA BEATRÍZ ROJAS PINTO
Director Sectorial

PAULA ANDREA PUENTES GUEVARA
Asesor

Equipo de Auditoría:

| | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| Juan Guillermo Salazar Arboleda | Gerente 039-1 |
| Patricia Benítez Peñalosa | Profesional Especializado 222-07 |
| Héctor Ignacio Romero Castro | Profesional Especializado 222-07 |
| Myriam Céspedes Moreno | Profesional Universitario 219-03 |
| Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo | Profesional Universitario 219-03 |
| Zoraida Evelina Rojas Rojas | Profesional Universitario 219-03 |

Apoyo:

Angela Marcela Mesa Avellaneda
Contratista

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | CARTA DE CONCLUSIONES..... | 4 |
| 2 | ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA | 7 |
| 3 | RESULTADOS DE LA AUDITORÍA:..... | 8 |
| 3.1 | RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA | 8 |
| 3.1.1 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión e incumplimiento de obligaciones del contrato 259 de 2017 respecto al equipo de talento humano | 9 |
| 3.1.2 | Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por valor de \$20.906.667 generados por pagos de tres (3) profesionales que fueron trasladadas del equipo adicional quienes de acuerdo con la oferta no generarían costos para la SDMUJER, al equipo base y que no fueron reemplazadas oportunamente..... | 22 |
| 3.1.3 | Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por valor de \$77.805.589 al realizar indebidamente pagos por concepto de Administración e Imprevistos AIU contrato de prestación de servicios No. 237 de 2017, sin tener estudios claros, serios y técnicos durante la planeación del proceso, que definieran el reconocimiento y los ítems que se pagarían por AIU, conforme al tipo de negocio jurídico celebrado. | 35 |
| 4 | OTROS RESULTADOS..... | 66 |
| 4.1 | DPC..... | 66 |
| 4.1.1 | Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia de la supervisión en la liquidación del contrato 374/13 sin cumplimiento de requisitos. | 67 |
| 5 | CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO . | 69 |

1 CARTA DE CONCLUSIONES.

Auditoría código 31

Bogotá, D.C.

Doctora

ANGELA BEATRÍZ ANZOLA DE TORO

Secretaria Distrital de la Mujer

Secretaría Distrital de la Mujer

Av. EL Dorado Calle 26 No. 69 76 Torre 1 Piso 9

Código Postal 111071

Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño Código 31

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 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión respecto a la ejecución de los contratos vigencia 2017, mediante los cuales funcionan las casas refugio. Adicionalmente el contrato 312 de 2017 y con ocasión del DPC 1206 de 2018, con radicado 1-2018-17220 del 8 de agosto de 2018, se evaluaron los contratos 374 de 2013 y el 521 de 2015.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el

cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, a los contratos: 237, 255 y 259 de 2017, para el funcionamiento de las cinco (5) casas refugio que administra la SDMujer, de los que se evaluó los rubros: AIU, alimentación servida y talento humano, respectivamente; así mismo, los contratos 312 de 2017, cuyo objeto está relacionado con apoyo logístico de las actividades de la SDMujer y el 374 de 2013, mediante el cual se pretendió diseñar e implementar el observatorio distrital de mujeres y equidad de género (en atención al DPC con radicado 1-2018-17220 del 8 de agosto de 2018); conceptúa que la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer durante la vigencia 2017, atendió parcialmente los principios de eficiencia, eficacia y economía; no obstante, dadas las falencias en la planeación del proceso contractual SDMUJER-SALH-001-2017, deficiencias de supervisión y correcta ejecución de las obligaciones contractuales - casas refugio, falencias en la verificación de la entrega final contrato 374 de 2013; se formulan las observaciones que figuran en el acápite Resultados de la Auditoría del presente informe.

Así mismo, en cuanto al control fiscal interno y respecto a las temáticas auditadas, se encontraron falencias al evidenciarse que en la ejecución de los contratos no se aplican los procedimientos establecidos en los documentos contractuales, así mismo, se detectaron debilidades en términos de oportunidad y calidad en los controles que se deben ejercer sobre la ejecución de los mismos.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

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

Atentamente,

ÁNGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Directora Técnica Sector Equidad y Género

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

2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

De conformidad con el objetivo general de la Auditoría Desempeño código 31 se evaluó la gestión fiscal de la SDMujer año 2017, respecto a los contratos de prestación de servicios Nos. 237, 255 y 259 de 2017, mediante los cuales se encuentran en funcionamiento las 5 casas refugio que administra la SDMujer. Específicamente del contrato 237 se evaluó Gastos de Administración, del 255 se auditó alimentación servida y del contrato 259, el talento humano. Finalmente, se evaluó el contrato 312 de 2017 y los contratos Nos. 374 de 2013 y el 521 de 2015, con ocasión del DPC con radicado de la Contraloría 1-2018-17220 del 8 de agosto de 2018.

CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATACION

Cifras en Pesos

| No. Contrato | Año | No. Proyecto | Objeto | Valor en Pesos 2017 |
|--------------|------|--------------|---|---------------------|
| 259 | 2017 | 1068 | <i>Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”</i> | 3.090.286.524 |
| 255 | | | <i>Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”</i> | 1.030.095.508 |
| 237 | | | <i>Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”</i> | 1.166.557.067 |
| 374 | 2013 | 932 | <i>Diseñar e implementar el observatorio distrital de mujeres y equidad de género y el sistema de información seguimiento y evaluación de la política pública de mujeres y equidad de género</i> | 250.000.000 |
| 312 | 2017 | 1067 | <i>Prestar los servicios de apoyo logístico para atender las actividades misionales y/o de apoyo que adelante la Secretaría Distrital de Mujer en cumplimiento de sus funciones de conformidad con el anexo técnico y la oferta presentada por el contratista</i> | 136.146.000 |

Fuente: Contratos 259, 255, 237 y 312 de 2017 y 374 de 2013

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA:

3.1 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

| | |
|-------------------------|--|
| No. Contrato No: | 259 de 2017 |
| Tipología: | Prestación de servicios |
| Modalidad de Selección: | Selección Abreviada No. SDMUJER-SALH-001-2017. |
| Objeto | <i>“Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia”.</i> |
| Rubro: | Proyecto de Inversión 1068 <i>“Bogotá Territorio Seguro y sin Violencia contra las Mujeres”</i> |
| Fecha de suscripción: | 24 de abril de 2017 |
| Fecha de inicio: | 27 de abril de 2017 |
| Contratista: | Unión Temporal Fundesol – Ibero |
| Valor total: | \$10.506.974.178 |
| Valor vigencia 2017 | \$3.090.286.524 |
| Plazo: | Desde la fecha de inicio hasta el 31 de diciembre de 2019 o hasta agotar recursos. |

Mediante este contrato, se encuentran en funcionamiento tres (3) de las cinco (5) casas refugio que tiene a cargo la SDMujer actualmente. María Cano, Cacica Gaitana y 1448.

Es de precisar que la evaluación de este contrato se centró en el ítem Talento Humano vigencia 2017; por tanto el análisis de los demás rubros, será objeto de revisión en actuaciones posteriores, dejando claridad que a la fecha de esta auditoría se han revisado los siguientes aspectos del contrato en comentario: etapa precontractual (auditoría de desempeño código 207-2017) y pago del AIU (auditoría de regularidad código 30-2018).

De conformidad con el anexo de requerimientos técnicos del proceso de selección abreviada SDMujer-SALH-001-2017, la estructura de costos contempló el ítem Talento Humano conformado por 22 personas por cada casa refugio: 1 coordinadora administrativa, 1 coordinadora técnica, 1 técnica de apoyo administrativo, 2 psicólogas, 2 trabajadoras sociales, 2 abogadas, 1 pedagoga, 2 tecnólogas o técnicas profesionales en licenciatura en psicopedagogía, 1 enfermera, 3 auxiliares de enfermería, 1 nutricionista, 3 operarias de cocina y 2 operarias de servicios generales.

Adicionalmente, en la adenda 3 del proceso de selección, se determinó como uno de los aspectos que otorgaría puntos, en el factor de calidad del servicio, el ofrecimiento de un grupo adicional de profesionales, quienes no generarían costo alguno para la SDMujer, las propuestas presentadas por el contratista Unión Temporal Fundesol Ibero, obtuvieron el 100% de calificación; por tanto, se les asignó 300 puntos, al ofrecer 4 profesionales adicionales a las contempladas en la estructura de costos.

Es menester señalar que para efectos de la presente auditoria, en adelante se denominará “equipo base” al talento humano de la casa refugio que hizo parte de la estructura de costos y que en tal sentido se erogan recursos por sus honorarios; y “equipo adicional” al talento humano que ofertó el contratista como un plus y con el objeto de obtener puntajes dentro del factor de calidad del servicio y que a la postre no generaría ningún costo para la entidad. Igualmente se debe dejar claridad que en el presente informe se omiten las identidades (nombres y apellidos) de las profesionales respecto de las cuales se hace referencia, por razones de la reserva y seguridad que se debe tener con todos los aspectos relacionados con la atención a las víctimas y el funcionamiento de los lugares de acogida.

3.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión e incumplimiento de obligaciones del contrato 259 de 2017 respecto al equipo de talento humano

Caso 1 Talento Humano Equipo Adicional

El Equipo Auditor, en cumplimiento de la Auditoría de Desempeño realizada a la gestión fiscal de la vigencia 2017, y de acuerdo con la adenda 3 de la selección abreviada SDMUJER-SALH-001-2017 y estructura de costos establecida en el anexo de requerimientos técnicos del contrato 259 de 2017, evaluó el rubro de talento humano, encontrando lo siguiente:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En la adenda 3 se estableció en el factor calidad del servicio la asignación de 300 puntos para el criterio Profesionales adicionales a los contemplados en el anexo de requerimientos técnicos, quienes no generarían costo adicional para la SDMujer. La puntuación otorgada fue la siguiente:

- (1) Profesional en derecho (75 puntos)
- (2) Profesional en Pedagogía (75 puntos)
- (3) Profesional en Nutrición (75 puntos)
- (4) Profesional en Psicología (75 puntos)

Igualmente, se definió que la presentación de las hojas de vida y sus soportes académicos y de experiencia de los profesionales adicionales a los solicitados en el anexo de requerimientos técnicos, se tendría en cuenta los requisitos contemplados en el mismo documento técnico.

En el consolidado de requisitos habilitantes y asignación de puntajes publicado en el SECOP el 7 de abril de 2017, se evidenció que en el criterio Profesionales adicionales, las propuestas 7, 8 y 9 presentadas por Unión Temporal Fundesol-Ibero obtuvieron el máximo puntaje es decir 300 puntos, factor que contribuyó para que se le adjudicaran 3 casas refugio, de acuerdo con lo establecido en la resolución 0124 de 10 de abril de 2017.

La evaluación de las hojas de vida incluidas en las propuestas realizada por la SDMujer correspondiente al criterio profesionales adicionales o equipo adicional se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS HOJAS DE VIDA
FACTOR CALIDAD- EQUIPO ADICIONAL
SELECCIÓN ABREVIADA SDMUJER-SALH-001-2017

| No. | Perfil | Puntaje obtenido por perfil | Propuesta | Casa refugio asignada | Total puntaje obtenido por casa |
|-----|---------------------------|-----------------------------|-----------|-----------------------|---------------------------------|
| 1 | Profesional en Derecho | 75 | 7 | Cacica Gaitana | 300 |
| 2 | Profesional en Pedagogía | 75 | | | |
| 3 | Profesional en Nutrición | 75 | | | |
| 4 | Profesional en Psicología | 75 | | | |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| No. | Perfil | Puntaje obtenido por perfil | Propuesta | Casa refugio asignada | Total puntaje obtenido por casa |
|-----|---------------------------|-----------------------------|-----------|-----------------------|---------------------------------|
| 5 | Profesional en Derecho | 75 | 8 | 1448 | 300 |
| 6 | Profesional en Pedagogía | 75 | | | |
| 7 | Profesional en Nutrición | 75 | | | |
| 8 | Profesional en Psicología | 75 | | | |
| 9 | Profesional en Derecho | 75 | 9 | María Cano | 300 |
| 10 | Profesional en Pedagogía | 75 | | | |
| 11 | Profesional en Nutrición | 75 | | | |
| 12 | Profesional en Psicología | 75 | | | |

Fuente: Carpetas selección abreviada SDMUJER-SALH-001-2017

En la ejecución del contrato se evidenció:

1. Del equipo adicional de talento humano ofrecido inicialmente por el contratista “sin costo alguno para la entidad” y validado por la SDMujer, solo se contrató una (1) persona correspondiente a la profesional en Psicología de la casa refugio María Cano, no obstante, pese a que dicha profesional en la propuesta fue incluida en el equipo adicional, desde que inició a funcionar la casa, pasó a ser parte del equipo base (estructura de costos).

Análisis de la Respuesta: No se aceptan los argumentos de la Secretaría. La Entidad señala: “Las profesionales adicionales fueron proyectadas con el fin de, entre otras, suplir posibles ausencias de las profesionales de base, lo que quiere decir, que desde la etapa de planeación fueron previstas como un mecanismo de respaldo ante la posible falta de una de las integrantes del equipo base, el cual, a diferencia del equipo de profesionales adicionales, es vital para la prestación del servicio.”; no obstante el carácter de “suplentes”, no fue contemplado en ninguno de los documentos contractuales; no menciona este organismo de control que las profesionales adicionales sean la base para el funcionamiento de las casas refugio, más bien, que dichas profesionales se contemplaron como parte de la oferta del proponente que le permitió obtener el puntaje máximo en el factor calidad, por tanto, su gestión si incide de manera directa en la calidad de los servicios que se prestan en las CR.

Adicionalmente, en la respuesta la entidad presenta un cuadro que incluye profesionales de base y adicionales; sin embargo el reproche en este caso, está relacionado únicamente con las profesionales adicionales, como ejemplo se cita: que en fila 5 del cuadro, de la casa 1448, se relaciona una abogada que inició el 1 de septiembre de 2017, quien pertenece al equipo base, el cual no hace parte de la presente observación; así mismo, es claro para este organismo de control que la profesional adicional en derecho de la casa Cacica Gaitana fue contratada hasta el 25 de julio 2017 y no corresponde a la relacionada en el cuadro de la respuesta.

Se concluye que la entidad no dio respuesta al hecho que de los equipos adicionales (en total 12 profesionales), no se contrató ninguna de las profesionales contempladas en las propuestas del contratista, tan solo una de ellas se vinculó al equipo base. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

2. Efectuada la verificación de las fechas en que empezaron a funcionar las tres (3) CR¹ operadas por Fundesol Ibero (CR- Cacica Gaitana 18 de mayo de 2017, CR 1488, 3 de mayo de 2017 y CR María Cano 9 de mayo de 2017), y la fechas de contratación del personal del equipo adicional de cada casa, se estableció que transcurrieron varios días, para que las profesionales fueran contratadas; por ejemplo, en la Casa María Cano para el año 2017, no se contrató profesional en nutrición, lo que ocurrió solo hasta el 12 de marzo de 2018, es decir trascurrieron 307 días para ser contratada; la profesional en Derecho de la casa 1448, fue contratada 173 días después de iniciado el funcionamiento y en la Cacica Gaitana la profesional en Nutrición, fue contratada 124 días después de entrar en operación.

CUADRO 3
EQUIPO ADICIONAL DE TALENTO HUMANO CONTRATADO POR FUNDESOL- IBERO
AÑO 2017

| No. | Profesión (Perfil) | Casa Refugio | Fecha Inicio Actividades Casa Refugio contrato 259 de 2017 | Número de días en los que se debió prestar el servicio a 31/12/2017 | Primera Fecha de contratación personal adicional talento humano | Validación hoja de vida (Concepto Técnico) | Número de días que no se prestó servicio | Porcentaje de tiempo que no se prestó servicio por perfil | Porcentaje promedio en días que no se prestó el servicio por casa |
|-----|------------------------|----------------|--|---|---|--|--|---|---|
| 1 | Profesional en Derecho | Cacica Gaitana | 18/05/2017 | 227 | 25/07/2017 | Sin concepto | 68 | 30% | 38% |

¹ CR: casa refugio

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| No. | Profesión (Perfil) | Casa Refugio | Fecha Inicio Actividades Casa Refugio contrato 259 de 2017 | Número de días en los que se debió prestar el servicio a 31/12/2017 | Primera Fecha de contratación personal adicional talento humano | Validación hoja de vida (Concepto Técnico) | Número de días que no se prestó servicio | Porcentaje de tiempo que no se prestó servicio por perfil | Porcentaje promedio en días que no se prestó el servicio por casa |
|-----|---------------------------|----------------|--|---|---|--|--|---|---|
| 2 | Profesional en Pedagogía | Cacica Gaitana | 18/05/2017 | 227 | 01/07/2017 | Concepto sin firma ni fecha | 44 | 19% | |
| 3 | Profesional en Nutrición | Cacica Gaitana | 18/05/2017 | 227 | 19/09/2017 | Sin concepto | 124 | 55% | |
| 4 | Profesional en Psicología | Cacica Gaitana | 18/05/2017 | 227 | 01/09/2017 | Sin concepto | 106 | 47% | |
| 5 | Profesional en Derecho | 1448 | 03/05/2017 | 242 | 23/10/2017 | Correo electrónico | 173 | 71% | |
| 6 | Profesional en Pedagogía | 1448 | 03/05/2017 | 242 | 15/09/2017 | Concepto sin firma ni fecha | 135 | 56% | 46% |
| 7 | Profesional en Nutrición | 1448 | 03/05/2017 | 242 | 08/08/2017 | Sin concepto | 97 | 40% | |
| 8 | Profesional en Psicología | 1448 | 03/05/2017 | 242 | 09/06/2017 | Sin concepto | 37 | 15% | |
| 9 | Profesional en Derecho | María Cano | 09/05/2017 | 236 | 04/09/2017 | Sin concepto | 118 | 50% | 57% |
| 10 | Profesional en Pedagogía | María Cano | 09/05/2017 | 236 | 03/08/2017 | Correo electrónico | 86 | 36% | |
| 11 | Profesional en Nutrición | María Cano | 09/05/2017 | 236 | 12/03/2018 | Sin concepto | 307 | 130% | |
| 12 | Profesional en Psicología | María Cano | 09/05/2017 | 236 | 11/08/2017 | Concepto sin firma ni fecha | 94 | 40% | |

Fuente: Actas de visita Nos. 1 y 2 del 10 y 11 de septiembre de 2018, respectivamente y comunicaciones con radicado de la SDMujer 1-2018- 003786 del 3 de septiembre de 2018 y 1-2018-003836 del 6 de septiembre de 2018.

Teniendo en cuenta que el número de días que funcionó cada casa durante el año 2017, (desde la fecha de inicio de operación hasta el 31 de diciembre), fue: 227 días para la Cacica Gaitana; 242 casa 1448 y 236 María Cano; se concluye que en promedio, por casa, no se prestó el servicio de las profesionales adicionales, en un 38%, 46% y 57%, respectivamente.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta de la SDMujer. El ejercicio efectuado por este organismo de control se basó en la información suministrada por la entidad, específicamente la fecha de suscripción de los contratos de prestación de servicios suscritos por la UT Fundesol Ibero, se extrajo de los contratos, igualmente, las fechas en que inició el funcionamiento de cada CR fueron suministradas por la SDMujer; así las cosas, las diferencias anotadas por el organismo de control son las reales sin que haya lugar a ser refutadas, más aún cuando las profesionales relacionadas en la respuesta de la entidad pertenecen al equipo base y no al adicional, siendo este último el objeto del reproche. Así mismo, la última profesional relacionada en la casa 1448, de acuerdo con la información suministrada por la SDMujer, (Actas de visita Nos. 1 y 2 del 10 y 11 de septiembre de 2018, respectivamente y comunicaciones con radicado de la SDMujer 1-2018-003786 del 3 de septiembre de 2018 y 1-2018-003836 del 6 de septiembre de 2018), no figura como parte del equipo adicional.

La entidad menciona que adjunta 10 conceptos de diez abogadas, lo que resulta incoherente por cuanto se reitera que el sentido de la observación son las profesionales adicionales, siendo 1 abogada por casa, en total 3 abogadas y en la observación se hace alusión que siete profesionales en total, de las 12 (4 por casa), no presentaron concepto.

Finalmente se evidencia que la Entidad no dio respuesta respecto a la demora en la contratación del personal del equipo adicional, circunstancia que afecta la calidad en la prestación de los servicios de las CR. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3. De acuerdo con la información suministrada por la SDMujer, para el año 2017, a efectos de conformar el equipo adicional de talento humano; se evidenció que siete (7) hojas de vida de las 12 prometidas, porcentualmente el 58%; no cuentan con el concepto técnico emitido por la supervisión del contrato, mecanismo de validación, mediante el cual da cuenta del cumplimiento del perfil y experiencia, establecidos en el anexo de requerimiento técnico del contrato. Cabe mencionar que verificada la Hoja de Vida de la profesional en Derecho de la casa Cacica Gaitana, contratada el 5 de agosto de 2017, este organismo de control pudo detectar que no cumple con los requisitos de experiencia señalados en el anexo técnico.

Análisis de la Respuesta: La entidad no refuta lo observado por la Contraloría y es claro que la SDmujer no emitió concepto de viabilidad de siete de las 12 hojas de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

vida de las profesionales adicionales; por tanto este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

4. En cuanto a los informes de actividades de las profesionales del equipo adicional se encontró: 1) al no establecerse como obligación que estos informes fueran avalados por la supervisión de la SDMujer, se dificulta el seguimiento del cumplimiento de las actividades a cargo de estas contratistas y el de las mujeres atendidas por ellas. Con lo que se puede concluir que el contratista se certifica o avala a él mismo. 2). En las carpetas que dan cuenta de la ejecución del contrato No. 259 de 2017, no se incorporan los informes de actividades de las profesionales de los equipos adicionales de las casas refugio, pese a lo establecido en el numeral 1 de las obligaciones generales a cargo del contratista, que a la letra señala: *“Entregar a la supervisión los documentos elaborados en cumplimiento de las obligaciones contractuales y archivos a su cargo, organizados, rotulados y almacenados, atendiendo los estándares y directrices de gestión documental, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades. (Artículo 15 de la Ley 594 de 2000), así como los informes requeridos sobre las actividades realizadas durante la ejecución del mismo”*.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta de la SDMujer. En primer lugar la entidad señala: *“Para efectos de su vinculación, el equipo técnico de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la justicia y dentro del ejercicio de apoyo a la supervisión, analiza y valida el cumplimiento de los requisitos, que son los mismos a los contemplados en el anexo de requerimientos técnicos para las profesionales de base; no obstante, la verificación del cumplimiento de las acciones a cargo del personal adicional, están en cabeza exclusivamente del contratista.”* Subrayado fuera de texto.

No es de recibo que la entidad ratifique que la verificación del cumplimiento de las acciones a cargo de las profesionales adicionales está en cabeza del contratista, pues si bien este deber no se estipuló en el contrato, si le asiste a la supervisión de la SDMujer, la necesidad de verificar cómo se prestan los servicios a las mujeres y su núcleo familiar y en ese cómo, es necesario retomar y verificar la gestión de las personas que prestan sus servicios en cada casa, incluidas las profesionales adicionales.

Ahora bien, se reitera lo establecido en el numeral 1 de las *obligaciones generales a cargo del contratista*: *“Entregar a la supervisión los documentos elaborados en cumplimiento de las obligaciones contractuales y archivos a su cargo, organizados, rotulados y almacenados, atendiendo los estándares y directrices de gestión documental, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades. (Artículo 15 de la Ley 594 de 2000), así como los informes requeridos sobre las actividades realizadas durante la ejecución del mismo”*.

Esta obligación no exceptúa documentación alguna y por el contrario incluye toda la documentación que da cuenta de la ejecución del contrato. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

5. Se evidenció demora en la puesta en funcionamiento de las tres casas, pues no obstante, el contrato de prestación de servicios con la Unión Temporal Fundesol Ibero es de 24 de abril y el 27 de abril de 2017, se suscribió acta de inicio, la casa **1448** empezó a funcionar el 3 de mayo, **María Cano** el 9 de mayo, y **Cacica Gaitana** el 18 de mayo de 2017. Este organismo de control cursó solicitud de explicaciones respecto a la gestión adelantada por la SDMujer, en cuanto a la demora en el inicio del funcionamiento de las casas, a lo que la entidad respondió que cursó comunicaciones al contratista donde advirtió posible apertura de declaratoria de incumplimiento. La primera del 8 de mayo de 2017, con radicado 2-2017-02295 donde la Secretaría señaló que a esa fecha, tan solo se encontraba operando una casa y se había vinculado a un grupo de trabajo, comunicación que fue atendida un mes después, es decir el 12 de junio de 2017 y el oficio del 15 de junio de 2017, con radicado 2-2017-03178 donde nuevamente la SDMujer mencionó que el contratista incumplía sus obligaciones, de la cual se obtuvo respuesta, el 26 de julio de 2017, (un mes y diez días después).

Como se evidencia, el contratista no solo da respuesta tardía a los requerimientos cursados por la supervisión, además no cumplió las obligaciones con la oportunidad establecida en los documentos contractuales, de aspectos tan determinantes como lo son la conformación de los equipos de trabajo y la consecución de las casas para albergar a las mujeres y su núcleo familiar, a tal punto que este Equipo Auditor, pudo evidenciar que la demora en la puesta en funcionamiento, específicamente de la casa 1448, generó entre otros aspectos, que otro contratista, la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos étnicos y Culturales-MULTIETNIAS, tuviera que prestar los servicios a las mujeres víctimas del conflicto armado, durante los períodos: 22 al 30 de abril y 1 al 4 de mayo, servicios que fueron cancelados con cargo al presupuesto del contrato No. 237 de 2017, (mediante el cual funciona la casa refugio Artemisa) y que fueron cancelados con la orden de pago No. 2808 del 22 de noviembre de 2017, con la que la SDMujer pagó el valor del funcionamiento de la CR Artemisa por \$134.886.723 y los servicios prestados en la casa Violeta por \$45.402.568, para un total de \$180.289.290, al cual se le descontó la suma de \$5.003.656 por concepto de IVA; por tanto, el valor de la orden de pago

fue de \$175.285.634. Situación que se soporta en los documentos contenidos en las carpetas del contrato 237 de 2017 y que será objeto de estudio por parte de este organismo de control, en una próxima actuación fiscal.

Por otra parte, pese a los requerimientos cursados por la SDMujer, que ya fueron mencionados, en lo que respecta a la conformación de los dos equipos de trabajo base y adicional, objeto de la presente auditoría, se concluye que los controles ejercidos por la SDMujer desde el inicio del contrato, han sido débiles y aún en plena ejecución se observa que no se vincula la totalidad de las profesionales adicionales en las casas refugio, frente a lo cual no se evidencia requerimiento alguno por parte de la supervisión, situación que incide en la calidad de los servicios que se prestan en dichas casas.

En lo que respecta a las acciones de la entidad para asegurar el cumplimiento de lo acordado por el contratista, tampoco se evidencia ninguna actuación encaminada por ejemplo a hacer efectiva la póliza de seriedad de la oferta o cualquier otra garantía o multa que en ejercicio de las atribuciones legales tuviese la administración para asegurar el cumplimiento del contrato 259, lo que se observa es que desde el inicio del contrato la Unión Temporal Fundesol-Ibero ha incumplido algunos compromisos que hacen parte del acuerdo de voluntades.

Análisis de la Respuesta: La SDMujer no da respuesta a la demora en la puesta en funcionamiento de las tres casas, refugio administradas por la UT Fundesol Ibero y se reitera que este Equipo Auditor, pudo evidenciar que la demora en la puesta en funcionamiento, específicamente de la casa 1448, generó entre otros aspectos, que la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos étnicos y Culturales- MULTIETNIAS, tuviera que prestar los servicios a las mujeres víctimas del conflicto armado, durante los períodos: 22 al 30 de abril y 1 al 4 de mayo, servicios que fueron cancelados con cargo al presupuesto del contrato No. 237 de 2017, (mediante el cual funciona la casa refugio Artemisa). Situación que se soporta en los documentos contenidos en las carpetas del contrato 237 de 2017 y que será objeto de estudio por parte de este organismo de control, en una próxima actuación fiscal. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

6. Al constatar los contratos mediante los cuales el contratista vincula al personal base y adicional de las casas refugio, se evidenció que mediante

suscripción de otrosí modificadorio se han formalizado cambios de auxiliar administrativo a profesional administrativo y de auxiliar en pedagogía a profesional; lo que no es procedente por cuanto es claro que esta modificación implica el cambio de obligaciones y de objeto contractual por tanto, la suscripción de un nuevo contrato y no un simple otrosí, situación esta, también inadvertida por la supervisión del contrato.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta de la SDMujer no se trata de establecer un esquema contractual, por cuanto éste ya existe, se trata de formalizar en forma debida independientemente del contexto privado o público, aspectos tan relevantes como el objeto contractual, las obligaciones y el valor del contrato; aspectos que difieren entre un contrato de prestación de servicios para un cargo de auxiliar administrativo a otro para un cargo de profesional, labor adicional al deber de verificación de los perfiles de las hojas de vida. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Caso 2 Talento Humano Equipo Base- Estructura de costos

Teniendo en cuenta lo establecido en el Plan de Trabajo de esta auditoría de desempeño, se evaluó el ítem Talento Humano revisando las órdenes de pago mensuales de los profesionales asignados a las Casas Refugio en virtud del contrato No. 259 de 2017: María Cano, Cacica Gaitana y Ley 1448 de 2011 víctimas de conflicto armado; seleccionando los cargos de los siguientes profesionales: 2 sicólogas, 2 trabajadoras sociales, 2 abogadas, 1 pedagoga, 1 enfermera y 1 nutricionista; en total 9 cargos, por cada una de las tres casas; lo que arroja un total de 27 contratos de prestación de servicios, evaluados, más los que se celebraron en razón a la rotación de contratistas por los retiros y nuevas vinculaciones.

1. La entidad dejó la aprobación de los informes de actividades, es decir de la gestión adelantada por el equipo base, a cargo de la coordinadora técnica contratada por la Unión Temporal, sin que la supervisión del contrato ejerza control directo sobre dicho equipo, profesionales cuyos honorarios provienen de los recursos de la SDMujer.

En el numeral 17 del punto 5.2 del anexo de requerimientos técnicos se encuentran las actividades a desarrollar por parte de la coordinadora técnica, donde se estableció: *“Revisar y aprobar los informes de actividades de las profesionales del equipo de atención psicosocial.”* resaltándose que como en el caso de las profesionales adicionales, en esta labor no interviene la supervisión del

contrato No. 259 de 2017, lo que permite concluir que se dejó en manos del contratista es decir de la Unión Temporal Fundesol Ibero la labor de aprobar la gestión del personal por él contratado, limitándose la supervisión a avalar lo certificado por el contratista. Circunstancia que conlleva a que se presente dificultad en la constatación del cumplimiento de las actividades a cargo de dichas contratistas y en la obtención de toda la información que da cuenta de la ejecución de los contratos.

Situación que se constató con la revisión de las cuentas de cobro del talento humano, que hacen parte integral de las órdenes de pago de los meses de abril a diciembre de 2017, al evidenciarse que los informes mensuales y finales se encuentran firmados por la supervisora inmediata es decir por la coordinadora técnica de la CR, sin que hayan sido aprobados por la supervisión del contrato.

Al revisar los documentos soporte de las órdenes de pago de los meses de abril a diciembre de 2017, específicamente las cuentas de cobro del Talento Humano, se comprobó que, para el caso de las profesionales adscritas a las casas refugio, no se adjunta el formato preestablecido por la Secretaría Distrital de la Mujer para la Declaración Juramentada de ingresos mensuales, tal como se establece en el literal b. de los numerales 6.2 y 6.3 del Anexo de Requerimientos Técnicos, documento integral del Contrato 259 de 2017, objeto de esta Auditoría. Adicionalmente, ésta situación se verifica mediante acta de visita administrativa realizada el 27 de septiembre de 2018, en la que se preguntó la razón por la cual no se adjunta esa declaración a las cuentas de cobro, obteniendo como respuesta de la Coordinadora Administrativa de la Casa Refugio 1448 - víctimas de conflicto armado, *“(...) que si las pasan mensualmente, pero que son archivadas en las hojas de vida de cada una de las profesionales y personal en general, no las anexan a las cuentas de cobro. (...)”*; no obstante, esta situación fue corroborada al revisar las hojas de vida allegadas a esta Auditoría, encontrando que lo afirmado por la Coordinadora no es cierto por cuanto al verificar las hojas de vida, no figuran las declaraciones.

De otra parte, en el numeral 5. TALENTO HUMANO DE LA CASA REFUGIO del anexo de requerimientos técnicos, se estableció: *“(...) El equipo interdisciplinario que se relaciona a continuación, deberá tener Conocimientos en el manejo de herramientas informáticas de Microsoft Office (Word, Excel, Power Point) e Internet, correo electrónico (...)”*.

Verificadas las Hojas de vida, de las profesionales que laboran en las casas refugio, allegadas por la Secretaria Distrital de la Mujer, no se encuentra documento que acredite tal conocimiento.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Finalmente, se identificó que a las cuentas de cobro presentadas al momento del retiro de las profesionales de las casas refugio no se adjunta el informe final de actividades consolidado. Situación corroborada en el acta de visita administrativa de control fiscal realizada el día 27 de septiembre de 2018, en la cual allegan en CD archivos que contienen los informes consolidados de las actividades de las profesionales retiradas de las Casa durante la vigencia 2017, pero no fueron adjuntados a las cuentas de cobro del mes de su retiro definitivo.

Igualmente en la evaluación de las hojas de vida de equipo base se evidenció las siguientes inconsistencias:

No se presentan soportes relacionados con la seguridad social

No se anexa la hoja de vida de la profesional en trabajo social de la casa Cacica Gaitana contratada el 19/05/2017 y el concepto de aprobación figura con un número de cedula errado que corresponde a la otra profesional en trabajo social vinculada a la casa.

No existe concepto técnico de cinco (5) profesionales, el que debe ser emitido por la supervisión del contrato, mecanismo de validación, mediante el cual se da cuenta del cumplimiento del perfil y experiencia establecida en el anexo de requerimiento técnico, de las cuales tres (3) corresponden a Cacica Gaitana y dos (2) a la casa 1448: Las dos psicólogas y la pedagoga de la casa cacica Gaitana que fueron contratadas el 18 de mayo de 2017, la psicóloga de la casa 1448 contratada el 9 de junio de 2017 y la nutricionista vinculada el 8 de agosto de 2017.

Análisis de la Respuesta: La SDMujer no da respuesta a lo observado, en primer lugar no se pronuncia sobre la ausencia de soportes de afiliación y pago de seguridad social, sobre los conceptos técnicos que no se emitieron respecto a cinco profesionales del equipo base, tampoco menciona la exigencia en la presentación de informes finales, los que cobran importancia teniendo en cuenta la alta rotación de personal en cada CR y respecto a que la SDMujer dejó en manos del contratista la verificación de los informes de actividades del personal que labora en la CR, este organismo de control reitera que se debió ejercer supervisión directa sobre las actividades desarrolladas por el personal de la CR y no limitarse a chequear la lista de soportes del cumplimiento de actividades, que se anexa al Informe Mensual de Actividades Técnico Administrativo Financiero y Contable, de que trata el numeral 4.1 del Anexo de Requerimientos Técnicos. Finalmente, respecto a la declaración juramentada la entidad menciona que dichos documentos reposan en los expedientes a cargo de la Unión Temporal; no obstante, siendo éstos requisito para

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el pago, es necesario que se adjunten a las cuentas de cobro mensuales. En virtud de lo anterior, este aspecto se confirma como parte del presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Las situaciones detalladas anteriormente caso 1 y caso 2, tienen origen en debilidades en el ejercicio de la supervisión del contrato, lo que permite concluir la desatención y/o desconocimiento de lo establecido en el Manual de Contratación de la entidad, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, los literales a, b, d y e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; situaciones que afectaron la normal ejecución del contrato, al no verificarse que las hojas de vida del equipo adicional correspondieran al ofrecido en las propuestas, no exigirse la vinculación oportuna de las profesionales adicionales, afectándose la calidad del servicio en las casas, no validarse por parte de la supervisión los informes de las profesionales adicionales y que los mismos, no se incorporen en las carpetas del contrato No. 259 de 2017, no adelantarse una gestión efectiva para exigir celeridad en la puesta en funcionamiento de las casas, más si se tiene en cuenta que el acta de inicio del contrato es del 27 de abril de 2017; esto indica que pasaron 6, 12 y hasta 21 días para que entraran en funcionamiento y no formalizarse el cambio de cargo (auxiliar a profesional), con la suscripción de un nuevo contrato. Así mismo falencias en cuanto a la expedición del concepto técnico de la totalidad de las profesionales del equipo base, no exigencia de la totalidad de soportes para los pagos y que no se efectúe seguimiento directo de la gestión adelantada por las contratistas, por parte de la supervisión del contrato.

Situaciones originadas en la no aplicación de los procedimientos y no formulación e implementación de controles efectivos que permitan asegurar la normal ejecución del contrato. Falencias que generan riesgos en el cumplimiento del contrato y en la prestación de los servicios a las mujeres y su núcleo familiar, posible pérdida de recursos por las debilidades en el ejercicio de la supervisión, circunstancias que pueden ocasionar sanciones fiscales y disciplinarias. Lo anterior se hace aún más gravoso en tratándose de la atención a las mujeres víctimas de violencia o del conflicto armado, es decir se trata de una población vulnerable respecto de la cual el Estado tiene un inmenso compromiso.

Adicionalmente el talento humano de las casa refugio es per se la esencia de la función para materializar la razón de ser de las mismas, por cuanto su propósito principal es la atención y el bienestar de las mujeres con su núcleo familiar que se encuentran en una situación crítica de vulnerabilidad, es por ello que se espera de una entidad como la Secretaría de la Mujer, que haga una estricta verificación y revisión de las hojas de vida, en especial de las profesionales (psicóloga, abogada,

nutricionista y pedagoga), que pretende contratar el operador de la casa refugio, ya que si bien el funcionamiento de la casa está a cargo de éste, la función pública de atender y acoger a estas mujeres es parte de la misionalidad de la SDMujer.

De conformidad con lo señalado en el análisis de las respuestas a los casos 1 (seis aspectos) y 2 (1 aspecto), se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse y será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.1.2 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por valor de \$20.906.667 generados por pagos de tres (3) profesionales que fueron trasladadas del equipo adicional quienes de acuerdo con la oferta no generarían costos para la SDMUJER, al equipo base y que no fueron reemplazadas oportunamente.

Respecto al talento humano vinculado para el funcionamiento de las casas refugio, se puntualiza: En cada casa según el negocio jurídico estructurado, laboran dos grupos de trabajo; el primero es el contemplado en la estructura de costos-equipos base-, el cual se conforma de 22 personas, cuyos requisitos y honorarios se detallaron en el **anexo de requerimientos técnicos** y en las propuestas. El segundo es el grupo adicional integrado por cuatro (4) profesionales, atendiendo a lo establecido en la adenda No. 3 del proceso de selección, donde se señaló que este ofrecimiento daría lugar a que la SDMujer otorgara por cada profesional adicional al de la estructura de costos, 75 puntos llegando máximo a 300, por este concepto; profesionales que no generarían costo alguno para la entidad y que debían cumplir con los mismos requisitos contemplados en los documentos técnicos anteriormente mencionados.

Las propuestas de la Unión Temporal Fundesol Ibero (en el SECOP las Nos. 7, 8 y 9 que resultaron ganadoras, obtuvieron el puntaje máximo otorgado en cuanto a talento humano, dando lugar a la adjudicación del contrato de prestación de servicios No. 259 de 2017, mediante el cual operan tres casas refugio), contemplaron respecto al talento humano, cuatro (4) profesionales adicionales por casa: Abogada, nutricionista, psicóloga y pedagoga, cuyas hojas de vida fueron anexadas a las propuestas.

Con base en lo anterior y de acuerdo con los documentos contractuales, se concluye que en cada casa refugio deben laborar 26 personas: 22 del grupo base y 4 del grupo adicional, estas últimas sin costo alguno para la SDMujer y se destaca que las obligaciones contractuales son iguales tanto para el personal del equipo base

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

como para el adicional; por tanto, el desarrollo de las labores de los dos equipos, inciden en la atención de las personas acogidas en las casas refugio y por ende en la calidad de los servicios prestados.

Adicionalmente, es imperante citar el literal n de las obligaciones técnicas incluida en la cláusula segunda del contrato No. 259 de 2017, el cual estableció como obligación del contratista: “Garantizar el equipo de trabajo ofertado en la propuesta tanto el mínimo requerido, como el adicional objeto de ponderación de manera independiente por cada Casa Refugio adjudicada, el cual no podrá ser modificado sin previo consentimiento de La SECRETARÍA. En caso de modificación de algunos de los integrantes del equipo de trabajo, el nuevo integrante deberá de igual forma cumplir con todos los requerimientos exigidos por LA SECRETARÍA en el anexo de requerimientos técnicos, y demás documentos del proceso de selección.” (subrayado fuera de texto).

Así mismo, en el literal aa de las obligaciones técnicas del contrato, se señaló: *“Llevar a cabo la selección de personal en conjunto con LA SECRETARÍA y realizar la contratación del mismo garantizando el cumplimiento de los derechos laborales de dicho personal de acuerdo con la forma de contratación empelada. Así mismo, se debe garantizar por parte del contratista la permanencia del equipo profesional con los perfiles contenidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos durante todo el desarrollo del contrato. En caso de cambio de algún integrante del equipo de trabajo, el contratista deberá contar SIC la autorización previa de LA SECRETARÍA, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos establecidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos”.*

Efectuado el cruce de las profesionales de uno y otro grupo (talento humano base y talento humano adicional) y teniendo en cuenta los aspectos generales y las obligaciones contractuales en cuanto al talento humano ya señalados, respecto a la vigencia 2017, se evidenció:

CASO 1

La profesional en psicología vinculada desde el 9 de junio de 2017, al equipo adicional de la CR 1448 (sin costo alguno para la Secretaría), pasó a formar parte del equipo base de la misma casa (estructura de costos facturados mes a mes por el contratista y pagados por la entidad), desde el mes de noviembre, situación que generó erogación por parte de la SDMujer para cubrir los honorarios de dicha profesional correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2017, sin que en este lapso la Unión Temporal Fundesol Ibero atendiera la obligación de mantener el talento humano del equipo adicional, suscribiendo un nuevo contrato para reemplazar la profesional en sicología que fue trasladada, situación que afectó la prestación de los servicios de atención psicológica, requeridos por las personas albergadas en dicha casa y generó un daño al patrimonio distrital.

En acta de visita No. 2 efectuada el día 11 de septiembre de 2018, este organismo de control solicitó a las funcionarias de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia que ejercen la supervisión del contrato 259 de 2017, explicar por qué con cargo al presupuesto del contrato 259 de 2017, durante los meses de noviembre y diciembre de 2017, la profesional en psicología recibió honorarios, siendo parte del equipo adicional de la casa 1448; el día 12 de septiembre de 2018, la mencionada Dirección de la SDMujer, suministró copia del correo electrónico del 7 de noviembre de 2017, donde el contratista informa que esta profesional (psicóloga de equipo base) prestaría sus servicios en el equipo base de la casa refugio 1448, a partir del primero de noviembre de la misma vigencia.

Respecto a este caso, no solo se concluye el no cumplimiento de la obligación que le asiste al contratista de mantener el talento humano de base y adicional de las casas, sino que además deja advertir falta de cuidado en el manejo de los recursos públicos por cuanto la entidad, dejó en manos de Fundesol Ibero el traslado de la profesional del equipo adicional, cuyos honorarios, de acuerdo con la oferta y con los términos del contrato, son asumidos por el contratista, pasando a conformar el equipo base de la estructura de costos, con honorarios erogados por la SDMujer, encontrando que frente a este hecho, solo media la comunicación enviada por el contratista vía correo electrónico a la entidad, de fecha 7 de noviembre de 2017, informando la decisión de efectuar dicho traslado a partir del 1 de noviembre de 2017, sin que exista pronunciamiento, aprobación, consentimiento o autorización de la Secretaría, ni comunicación alguna cursada por la supervisión del contrato, para exigir al contratista el reemplazo inmediato y oportuno de la psicóloga del equipo adicional de la CR 1448, con el fin de asegurar la no afectación en la prestación de los servicios.

Verificada la información suministrada por la SDMujer mediante comunicación con radicado 2-2018-003836 del 6 de septiembre de 2018, se estableció que a 31 de diciembre de 2017, dicha profesional no se había vinculado (es decir el reemplazo de la psicóloga del equipo adicional), circunstancia que afectó el servicio de atención psicológica entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre del año 2017, al ser prestado por dos profesionales del equipo base y no por las tres profesionales acordadas en los documentos contractuales.

Como en el caso anterior, es necesario aclarar que las obligaciones de las profesionales en psicología, tal como lo establece el anexo técnico, son las mismas, es decir no existe distinción entre las obligaciones de la psicóloga del grupo base y las del grupo adicional, por tanto al no contarse con las tres (2 del grupo base y 1

del adicional), puede que se preste el servicio, pero definitivamente se afecta la calidad del mismo. Así las cosas la falta de oportunidad en la contratación de la psicóloga del equipo adicional, generó un ahorro al contratista, en detrimento de la calidad en la prestación del servicio de psicología en la casa refugio.

Con base en lo descrito, se concluye que la gestión fiscal de la Secretaría y de la Unión Temporal contratista no fue eficiente pues no se optimizó la utilización con la debida oportunidad el cumplimiento de la pactado en los documentos contractuales, situación que originó detrimento en cuantía de \$6.400.000, que corresponde a los honorarios de los meses de noviembre y diciembre de 2017, de la profesional en psicología (recursos erogados por la SDMujer), que fue trasladada del equipo adicional al equipo base de la CR 1448, disminuyendo sin justa causa los recursos del contrato 259 de 2017 recursos erogados por la SDMujer, tiempo en el cual la Unión Temporal contratista no suscribió contrato con otra profesional en psicología para reemplazar a la psicóloga que fue trasladada.

CASO 2

La profesional en pedagogía del grupo adicional de la casa 1448, fue trasladada a partir del 1 de noviembre de 2017, pasando a ser parte del equipo base como profesional en pedagogía; traslado que implicó que el pago de los honorarios se realizara con cargo a los recursos del contrato 259 de 2017, desde el día 1 de noviembre hasta el 14 de diciembre, al evidenciarse que Fundesol Ibero suscribió contrato con una profesional en pedagogía para el equipo adicional, hasta el día 15 de diciembre de 2017.

Respecto a este caso, se evidencia falta de oportunidad en el cumplimiento de la obligación que tiene el contratista de mantener el talento humano de las casas, sino que además permite concluir la falta de cuidado en el manejo de los recursos públicos por cuanto la entidad, dejó en manos del contratista, el traslado de la profesional del equipo adicional, cuyos honorarios, de acuerdo con la oferta y con los términos del contrato, son asumidos por el contratista, pasando a conformar el equipo base de la estructura de costos, con honorarios erogados por la SDMujer, encontrando que frente a este hecho, no media pronunciamiento, aprobación, consentimiento o autorización de la Secretaría, ni comunicación alguna cursada por la supervisión del contrato, para exigir al contratista el pronto reemplazo de la pedagoga del equipo adicional de la CR 1448. Verificada la información suministrada por la SDMujer mediante comunicación con radicado 2-2018-003836 del 6 de septiembre de 2018, se estableció que el 15 de diciembre de 2017, esto es

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

un mes y medio después del traslado de la profesional, Fundesol Ibero suscribió contrato con la pedagoga que reemplazó a la profesional trasladada.

Se aclara que las obligaciones de las profesionales en pedagogía, son las mismas, es decir no existe distinción entre las obligaciones de la pedagoga del grupo base y las del grupo adicional, por tanto al no contarse con las dos (1 del grupo base y 1 del adicional), puede que se preste el servicio, pero definitivamente se afecta la calidad del mismo. Así las cosas la falta de oportunidad en la contratación de la psicóloga del equipo adicional, generó un ahorro al contratista, en detrimento de la calidad en la prestación del servicio de pedagogía en la casa refugio.

Frente a los hechos ya expuestos, se concluye que la gestión fiscal de la Secretaría, no fue eficiente pues no optimizó la utilización de los recursos públicos, al no exigir al contratista, con la debida oportunidad, el cumplimiento de la pactado en los documentos contractuales; omisión que originó detrimento en cuantía de \$4.693.333, que corresponde a los honorarios de la profesional en pedagogía desde el 1 de noviembre hasta el 14 de diciembre de 2017, erogados por la SDMujer, al ser trasladada, del equipo adicional al equipo base de la CR 1448 , lapso en el cual la casa refugio contó con una profesional en pedagogía, pues solo hasta el 15 de diciembre de la misma vigencia la Unión Temporal Fundesol Ibero, suscribió contrato con otra profesional en pedagogía, para reemplazar a quien fue trasladada al equipo base.

CASO 3

La profesional en psicología, incluida en la propuesta del contratista como parte del equipo adicional de la Casa Refugio- CR- María Cano, quien de acuerdo con lo contemplado en la Adenda No. 3 y en la oferta del contratista, no debía generar costo alguno para la Secretaría; desde el 9 de mayo de 2017 (fecha en que empezó a funcionar esta CR), figura en el equipo base, cuyos servicios generan una erogación mensual de \$3.200.000, pagos que realiza la Secretaría con cargo al presupuesto del contrato No. 259 de 2017. Al respecto, se constató que solo hasta el 11 de agosto de 2017, tres (3) meses y dos días después del inicio del funcionamiento de la casa, la Unión Temporal Fundesol Ibero, suscribió el primer contrato con una profesional en psicología para conformar el equipo adicional de dicha CR., esto quiere decir que durante el período comprendido entre el 9 de mayo y el 10 de agosto de 2017, la casa María Cano no contó con la profesional en psicología adicional, ofrecida por el contratista en su propuesta, ya que la profesional acordada y cuya hoja de vida está contenida en la oferta de la Unión Temporal Fundesol Ibero, fue destinada al equipo base, es decir al equipo de talento

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

humano que hace parte de la estructura de costos del contrato y respecto del cual cada mes la SDMujer reconoce y paga los honorarios certificados por el contratista. La circunstancia descrita a más de generar un daño en los términos de la Ley 610 de 2000, afectó la calidad del servicio, pues a cambio de prestarse por tres profesionales, se prestó con las dos psicólogas del equipo base.

Lo anterior no solo admite concluir la falta de oportunidad en la conformación del equipo adicional, pese a que de acuerdo con la propuesta, éste debía prestar sus servicios, desde el inicio de la puesta en funcionamiento de la CR, (9 de mayo de 2017), sino que además deja advertir falta de cuidado en el manejo de los recursos públicos por cuanto la entidad, dejó en manos del contratista el traslado de la profesional del equipo adicional, cuyos honorarios, de acuerdo con la oferta y con los términos del contrato, son asumidos por el contratista, pasando a conformar el equipo base de la estructura de costos, con honorarios erogados por la SDMujer; sin que frente a este hecho mediara pronunciamiento, aprobación, consentimiento o autorización de la Secretaría, evidenciándose además que la vinculación de la profesional en psicología al equipo adicional, respecto de la cual estaba obligado el contratista, se dio tres meses después de iniciadas las labores en la casa refugio, situación que sin lugar a dudas afectó la calidad en la atención de servicios profesionales en psicología de esta casa y que claramente difiere de lo establecido en el literal n², de las obligaciones técnicas del contratista, ya citado.

Cabe señalar que este organismo de control mediante comunicación con radicado 120000-031-05 del 4 de septiembre de 2018, solicitó a la entidad explicar y soportar por qué la profesional en psicología vinculada a la casa refugio María Cano, presentada en la oferta como parte del equipo adicional, se encontraba en el equipo de trabajo de la estructura de costos, teniendo en cuenta que en la adenda No. 3 se estableció que los profesionales adicionales a los solicitados en el anexo de requerimientos técnicos, no generarían costo algunos para la SDMujer.

El 6 de septiembre de 2018, mediante radicado 1-2018-003836 se obtuvo respuesta de la Entidad donde señaló: *“... Por circunstancias ajenas a la Secretaría Distrital de la Mujer, la señora (...), no fue vinculada al proyecto desde el inicio de su ejecución, razón por la cual no fue contratada como profesional adicional de la casa refugio.*”

² Literal n “Garantizar el equipo de trabajo ofertado en la propuesta tanto el mínimo requerido, como le adicional objeto de ponderación de manera independiente por cada Casa Refugio, adjudicada, el cual no podrá ser modificado sin previo consentimiento de LA SECRETARÍA. En caso de modificación de alguno de los integrantes del equipo de trabajo, el nuevo integrante deberá de igual forma cumplir con todos los requisitos exigidos por LA SECRETARÍA en el anexo de requerimientos técnicos, y demás documentos del proceso de selección.”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Posteriormente la hoja de vida fue considerada para trabajar como sicóloga de base en la casa refugio María Cano.”

Como se evidencia, la respuesta no resuelve la inquietud del organismo de control y por el contrario permite concluir falta de claridad y actitud pasiva respecto a las obligaciones de la supervisión del contrato 259 de 2017, en cuanto al talento humano; en especial la referida a la expedición de un concepto técnico de aprobación de las hojas de vida del personal que labora en las casas, pues pese a que la supervisión en su momento, evaluó la hoja de vida de esta psicóloga, no se pronunció respecto a la viabilidad de trasladar a la profesional de equipo de trabajo; actividad que en este caso, de haberse realizado, con la rigurosidad necesaria, habría permitido detectar que esta profesional había sido incluida en la propuesta como parte del equipo adicional, por tanto, su vinculación no generaba erogación para la Secretaría; sin embargo, al pasar al equipo base, la entidad debe pagar sus honorarios.

Adicionalmente se percibe una suerte de engaño por parte del contratista y una falta de control por parte de la secretaría, habida cuenta que el contratista incumpliendo las obligaciones contractuales actúa con total discrecionalidad y liberalidad para disponer de la cantidad de profesionales que a bien tenga y la entidad a su turno con una actitud pasiva que se traduce eventualmente en complacencia o aquiescencia, no genera alarmas de control para hacer valer el acuerdo de voluntades.

Como ya lo advirtió esta Contraloría, la calidad del servicio para este tipo de contratos ³ es vital y de la mayor importancia, por ello no es difícil concluir que no es lo mismo contar con tres profesionales en las áreas críticas de este tipo de atención como lo son nutrición, apoyo legal, pedagogía y psicología; que contar con solo dos profesionales de cualquiera de estas áreas, que fue básicamente lo ocurrido durante meses en el funcionamiento de las casas refugio: María Cano, Cacica Gaitana, Ley 1448 de 2011.

Al respecto, resulta necesario aclarar que las obligaciones de las profesionales en psicología, son las mismas, es decir no existe distinción entre las obligaciones de la psicóloga del grupo base y las del grupo adicional, por tanto al no contarse con las tres (2 del grupo base y 1 del adicional), puede que se preste el servicio, pero definitivamente se afecta la calidad del mismo. Así las cosas la falta de oportunidad

³ “Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia”.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

en la contratación de la psicóloga del equipo adicional, generó un ahorro al contratista, en detrimento de la calidad en la prestación del servicio de psicología en la casa refugio.

Frente a los hechos ya expuestos, se concluye que la gestión fiscal de la Secretaría, no fue eficiente pues no optimizó la utilización de los recursos públicos, al no exigir al contratista, con la debida oportunidad el cumplimiento de lo pactado en los documentos contractuales, situación que originó detrimento en cuantía de \$9.813.333 que corresponde al resultado de dividir los honorarios mensuales de la profesional en psicología \$3.200.000 en 30 días y multiplicar el resultado por el número de días cancelados, sin que la Unión Temporal contratista hubiera suscrito contrato con otra profesional en psicología para ser vinculada al equipo adicional de la casa María Cano; en total 92 días (22 días de mayo, 60 de junio y julio y 10 de agosto), pago efectuado con cargo al presupuesto del contrato 259 de 2017.

De los tres casos, se concluye que en la prestación de los servicios de atención en psicología y pedagogía, se afectó la calidad de los servicios de dichas áreas, al ser menor el número de profesionales para la prestación. Así mismo, con los traslados del personal adicional al de base, el contratista se beneficia, puesto que el pago de los honorarios de este último equipo, se hace con cargo al presupuesto de la SDMujer, situación que permite ahorro de recursos al contratista, más aún cuando no se exige por parte de la supervisión la oportuna vinculación del personal adicional, personal que de conformidad con los documentos técnicos del contrato, la adenda 3 del proceso, no generarían costo alguno para la Secretaría.

Cabe reiterar que las ofertas 7, 8 y 9 presentadas por Fundesol Ibero, con las cuales consiguió la adjudicación del contrato 259 de 2017, mediante el cual funcionan tres (3) de las cinco (5) casas refugio administradas por el sujeto de control; atendiendo al factor de calidad contemplado en el proceso de selección, incluyó el equipo adicional de cuatro (4) profesionales, por lo que obtuvo el máximo puntaje, otorgado para este factor; por tanto, se entiende que este ofrecimiento aseguraría calidad en la prestación de los servicios, lo que no se entendería es que dicho ofrecimiento tan solo fuera concebido para obtener el puntaje señalado en los pliegos de condiciones y así poder obtener la adjudicación del contrato.

Esta situación conlleva a concluir que la gestión fiscal de la SDMujer respecto al talento humano que presta sus servicios en las CR no fue eficiente respecto a los aspectos anotados, lo que conllevó a generar un detrimento al erario distrital en cuantía de **\$20.906.667**, que corresponde a la suma de los casos 1, 2 y 3 de la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presente observación administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

Las causas que generaron los hechos objeto de la presente observación están relacionadas con deficiencias en el ejercicio de la supervisión del contrato: no ejercer la objetiva obligación del cuidado de los recursos públicos al no pronunciarse respecto a los traslados de las profesionales del equipo adicional al equipo base, teniendo en cuenta que en el primero de éstos no se generaría erogación para la SDMujer, no así en el segundo, aunado al hecho que no se exigió la oportuna contratación de las profesionales adicionales, quienes tienen idénticas obligaciones poniendo en riesgo la calidad de los servicios en las CR. La entidad dejó a criterio del contratista, los cambios de personal del equipo adicional al equipo base (estructura de costos), pues pese a que formalmente, no se previó que la supervisión diera viabilidad de los traslados del personal del equipo adicional al de base, es deber del servidor el cuidado de los recursos públicos que administra, por tanto, se debió exigir que previo o simultáneamente a los traslados, se diera la vinculación de otra profesional para efectuar el reemplazo evitando la afectación de la calidad del servicio. Además las situaciones descritas no corresponden a casos aislados dentro de la ejecución del contrato, ni a hechos imprevisibles o generados por fuerza mayor o caso fortuito, son como ya se dijo, mera liberalidad del contratista y falta del deber de ejercer la supervisión por parte de la Secretaría de la Mujer.

Las situaciones descritas contravienen lo establecido en el literal n de las obligaciones administrativas, donde se señaló: *“Garantizar el equipo de trabajo ofertado en la propuesta tanto el mínimo requerido, como le adicional objeto de ponderación de manera independiente por cada Casa Refugio, adjudicada, el cual no podrá ser modificado sin previo consentimiento de LA SECRETARÍA. En caso de modificación de alguno de los integrantes del equipo de trabajo, el nuevo integrante deberá de igual forma cumplir con todos los requisitos exigidos por LA SECRETARÍA en el anexo de requerimientos técnicos, y demás documentos del proceso de selección.”*; los literales a, m y aa de las obligaciones técnicas:

a: *“Dar cumplimiento al Anexo de Requerimientos Técnicos que forma parte integral del presente contrato, así como a los protocolos de atención en las Casas Refugio”*

m: *“Disponer del equipo humano, atendiendo lo consignado en cuanto a perfiles, enfoque y experiencia del Anexo de Requerimientos Técnicos, para la atención permanente de las mujeres acogidas y su sistema familiar”*

aa: *“Llevar a cabo la selección de personal en conjunto con LA SECRETARÍA y realizar la contratación del mismo garantizando el cumplimiento de los derechos laborales de dicho personal de acuerdo con la forma de contratación empelada. Así mismo, se debe garantizar por parte del contratista la permanencia del equipo profesional con los perfiles contenidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos durante todo el desarrollo del contrato. En caso de cambio de algún*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

integrante del equipo de trabajo, el contratista deberá contar SIC la autorización previa de LA SECRETARÍA, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos establecidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos”. Así mismo, se incumplió lo establecido el pliego definitivo, concordante con la Adenda 3 del proceso.

El artículo 6 de la ley 610 de 2000, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, literales a), b), d) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: La SDMujer señala: *“Las **profesionales adicionales** fueron proyectadas con el fin de, entre otras, suplir posibles ausencias de las **profesionales de base**, lo que quiere decir, que desde la etapa de planeación fueron previstas como un mecanismo de respaldo ante la posible falta de una de las integrantes del **equipo base**, el cual, a diferencia del equipo de profesionales adicionales, es vital para la prestación del servicio.*

Con el citado mecanismo, se buscó fortalecer algunos aspectos del servicio de acogida para las mujeres víctimas de violencias y su sistema familiar, por lo que, en ningún momento, se ha entendido que las profesionales adicionales sean la base para el funcionamiento de las casas refugio, toda vez que lo efectivamente eficaz para la ejecución del contrato 259 de 2017, es mantener la integridad del equipo base para el adecuado desarrollo del objeto contractual.

Es así que, para el contratista fue estrictamente necesario realizar el traslado objeto de reproche, con el fin de asegurar el servicio con calidad y prever una probable inadecuada ejecución del objeto contractual.

Contar con el equipo de las 22 profesionales por casa (ver anexo técnico) es un costo fijo y una obligación por parte del contratista, que debe cumplirse conforme los estudios previos, ya que de faltar una de los profesionales base sin justificación alguna, podría generar un probable incumplimiento contractual y afectar el servicio de la Casa.

La falta de una profesional de base ha sido exigida por parte de la supervisión del contrato y del equipo técnico de las casas refugio (apoyo a la supervisión), con el fin de no afectar la calidad y la prestación del servicio, sin embargo, es importante reiterar que el proceso de selección de una profesional adicional como de base, siempre debe estar ligada al cumplimiento de los requisitos del anexo técnico.

A su vez, para los tres casos, no era posible para la Secretaría Distrital de la Mujer impedir su traslado, por cuanto no son contratistas de este Entidad. La obligación de la supervisión del contrato es exigir el reemplazo oportuno del personal del equipo base, por ser parte de los costos directos.”

En primer lugar, el carácter de “*suplentes*”, no fue contemplado en ninguno de los documentos contractuales; no menciona este organismo de control que las profesionales adicionales sean la base para el funcionamiento de las casas refugio, más bien, que dichas profesionales se contemplaron como parte de la oferta del

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

proponente que le permitió obtener el puntaje máximo en el factor calidad, por tanto, su gestión si incide de manera directa en los servicios que se prestan en las CR.

En segundo lugar, se demostró que la supervisión presenta debilidades en la verificación de los requisitos exigidos en el anexo tanto del equipo base como del adicional, tal como se demostró en el hallazgo número 3.1.1. del presente informe de auditoría.

Respecto a que: *“Si bien, la obligación del contratista, tal como lo señala el contrato, es la de mantener un equipo de profesionales idóneos de manera permanente, la Secretaría Distrital de la Mujer, no está facultada para establecer el proceso de selección de las candidatas a integrar el equipo de profesionales en las casas refugio de manera unilateral, ni mucho menos establecer una relación de subordinación con las mismas.”*; es necesario traer a colación lo señalado en el literal aa de las obligaciones técnicas del contrato, *“Llevar a cabo la selección de personal en conjunto con LA SECRETARÍA y realizar la contratación del mismo garantizando el cumplimiento de los derechos laborales de dicho personal de acuerdo con la forma de contratación empelada. Así mismo, se debe garantizar por parte del contratista la permanencia del equipo profesional con los perfiles contenidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos durante todo el desarrollo del contrato. En caso de cambio de algún integrante del equipo de trabajo, el contratista deberá contar SIC la autorización previa de LA SECRETARÍA, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos establecidos en el Anexo de Requerimientos Técnicos”*. Subrayado fuera de texto.

Se reitera que la SDMujer omitió el deber de expedir conceptos de aprobación de las hojas de vida y pronunciamiento, aprobación, consentimiento, autorización o comunicación, que viabilizara el cambio del equipo adicional al equipo base, resaltando que el último de éstos genera erogación a la SDMujer. Ahora bien, si el objetivo es la prestación del servicio, teniendo en cuenta que las actividades a cargo del personal son iguales para las profesionales del equipo base como para las del equipo adicional, éste se podía prestar desde cualquiera de los dos equipos, lo que demuestra que no eran necesarios esos cambios, los cuales generaron un ahorro para el contratista. Lo que si se requería era la contratación oportuna de la profesional (es) faltante (s).

De lo anterior se concluye que los cambios del equipo adicional al equipo base, permitieron ahorro al contratista, incumplimiento de las ofertas y afectación en la calidad de los servicios lo que es de vital importancia, pues no es lo mismo contar con tres profesionales en las áreas críticas de este tipo de atención como lo son nutrición, apoyo legal, pedagogía y psicología; que contar con solo dos profesionales de cualquiera de estas áreas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Se resalta que este organismo de control no evidenció que la supervisión exigiera la vinculación oportuna de la totalidad de las profesionales, para asegurar la calidad en la prestación de los servicios. Tal como se demostró en el hallazgo 3.1.1. del presente informe de auditoría, por el contrario se constató que se presentan demoras en la conformación de los equipos adicionales.

Cabe reiterar que las ofertas 7, 8 y 9 presentadas por Fundesol Ibero, con las cuales consiguió la adjudicación del contrato 259 de 2017, mediante el cual funcionan tres (3) de las cinco (5) casas refugio administradas por el sujeto de control; atendiendo al factor de calidad contemplado en el proceso de selección, incluyó el equipo adicional de cuatro (4) profesionales, por lo que obtuvo el máximo puntaje, otorgado para este factor; por tanto, se entiende que este ofrecimiento aseguraría calidad en la prestación de los servicios, lo que no se entendería es que dicho ofrecimiento tan solo fuera concebido para obtener el puntaje señalado en los pliegos de condiciones y así poder obtener la adjudicación del contrato.

El equipo adicional de acuerdo con lo contemplado en los documentos contractuales, específicamente en la cláusula segunda del contrato, estableció como obligación del contratista mantener los equipos tanto de base como el adicional, lo que no es discrecional para el contratista.

RESPECTO AL CASO 1

No se acepta la respuesta de la SDMujer de una parte existen los soportes que comprueban el pago de los meses de noviembre y diciembre de 2017, a la profesional en psicología que hasta el 31 de octubre de ese año, hizo parte del equipo adicional de la casa 1448 y de otra parte, no existe documento que soporte la vinculación de la profesional que menciona la entidad en su respuesta y que fue vinculada, según la Secretaría, el 10 de diciembre de 2017, al equipo adicional de dicha casa. Se reitera que siendo las mismas obligaciones para las profesionales de uno y otro equipo, no se evidencia la necesidad real de cambiarlas de grupo, pues si se trata de prestar los servicios, se estaban prestando, sin que fuera necesario pasar a la profesional al equipo base. Así las cosas, se confirma el caso No. 1 como parte del hallazgo administrativo y fiscal, con presunta incidencia disciplinaria.

RESPECTO AL CASO 2

No se acepta la respuesta de la SDMujer, en primer lugar hay una inconsistencia entre el otrosí que menciona la entidad en la respuesta, en el sentido de señalar

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

que la pedagoga adicional fue vinculada el día 15 de noviembre de 2017, y la información plasmada en acta de visita administrativa No. 1, soporte documental de la visita realizada por este organismo de control a la casa 1448, el día del 10 de octubre de 2018, documento que fue avalado con la firma de la directora de proyecto de la UT Fundesol Ibero, una de las contratistas que pertenece al grupo de apoyo a la supervisión de la SDMujer, las coordinadoras técnica y administrativa de la casa refugio 1448 y por la pedagoga de dicha casa, quien manifestó que su vinculación como profesional en pedagogía, se dio desde el 15 de diciembre de 2017. Adicionalmente, en la menciona acta se consignó y refrendó que: *“..desde el 01 de noviembre hasta el 14 de diciembre la casa 1448 no contó con pedagoga adicional. Ya que la Secretaría se demora en dar los conceptos técnicos de las hojas de vida”*.

Así las cosas, se confirma este caso No. 2 como parte del hallazgo administrativo y fiscal, con presunta incidencia disciplinaria.

RESPECTO AL CASO 3

La Secretaría menciona en su respuesta a otra profesional en psicología, quien fue vinculada como profesional adicional desde el 11 de agosto de 2017, lo que confirma que la casa María Cano no contó con la profesional adicional en psicología entre el 9 de mayo de 2017, fecha en la que empezó a funcionar dicha casa y el 10 de agosto de 2017, por cuanto la Psicóloga que fue presentada en la propuesta (la No. 9), de la UT Fundesol Ibero como adicional, se incluyó como parte del equipo base desde que empezó a funcionar la casa.

Por lo anterior, se confirma este caso No. 3 como parte del hallazgo administrativo y fiscal, con presunta incidencia disciplinaria.

En atención a la confirmación de los casos 1, 2 y 3 se configura como hallazgo fiscal en cuantía de \$20.906.667, por tanto será traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia. Igualmente debe ser incluido en el plan de mejoramiento a suscribirse.

CONTRATO No.: 237 de 2017

TIPOLOGÍA: Prestación de servicios

MODALIDAD DE SELECCIÓN: Selección Abreviada No. SDMUJER-SALH-001-2017.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| | |
|------------------------------|---|
| OBJETO: | <i>“Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características mínimas descritas en el Anexo Técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”</i> |
| RUBRO: | Proyecto de inversión 1068 <i>“Bogotá Territorio Seguro y sin Violencia contra las Mujeres”</i> |
| FECHA DE SUSCRIPCIÓN: | 11 de abril de 2017 |
| FECHA DE INICIO: | 21 de abril de 2017 |
| CONTRATISTA: | Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – Multiétnias |
| VALOR TOTAL: | TRES MIL QUINIENTOS DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATROMIL SETECIENTOS VEINTISEIS PESOS M/CTE (\$3.502.324.726). |
| VALOR VIGENCIA 2017 | MIL TREINTA MILLONES NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$1.030.095.508). |
| PLAZO: | Hasta el 31 de diciembre de 2019 o hasta agotar recursos |

La evaluación de este contrato se fundamentó en el estudio del AIU, los rubros que contemplan la estructura de costos y demás aspectos que se presentaron en ejecución del mismo, serán objeto de evaluación en próximos ejercicios de control fiscal.

3.1.3 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por valor de \$77.805.589 al realizar indebidamente pagos por concepto de Administración e Imprevistos AIU contrato de prestación de servicios No. 237 de 2017, sin tener estudios claros, serios y técnicos durante

la planeación del proceso, que definieran el reconocimiento y los ítems que se pagarían por AIU, conforme al tipo de negocio jurídico celebrado.

CASO 1: ADMINISTRACIÓN

Con el fin de determinar fáctica y jurídicamente esta observación con incidencia fiscal, se requiere precisar el concepto y alcance de la figura del AIU y contextualizar los antecedentes de este reproche fiscal.

AIU- Marco normativo

La figura del AIU, fue creada para determinar la base gravable del impuesto a las ventas (IVA), en determinados contratos. Las normas que lo regulan son:

- Ley 788 de 2012: *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.*
(...) Art 35. *Servicios gravados con la tarifa del 7%. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: “468-3. Servicios gravados con la tarifa del 7%. A partir del 1° de enero de 2003, los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del 7%:*
 1. *Los servicios de aseo, los servicios de vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia Privada y los servicios temporales de empleo cuando sean prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o autoridad competente, en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad). Este valor será cobrado a las empresas que pertenezcan al régimen común”.*
- Decreto 1372 de 1992: *“Por el cual se reglamentan parcialmente la ley 6a de 1992, el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.* Regula lo relacionado con el impuesto sobre las ventas sobre las utilidades del contrato de construcción de bien inmueble.

Aparte de esas normas que tangencialmente se refieren al AIU, es pertinente indicar que esta figura ha tenido más desarrollo doctrinario y jurisprudencial que normativo. Es así como desde el enfoque tributario se ha señalado que el AIU es una cláusula que le aplica a los contratos de:

- a. Prestación de Servicios integrales de aseo y cafetería, servicios de vigilancia, servicios de trabajo temporal, los prestados por Cooperativas de Trabajo Asociado CTA (Artículo 462-1 del Estatuto Tributario).
- b. Servicios de vigilancia, supervisión, conserjería, aseo y temporales prestados por personas jurídicas sin ánimo de lucro, conforme lo previsto en el numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

c. Actividades de obra civil. Decreto 1372 de 1992.

A su turno la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:
SENTENCIA 16371 del 29 de febrero de 2012

“Así mismo, debe tenerse en cuenta que al lado de los costos directos, se hallan los costos indirectos que corresponden, en los contratos de obra pública, al A.I.U., el cual es un porcentaje de los costos directos destinado a cubrir i) los gastos de administración (A) -que comprende los gastos de dirección de obra, gastos administrativos de oficina, etc-, ii) los imprevistos (I) –que corresponde a un porcentaje destinado a cubrir los gastos menores que surjan y que no fueron previstos- y iii) las utilidades (U) –que corresponde a la remuneración propiamente dicha del contratista por su trabajo-. El costo directo más el AIU, dará el precio unitario de cada ítem.”

Bogotá D. C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014)
Radicación número: 76001-23-31-000-2009-00097-01(19808)

“El Decreto 73 de 2002 no contiene una normativa tributaria especial, sino la reglamentación del cobro de tarifas por el servicio de vigilancia y seguridad privada.

En el AIU se representan los costos necesarios para el cumplimiento de un contrato y generados por la administración, como gastos directos para cada contrato suscrito con el fin de desarrollar el proyecto pactado; los imprevistos, como gastos surgidos esporádicamente durante la ejecución de un contrato; y la utilidad, en la que se representa la ganancia proveniente de dicha ejecución.

El procedimiento para determinar el AIU en las empresas de vigilancia y seguridad privada, se rige por el artículo 468-3 del ET y el Decreto 522 de 2003.

La demandante no puede apoyarse en el volumen de operación y en la complejidad técnica y administrativa para justificar su negligencia administrativa, dejando de lado el respectivo cálculo del AIU por cada contrato, como lo determina la ley.

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer la legalidad de la liquidación del AIU con base en el cual se determinó el impuesto sobre las ventas a cargo de la demandante durante el cuarto bimestre de 2005, respecto de los servicios que presta como empresa de vigilancia y seguridad privada.

En concreto, se establecerá si dicha liquidación debía hacerse conforme con el artículo 10 del Decreto 522 de 2003, como lo aduce la Administración, o con el Decreto 073 de 2002 como reclama la apelante. Para ello se observa:

Al regular las tarifas aplicables al impuesto sobre las ventas, el artículo 468-3 del ET, con la modificación introducida por el artículo 35 de la Ley 788 de 2002 y la adición que le hizo el artículo 52 de la Ley 863 de 2003, dispuso:

“A partir del 1° de enero de 2003, los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del 7%:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. Los servicios de aseo, los servicios de vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia Privada y los servicios temporales de empleo cuando sean prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Protección Social o autoridad competente en la parte correspondiente al AIU

Igual procedimiento se seguirá con las cooperativas de trabajo asociado constituidas bajo los parámetros señalados en el presente numeral.”

El numeral anterior fue a su vez reglamentado por el artículo 10 del Decreto 522 de 2003, en los siguientes términos:

“Artículo 10. Para efectos del numeral 2 del artículo 468-3 del Estatuto Tributario, en cada uno de los contratos de prestación de servicios de aseo, de vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y temporales de empleo prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de la Protección Social, gravados con el Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la tarifa del siete por ciento (7%), la base gravable corresponde a la cláusula AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad).

La cláusula AIU base del impuesto se determinará respecto de cada contrato como el monto correspondiente a la diferencia entre el valor total del contrato y los costos y gastos directos imputables al mismo, discriminados y comprobables, que correspondan a mano de obra, suministros o insumos, y seguros cuando estos sean obligatorios.

El impuesto sobre las ventas en la prestación de los servicios a que se refiere el presente artículo se cobrará por parte de los responsables del servicio de aseo, vigilancia y temporal de empleo, independientemente de la calidad del beneficiario de los mismos.

Parágrafo 1°. Los contratos a que se refiere este artículo, suscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 788 de 2002, en los cuales no se expresó la cláusula AIU, deberán ser adicionados con dicha cláusula, salvo los suscritos con entidades estatales a los cuales se les aplicará el tratamiento previsto en el artículo 6° del presente decreto. En todo caso, si no se ha expresado la cláusula AIU, la base gravable para el IVA se determinará respecto de cada contrato como el valor total del mismo menos el correspondiente a costos y gastos directos comprobables.

Parágrafo 2°. Cuando para la prestación de alguno de los servicios a que se refiere este artículo no se requiera de contrato escrito y en consecuencia no exista cláusula AIU, el impuesto sobre las ventas (IVA) se causará sobre el valor total del servicio, aplicando las reglas generales del impuesto.”

Mediante la norma transcrita el legislador reguló con carácter especial la base gravable y la tarifa de los servicios de aseo y vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y de los servicios temporales de empleo prestados por las empresas autorizadas por el Ministerio de Protección Social, asociándola a los conceptos de administración, imprevistos y utilidades – AIU.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Para el efecto, se previó que el AIU debía consagrarse en cada contrato celebrado, y que debía equivaler a la diferencia entre su valor total y los costos y gastos directos imputables al mismo, discriminados y comprobables, correspondientes a mano de obra, suministros o insumos, y seguros obligatorios, sin tener en cuenta los demás conceptos que pudieran configurar la remuneración del servicio

Así, mientras en el régimen general de IVA la base gravable está constituida por el monto total de la operación económica o el servicio (E. T. art. 477), bajo la consigna de la regla especial que se comenta solo deben tomarse algunos conceptos o rubros que conforman la remuneración.

El artículo citado hace expresa la exigencia de que el AIU se establezca en cada contrato, como forma de aplicar la base gravable establecida y de garantizar la fiscalización del impuesto generado, sin la cual la disposición que la establece devendría en inane y perdería todo efecto jurídico.

Es así porque, se repite, dicha base especial se representa en el valor mismo del AIU, lo que implica que este deba aparecer en el texto de cada convenio individual, máxime cuando los elementos de cálculo que el reglamento previó para tal concepto (diferencia entre el valor total del contrato y los costos y gastos directos imputables al mismo), sólo operan al interior de cada negociación independiente. De allí que la misma previsión legal ordene adicionar los contratos suscritos antes de la Ley 788 de 2002, que no tuvieran la cláusula de AIU, con la inclusión de la misma.

Al tiempo, el reglamento previó dos formas indistintas para determinar la base gravable de IVA en los casos en que se omite la cláusula de AIU o que la prestación del servicio no requiere contrato escrito, señalando, para el primer caso, que la base se determina sobre el valor total de cada contrato menos el correspondiente a costos y gastos directos comprobables; y, para el segundo, que el impuesto se causa sobre el valor total del servicio, aplicando las reglas generales del impuesto, de modo que sólo en ese caso el régimen especial no cobra obligatoriedad.”

En igual sentido los conceptos de la Contraloría General de la República han enfocado el análisis del AIU en los contratos de obra pública por las siguientes razones:

1. Los costos en la contratación pueden clasificarse entre directos e indirectos.

Los costos directos son aquellos que se generan para el cumplimiento específico de la prestación, y son los que en forma precisa se pueden determinar como necesarios para la ejecución del contrato.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los costos indirectos son aquellos costos generales que permiten el funcionamiento cotidiano y permanente de la oficina, aquel que se requiere ejecutar para poder ofrecer la disponibilidad del servicio.

2. La forma de pago de los contratos estatales

Para desglosar el concepto del AIU, debemos señalar que las partes de un contrato estatal pueden pactar entre otras formas de pago: (i) precio global, (ii) precios unitarios, (iii) administración delegada por concesión, (iv) contratos llave en mano.

Cuando se habla del AIU, debe entenderse que el contrato está pactado a precios unitarios, y se trata en la mayoría de los casos de contratos de obra, pues la normatividad vigente sobre esta forma de pago, reza: *“los contratos a precios unitarios son aquellos en los cuales se pacta el precio por unidades o cantidades de obra y su valor total es la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra por ejecutar por el precio de cada una de ellas, dentro de los límites que el mismo convenio fije”*⁴.

Cuando se analiza esta modalidad de pago, la Contralora General se refiere siempre a contratos de construcción de obras enfocando los ítems de precios unitarios a conceptos como: cimentación, mampostería, instalaciones hidráulicas, eléctricas, sanitarias, construcción de muros, excavaciones, y las unidades de medida están dadas en metros cuadrados, metros lineales, etcétera.

Sobre este tema la Contraloría de Bogotá, en su Boletín de Responsabilidad fiscal trimestre abril-junio de 2017, indicó que: *“en los contratos estatales de ejecución sucesiva como es el caso de los contratos de construcción de obra, se elaboran los presupuestos oficiales usando la modalidad de precios unitarios directos más costos indirectos. Los precios directos tienen relación como su nombre lo indica, con las actividades que directamente se relacionan con la construcción de la obra: Excavación, pavimento, alcantarillado etc. Los costos indirectos hacen referencia a tres aspectos. 1. La estructura administrativa necesaria para la ejecución del proyecto, impuestos, seguros, financiación etc. 2. Los riesgos ordinarios, normales, previsibles que asumirá el proponente adjudicatario y 3. La utilidad que espera percibir el mismo por la ejecución de la obra. Estos últimos los costos indirectos, se expresan como porcentajes de los precios directos y tradicionalmente se han llamado porcentaje de AIU”*.

A lo largo de los conceptos especialmente los de la Contraloría General de la República, se puede evidenciar que solamente se ha abordado el concepto del AIU en los contratos de obra, lo cual es significativamente importante, toda vez que de

⁴ Concepto Sala de Consulta C.E. 1920 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

un lado el AIU tiene una connotación en el componente tributario y de otro lado, la vocación del AIU está particularmente asociada a los contratos de obra que son los que por excelencia se pactan a precios unitarios, entendida esta modalidad como aquella en la que el precio del objeto contractual está a cargo del contratista; se constituye con base en (i) una unidad de medida, (ii) el estimativo de la cantidad de cada medida y (iii) un precio por cada unidad, lo cual significa y solo por las naturaleza de este tipo de contratos, que el monto del precio del objeto contractual sea uno al momento de la celebración del contrato y otro cuando concluya la ejecución⁵. Así, *“Los costos indirectos por su parte corresponden en los contratos de obra pública, al AIU, el cual es un porcentaje de los costos directos destinados a cubrir i) los gastos de administración, (A) que comprende los gastos de Dirección de obra, gastos administrativos de oficina etc, ii), los imprevistos (I) que corresponde a un porcentaje destinado a cubrir los gastos menores que surjan y que no fueron previstos y iii) las utilidades (U) que corresponde a la remuneración propiamente dicha del contratista por su trabajo.”*

Aunque ni ley ni la jurisprudencia limitan o prohíben el acuerdo sobre el AIU en los contratos estatales, se debe tener en cuenta que en virtud del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, *“En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general las cláusulas y estipulaciones que se consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración”*. Lo anterior significa que en garantía del principio de la autonomía de la partes, en los contratos estatales puede acordarse la forma de pago y el precio del contrato que mejor resulte para el negocio jurídico; sin embargo, a juicio de la Contraloría General de la República: *“ninguna de esas formas está creada para beneficiar o privilegiar económicamente a una de las partes, en detrimento del patrimonio de la parte contraria”*.⁶

Por ello resulta pertinente desde el ejercicio auditor verificar que los costos indirectos de un contrato y los giros de la entidad vigilada con cargo a esos recursos, no estén reconocidos y pagados en otros ítems correspondientes a gastos directos. Así las cosas debe precisarse en consecuencia que *“ninguna de las forma de pago que en los contratos estatales puedan pactar las partes, exime a los gestores fiscales de la obligación de rendir cuentas y de justificar en el detalle que sea necesario la ejecución de los recursos que estén a su cargo”*.⁷

Luego de exponer la naturaleza y viabilidad jurídica del concepto del AIU, merece la pena exponer el significado de la sigla, según conceptos de la jurisprudencia y la doctrina:

⁵ Concepto 085 de 2017 CGR

⁶ Idem

⁷ Idem

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La letra A. significa administración, comprende los gastos de Dirección de obra, administrativos, costos para la operación del contrato, disponibilidad de la organización del contratista⁸. Son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos entre otros.⁹ Las características generales a tener en cuenta en el cálculo de la administración son personal, administrativo de la obra, seguridad industrial y salud ocupacional, control de calidad, control ambiental, instalaciones y campamentos, servicios públicos y comunicaciones, dotación oficina y campamento, pólizas, capacitación de personal, laboratorios, impuesto de guerra.

Es necesario decir que este costo de administración está asociado en todas las definiciones a los contratos de obra; sin embargo, es relevante también indicar que cuando se pacte este concepto (administración) debe calcularse, costeando qué se va a tener para que la obra funcione correctamente, una vez realizado este cálculo, se determina su porcentaje sobre los costos directos¹⁰.

Sobre la base que la organización de un contrato incluye, el control en la ejecución del mismo, la rendición de informes, y si, lo que se pretende es que estos costos de administración sean pagados con recursos públicos, deberán estar incluidos en los costos del contrato, ya que su tasación y pago debe encontrarse soportado. Sobre este preciso particular señaló la CGR: *“las entidades estatales en los estudios de mercado, que realicen para determinar el presupuesto oficial de sus procesos de selección, deberán incluir un estudio de los “costos de administración” en que pueden incurrir los contratistas durante la ejecución del contrato”*^{11, 12}.

La letra I - Imprevistos corresponden a un porcentaje destinado a cubrir los gastos menores que surjan y que no fueron previstos, son los riesgos normales previsible y que se encuentran en la matriz de riesgos¹³. Porcentaje destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato.

⁸ Aproximación Metodológica para el cálculo del AIU, Miguel David Rojas López, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de minas, profesor asociado.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número 66001-23-31-000-1993-03387-01 (16371)

¹⁰ <https://actualicese.com/modelos-y-formatos/servicios-y-contratos-en-los-cuales-se-puede-aplicar-aiu/>

¹¹ Concepto 2010EE4611 del 11 de febrero de 2010.

¹² <https://actualicese.com/modelos-y-formatos/servicios-y-contratos-en-los-cuales-se-puede-aplicar-aiu/>

¹³ Concepto 092 de 2017- CGR

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Los imprevistos dependen de la naturaleza de cada contrato y constituyen el alea del negocio, es decir los riesgos normales en que incurre el contratista, los imprevistos cubren situaciones inesperadas como: atrasos por clima, accidentes de trabajadores, obras adicionales, deslizamientos, derrumbes etc. Nuevamente vemos que la narrativa de este tipo de concepto atañe a los contratos de obra¹⁴.

Con base en lo anterior, debemos indicar que en la fase de planeación deberá especificarse qué tipo de riesgos propios del objeto contractual, pueden afectar económicamente el contrato y definirlos técnica y presupuestalmente para en caso de dichas eventualidades, pueda cubrirse la contingencia con el porcentaje destinado a Imprevistos.

La letra U, utilidades corresponde a la remuneración propiamente dicha del contratista por su trabajo¹⁵; es el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato¹⁶, es la ganancia o lucro que el contratista espera recibir por la realización del contrato¹⁷.

Caso Concreto

La Contraloría de Bogotá en Auditoría de Desempeño código 207, adelantada en el año 2017, revisó la etapa precontractual del proceso de selección abreviada SAHL-001 DE 2017. En dicho ejercicio fiscal advirtió que como resultado del proceso selectivo anotado, la entidad celebró los contratos 259, 255 y 237 de 2017.

Los reproches disciplinarios que en su momento hizo la Contraloría de Bogotá respecto de la revisión de los documentos precontractuales, el modelo de contratación, pliego de condiciones, adjudicación, cláusula del AIU, estructura de costos, presupuesto etcétera, advirtiendo en algunos casos la posible pérdida de recursos; se resumen a continuación:

“Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación y elaboración de estudios previos del proceso SDMUJER-SALH-001-2017”: se analizó la deficiente planeación en cuanto a (i) valor estimado para la operación de una casa refugio, (ii) a la conformación del presupuesto para el proceso, (iii) en cuanto a la determinación del AIU y lo relacionado con (iv) el cronograma del proceso.

¹⁴ Idem 4, 5 y 6.

¹⁵ Idem 5

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 66001-23-31-000-1995-03254-02 (15963).

¹⁷ Idem 4

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

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

En dichos hallazgos se observó con el tema del AIU los siguientes apartes, los cuales consideramos de interés para este nuevo análisis:

“...la administración está facultada para incluir en sus contratos el AIU, sin embargo, tal inclusión debe responder a un análisis técnico de su conveniencia, procedencia, complejidad del negocio jurídico y de las obligaciones que se derivan del contrato; es decir, que su inclusión se encuentre debidamente justificada de acuerdo a la naturaleza del contrato celebrado o que se pretenda celebrar, ajustado a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal señalados en los artículos 209 y 247 respectivamente de la Constitución Política.”

Cabe destacar que en ningún documento del proceso de selección abreviada SAHL-01 de 2017, que derivó en la suscripción del contrato 237, existe análisis ni indicación detallada de lo que haría parte de los costos indirectos, en especial del costo indirecto de Administración.

Además, se mencionó que, si el objeto del contrato está directamente relacionado con poner en funcionamiento y administrar las tres casas refugio, implica pagos de arrendamiento, contratos de prestación de servicios, entre otros; razón por la cual no se entiende por qué nuevamente estos conceptos se incluyen como costos indirectos para ser pagos por concepto de AIU. Actividades estas, propias de este tipo de contratos y por lo tanto, discriminadas en los costos directos, tal y como se observa en los precios de referencia, establecidos en el anexo técnico de los estudios previos.

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

Como se concluye y a pesar de haberlo advertido en el ejercicio auditor anterior, en este informe se puede evidenciar la materialidad del impacto negativo generada por la deficiente planeación del proceso contractual, que conduce a la pérdida de recursos públicos, como se expondrá a continuación:

La estructura de costos de la etapa pre-contractual que dio origen a los contratos 255, 259 y 237 contiene un anexo técnico denominado *“Anexo de Precios Obligatorios de Referencia”*, en el cual se establecen aproximadamente 22 ítems de costos que guardan una estrecha relación con el objeto del contrato asociado lógicamente al

funcionamiento o puesta en marcha de las casas refugio, los que se relacionan a continuación:

- Talento Humano
- Canon de arrendamiento
- Servicios de vigilancia
- Servicios públicos domiciliarios
- Electrodomésticos
- Equipos Muebles para Oficina
- Bienes y enseres de sala comedor
- Bienes y enseres de cocina (consumible)
- Bienes y enseres para espacio habitacional
- Bienes y enseres para espacio habitacional (consumible)
- Elementos para el botiquín de primeros auxilios
- Elementos de aseo institucional (consumibles)
- Bienes y enseres de zonas comunes (consumibles)
- Elementos de aseo e higiene personal
- Especificaciones elementos para el área de primeros auxilios (consumibles)
- Elementos de papelería para pedagogía (consumibles)
- Vestuario de personas acogidas en la casa refugio (consumibles)
- Gastos de Alimentación servida
- Gastos de transporte de personas acogidas y equipo casa refugio
- Otros Gastos entregados a las mujeres acogidas
- Gastos señalización y requerimientos por otras entidades

En la propuesta técnica presentada por el contratista, las ofertas se realizaron sobre la base que esos precios obligatorios de referencia, son los gastos directos de los contratos y los que hacen parte de la esencia del objeto contractual, los cuales se pagan mensualmente, ya que cada ítem está relacionado con el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Sin embargo, en la revisión de las cuentas de cobro mensuales, llama la atención que se avalaron y pagaron gastos por AIU, correspondientes a administración por los siguientes ítems: talento humano, elementos de papelería, transporte, gastos de computador, Gastos de señalización y requerimientos por otras entidades, entre otros.

A juicio de este ente de control se efectuaron pagos indebidos, toda vez que los ítems correspondientes a transporte, talento humano, papelería, gastos de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

computador, Gastos de señalización y requerimientos por otras entidades, entre otros, son parte de la estructura de costos del contrato; es decir, son costos directos del contrato, íntimamente ligados para ejecutar y cumplir el objeto contractual, reconocidos y pagados en las cuentas de cobro mensuales del contratista, y no tienen por qué legal ni financieramente estar siendo facturados y cobrados como gastos indirectos del contrato, a título de AIU.

Nuevamente la Contraloría hace el reproche respecto del cual al no establecerse claramente desde los pliegos de condiciones los conceptos y por qué razón aplicaban como costos indirectos, se incurre en esta irregularidad que a la postre genera un detrimento fiscal.

La situación descrita constituye un detrimento patrimonial, siendo el hecho generador del daño, el indebido pago de los ítems relacionados, por las siguientes razones:

Talento Humano: Los pagos de una directora, una asistente y servicios de asesoría jurídica y asistencia legal, son innecesarios, toda vez que en cada una de las casas refugio se contrata personal para desarrollar labores administrativas, técnicas y de apoyo, quienes hacen parte del talento humano necesario para el cumplimiento del contrato de prestación de servicios, dado que este factor Talento Humano, es una de las especificaciones del precio obligatorio de referencia, hace parte de los costos directos mensuales que factura el contratista y se compone de 22 cargos entre profesionales, técnicos y operarios que están incluidos en el precio del contrato y que se pagan cada mes en las cuentas de cobro del contratista. Por tanto, no es de recibo para este ente de control que se contrate talento humano como costo directo y talento humano como costo indirecto de administración, pues de un lado como ya se ha dicho, la naturaleza y características especiales de este contrato comportan la necesidad de tener entre el componente de talento humano, profesionales abogados, personal administrativo y asistencial, etcétera; porque precisamente el llamado “*talento humano*” es parte fundamental para el funcionamiento de la casa refugio.

Adicionalmente, no se especificó en los pliegos, en el contrato ni en la propuesta del contratista, que el cumplimiento del objeto contractual requería para su ejecución de una directora, una asistente y servicios de asesoría jurídica y asistencia legal adicionales a los contratados por el rubro de talento humano. Reafirma el reproche el hecho que estos pagos y el de su seguridad social, incluidos dentro de los costos

de administración, escasamente están soportados en una orden de pago, sin que exista un contrato avalado por la supervisión ni una relación laboral respecto de la cual se pueda imputar dicho gasto al contrato. Se evidencia pues un intento de soportar un pago que como ya se dijo, hace parte de los gastos directos que son erogados en las cuentas de cobro sucesivas y mensuales, Es de anotar que no existe ninguna evidencia ni antecedente que demuestre que dicho pago es un costo indirecto del contrato.

Llama la atención que además de los pagos efectuados por concepto de talento humano- en gastos de administración se presentae como soporte pagos de seguridad social donde no se identifica el o los cotizantes, es decir, no es posible identificar a quién se le está pagando ni por qué concepto.

Elementos de Papelería: Los elementos de papelería utilizados para cumplir el objeto del contrato en estudio, el cual se concreta en: *“prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencia (...)”*; hacen parte de los costos directos contenidos en el anexo de precios obligatorios de referencia, incluidos en el ítem denominado Elementos de Papelería para Pedagogía , donde se contemplan elementos como resmas de papel y carpetas, los cuales se utilizan en el día a día de la ejecución del contrato y son reconocidos y pagados por la administración Distrital- Secretaría de la Mujer en cada cuenta de cobro mensual; razón por la cual no hay lugar a cobrarlos nuevamente dentro del rubro de administración.

Transporte: Este ítem se refiere a un costo directo del contrato de prestación de servicios contenido en la estructura de costos directos denominado Gastos de Transporte, entre los cuales se considera los que se realizan para actividades que apoyen el proceso de atención psicosocial, de acuerdo al plan de trabajo previamente organizado y autorizado por el equipo técnico de la Casa Refugio y la Secretaría Distrital de la Mujer; no obstante, se cobran y pagan por concepto de administración.

Gastos de computador: En la estructura de costos directos del contrato 237 figura el ítem Equipos Muebles para Oficina, dentro del cual se incluye el alquiler de computadores y tóner para impresora; sin embargo, estos costos se reconocen y pagan por costos de administración.

Gastos de señalización y Requerimientos por otras entidades: De conformidad con el anexo de precios obligatorios de referencia este rubro corresponde a Gastos

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Mantenimiento Casa, donde se pactó que las adecuaciones locativas de las Casas Refugio se deberán realizar de acuerdo a los parámetros fijados por la Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría Distrital de Salud, Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos Bogotá, Empresas de Servicios Públicos (Acueducto Agua y Alcantarillado De Bogotá, Codensa, Gas natural Fenosa) u otra entidad que regule su funcionamiento. Pese a lo anterior, está siendo incluido como gastos de administración.

Adicionalmente, se evidenciaron otros pagos por concepto de administración que también están contemplados en la estructura de costos directos, como son: mantenimiento lavador (electrodomésticos), adornos navideños (Otros gastos de apoyo al proceso psicosocial) y cubiertos desechables (bienes y enseres de cocina consumibles).

En efecto como se había advertido, no existió ningún estudio o análisis técnico por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer que estableciera la viabilidad de incluir el AIU en este tipo de contratos, pues como se evidenció en el informe de auditoría señalado, los referentes que se tuvieron en cuenta fueron negocios jurídicos diferentes, como los son los contratos de obra, que en nada se parecen a los contratos de prestación de servicios.

En suma, no existe un documento donde conste qué conceptos se pagarían con el porcentaje del AIU ni el costo que tendrían dichos conceptos, lo que se corrobora con la respuesta emitida por la SDMujer con 1-2018-003835 del 6 de septiembre de 2018, al señalar: *“...la Secretaría en cumplimiento de las previsiones contractuales, no exigió a la Corporación Social para El Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – Multiétnias, el soporte de los costos relacionados con el AIU, en razón a que en los pliegos, las ofertas y los contratos no establecieron esa condición. El anexo económico del pliego y de las ofertas menciona, por ejemplo, los ítems que integran el componente de administración, de manera que el contratista no puede cobrarle esos ítems a la secretaría de manera separada.*

Ahora Bien, es de señalar que a partir del Informe de Auditoría de Desempeño Código 207 de la Contraloría de Bogotá D.C., realizada en septiembre de 2017, la Secretaría Distrital de la Mujer procedió a requerir al operador la entrega de soportes de los costos relacionados con “Costos de Administración”.

De manera que, los costos de administración como parte del AIU se refirieren a aquellos necesarios para que la obra funcione, en realidad como en los contratos objeto de estudio se pactaron sin indicar la razón de este concepto, que como ya se ha dicho varias veces, está asociado y se puede explicar con claridad desde los contratos de obra; es menester decir que si necesariamente el objeto de la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

pretendida contratación era poner en marcha el funcionamiento de una casa refugio, la administración debió indicar a través de un estudio o análisis **qué se constituía en este tipo de contratos como costos indirectos y en especial los gastos de administración**, pues considera la Contraloría de Bogotá, que asimilar los mismos ítems de unos gastos de administración de un contrato de obra a un contrato de prestación de servicios, es una comparación errada, ya que la naturaleza de los dos contratos es totalmente diferente.

La ausencia del análisis técnico, jurídico y financiero que blindara el proceso contractual y que definiera claramente por qué y cuales serían los porcentajes del AIU para que el contrato pudiese funcionar correctamente, ha permitido que el contratista libremente facture lo que él deliberadamente considera que son gastos de administración, aportando en algunos casos, soporte de pagos indicativos de gastos de administración, contrariando el principio de planeación y poniendo en riesgo, los recursos públicos. No en vano la Contraloría General de la República, al referirse al tema del AIU ha señalado: “(...) las entidades estatales en los estudios de mercado, que realicen para determinar el presupuesto oficial de sus procesos, de selección, deberán incluir un estudio de los “costos de administración” en que pueden incurrir los contratistas durante la ejecución del contrato (...)”. En este caso particular, la entidad pública auditada durante la vigencia 2017, giró **\$75.477.172** por concepto de Administración, correspondiente a la casa Artemisa.

El tema se trata de la irregularidad de reconocer y pagar a título de administración ítems de talento humano, transporte y papelería, mantenimiento y gastos de computador, entre otros; porque dichos costos ya están inmersos o hacen parte de los costos directos del contrato, los cuales se pagan mes a mes con cada cuenta de cobro; por lo tanto, pagarlos por dos rubros diferentes es hacer una erogación doble por mismo ítem, lo que genera un daño fiscal. En consecuencia considera la Contraloría que acertadamente ha indicado la CGR no se deben pactar cláusulas “(...) para beneficiar o privilegiar económicamente a una de las partes, en detrimento del patrimonio de la parte contraria”.¹⁸ Esto desde luego es una conducta antieconómica del gestor fiscal, en este caso del responsable que estructuró el proceso de planeación la Supervisora del contrato y la ordenadora del gasto de la Secretaría Distrital de la Mujer.

A continuación, se presenta el cuadro “VALORES EROGADOS POR COSTOS DE ADMINISTRACIÓN QUE ESTÁN INCLUIDOS EN LA ESTRUCTURA DE COSTOS”, donde se detallan los conceptos, comprobantes de pago, fecha, valor y

¹⁸ Idem

rubro asociado a los costos directos, que concluye en la cuantificación de una parte de la presente observación fiscal, por valor **\$75.477.172**

CUADRO 4
VALORES EROGADOS POR COSTOS DE ADMINISTRACIÓN QUE ESTÁN INCLUIDOS EN LA ESTRUCTURA DE COSTOS

COSTOS DE LA CASA ARTEMISA 2017

Cifras en pesos

| CONCEPTO | COMPROBANTE | FECHA | VALOR | RUBRO ESTRUCTURA DE COSTOS | ORDEN DE PAGO | FECHA |
|-------------------------------------|---|-------------------------|-----------|---|---------------|------------|
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5307 | 04/05/2017 | 1.200.000 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 1251 | 14/07/2017 |
| LUZ YOLANDA RODRIGUEZ GARÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5421 | 04/05/2017 | 600.000 | TALENTO HUMANO | 1251 | 14/07/2017 |
| OFISISTEMAS COM. | FACTURA SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FORMATOS Y FOTOCOPIAS | 30/04/2017 | 400.000 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 1251 | 14/07/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5420 | 04/05/2017 | 494.869 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 1251 | 24/10/2017 |
| NAZLY LORENA GUERRERO ROJAS | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5523 | 05/06/2017 | 5.000.000 | TALENTO HUMANO | 1252 | 14/07/2017 |
| ANDRES PÉREZ GARCÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5511 | 05/06/2017 | 1.200.000 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 1252 | 14/07/2017 |
| OFISISTEMAS COM. | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FORMATOS Y FOTOCOPIAS RECIBOS DE CAJA No. 025-027 | 03/05/2017 - 10/06/2017 | 800.000 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 1252 | 14/07/2017 |
| LUZ YOLANDA RODRIGUEZ GARCÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5510 | 05/06/2017 | 1.200.000 | TALENTO HUMANO | 1252 | 14/07/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCÍA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5508 | 05/06/2017 | 743.622 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 1252 | 14/07/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5533 | 17/07/2017 | 5.000.000 | TALENTO HUMANO | 1420 | 26/07/2017 |

| CONCEPTO | COMPROBANTE | FECHA | VALOR | RUBRO ESTRUCTURA DE COSTOS | ORDEN DE PAGO | FECHA |
|--|--|------------|-----------|---|---------------|------------|
| MARIO POVEDA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5544 | 17/0/2017 | 1.300.000 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 1420 | 26/07/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5504 | 17/07/2017 | 1.300.000 | TALENTO HUMANO | 1420 | 26/07/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5573 | 17/07/2017 | 1.807.928 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 1420 | 26/07/2017 |
| FIDELINO MORENO NIÑO | COMPROBANTE DE EGRESO No.5571 CUENTAS DE COBRO SIN NÚMERO | 17/07/2017 | 400.000 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS SECADORA/LAVADORA | 1420 | 26/07/2017 |
| OFISISTEMAS COM | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FORMATOS Y FOTOCOPIAS RECIBO CAJA MENOR No. 028 | 12/06/2017 | 257.000 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 1420 | 26/07/2017 |
| OFISISTEMAS COM | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FOTOCOPIAS INFORME/ SCANNER INFORME RECIBO DE CAJA MENOR No. 031 | 19/07/2017 | 393.000 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 1420 | 26/07/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5596 | 04/08/2017 | 5.000.000 | TALENTO HUMANO | 2471 | 25/09/2017 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5590 | 04/08/2017 | 1.200.000 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 2471 | 25/09/2017 |
| OFISISTEMAS COM FORMATOS Y FOTOCOPIAS/VARIOS | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 RECIBO DE CAJA MENOR 030 | 03/07/2017 | 295.600 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2471 | 25/09/2017 |
| OFISISTEMAS COM FOTOCOPIAS INFORME/ SCANNER INFORME | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 RECIBO DE CAJA MENOR 034 | 10/08/2017 | 404.400 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2471 | 25/09/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5585 | 04/08/2017 | 1.200.000 | TALENTO HUMANO | 2471 | 25/09/2017 |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| CONCEPTO | COMPROBANTE | FECHA | VALOR | RUBRO ESTRUCTURA DE COSTOS | ORDEN DE PAGO | FECHA |
|---|--|------------|-----------|---|---------------|------------|
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5591 | 04/08/2017 | 554.058 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 2471 | 25/09/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5624 | 04/09/2017 | 5.000.000 | TALENTO HUMANO | 2218 | 10/10/2017 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5599 | 05/09/2017 | 1.200.000 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 2218 | 10/10/2017 |
| OFISISTEMAS COM | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FORMATOS Y FOTOCOPIAS/VARIOS RECIBO DE CAJA No. 032 | 02/08/2017 | 387.200 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2218 | 10/10/2017 |
| OFISISTEMAS COM | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FOTOCOPIAS INFORME/ SCANNER INFORME RECIBO DE CAJA No. 036 | 17/09/2017 | 412.800 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2218 | 10/10/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5595 | 05/09/2017 | 1.200.000 | TALENTO HUMANO | 2218 | 10/10/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5625 | 05/09/2017 | 648.145 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 2218 | 10/10/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5638 | 04/10/2017 | 4.951.700 | TALENTO HUMANO | 2471 | 02/11/2017 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5641 | 04/10/2017 | 628.085 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 2471 | 02/11/2017 |
| OFISISTEMAS COM | FACTURAS SIN NUMERO - NIT 830018406-7 FOTOCOPIAS RECIBO DE CAJA MENOR No. 003 | 30/09/2017 | 488.500 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2471 | 02/11/2017 |
| PAPELERIA Y CACHARRERIA JUAN C. 3 CAJAS X 12 BOLIGRAFOS NEGRO 1 JUEGO DE CORTADOR + CUCHILLAS 1 CINTA ENMASCARAR 2" 15 RESMA PAPEL CARTA BLANCO | COMPROBANTE DE EGRESO No.5692 FACTURA No. M 12960 | 30/09/2017 | 311.500 | ELEMENTOS DE PAPELERÍA | 2471 | 02/11/2017 |

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

| CONCEPTO | COMPROBANTE | FECHA | VALOR | RUBRO ESTRUCTURA DE COSTOS | ORDEN DE PAGO | FECHA |
|---|--------------------------------|------------|-----------|---|---------------|------------|
| 11 RESMA PAPEL OFICIO BLANCO | | | | | | |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5643 | 04/10/2017 | 1.188.408 | TALENTO HUMANO | 2471 | 02/11/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No.5644 | 04/10/2017 | 1.188.408 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 2471 | 02/11/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5712 | 01/11/2017 | 4.951.700 | TALENTO HUMANO | 2808 | 22/11/2017 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5715 | 01/11/2017 | 1.188.408 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 2808 | 22/11/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5713 | 01/11/2017 | 1.188.408 | TALENTO HUMANO | 2808 | 22/11/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5714 | 01/11/2017 | 891.306 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 2808 | 22/11/2017 |
| FIDELIGNO MORENO NIÑO | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5716 | 01/11/2017 | 592.210 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 2808 | 22/11/2017 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5764 | 01/12/2017 | 4.951.700 | TALENTO HUMANO | 3504 | 27/12/2017 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5774 | 04/12/2017 | 1.188.408 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 3504 | 27/12/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No.5775 | 01/12/2017 | 1.188.408 | TALENTO HUMANO | 3504 | 27/12/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5785 | 04/12/2017 | 740.711 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3504 | 27/12/2017 |
| FIDELIGNO MORENO NIÑO REPARACION CALENTADOR Y CAMBIO DE MODULO ELECTRICO Y MANTENIMIENTO | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5738 | 01/12/2017 | 133.696 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3504 | 27/12/2017 |
| WILSON RAMIREZ CABEZA LIMPIEZA DE CANALES Y DESAGUES; CAMBIO Y REPARACIÓN DE LLAVES DE BAÑOS | COMPROBANTE DE EGRESO No.5786 | 01/12/2017 | 325.619 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3504 | 27/12/2018 |

| CONCEPTO | COMPROBANTE | FECHA | VALOR | RUBRO ESTRUCTURA DE COSTOS | ORDEN DE PAGO | FECHA |
|--|--------------------------------|--------------|------------|---|---------------|------------|
| LUIS ALFONSO VILLALBA GARCIA MANTENIMIENTO COMPUTADORES Y DE REINSTALACIÓN IMPRESORAS | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5787 | 01/12/2017 | 429.903 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3504 | 27/12/2018 |
| MARIA DEL CARMEN GARCIA DE GONZALEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5848 | 28/12/2017 | 4.951.700 | TALENTO HUMANO | 3507 | 27/12/2018 |
| CARLOS ANDRES PÉREZ GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5820 | 28/12/2017 | 1.188.408 | SERVICIOS DE MENSAJERIA Y TRANSPORTE TALENTO HUMANO | 3507 | 27/12/2017 |
| LUZ YOLANDA GARCIA RODRIGUEZ | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5849 | 28/12/2017 | 1.188.408 | TALENTO HUMANO | 3507 | 27/12/2017 |
| FIDELIGNO MORENO NIÑO MANTENIMIENTO Y DE ARREGLO GASODOMESTICOS | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5826 | 02/01/2018 | 617.203 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3507 | 27/12/2017 |
| MIGUEL AUGUSTO VILLALBA GARCIA | COMPROBANTE DE EGRESO No. 5795 | 02/01/2018 | 990.340 | MANTENIMIENTOS LOCATIVOS Y DE EQUIPOS | 3507 | 27/12/2017 |
| | | TOTAL | 75.061.759 | | | |

Fuente: Documentos carpetas del Contrato No. 237 de 2017.

Adicionalmente, se evidenció respecto a los costos de administración el pago de lo no debido por inexistencia de soportes (costos de administración (AIU) de la casa Artemisa. Al hacer la confrontación de los pagos efectuados durante la vigencia 2017, por concepto de Gastos de Administración, que como ya se mencionó ascendieron a **\$75.477.172**, con la totalidad de los soportes aportados por la entidad auditada, que suman **\$75.061.759** (incluidos los que se identificaron como pago indebido), se evidencia una diferencia entre lo pagado y lo soportado de **\$415.413**, configurándose como pérdida de recursos dicha cuantía.

CUADRO 5
RESUMEN DEL DETRIMENTO POR CONCEPTO DE
PAGO DE COSTOS DE ADMINISTRACIÓN

Cifras en pesos

| TOTAL ADMINISTRACION (AIU) PAGADA IVA INCLUIDO CASA ARTEMISA | PAGO INDEBIDO - VALOR SOPORTES ASOCIADOS A LA ESTRUCTURA DE COSTOS | DIFERENCIA ENTRE LO PAGADO Y LO SOPORTADO |
|--|--|---|
| \$ 75.477.172 | \$ 75.061.759 | \$ 415.413 |

Fuente: Documentos carpetas contrato 237 de 2017

En virtud de lo anteriormente expuesto, se configura pérdida de recursos por concepto de Costos de Administración (AIU), por valor de **\$75.477.172**, resultado de la suma de: pagos efectuados por concepto de administración, pese a existir ítems o rubros en la estructura de costos y la diferencia obtenida entre lo pagado y lo soportado durante la vigencia 2017, por dicho concepto.

CASO 2: IMPREVISTOS

Mediante comunicación con radicado 1-2018-003835 del 6 de septiembre de 2018, la SDMujer da respuesta a la solicitud elevada por este organismo de control, en los siguientes términos: “1 documentos que soportan el reconocimiento y pago por concepto de imprevistos, correspondientes al contrato 237 de 2017, se adjunta copia de las facturas que soportan los imprevistos desde el inicio de ejecución del contrato hasta diciembre de 2017, su reconocimiento se realizó por parte del equipo de apoyo a la supervisión administrativo, financiero y contable”. Con base en lo señalado se procedió a verificar la documentación que soporta los pagos por concepto de imprevistos, evidenciándose lo siguiente:

De conformidad con el proceso **sdmujer-salh-001-2017** y con la oferta del contratista, se estableció el porcentaje por concepto de imprevistos, así:

CASA REFUGIO ARTEMISA PORCENTAJE DE IMPREVISTOS 3. %

Respecto a los documentos que soportan el reconocimiento y pago de imprevistos de los meses julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre se encontró lo siguiente:

Que lo detallado en dichos soportes no corresponde a imprevistos, toda vez que los elementos relacionados en éstos, estaban contemplados en ítems de la estructura de costos y eran previsibles. Como ejemplo se menciona: jeringas, cánulas, copago de cuenta de hospitalización, pago de leche medicalizada, teteros, compra de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

medicamentos, pago de análisis Microbiológico de agua potable y presentación de Saxofonista en evento de novenas de la SDMUJER.

A continuación, se informa los pagos realizados por imprevistos:

- Para el mes de julio de 2017, figura el cobro por concepto de imprevistos por valor de \$183.349 correspondiente a compras de jeringas y tetero; en la Droguería Colsubsidio soportado en las facturas de venta No. 8859995 de 11 de julio de 2017, 8862677 de 16 de julio de 2017 y 8863183 de 18 de julio de 2017.
- En el mes de agosto se genera un pago de imprevistos por valor de \$154.163 que corresponde a compras realizadas en Droguería Colsubsidio de jeringas y cánulas nasales soportado en facturas de venta No. 8874611 de 17 de agosto de 2017, 8872057 del 12 de agosto de 2017, 8871844 de 10 de agosto de 2017, 8884398 de 31 de agosto de 2017, 8884105 de 30 de agosto de 2017 y 8875223 de 18 de agosto de 2017.
- Asimismo, para el mes de septiembre de 2017 se reconoció y se pagó por imprevistos un valor de \$255.900, soportado en factura de venta en Droguería Colsubsidio No.8885909 de 4 de septiembre de 2017, Dispro Industriales factura de venta No. 1508 de 8 de septiembre de 2017 y CENTRO ORIENTE E.S.E con recibo de caja No. 000000000088951 por concepto de Copago cuenta de hospitalización.
- En octubre; se reconoce y paga un valor de \$ 864.481 por imprevistos, soportado en recibos de caja No. 1400018622CGU1 – 1400020221CGUR de la Clínica el Bosque por concepto de Copago de hospitalización, Droguería Colsubsidio con facturas de venta No. 8897440 del 6 de octubre de 2017, 8899058 del 10 de octubre de 2017, 8900809 del 14 de octubre de 2017, 8906462 del 24 de octubre de 2017, 8908429 del 27 de octubre de 2017, 8898827 del 9 de octubre de 2017, 8900805 del 14 de octubre de 2017, 85010000724843 del 17 de octubre de 2017, 8907579 del 26 de octubre de 2017, 8897065 del 5 de octubre de 2017, 8899057 del 10 de octubre de 2017, 85010000724844 del 17 de octubre de 2017, 8900806 del 14 de octubre de 2017, y Droguería Cruz Verde facturas de venta No. C268 - 25621 del 5 de octubre de 2017, C268 – 26652 del 20 octubre de 2017.
- En el mes de noviembre, se reconoce y paga por imprevistos un valor de \$795.524, soportado Droguería Cruz Verde factura de venta No. C190-52290

del 1 de noviembre de 2017, C167-15763 del 7 de noviembre de 2017, M307-9484 16 de noviembre de 2017, A410-16170 del 22 de noviembre de 2017, Droguería Colsubsidio facturas de venta No. 8910811 del 1 de noviembre de 2017, 8910861 del 2 de noviembre de 2017, 8912718 del 4 de noviembre de 2017, 8912791 del 6 de noviembre de 2017, 8913509 del 7 de noviembre de 2017, 8915309 del 9 de noviembre de 2017, 8915082 del 13 de noviembre de 2017, 8918690 del 16 de noviembre de 2017, 8918694 del 16 de noviembre de 2017, 8919750 del 19 de noviembre de 2017, 8922718 del 25 de noviembre de 2017, Bioanálisis Farmacéuticos con factura de venta No. 4285 del 7 de noviembre de 2017 y Bug Off Fumiclean S.A.S factura de venta No. 802 del 15 de noviembre de 2017.

- Para el mes de diciembre, se reconoce y paga por imprevistos un valor de \$75.000, soportado en comprobante de egreso No. 297 del 20 de diciembre de 2017.

Dado lo anterior se evidencia la improcedencia del pago de **\$2.328.417** sin incluir IVA pactado para el AIU; ya que estos gastos se encuentran estipulados en el Anexo Técnico numeral **25.1. OTROS GASTOS ENTREGADOS A LAS MUJERES ACOGIDAS Y SU SISTEMA FAMILIAR DURANTE EL PROCESO DE INTERVENCIÓN** “Gastos médicos: Copagos de citas y medicamentos, leches medicadas y frente a los medicamentos que no cubra el POS con prescripción médica únicamente podrán ser suministrados si previamente han sido autorizados por el equipo técnico de la Casa Refugio y la Secretaría Distrital de la Mujer, mientras se tramita el proceso jurídico y/o administrativo con las entidades correspondientes para la entrega del mismo; estos gastos serán autorizados por el equipo técnico de la Casa Refugio y la Secretaría Distrital de la Mujer.

Cuando la condición de salud de la mujer y su sistema familiar lo amerite y se presenten barreras de acceso al servicio médico, estos gastos serán autorizados por el equipo técnico de la Casa Refugio y la Secretaría Distrital de la Mujer.

Cabe aclarar que durante la vigencia 2017, no se efectuaron otros pagos por concepto de Imprevistos para la Casa Artemisa.

Con base en lo detallado el detrimento patrimonial por los casos: 1: Costos de Administración y 2: Imprevistos; asciende a la suma de **\$77.805.589**.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las situaciones descritas permiten evidenciar la no atención a lo establecido en el numeral 26 del requerimiento técnico del proceso SDM 001 de 2017, donde se señaló:

“26. IMPREVISTOS

Cuando se presenten necesidades imprevistas, inaplazables e imprescindibles que por su urgencia no puedan ser solucionadas con los ítems establecidos en los requerimientos previstos, El contratista deberá determinar un mecanismo ágil y oportuno que responda a esas necesidades concretas; dejándolos debidamente registrado y soportado en el periodo correspondiente. En caso de convertirse en recurrente deberán ser viabilizados por el Comité Técnico que justificará la erogación. Para sustentar esta erogación, deberán presentarse los siguientes documentos:

Hoja relación otros gastos imprevistos en el formato establecido para ello por la Secretaría Distrital de la Mujer, firmado por la Coordinadora Administrativa de la Casa Refugio, profesional de apoyo técnico y financiero de la SDMujer. (Subrayado fuera de texto)

Recibos de caja con su respectivo soporte, factura o documento equivalente (De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 522 de 2003), que deberán llevar la firma de la profesional de la Casa Refugio que entrega, firma o huella (en caso que no sepa escribir) de la mujer que recibe y los demás documentos que solicite la Secretaría Distrital de la Mujer.”

Igualmente, se contraviene el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los literales j. y k. del artículo tercero de la Ley 152 de 1994, el artículo sexto de la Ley 610 de 2000, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el numeral 1 del artículo 34 del Decreto Nacional 734 de 2002.

Adicionalmente, se evidencia la vulneración y desconocimiento del principio de planeación, origen principal de este daño fiscal, toda vez que si bien no está taxativamente plasmado en la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado ha señalado que: *“su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales”*

Por ser dicho principio medular en la conformación de los contratos estatales, no tenerlo en cuenta se constituye en una vulneración del interés general, con consecuencias gravosas *“no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal.”*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En tal sentido, le asiste a quien desempeña funciones de gestor fiscal, la obligación de hacer un uso eficiente de los recursos para en el cumplimiento de sus funciones, imponiéndole la rigurosa adopción de decisiones a favor del bien general. Por lo tanto, el principio de planeación en la contratación estatal debe constituir: *“el fruto de una tarea programada y preconcebida, que permita incardinar la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro orden diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado”* (subrayado y resaltado nuestro).

Para el caso que nos ocupa, se debe indicar que la planeación de dicho proceso no comprendió un trabajo riguroso, programado, cuidadoso y armónico; ello por cuanto al revisar los estudios previos del proceso selectivo se avizora que la administración no trazó parámetros técnicos presupuestales, ni de oportunidad que permitiesen a los gestores fiscales y al contratista contar con reglas claras sobre (i) la procedencia del AIU en este tipo de contratos y (ii) qué se podría pagar como administración y que como imprevistos.

Análisis de la Respuesta Caso 1 - Costos de Administración

Con el fin de mantener el mismo orden de la observación comunicada en el Informe Preliminar, se presenta el análisis de la respuesta por cada uno de los puntos y se concluye en la parte final. Así mismo, se transcriben apartes de la respuesta emitida por el sujeto de control que se consideraron necesarios.

Sobre este particular, es menester indicar que la referencia que hace el sujeto de control sobre el anexo 3, es solamente una transcripción del concepto de administración, es decir semánticamente es lo que significa la administración como componente del AIU y precisamente el concepto adoptado por la jurisprudencia (*Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, exp.n° 15963 y Sentencia de 31 de agosto de 2016. exp.n° 14287*); pero lo que reprocha la Contraloría es la omisión de no haber manifestado la entidad, que nociones hacían parte de dicho costo de administración, pues tampoco es válida la respuesta del sujeto en el sentido de indicar que la administración se refería a mantenimiento de bienes inmuebles, electrodomésticos, bienes y enseres de oficina, lavandería, enfermería y de dormitorios, puesto que: (i) los bienes y enseres utilizados están alquilados y no se requiere hacer ningún tipo de mantenimiento con recursos del contrato; (ii) estos elementos hacen parte de los costos directos (ver anexo precios obligatorios de referencia); y (iii) los ítems descritos tampoco fueron los soportados por el contratista como gastos de administración, situaciones que desvirtúan una vez las justificaciones ahora analizadas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Lo anterior reafirma que la entidad no realizó ningún análisis serio técnicamente que indicase inequívocamente que haría parte de los costos de administración, pues como se evidenció, dentro con las pruebas de auditoría así como con su respuesta ya que la misma se limitó a transcribir el concepto genérico de los que significa administración en el contexto del AIU, sin que de manera justificada se incluyera no solo el concepto sino los ítems que se agruparían en este concepto desde la óptica de un contrato de prestación de servicios.

De otro lado el sujeto con su respuesta tampoco desvirtúa la conclusión a la que llegó el este equipo auditor en el sentido de indicar, que dichas omisiones y pagos erogados constituían un detrimento fiscal, ya que si bien el pago es injustificado, el hecho generador del daño no estriba necesariamente en un doble pago, entendido en su literalidad como si por ejemplo a una misma persona se le cancelara por sus servicios dos veces, se trata de una duplicidad del concepto, es decir reconociendo por costos directos y costos indirectos un mismo concepto como talento humano, papelería, equipos de cómputo, transporte, etcétera; cuya línea divisoria es difusa y no tiene justificación alguna.

Las erogaciones detalladas en lo observado, no hacen alusión a que la SDMujer haya reconocido dos veces estos costos. Insiste la Contraloría de Bogotá, que las deficiencias del proceso de planeación conllevaron a que los recursos públicos queden a libre disposición del contratista, ya que no se establece desde la etapa precontractual con la debida claridad y precisión el detalle de los gastos a erogar por administración e imprevistos.

Es de resaltar que debe ser prioridad para el gestor fiscal la salvaguarda de los recursos públicos, lo que no es consecuente con dejar el manejo de recursos a la libre consideración del contratista, y por lo mismo, no es factible concluir que con ello se quiera garantizar riesgos contractuales, mucho menos cuando se demuestra que lo que se realiza son pagos indebidos ya que lo que se está cancelando corresponde a costos directos para el funcionamiento de la casa refugio.

La entidad presenta una relación donde hace un comparativo entre los conceptos reprochados por este organismo de control: Talento humano, Elementos de Papelería, Transporte, Gastos de Computador, Gastos de Señalización y Requerimientos por Otras Entidades y las *“Actividades costo indirecto; disponibilidad de la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales para la ejecución del contrato”*, señalando diferencias entre unos y otros, en términos de actividades y/o funciones a cargo del talento humano y para el caso de los demás ítems, presenta

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

los eventos que se consideran como costos de administración; con el fin de justificar los pagos efectuados.

En relación con los requerimientos en cuanto a las adecuaciones locativas solicitadas por la SDMujer, Secretaría Distrital de Salud, Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos Bogotá, Empresas de Servicios Públicos (Acueducto Agua y Alcantarillado De Bogotá, Codensa, Gas natural Fenosa) u Otra entidad que regule el funcionamiento de las Casa Refugio; la atención y cumplimiento de dichos requerimientos está a cargo de la coordinadora administrativa de la casa, es así que la planeación, concreción y ejecución de las actividades conducentes al cumplimiento de dichos requerimientos en cuanto a adecuaciones, es una actividad a cargo de esta coordinadora, siendo cuestionable que se requiera la intervención de la directora.

La atención oportuna de los requerimientos y/o solicitudes que realice la Dirección de Eliminación de Violencias Contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer, la supervisión del contrato y/o apoyo a la supervisión; pese a presentarse como una actividad a cargo de la Directora, realmente es realizada por la coordinadora administrativa de la casa, tal como se evidencia en el numeral 10 como actividades a cargo de la coordinadora administrativa.

La actividad No. 16 a cargo de la coordinadora administrativa consiste en: *“Consolidar, aprobar y remitir la documentación de ejecución administrativa, contable y financiera generada en la ejecución del Contrato, tales como cuentas de cobro, pagos y demás documentos exigidos, dentro de los tiempos y condiciones establecidos por la SDMujer”*; no obstante, en los numerales 6 y 7 de las actividades a cargo de la Directora se señala que debe: *“Gestionar, coordinar, controlar y aprobar la ejecución de los recursos financieros, administrativos y contables para garantizar el funcionamiento y operación de las Casas Refugio”*; y *“Aprobar las cuentas de cobro de las profesionales de las Casas Refugio”*. Actividades de esta última que desarrolla la coordinadora administrativa.

Respecto a Elementos de Papelería, Transporte, Gastos de computador, Gastos de señalización y Requerimientos por otras entidades, se reitera que a juicio de este ente de control; son parte de la estructura de costos y corresponden a costos directos del contrato, por cuanto están claramente ligados al objeto y obligaciones contractuales, es así que las erogaciones efectuadas por el contratista por dichos conceptos, son reconocidas y pagadas por la entidad en las cuentas de cobro mensuales y no es aceptable en términos legales y financieros que se facturen y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

paguen como gastos indirectos del contrato, a título de AIU; por tanto, tal como se detalló en la observación, dichos pagos se consideran indebidos.

Específicamente sobre la papelería, tampoco existe una justificación que logre desvirtuar la compra de estos elementos, ya que existe un rubro que se paga mensualmente el cual como se indicó en el informe preliminar incluye, elementos de oficina como resmas de papel, tonners, entre otros.

Respecto del transporte, si bien en el anexo técnico de precios obligatorios de referencia, debemos decir que existe un costo directo mensual por servicio de transporte, no es de recibo por parte de esta entidad lo que argumenta la SDMujer al indicar que el transporte que se factura por administración (y que tampoco fue desagregado y explicado en los estudios previos ni en la oferta económica), corresponde al necesario para la mensajería, diligencias bancarias y disponibilidad de los elementos, el cual como se evidenció se soporta en pagos a comprobantes de egresos junto con cuentas de cobro.

Lo anterior no tiene ningún asidero y nunca fue estudiado ni aprobado por la supervisión del contrato, pues al tener un servicio de transporte diario y mensual que supla cualquier desplazamiento, no tiene sentido el pago que argumenta el contratista y que reconoce la Secretaría para movilizar la correspondencia y hacer gestiones bancarias. Al respecto consideramos necesario recordar una vez lo que sobre este particular ha dicho la Contraloría General, órgano máximo de competencia fiscal en nuestro país, respecto a la facultad que tienen las partes para pactar la forma de pago y el precio del contrato: *“ninguna de esas formas está creada para beneficiar o privilegiar económicamente a una de las partes, en detrimento del patrimonio de la parte contraria”*. (concepto 085 de 2017).

En suma, la entidad incluyó costos de administración incluidos en los ítems del contrato y no realizó análisis para determinar en el presupuesto oficial que dio origen a esta contratación, un estudio de los costos de administración en que pudiera incurrir el contratista en este tipo de contratos.

Cabe destacar que la Entidad no dio respuesta respecto a los pagos de seguridad social donde no se identifica los aportantes y el concepto del pago, por tanto dichos valores se incluyen en el cálculo del detrimento.

Respecto a la diferencia entre lo erogado por la Secretaría de la Mujer por concepto de administración (AIU) y la sumatoria de los soportes de dicho concepto, la Secretaría señala en su respuesta: *“Por último, en cuanto a los soportes del AIU, se reitera*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

que cualquier diferencia que pueda existir en los valores de los mismos y su reconocimiento por estos conceptos, se pagó en el contrato por cuenta y riesgo del contratista. Al respecto, se reitera que la SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER solicita la presentación de los soportes con base en la exigencia de la Contraloría, teniendo en cuenta que, aunque nunca se ha reconocido pago doble en razón a las mismas actividades descritas de manera particular en el anexo de precios de referencia del contrato, contribuye a asegurarlo. No obstante, esta exigencia no modifica la naturaleza del AIU, al tratarse de un porcentaje de los costos directos del contrato y constituir la oferta económica del contratista.”

Con lo anterior se evidencia que la entidad tampoco dio respuesta a lo observado, por tanto, se confirma como parte del presente hallazgo fiscal la diferencia entre la sumatoria de los soportes por concepto de costos de administración y el valor erogado por dicho concepto, donde se encontró que el valor soportado corresponde a \$75.061.759 (incluidos los que se identificaron como pago indebido), mientras que el valor erogado por la SDMujer (sumadas las facturas y confrontadas las órdenes de pago 2017), ascendió a \$75.477.172, lo que arroja una diferencia de \$415.413

Con base en el análisis anterior, se ajusta la cuantía de esta parte del hallazgo fiscal, Caso 1: Costos de Administración, se configura pérdida de recursos por concepto de Costos de Administración (AIU), por valor de \$75.477.172, resultado de la suma de: pagos efectuados por concepto de administración, pese a existir ítems o rubros en la estructura de costos y la diferencia obtenida entre lo pagado y lo soportado durante la vigencia 2017, por dicho concepto.

De otro lado, debemos indicar que si bien es cierto el AIU es una garantía de riesgo y ventura que asume el contratista, también lo es que al recocerse dicha garantía con dineros públicos le es exigible a los gestores fiscales y al contratista que maneja fondos del estado, justificar detalladamente y con los soportes suficientes la erogación de dichos dineros ya que ninguna forma de pago pactada, *“exime a los gestores fiscales de la obligación de rendir cuentas y de justificar en el detalle que sea necesario la ejecución de los recursos que estén a su cargo”*. (CGR concepto 085 de 2017).

Difiere en consecuencia la Contraloría de Bogotá, del planteamiento del sujeto mediante el cual justifican en efecto toda la libertad dada al contratista y reprochada en esta auditoría, para cobrar a la Secretaría como parte del pago del contrato lo que deliberadamente se le ocurra por concepto de administración e imprevistos, generando ello un eventual mayor provecho del contratista y desconociendo principios de equidad y justicia.

Respecto a la reiterada manifestación del sujeto de control en este escrito de respuestas al informe preliminar con relación a que el soporte de los gastos del AIU,

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

no es una obligación y que presentan algunos soportes solo como respuesta a los requerimientos u observaciones de la Contraloría de Bogotá en ejercicios anteriores, debemos indicar al sujeto de control que lo anterior no tiene como origen un capricho innecesario de la Contraloría, al contrario responde tal obligación de soportar los gastos de AIU a orientaciones y directrices superiores las cuales son coherentes con los postulados y principios que orientan la función de control fiscal y el artículo 26, numeral 4 de la ley 80 de 1993.

Ha señalado la Contraloría General de la República, precisamente al abordar una consulta sobre AIU, que: *“La administración de recursos públicos, obliga a justificar la destinación de todos y cada uno de los recursos que en ejecución de un contrato estatal se paguen o entreguen al contratista. En este orden el establecimiento de un porcentaje sobre el valor total del contrato, destinado a cubrir costos administrativos imprevistos, debe estar debidamente justificados y puede ser objeto de auditoría y vigilancia por parte de los órganos de control”.*

En consecuencia, permitir que se pague del porcentaje del AIU sin que del mismo se rindan cuentas, es tanto como dejar al arbitrio del contratista que la parte del AIU que no se utilice en administración o imprevistos se convierta automáticamente en utilidades configurándose eventualmente un pago de lo no debido o una ganancia injustificada.

Análisis de la Respuesta Caso 2 – Imprevistos

De conformidad con el Informe Preliminar y una vez analizada la respuesta de la entidad, se confirma como parte del presente hallazgo fiscal la suma de los valores reconocidos y pagados por la SDMujer durante la vigencia 2017, por Imprevistos del AIU, que corresponde a \$2.328.417.

La Secretaría señala: *“En esta materia, frente al hallazgo del pago de imprevistos realizado en la casa Artemisa (Contrato No. 237 de 2017) y que corresponde al porcentaje de imprevistos establecido en la oferta económica del contratista, la SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER encuentra que, el pago está dentro de lo previsto en el contrato, y no debe haber un reproche por el mismo.*

El reconocimiento de imprevistos es un mecanismo de mitigación de riesgos contractuales y responde al principio de riesgo y ventura del contratista. Así, puede ocurrir que se hayan configurado más imprevistos en estas casas durante el período mencionado, solo que la SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER únicamente reconoce hasta el porcentaje establecido en el Anexo Económico.

Por último, frente a la afirmación “...no se obtuvo el formato establecido por la SDMujer “Hoja relación otros gastos imprevistos” (...), se encuentra que se trata de una situación de naturaleza administrativa, pero no tiene implicaciones fiscales ni disciplinarias.”

De otra parte, es necesario mencionar que la SDMujer desde el año 2013, ha tenido a su cargo el funcionamiento de casas refugio, por tanto, cuenta con experiencia y

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

conocimiento para determinar los requerimientos que permiten asegurar el adecuado funcionamiento de las casas, por tanto, a partir de éstos, definió la estructura de costos que rigen la ejecución de los contratos suscritos en el año 2017, la cual contempla una serie de ítems clasificados como costos directos, es así que los servicios y elementos observados en el Informe Preliminar, entre éstos mantenimiento extintores, señalizaciones, jeringas, adecuaciones locativas, elementos para el área de primeros auxilios, otros Gastos Entregados a las Mujeres Acogidas y su Sistema Familiar, servicios de transporte; entre otros, que fueron reconocidos por la SDMujer como imprevistos, corresponden a ítems de la estructura de costos directos, por tanto, no se debieron catalogar como imprevistos. Lo que se comprobó, es que la entidad eroga por imprevistos, conceptos que fueron establecidos en la estructura de costos, dada la falta de claridad desde la etapa de planeación, circunstancia que ha sido observada reiteradamente.

En este orden se concluye que además de no dar cumplimiento a las partes ya señaladas del ANEXO REQUERIMIENTOS TÉCNICOS y del ANEXO PRECIOS OBLIGATORIOS DE REFERENCIA, igualmente se contraviene el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los literales j. y k. del artículo tercero de la Ley 152 de 1994, el artículo sexto de la Ley 610 de 2000, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 209 *“Principios de la función administrativa”* de la Constitución Política.

Adicionalmente, se evidencia la vulneración y desconocimiento del principio de planeación, origen principal de este daño fiscal, toda vez que si bien no está taxativamente plasmado en la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado ha señalado que: *“su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales”*.

Por ser dicho principio medular en la conformación de los contratos estatales, no tenerlo en cuenta se constituye en una vulneración del interés general, con consecuencias gravosas *“no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal.”*

En tal sentido, le asiste a quien desempeña funciones de gestor fiscal, la obligación de hacer un uso eficiente de los recursos para en el cumplimiento de sus funciones, imponiéndole la rigurosa adopción de decisiones a favor del bien general. Por lo tanto, el principio de planeación en la contratación estatal debe constituir: *“el fruto de*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

una tarea programada y preconcebida, que permita incardinar la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro orden diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado” (subrayado y resaltado nuestro).

Para el caso que nos ocupa, se debe indicar que la planeación de dicho proceso no comprendió un trabajo riguroso, programado, cuidadoso y armónico; ello por cuanto al revisar los estudios previos del proceso selectivo se avizora que la administración no trazó parámetros técnicos presupuestales, ni de oportunidad que permitiesen a los gestores fiscales y al contratista contar con reglas claras sobre (i) la procedencia del AIU en este tipo de contratos y (ii) que se podría pagar como administración y que como imprevistos.

Teniendo en cuenta lo esbozado en el Informe Preliminar y una vez valoradas las respuestas emitidas por la Secretaría Distrital de la Mujer a los casos 1 y 2, se confirma como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, se mantiene la cuantificación del daño patrimonial, quedando como valor la suma de \$77.805.589, hallazgo que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el plan de mejoramiento a suscribirse.

4 OTROS RESULTADOS¹⁹

4.1 DPC

Con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2018-17220 del 8 de agosto de 2018, en el presente ejercicio de control fiscal se evaluaron los contratos 374 de 2013 y el 521 de 2015, cuyos resultados se detallan a continuación:

Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia en la supervisión por los pagos efectuados dentro de la ejecución del contrato 374/13 suscrito por la entidad SDMujer con la empresa de Consultoría DATOS PROCESOS Y TECNOLOGÍA DPT S.A.S.

¹⁹ Aplica en caso que el tema, área, proceso evaluado en la auditoría de desempeño presente una denuncia o queja relacionada con la auditoría o se obtengan beneficios de control fiscal; en caso contrario no se tomará este numeral en el contenido del informe.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Análisis de la Respuesta. De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados por el sujeto de control y se retira la observación del presente informe.

4.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencia de la supervisión en la liquidación del contrato 374/13 sin cumplimiento de requisitos.

Si bien es cierto que se encuentra acta de liquidación del contrato 374 de 2013 con fecha 7 de enero de 2016, no es claro porque se pagó en su totalidad en diciembre de 2014 si no se tenían aun los productos a satisfacción. Esta irregularidad la evidencia quien desarrolla el contrato 521 de 2015, dado que al ejecutar su obligación contractual no encuentra la información correspondiente a los productos del contrato realizado por DATOS PROCESOS Y TECNOLOGIA DPT S.A.S. tal como lo advierte el DPC de fecha 8 de agosto de 2018, siendo claro que el 521 de 2015 es complementario al contrato 374 de 2013.

Lo anterior se evidencia soportado en los informes de avance mensual del contrato 521 de 2015, mediante los siguientes documentos:

- a. Correo electrónico de fecha 16 de julio de 2015, cuyo texto advierte la falencia de los productos entregados por DPT.
- b. Acta de reunión interna SDMujer de fecha 11 de agosto de 2015, donde el ítem 2.1 “productos entregados por DPT”, se manifiestan las debilidades en la documentación técnica, resultado de lo cual se adelantaron dos reuniones en el mes de agosto para subsanar tales debilidades, cuya documentación corregida, se entregara ese 12 de agosto de 2015.
- c. Correo de fecha 10 de agosto de 2015, donde DPT (contrato 357) adjunta: *“la documentación técnica (aún no terminada), los escenarios de la administración (terminada) y el manual de instalación (actualizado y completo)”*

Análisis de la Respuesta:

La entidad argumenta que los contratos 374 de 2013 y 521 de 2015, no son vinculantes, complementarios ni accesorios. Reafirma su explicación señalando: *“en*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

este sentido las Acciones adelantadas por la contratista del proceso 521 con fecha de inicio del 1 de julio de 2015 asociadas a la evaluación y estado del arte de los sistemas de información y aplicativos web de la SDMujer se ofrece como una revisión ex post a la terminación del contrato 374/13. Como consecuencia, las observaciones ofrecidas en el marco de la contratación 521 se emanaron sin generar una obligación por parte de la empresa consultora DPT ...”.

Sobre el particular es pertinente llamar la atención sobre el reproche realizado por esta comisión auditora, en el sentido de puntualizar que si bien es cierto los contratos 374 y 521 tuvieron objetos diferentes, también lo es, que la ejecución del contrato 521, requería, como se evidencia en los correos de fecha 16 de julio de 2015 y acta de reunión del 11 de agosto de 2015, de los productos asociados al contrato 374; los cuales a pesar de contar con un recibido a satisfacción por parte de la supervisión que daba cuenta que la empresa DPT a diciembre de 2014²⁰, que había cumplido con todas las obligaciones a cargo, sin embargo, se evidenció que los productos objeto del contrato 374 no se habían entregado en su totalidad y/o presentaban deficiencias; lo que se corroboró con el hecho que solo hasta el mes de enero de enero de 2016, se precedió a la liquidación del contrato.

Lo anterior, claramente incidió en el desarrollo del contrato 521, pudiendo haber afectado su normal ejecución y poniendo en riesgo los recursos correspondientes al último pago del contrato 374 de 2013, ya que si bien no se verificó una pérdida de recursos, éstos estuvieron en riesgo desde el momento en que la supervisión autorizó el pago efectuado a través de la orden No. 2571, folio 946 completando el 100% el valor del contrato sin haberse cumplido todas las obligaciones pactadas, lo cual como ya se dijo ocurrió casi un año después.

En virtud de lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por lo que será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá incluirse en el plan de mejoramiento.

Observación Administrativa por deficiencias en la información reportada en el SECOP contrato 521/15 suscrito por la entidad SDMujer.

Análisis de la Respuesta. De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados por el sujeto de control y se retira la observación del presente informe.

²⁰ Acta de recibo final folio 959 de la carpeta contractual

5 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR (En pesos) | REFERENCIACIÓN ²¹ | | |
|--------------------|----------|---------------------|------------------------------|-------|-------|
| | | | 3.1.1 | 3.1.2 | 3.1.3 |
| 1. ADMINISTRATIVOS | 4 | | 3.1.1 | 3.1.2 | 3.1.3 |
| | | | 4.1.1 | | |
| | | | | | |
| 2. DISCIPLINARIOS | 4 | | 3.1.1 | 3.1.2 | 3.1.3 |
| | | | 4.1.1 | | |
| 3. PENALES | | | | | |
| 4. FISCALES | 2 | 98.712.256 | 3.1.2 | 3.1.3 | |
| | | | | | |

²¹ Detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones registradas en el Informe.
Página 69 de 69