



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Informe Final Actuación Especial de Fiscalización

Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer

Código de Auditoría No. 35

Diciembre de 2024





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER – SDMUJER

EVALUAR LA CONTRATACIÓN DE OPERACIÓN LOGÍSTICA, CONSULTORÍA Y SUS DERIVADOS; NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE ATENCIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA Y SUS PERSONAS A CARGO EN SUS ETAPAS PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POSCONTRACTUAL DE LA VIGENCIA 2023

CÓDIGO DE AUDITORÍA No. 35

Período auditado: 2023

PAD 2024

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, diciembre de 2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante
Contralor Auxiliar

Claudia Liliana Forero Niño
Directora Sector Equidad y Género

Equipo de Auditoría:

Juan Carlos Arenas Mogollón
Rodolfo Romero Ángel
Juliana Stella Pineda Sánchez
Martha Patricia Onatra González
William Jesús Jiménez Vásquez
Juan Carlos Caicedo Buelvas
Lina Jacquelin Ardila Páez
Gilma María Orjuela Rodríguez
María Elena Pardo Buitrago
Mónica Juliana Bohórquez Guiza
William Leonardo Pantoja Rosero

Gerente 039-01
Profesional Especializado 222-07 (E)
Profesional Universitario 219-03 (E)
Profesional Universitario 219-03 (E)
Profesional Universitario 219-03
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	4
1 CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2 HECHOS REVELANTES.....	13
3 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	14
3.1 OBJETIVO GENERAL	14
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
4 FUENTES DE CRITERIO.....	16
5 ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	20
6 LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	24
7 RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	25
7.1 CONTROL FISCAL INTERNO	25
7.2 GESTIÓN CONTRACTUAL	26
7.2.1 Contrato de Prestación de Servicios No. 961 de 2023 – Casa Refugio Rural	26
7.2.1.1 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración y cumplimiento del Anexo Técnico, como de la supervisión a la ejecución del Modelo de Operación Rural de Casas Refugio del Contrato No. 961 de 2023. DESVIRTUADA	28
7.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión de consulta de antecedentes del talento humano que prestó el servicio en la Casa Refugio Rural, previo al inicio de la ejecución del Contrato No. 961 de 2023.....	47
7.2.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración y cumplimiento del Anexo Técnico de los Contratos No. 961 de 2023 y No. 1020 de 2024, Modelo de Operación Casas Refugio Rural e Intermedia.	53
7.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por certificar cumplida la obligación de registro de información en el sistema SIMISIONAL, en los contratos No. 961 de 2023 y No. 1020 de 2024.	89

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7.2.2	Contrato de Prestación de Servicios No. 1020 de 2024 – Casa de Acogida Intermedia	102
7.2.2.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del Anexo Técnico en la infraestructura y funcionalidad de la casa refugio intermedia, contrato No. 1020 de 2024.....	103
7.2.2.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la atención de las casas refugio rural e intermedia de mujeres acogidas, lo que Impide la restitución de derechos y el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia.	114
7.2.2.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la atención integral a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en las casas refugio rural e intermedia de la Secretaría Distrital de la Mujer.	124
7.2.2.4	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por dar egreso a mujeres acogidas a causa de faltas al pacto de convivencia sin tener en cuenta la aplicación de la normativa constitucional.	135
7.2.2.5	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la Guía de orientaciones para la gestión de PQRS y otros servicios de atención a la ciudadanía en la estrategia Casas Refugio y la falta de acciones correctivas por presunta mala atención por parte del personal de las Casas Refugio.	161
7.2.3	Contrato de Prestación de Servicios No. 960 de 2023 – Transporte	174
7.2.3.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de supervisión durante la etapa de ejecución de la orden de compra 111011 de 2023 Contrato de Prestación de Servicios No. 960 de 2023 - Transporte.....	175
7.3	PLAN DE MEJORAMIENTO	194
7.3.1	Resultados del Plan de Mejoramiento	194
7.3.1.1	Hallazgo administrativo por la ineffectividad de las acciones formuladas para el hallazgo 3.2.13 de la Auditoría de Regularidad Código 31 de la Vigencia 2021-2022 - PAD 2023, dentro del proceso gestión contractual.....	206
7.3.1.2	Hallazgo administrativo por la ineffectividad de las acciones formuladas para el hallazgo 3.2.14 de la Auditoría de Regularidad Código 31 de la vigencia 2021-2022 - PAD 2023, dentro del proceso gestión contractual.....	210
8	OTROS RESULTADOS	214
9	CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE	

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FISCALIZACIÓN..... 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

LAURA MARCELA TAMI LEAL

Secretaria de Despacho

Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer

Calle 26 No. 69-76 Torre 1 Piso 9

Bogotá

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2024, practicó Actuación Especial de Fiscalización No. 35, a “*Evaluar la contratación de operación logística, consultoría y sus derivados; necesarias para el funcionamiento del modelo de atención de mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual de la vigencia 2023*”, a la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, acorde con los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por este organismo de control. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables mediante la evaluación, por una parte, de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con sustento en los que administró los recursos puestos a su

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

disposición, la valoración de los costos ambientales y, por otra, de los resultados de la gestión en el área, tema, actividad o proceso examinado.

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

La Actuación Especial de Fiscalización 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 y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Concepto sobre el Tema: *“Evaluar la contratación de operación logística, consultoría y sus derivados; necesarias para el funcionamiento del modelo de atención de mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual de la vigencia 2023.”*

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el tema evaluado, cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la administración y disposición del erario distrital. Sin embargo, se observaron falencias en la aplicación del principio de planeación, además

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que presenta deficiencias en el control y seguimiento en la supervisión de los contratos de operación de las Casas Refugio Intermedia (972-2023) y Rural (961-2023).

Como resultado de lo anterior, se establecieron por este organismo de control fiscal once (11) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) son con presunta incidencia disciplinaria; sin embargo, no se establecieron hallazgos con incidencia fiscal.

CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL
INTERNO RELACIONADO CON EL TEMA AUDITADO.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en concordancia con los Artículos 268 y 272 de la Constitución Política¹.

El control fiscal interno relacionado a “*Evaluar la contratación de operación logística, consultoría y sus derivados; necesarias para el funcionamiento del modelo de atención de mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual de la vigencia 2023.*” implementado en la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,50% valorándose como adecuado.

¹ Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 74,25% que lo valora como parcialmente efectivo, calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia control fiscal interno obtuvo una calificación de 76,41 % valorado como eficiente.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del plan de mejoramiento de la SDMujer, correspondiente a los hallazgos establecidos en auditoría anteriores, se realizó conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria 036 del 28 de diciembre de 2023 vigente, expedida por la Contraloría de Bogotá D.C. En la revisión se determinó que la SDMujer al 24 de octubre de 2024 módulo de consulta SIVICOF, tiene 9 hallazgos formulados por el ente de control y 12 acciones de mejora implementadas, las que constituyen el universo de las acciones abiertas vencidas a evaluar.

Como resultado de la verificación de las acciones adelantadas por SDMujer y a efectos de establecer su cumplimiento (Eficacia), así como la (Efectividad) que determina el nivel de mitigación de la causa raíz que originó el hallazgo, se estableció diez (10) acciones cumplidas efectivas y dos (2) cumplidas inefectivas para lo que se formularon nuevas observaciones en los factores correspondientes.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De otro lado, como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización No. 35, y con el fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución Reglamentaria No. 036 del 28 de diciembre de 2023, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes establecidas en el Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C., esto es, la Resolución Reglamentaria No. 037 de 28 de diciembre de 2023.

Igualmente, corresponde a la SDMujer 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 y presentarse en la forma, términos y contenido establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Atentamente,

CLAUDIA LILIANA FORERO NIÑO

Directora Técnica Sectorial de Fiscalización Equidad y Género

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha	Equipo Auditor	09-12-2024	Claudia Liliana Forero Niño	09-12-2024		09-12-2024
Nombre E-Mail Cargo	Equipo Auditor		Claudia Liliana Forero Niño cforero@contraloriabogota.gov.co Directora		Juan Carlos Arenas Mogollón jarenas@contraloriabogota.gov.co Gerente 039-01	
En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.						

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2 HECHOS REVELANTES

La SDMujer funge como rectora de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital mediante la coordinación de servicios como las Casas Refugio, las cuales se definen en el artículo 2 del Acuerdo No. 631 de 2015 como:

“...escenario principal para el cumplimiento de las medidas de protección y atención integral, son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de alojamiento, alimentación y transporte de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen, pero además les ayudan en la construcción y reconstrucción de sus proyectos de vida a través de asesoría y asistencia técnico legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, acompañamiento psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad, la interrupción de ciclo de violencia y la promoción de la restitución de sus derechos a partir del reconocimiento y potenciación de sus capacidades y habilidades, y el fortalecimiento de su autoestima y toma de decisiones, bajo el principio entre otros, de la corresponsabilidad”²

Teniendo en cuenta la importancia de la integralidad en la atención que debe ofrecer esta estrategia, la Contraloría de Bogotá priorizó el seguimiento a los recursos invertidos con el objetivo de brindar herramientas que le permitan a la SDMujer implementar acciones de mejora en las falencias que se observen en el estudio

² Concejo de Bogotá. Acuerdo 632 de 2015. Artículo 2. Definición.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

realizado.

Dado que este tema toma mayor relevancia e importancia para el Distrito Capital teniendo en cuenta el aumento de casos de feminicidio, la protección y atención integral, a mujeres víctimas de violencia de género y su núcleo familiar infantes, niños, niñas, adolescentes y demás personal a cargo, está enfocada en preservar el derecho a la vida, como condición sine qua non para el goce de los demás derechos otorgados constitucionalmente; en busca de una vida plena libre de violencias, que le permita la restitución plena de sus derechos y a la construcción de un proyecto de vida con autonomía plena.

3 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los recursos ejecutados por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer del Proyecto de Inversión 7734 “Fortalecimiento a la implementación del Sistema Distrital de Protección integral a las mujeres víctimas de violencias – SOFIA en Bogotá, mediante la evaluación del cumplimiento frente al mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de violencia contra las mujeres en el Distrito Capital, a través de la estrategia integral de las casas refugio en el marco jurídico que regule la Política Pública de Mujer y Género en el Distrito Capital, vigencia 2023 mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal de legalidad, de gestión y evaluación del control fiscal interno.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1 Evaluar de manera integral la gestión fiscal en la contratación pública realizada por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer- en el marco del proyecto 7734 específicamente sobre la estrategia de “Casas Refugio”

3.2.2 Evaluar la eficiencia, eficacia y economía con que fueron invertidos los recursos en el marco del proyecto 7734 específicamente sobre la estrategia de casas de refugio y sus servicios asociados.

3.2.3 Evaluar el logro de los objetivos del proyecto de inversión 7734 relacionado con el grado de cumplimiento y oportunidad de los bienes y servicios entregados en la estrategia de casas de refugio.

3.2.4 Verificar el cumplimiento de la meta (s) respecto a la cual (es) apunta el proyecto de inversión vinculado con los contratos seleccionados de la presente auditoría y verificar la puesta en servicio de estas a la comunidad y la población beneficiada.

3.2.5 Verificar la confiabilidad y oportunidad de información reportada en el aplicativo SEGPLAN, SIVICOF Y SECOP II del proyecto 7734, estrategia Casas Refugio.

3.2.6 Analizar la calidad del sistema de control fiscal interno para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos conservando la línea del proyecto objeto de auditoría.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.2.7 Practicar las visitas administrativas y de campo a las Casa Refugio con el fin de verificar, constatar, confirmar y analizar la eficiencia, eficacia y economía en las inversiones de la SDMujer y su impacto en la población sujeto de atención.

4 FUENTES DE CRITERIO

Las fuentes de criterio aplicables a la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer son las siguientes:

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	Políticas	Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2020-2030 - CONPES D.C. 14 publicado el 27/01/2021 Política pública de actividades sexuales pagadas 2020-2029 – CONPES D.C. 11 publicado el 27/12/2019
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia	Artículos 209, 268 numeral 1 y 272, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019
Leyes	Ley 42 de 1993	Organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen
	Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, modificado por la Ley 2160 de 2021
	Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y Organismos del estado y se dictan otras disposiciones
	Ley 190 de 1995	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
	Ley 294 de 1996	Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar,

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		reglamentada parcialmente por el Decreto 652 de 2001 y por el Decreto 4799 de 2011
	Ley 594 de 2000	Ley General de Archivos
	Ley 599 de 2000	Código Penal modificado por la Ley 2014 de 2019
	Ley 610 de 2000	Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, modificada por la Ley 1474 de 2011
	Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto Ley 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
	Ley 1150 de 2007	Introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, modificada por la Ley 2160 de 2021
	Ley 1257 de 2008	Dicta normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penales y de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, reglamentada por Decreto 4463 de 2011 y reglamentada parcialmente por el Decreto 4796 de 2011, por el Decreto 4798 de 2011, por el Decreto 4799 de 2011, por el Decreto 2734 de 2012. Decreto 1630 de 2019 que sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencia, específicamente de las medidas de atención a que se refiere el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008
	Ley 1266 de 2008	Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones
	Ley 1437 de 2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 2080 de 2021
	Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública especialmente el artículo 124 y sus modificaciones con el Decreto Ley 403 de 2020
	Ley 1712 de 2014	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1755 de 2015	Regula el Derecho fundamental de petición
	Ley 1952 de 2019	Código General Disciplinario, modificado por la Ley 2094 de 2021
	Ley 2195 de 2022	Adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, corregida por el Decreto 1463 de 2022
Decretos	Decreto Ley 1421 de 1993	Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá
	Decreto 1081 de 2015	Decreto reglamentario único del sector Presidencia de la República
	Decreto 1082 de 2015	Decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional
	Decreto 92 de 2017	Reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso 2º del artículo 355 de la Constitución Política
	Decreto Ley 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal
	Decreto Distrital 166 de 2010	Adopta la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital
Acuerdos	Acuerdo Distrital 257 de 2006	Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	Acuerdo Distrital 421 de 2009	Ordena la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia y se dictan otras disposiciones
	Acuerdo Distrital 658 de 2016	Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal y se dictan otras disposiciones, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017, Acuerdo Distrital 886 de 2023
	Acuerdo Distrital 490 de 2012	Se crean el sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer
	Acuerdo Distrital 428 de 2013	Se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer
	Acuerdo Distrital 526 de 2013	Se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer
	Acuerdo Distrital 584 de 2015	Adopta los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital
	Acuerdo Distrital 631 de 2015	Se institucionalizan las Casas Refugio en el Distrito Capital en el marco de la Ley 1257 de 2008
	Acuerdo Distrital 761 de 2020	Adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"
	Acuerdo Distrital 893 de 2023	Por el cual se institucionaliza el sistema Distrital de cuidado de Bogotá D.C y se dictan otras disposiciones, reglamentado por el Decreto Distrital 415 de 2023
Resoluciones	Resolución Reglamentaria de la Contraloría de Bogotá D.C.	No. 036 del 20/09/2019 Reglamenta el Plan de Mejoramiento – expedida por la Contraloría de Bogotá D.C., modificada por la Resolución reglamentaria No. 036 del 28/12/2023
	Resolución Reglamentaria de la Contraloría de Bogotá D.C.	No. 026 del 17/06/2019 La Contraloría de Bogotá D.C. adopta el procedimiento para verificar, revisar, analizar y actualizar la cuenta que presentan los sujetos de vigilancia y control fiscal, modificada por las Resoluciones reglamentarias número 012 del 22/05/2020,

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		número 020 del 19/08/2021 y número 032 del 06/12/2021
	Resolución del sujeto de control	Resolución No. 224 de 2016 Adopta el Manual de contratación y supervisión de la Secretaría Distrital de la Mujer.
	Resolución del sujeto de control	Resolución 344 de 2023 “Por la cual se conforma y reglamenta el Comité de contratación de la Secretaría Distrital de la Mujer”
	Resolución del sujeto de control	Resolución 229 de 2020 “Por medio de la cual se establecen estrategias de gestión frente a los proyectos de inversión de la Secretaría Distrital de la Mujer”
Otros	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	Marco de pronunciamientos profesionales • Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P) • Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000 • La Guía de la INTOSAI (GUID)
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.1 de 2022	Metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial construida por la Contraloría General de la República, a través del SINACOF, en cumplimiento a lo normado en el Artículo 130 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011.
	Circular N°0019 del 03 de noviembre de 2022	adopta la tabla de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer para la vigencia 2023

5 ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Evaluar la contratación de operación logística, consultoría y sus derivados; necesarias para el funcionamiento del modelo de atención de mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo en sus etapas precontractual, contractual y poscontractual de la vigencia 2023.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**Cuadro No. 1. Muestra Actuación Especial de Fiscalización
Valor en pesos**

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	RESPONSABLE
199-2023	93.690.500	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la gestión, supervisión y coordinación transversal de los componentes presupuestal, financiero, administrativo y contable requerido en el marco del modelo de Casa Refugio.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	8.147.000	Adición y prórroga al contrato 199-2023	Gerente y Equipo Auditor
201-2023	81.650.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión, coordinación general y seguimiento de las modalidades de Casa Refugio asignadas por la supervisión de acuerdo a las necesidades del servicio.	Gerente y Equipo Auditor
202-2023	93.690.500	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión y realizar la gestión de los componentes contractual y jurídico del modelo de Casa Refugio.	Gerente y Equipo Auditor
209-2023	107.789.500	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar el liderazgo estratégico y apoyo a la supervisión de los contratos derivados del modelo de Casa Refugio	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	6.873.533	Adición y prórroga al contrato 209-2023	Gerente y Equipo Auditor
222-2023	67.459.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión de los contratos de operación del modelo de Casa Refugio, en los componentes presupuestal, financiero, administrativo y contable.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	5.866.000	Adición y Prórroga al contrato 222-2023	Gerente y Equipo Auditor

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	RESPONSABLE
223-2023	67.459.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión de los contratos de operación del modelo de Casa Refugio, en los componentes presupuestal, financiero, administrativo y contable.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	5.866.000	Adición y Prórroga al contrato 223-2023	Gerente y Equipo Auditor
302-2023	64.526.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, en el acompañamiento y el apoyo a la supervisión jurídica transversal de las Casa Refugio	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	0	Prórroga del contrato 302-2023	Gerente y Equipo Auditor
328-2023	67.459.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión de los contratos de operación del modelo de Casa Refugio, en los componentes presupuestal, financiero, administrativo y contable.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	5.866.000	Adición y Prórroga al contrato 328-2023	Gerente y Equipo Auditor
330-2023	46.453.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para la gestión operativa de los componentes presupuestal, financiero, administrativo y contable en el marco del modelo de Casa Refugio.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	703.833	Adición y Prórroga al contrato 330-2023	Gerente y Equipo Auditor
375-2023	64.526.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión y brindar orientación técnica en el componente de atención jurídica del modelo de Casa Refugio en sus diferentes modalidades.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	782.133	Adición y Prórroga al contrato 375-2023	Gerente y Equipo Auditor

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	RESPONSABLE
364-2023	67.459.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, en la atención y seguimiento psicosocial a las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de feminicidio que sean acogidas en el marco de la operación de la Casa Refugio modalidad intermedia.	Gerente y Equipo Auditor
Otrosí No. 1	5.866.000	Adición y Prórroga al contrato 364-2023	Gerente y Equipo Auditor
417-2023	64.526.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión de los contratos de operación en el marco del modelo de Casa Refugio y brindar la orientación técnica en el componente de nutrición, de acuerdo a la normativa vigente y los lineamientos propios de la Entidad.	Gerente y Equipo Auditor
439-2023	64.526.000	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para apoyar la supervisión y brindar orientación técnica para la promoción del derecho a la salud plena en el modelo de las Casa Refugio	Gerente y Equipo Auditor
1020-2024	961.333.177	Prestar los servicios de alimentación, hospedaje y servicios básicos, en el modelo intermedio para la atención a mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Entidad. PC 539.	Gerente y Equipo Auditor
972-2023	1.124.294.732	Prestar los servicios de alimentación, hospedaje y servicios básicos, en el modelo intermedio para la atención a mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo.	Gerente y Equipo Auditor
961-2023	1.436.027.850	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la modalidad rural de las Casas Refugio para la atención a mujeres rurales y/o campesinas 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.	Gerente y Equipo Auditor

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	RESPONSABLE
960-2023	597.698.338	Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial de acuerdo con las necesidades de la Secretaría Distrital de la Mujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones.	Gerente y Equipo Auditor

Fuente: SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor ante la SDMujer AEF Cod.35

6 LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de la labor realizada se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la actuación especial de fiscalización las cuales se mencionan a continuación:

En el marco de la Actuación Especial de Fiscalización Código 35, el equipo auditor solicitó mediante oficio con radicado No. 1-2024-021336 del 7 de noviembre de 2024, *“soportes y evidencias de los pagos mensuales realizados por el contratista para la prestación de los diferentes servicios y/o materiales requeridos del contrato 972-2023 y 1020 – 2024, presentados y aportados en la casa Refugio Intermedia”*; la SDMujer no remitió la información solicitada en su totalidad y solo remitió las cuentas de cobro del contratista y los pagos realizados sin allegar los *“soportes y evidencias”*.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Teniendo en cuenta que no se atendió la solicitud en el plazo establecido en el oficio, el equipo auditor realizó visita administrativa el día 18 de noviembre de 2024 en la cual se reiteró la petición de la documentación a lo cual la Entidad manifestó que no había remitido la información por cuanto expediente del contrato No. 972 de 2023 no se encontraba digitalizado. Cabe resaltar que es obligación del sujeto de control poner a disposición y en los términos dispuestos por la Contraloría de Bogotá, toda la documentación requerida para atender el plan de trabajo de la auditoría el cual es de conocimiento por parte de la SDMujer.

La no obtención de la información en el momento requerido genera reprocesos y demoras que afectan el trabajo del equipo auditor que cuenta con la limitante de tiempo para revisar la información remitida por la entidad, de igual manera la Contraloría de Bogotá se reserva la facultad de solicitar la aplicación de proceso sancionatorio, esto por considerar que es una conducta reiterativa argumentada tanto en este informe como en auditorías realizadas anteriormente.

7 RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

7.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Con relación al control fiscal interno en lo que tiene que ver con los controles establecidos en los contratos evaluados, se estableció que la entidad tiene adoptados mecanismos de control, procesos, procedimientos, manuales y guías de acción que le permiten desarrollar sus funciones; no obstante, se presentaron observaciones relacionadas con incumplimientos del deber de los supervisores, inconsistencias en la información suministrada por la entidad, deficiencias en los procedimientos, fallas en la www.contraloriabogota.gov.co



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

planeación y estudios previos en los procesos que dieron origen a la contratación evaluada e irregularidades presentadas en la ejecución de los mismos.

El control fiscal Interno de la SDMujer se evaluó de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 268 y en concordancia con el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, modificados por el artículo 2 y 4 del Acto Legislativo 4 de 2019 respectivamente, según el cual la Contraloría de Bogotá, tiene la atribución de *“Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”*.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría realizó la identificación y valoración de riesgos en los asuntos a auditar, teniendo en cuenta diferentes etapas, aspectos, actividades y criterios, para posteriormente evaluar el diseño, aplicación, eficacia y efectividad de los controles con que cuenta la SDMujer para mitigar sus riesgos; resultados que serán reportados en el informe final de esta Actuación Especial de Fiscalización AEF.

7.2 GESTIÓN CONTRACTUAL

7.2.1 Contrato de Prestación de Servicios No. 961 de 2023 – Casa Refugio Rural

Cuadro 2. Ficha técnica Contrato Casa Refugio Rural No. 961 de 2023

ENTIDAD CONTRATANTE	Secretaría de la Mujer
------------------------	------------------------



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

LINK DE PROCESO SECOP	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4407564&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true
PROCESO CONTRATACIÓN:	Selección Abreviada por Menor Cuantía
CDP	1034, 1582 y 758
RESOLUCION DE ADJUDICACION:	Resolución No 0224 del 06 de junio de 2023
OBJETO DEL CONTRATO	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la modalidad rural de las Casas Refugio para la atención a mujeres rurales y/o campesinas 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.
CONTRATISTA:	CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER
VALOR CONTRATO	\$ 1.685.048.553
FECHA ACTA DE INICIO	15 de junio de 2023
PLAZO INICIAL DE EJECUCIÓN	8 meses
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	Hasta el 14 de febrero de 2024
FECHA DE TERMINACIÓN PRÓRROGA	31 de mayo de 2024
MODIFICACIONES	Se presentaron 2 modificaciones, 2 prórrogas y 2 adiciones al contrato.
FECHA ACTUAL DE TERMINACIÓN	31 de mayo de 2024
SUPERVISIÓN	SI
LIQUIDACIÓN	SI

Fuente: Plataforma SECOP y Expediente Contrato No. 961 de 2023.

Elaboró: Equipo Auditor ante la SDMujer AEF Cod. 35

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 27 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7.2.1.1 *Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración y cumplimiento del Anexo Técnico, como de la supervisión a la ejecución del Modelo de Operación Rural de Casas Refugio del Contrato No. 961 de 2023. **DESVIRTUADA***

En el marco de la Actuación especial de fiscalización adelantada por este Organismo de Control a la SDMujer, se realizaron diferentes actividades como revisión y análisis de información relacionada con el contrato mencionado, recolección de información a través de visitas administrativas realizadas mediante requerimiento formal de información, revisión del expediente físico como de los soportes de pago; todo ello se constituyó en elemento de prueba para la estructuración y construcción de la presente observación administrativa, como se describe a continuación.

En el numeral “2. OBJETO A CONTRATAR, ESPECIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN EL CONTRATO A CELEBRAR.” de los estudios previos del proceso SDMUJER-SAMC-001-2023, se estableció como objeto del contrato:

“Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la modalidad rural de las Casas Refugio para la atención a mujeres rurales y/o campesinas 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.” (Subrayado fuera del texto)

Tanto los estudios previos como el pliego de condiciones remiten a lo fijado y establecido en el Anexo Técnico del proceso contractual, el cual según la SDMujer

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **28** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“tiene como propósito describir las características generales y específicas para la atención integral de las mujeres y sus sistemas familiares, acogidas en el modelo rural de la estrategia Casas Refugio de la Secretaría Distrital de la Mujer.”

En ese sentido, quedó establecido en dicho Anexo Técnico, entre otras cosas lo siguiente:

“(…)

4. MODELO DE OPERACIÓN

4.1 Descripción del servicio.

*El Modelo Rural de Casas Refugio, es un espacio seguro que promueve la atención integral para las mujeres rurales y/o campesinas víctimas de las diferentes formas de violencias, junto con sus hijas e hijos y personas a cargo, con un cupo de hasta veinte (20) personas, en el que podrán ser acogidas por un periodo de **cuatro (4) meses con posibilidad de prórroga hasta por dos (2) meses adicionales, de acuerdo a las características particulares de cada caso.** (Subrayado fuera del texto)*

4.3.2 Servicio de Alojamiento.

Se requiere que el contratista disponga de un inmueble propio o en arriendo, en el cual se brindará el servicio de acogida, con uso exclusivo para atender a las mujeres campesinas y/o rurales víctimas de violencias junto a sus sistemas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

familiares, que sean remitidas por las autoridades, entidades competentes y equipos de atención de la Secretaría Distrital de la Mujer.

El inmueble deberá contar con capacidad de acomodación hasta para veinte (20) personas, con la dotación requerida en relación a los bienes muebles descritos en el presente Anexo Técnico. (Subrayado fuera del texto)

4.3.2.1 Características del Inmueble para el funcionamiento del Modelo Rural de Casas Refugio.

De acuerdo con lo anterior, se establecen las siguientes condiciones con las cuales debe contar el inmueble en donde se prestará el servicio de acogida en la modalidad rural de Casas Refugio:

*Para la prestación del alojamiento en la Casa Refugio modalidad rural, el contratista deberá estar en la capacidad de disponer de instalaciones propias o en calidad de arrendamiento, dotadas para la operación de una Casa Refugio que permita brindar acogida para **veinte (20) personas.***”

A folio 57 del referido anexo técnico quedó establecido en el numeral **4.3.2.2 Requisitos de las áreas y/o espacios de atención** - Tabla No. 5 Descripción de áreas requeridas para funcionamiento de la Casa Refugio Rural, cuadro N. 7 el “ÁREA DE DORMITORIOS”, en el cual se estableció entre otras cosas que:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Se deberá disponer cinco (5) habitaciones que cuenten con capacidad de acomodamiento para cuatro (4) personas cada una conservando un espacio mínimo de circulación de 1.3 m².

Los dormitorios deberán contar con un espacio adecuado de circulación entre cada cama o camarote y demás elementos de dotación.

Las áreas de los dormitorios deberán cumplir para la ejecución del contrato, con las reglamentaciones establecidas por la Secretaría Distrital de Salud vigentes para tal fin, en acomodación sencilla, doble o múltiple, según el servicio provisto por el contratista.”

De igual manera, en el formato “ANEXO OFERTA ECONOMICA” presentada por el contratista, se describen las siguientes “NOTAS:

1. Todos y cada uno de los ítems ofertados, deben cumplir los requerimientos del Anexo Técnico del proceso y la normatividad vigente sobre el tema.

3. Para la estimación mensual de los rubros Asistencia Alimentaria y Kits de Higiene y aseo personal, se tienen en cuenta los porcentajes de ocupación de la Casa Refugio (20 personas), por rango de edad mencionados en el numeral 4.5.2.3, literal a, romanillo iv, subnumeral 1 de los Estudios Previos. Se toma el máximo número de ocupación de una Casa Refugio para los 30 días del mes.”
(Subrayado fuera del texto)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Imagen No. 1. Anexo Oferta Económica.

		SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER	
		ANEXO OFERTA ECONÓMICA	
Objeto: Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la modalidad rural de las Casas Refugio para la atención a mujeres rurales y/o campesinas 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			
NOMBRE PERSONA JURÍDICA O NATURAL:	CORPORACIÓN ORIENTAR PARA CRECER		
No. IDENTIFICACIÓN:	NIT 900085682-2		
DIRECCIÓN:	CALLE 22A No. 19B-32		
TELÉFONO:	3133867814		
E-MAIL:	cpegao@hotmail.com; orientarparacrecer2014@hotmail.com		
PÁGINA WEB:	http://orientarparacrecer.wikisite.com/website		
VIGENCIA DE LA PROPUESTA:	TRES (3) MESES		

Fuente: Secop II- Carpeta Drive

Descripción: “Evidencia documento Excel oferta económica que contiene cantidad de personas a atender por mes en la casa refugio rural.”

Imagen No. 2. Anexo Oferta Económica.

NOTAS:
1. Todos y cada uno de los ítems ofertados, deben cumplir los requerimientos del Anexo Técnico del proceso y la normatividad vigente sobre el tema.
2. La presente Propuesta Económica estima el VALOR TOTAL FUNCIONAMIENTO ESTIMADO MES PARA LA CASA REFUGIO MODALIDAD RURAL (incluido IVA, cuando a ello hubiere lugar y demás impuestos, tasas, contribuciones, de carácter nacional y distrital, legales a que haya lugar, en que pueda incurrir el futuro contratista para la ejecución del contrato), que corresponde a la sumatoria, del COSTO UNITARIO OFERTADO, de todos los ítems. Para tal efecto, deben tenerse en cuenta las reglas establecidas en el numeral 5.1.5., de los Estudios Previos del presente proceso.
3. Para la estimación mensual de los rubros Asistencia Alimentaria y Kits de Higiene y aseo personal, se tienen en cuenta los porcentajes de ocupación de la Casa Refugio (20 personas), por rango de edad mencionados en el numeral 4.5.2.3, literal a, romanillo iv, subnumeral 1 de los Estudios Previos. Se toma el máximo número de ocupación de una Casa Refugio para los 30 días del mes.

Fuente: Secop II- Carpeta Drive

Descripción: “Evidencia documento Excel oferta económica que contiene cantidad de personas a atender por mes en la casa refugio rural.”

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 32 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Ahora bien, como consta en el siguiente cuadro que hace parte del informe final del contrato, se evidencia que durante la ejecución del contrato No. 961 de 2023, en la casa refugio fueron atendidas más de 20 personas por mes, lo cual indica que no fue observado ni acatado lo establecido en los anexos técnicos del proceso contractual respecto de la capacidad que había sido establecida en el anexo técnico para atender a las personas brindándoles una buena calidad en el servicio, es decir, en cuanto a la alimentación (poniendo en riesgo la calidad de los alimentos, a más personas a atender por los mismos recursos se debe bajar la cantidad y calidad en la nutrición o aumentar los gastos en la prestación del servicio haciendo que los recursos proyectados para un determinado tiempo no alcancen); los espacios de la casa (número de personas por habitación, a más personas por habitación se genera hacinamiento, incomodidad, y posibles situaciones de riesgo en la salud), yendo en contravía de los fines buscados por el modelo de operación de la casa refugio.

Imagen No. 3. Caracterización de Mujeres y Sistema Familiar – Informe Final Ejecución Contrato.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

III. CARACTERIZACIÓN DE MUJERES Y SISTEMAS FAMILIARES ACOGIDOS EN EL PERIODO DEL 15 de junio del 2023 AL 31 de mayo de 2024

a. Número de personas acogidas (mujeres; bebés mujeres; niñas, niños; adolescentes mujeres y adolescentes hombres).

Mes reportado	Total Personas acogidas	Total Mujeres	Mujeres adultas mayores	Adolescentes mujeres	Adolescentes hombres	Niñas	Niños	Bebés mujeres	Bebés hombres
Junio 2023	21	10	0	1	0	4	3	2	1
Julio 2023	26	10	0	1	0	7	6	2	0
Agosto 2023	32	13	0	1	1	8	6	3	0
Septiembre 2023	27	11	0	2	2	6	3	3	0
Octubre 2023	24	8	1	2	1	4	5	3	0
Noviembre 2023	23	9	0	2	1	5	2	2	2

Diciembre 2023	26	10	0	3	1	5	2	2	3
Enero 2024	20	7	0	2	1	1	5	1	3
Febrero 2024	18	8	0	1	2	0	5	1	1
Marzo 2024	26	10	0	1	1	2	8	3	1
Abril 2024	22	9	1	1	1	3	6	1	0
Mayo 2024	13	5	1	1	1	1	4	0	0

Fuente: Secop II- Carpeta Drive

Descripción: “Evidencia Informe Final Ejecución Contrato 961 de 2023, describe cantidad de personas atendidas por mes durante la ejecución del contrato.”

Lo anterior, por ejemplo, concuerda con lo establecido en la planilla correspondiente al mes de diciembre de 2023, donde se evidencia que fueron atendidas 26 personas en la casa refugio, es decir, por encima del tope o cantidad establecida en el Anexo Técnico del contrato de veinte (20) personas, como se indica seguidamente:

Imagen No. 4. Descripción Número de Personas Atendidas en diciembre de 2013.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 34 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

BOGOTÁ		SECRETARÍA GENERAL DE LA POLICÍA		DIRECCIÓN DE ELIMINACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y ACCESO A LA JUSTICIA		CONTRATO No. 881.86.2023		CANA REFUGIO: <u>SURAL</u>			
BOGOTÁ		SECRETARÍA GENERAL DE LA POLICÍA		DIRECCIÓN DE ELIMINACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y ACCESO A LA JUSTICIA		CONTRATO No. 881.86.2023		CANA REFUGIO: <u>SURAL</u>			
BOGOTÁ		SECRETARÍA GENERAL DE LA POLICÍA		DIRECCIÓN DE ELIMINACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y ACCESO A LA JUSTICIA		CONTRATO No. 881.86.2023		CANA REFUGIO: <u>SURAL</u>			
DEL 1 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023											
PERSONAS ATENDIDAS											
	FECHA DE INGRESO	FECHA DE EGRESO	EDAD	ESTADO CIVIL	ESTADO SOCIAL	ESTADO LABORAL	ESTADO FAMILIAR	ESTADO RESIDENTIAL	ESTADO DE VIOLENCIA	ESTADO DE ACCESO A LA JUSTICIA	
MUJER	24/06/2023	18/12/2023	32 AÑOS	10	\$ 62.329	10	\$ 29.405	9	\$ 122.617	9	\$ 96.487
HIJO	24/06/2023	18/12/2023	15 AÑOS	13	\$ 26.055	10	\$ 29.805	9	\$ 101.653	9	\$ 35.640
HIJO	24/06/2023	18/12/2023	12 AÑOS	12	\$ 80.050	10	\$ 29.805	9	\$ 101.653	9	\$ 35.640
HUJA	24/06/2023	18/12/2023	10 AÑOS	10	\$ 83.930	13	\$ 29.805	9	\$ 101.653	9	\$ 35.640
				43	\$ 232.470	40	\$ 128.230	36	\$ 327.562	36	\$ 142.407
MUJER	17/08/2023	23/12/2023	23 AÑOS	22	\$ 205.154	22	\$ 86.746	22	\$ 290.486	22	\$ 86.746
HUJA	17/08/2023	23/12/2023	3 AÑOS	22	\$ 102.585	10	\$ 45.924	19	\$ 189.474	18	\$ 63.834
HUJA	17/08/2023	23/12/2023	3 AÑOS	22	\$ 142.585	10	\$ 45.924	19	\$ 189.474	15	\$ 95.054
				66	\$ 327.824	34	\$ 218.914	36	\$ 579.374	35	\$ 216.924
MUJER	29/09/2023	24/12/2023	18 AÑOS	24	\$ 224.400	24	\$ 115.280	22	\$ 319.790	25	\$ 153.460
HUJA	29/09/2023	24/12/2023	2 MESES	8	\$ -		\$ -		\$ -	0	\$ -
				24	\$ 224.400	24	\$ 115.280	22	\$ 319.790	25	\$ 153.460
MUJER	9/11/2023	7/12/2023	58 AÑOS	7	\$ 64.824	7	\$ 27.801	7	\$ 95.291	7	\$ 27.801
				7	\$ 64.824	7	\$ 27.801	7	\$ 95.291	7	\$ 27.801
MUJER	13/11/2023		23 AÑOS	31	\$ 280.180	31	\$ 122.239	31	\$ 422.809	31	\$ 122.239
HIJO	13/11/2023		18 MESES	31	\$ 228.780	31	\$ 113.553	31	\$ 328.213	31	\$ 113.553
				32	\$ 514.972	32	\$ 235.792	32	\$ 758.216	32	\$ 235.792
MUJER	28/11/2023	13/12/2023	31 AÑOS	17	\$ 198.883	17	\$ 81.688	16	\$ 278.690	16	\$ 76.860
HIJO	28/11/2023	13/12/2023	14 MESES	17	\$ 129.482	17	\$ 62.211	16	\$ 188.369	16	\$ 58.280

Fuente: Expediente Físico SDMujer

Descripción: "Evidencia expediente físico Contrato 961 de 2023, describe cantidad de personas atendidas en el mes de diciembre de 2023."

Imagen No. 5. Descripción Número de Personas Atendidas en diciembre de 2013.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

N°	NOMBRE COMPLETO	FECHA DE NACIMIENTO	FECHA DE INGRESO	EDADES	CANTIDAD DESAYUNOS	DELETORIOS	CANTIDAD REFRIGERIO 1 MENOS SUPLEN	REFRIGERIO 1 MENOS SUPLEN	CANTIDAD DE ALMUERZOS	ALMUERZOS	CANTIDAD DE REFRIGERIOS ADICIONALES	REFRIGERIOS ADICIONALES	REPOSICION
8	MUJER	14/12/2023	20/12/2023	22 AÑOS	6	\$ 55.392	6	\$ 23.658	5	\$ 88.065	5	\$	\$
	HUJA	14/12/2023	20/12/2023	2 AÑOS	6	\$ 44.280	6	\$ 21.978	5	\$ 52.615	5	\$	\$
					12	\$ 99.672	12	\$ 45.636	10	\$ 120.680	10	\$	\$
9	MUJER	20/12/2023		46 AÑOS	11	\$ 101.552	11	\$ 43.373	11	\$ 149.743	11	\$	\$
	HUJA	20/12/2023		14 AÑOS	11	\$ 88.055	11	\$ 43.560	11	\$ 124.245	11	\$	\$
	HUJA	20/12/2023		11 AÑOS	11	\$ 88.055	11	\$ 43.560	11	\$ 124.245	11	\$	\$
	HUJO	20/12/2023		7 AÑOS	11	\$ 88.055	11	\$ 43.560	11	\$ 124.245	11	\$	\$
	HUJO	20/12/2023		4 AÑOS	11	\$ 81.180	11	\$ 40.293	11	\$ 115.783	11	\$	\$
					55	\$ 448.897	55	\$ 214.346	55	\$ 638.231	55	\$	\$
10	MUJER	22/12/2023		24 AÑOS	9	\$ 84.150	9	\$ 43.236	9	\$ 123.670	9	\$	\$
	HUJO	22/12/2023		1 AÑO	9	\$ 66.420	9	\$ 32.967	9	\$ 94.707	9	\$	\$
						18	\$ 150.570	18	\$ 76.203	18	\$ 218.277	18	\$
11	MUJER	25/12/2023		28 AÑOS	3	\$ 27.696	3	\$ 11.829	3	\$ 40.839	3	\$	\$
					3	\$ 27.696	3	\$ 11.829	3	\$ 40.839	3	\$	\$

	DESAYUNOS	REFRIGERIO 1	ALMUERZOS	REFRIGERIO 2	CENAS	REFRIGERIOS ADICIONALES	TOTAL ALIMENTOS
TOTALES CANTIDADES	373	363	354	356	371	136	1.953
TOTALES VALOR \$	\$ 3.089.327	\$ 1.452.005	\$ 4.248.568	\$ 1.423.486	\$ 3.363.391	\$ 989.461	\$ 14.148.238

Soraya Lidian Rojas
SORAYA LIDIAN ROJAS MORENO
COORDINADORA ADMINISTRATIVA

Diana Vera
DIANA MILENA YERA
COORDINADORA TECNICA

pb Lopez Cabrera
FIRMA APOYO A LA SUPERVISION

Fuente: Expediente Físico SDMujer

Descripción: "Evidencia expediente físico Contrato 961 de 2023, describe cantidad de personas atendidas en el mes de diciembre de 2023."

Por deficiencias en la estructuración, cumplimiento del Anexo Técnico y el seguimiento por parte de la supervisión a la ejecución estricta de la estrategia conforme a lo previsto, tanto en los estudios previos, el pliego de condiciones y por supuesto al Anexo Técnico, se incumplió con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional", en cuyo artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones, estableció que estos deben contener por lo menos la siguiente información:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 36 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.”

Ahora bien, acerca del ejercicio y la responsabilidad en la supervisión de contratos, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece:

“(…)

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa que se deriva de los deberes propios de la Entidad con el contratista, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, al referirse a los derechos y deberes de las Entidades...”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Ahora bien, es oportuno precisar que la SDMujer tiene establecido un Manual de Contratación y Supervisión, que describe en el numeral 3, los

“PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. ... Establecen las anteriores disposiciones que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se deben desarrollar con arreglo a los principios de Transparencia, Planeación, Selección Objetiva, Economía, Eficiencia, Publicidad y Responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, y el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Igualmente, se aplicarán en las diferentes actuaciones las normas que regulan la conducta de los y las servidoras públicas, establecidas en la Ley 734 de 2002...”.

De igual manera, el Capítulo No. 1. ETAPA PRECONTRACTUAL, señala que:

“La etapa precontractual es el periodo preparatorio que precede la celebración del contrato y durante la cual se deben elaborar los documentos propios de dicha etapa y definir entre otros, los siguientes aspectos:

1.2. DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL SECTOR.

1.3. ESTUDIOS PREVIOS.

De conformidad con lo señalado en el Decreto Nacional 1082 de 2015, los estudios previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos de condiciones y el contrato, y se constituyen en la base para que los interesados puedan valorar adecuadamente el alcance de la necesidad de la entidad y puedan presentar sus



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ofertas de bienes o servicios.

1.3.1. CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS PREVIOS:

1.3.1.1. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.

En este aparte, se describirán todas aquellas necesidades que se pretendan satisfacer con el bien, obra o servicio a contratar y cuál es la forma o las formas de satisfacerla. Es importante determinar la necesidad en el marco de la oportunidad para proveer el bien, obra o servicio y los beneficios esperados por la Entidad con la contratación.

En este punto se debe hacer referencia a las causas por las cuales la Entidad debe contratar el bien, obra o servicio; la utilidad o provecho que le reporta a la Entidad y las razones que sustentan la contratación.

Este documento deberá tener relación con las funciones, metas o proyectos a cargo de la SDMujer y la forma como el bien, obra o servicio a contratar permite el cumplimiento de las mismas.

Así también, el numeral 1.3.1.2. establece:

“El objeto a contratar, con sus especificaciones, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución y cuando el mismo incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

del proyecto”.

El objeto a contratar, es la forma en que la Administración establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad determinada. Definiendo de manera precisa, concreta, clara, detallada, teniendo en cuenta las funciones propias de la SDMujer y la forma como contribuye al cumplimiento de dichas funciones...

En cuanto a las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, estas deberán indicarse en la definición técnica del bien y las condiciones del mismo, las cuales deberán ampliarse en el estudio técnico respectivo. Se sugiere tener en cuenta las posibilidades futuras de utilización de los bienes, su vida útil, la coherencia técnica con otras herramientas antes adquiridas, las calidades del personal técnico que debe prestar los servicios y demás elementos que contribuyan a precisar el bien, obra o servicio requerido.

En razón a lo anterior y de manera adicional, se deben precisar los compromisos, declaraciones y acreditaciones que deberán efectuar los proponentes en materia técnica, que serán verificados por la entidad como requisito habilitante, durante el periodo de evaluación de las ofertas. También, las actividades técnicas y plazos para ejecutarlas, así como el plazo de ejecución total del contrato”

Sobre el pliego de condiciones, el Honorable Consejo de Estado mediante Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) del veinticuatro (24) de

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **40** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

julio de dos mil trece (2013), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, precisó entre otras cosas lo siguiente:

“(…)

El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. NOTA DE RELATORIA: Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.

Los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general. De igual forma, en relación con las herramientas, instrumentos o criterios hermenéuticos aplicables en materia contractual, el artículo 23 de la ley 80 de 1993, consagra (...) En esa perspectiva,

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **41** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

con arreglo a la ley 80 de 1993 se estableció un sistema de contratación estructurado en una nomoárquica que garantiza la aplicación de los postulados de la función administrativa del artículo 209 constitucional, los relativos a la contratación privada –civil o comercial–, los generales del derecho y los del derecho administrativo.

Como se advierte, toda la actividad contractual de la administración pública se rige por un plexo jurídico bastante amplio que permite la integración de principios de derecho público con aquellos predicables del derecho privado, de conformidad con la norma de integración del inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, según el cual: “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.”

En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.”

En concordancia con lo anterior respecto de los principios mencionados por la SDMujer en el manual de contratación, entre ellos el de planeación, es necesario señalar lo expresado por el Consejo de Estado mediante sentencia con Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), primero (1) de febrero de dos mil doce (2012), Magistrado ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, entre otras cosas, lo siguiente:

“(...) PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación. El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. **La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad.** (negrilla fuera del texto)*

En esta perspectiva, la planeación, y en este sentido la totalidad de sus exigencias, constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. **En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual.** Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas. (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

*Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales **para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales. (...)**”.*

Negrilla fuera de texto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De igual manera, contraviene el artículo 209 Constitucional, artículo 8° de la Ley 42 de 1993, el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, y los literales a), b), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

Bajo las anteriores consideraciones, se evidencia que la SDMujer, adolece de control efectivo en el seguimiento que debe hacer a la estructuración de los procesos contractuales en su etapa precontractual y en la ejecución del contrato a través de la supervisión, que para el caso que nos ocupa no hubo claridad y certeza en el Anexo Técnico respecto de establecer la posibilidad de atender y en qué casos un número superior al que en principio se estableció de hasta 20 personas por mes; lo que denota una deficiencia en la planeación contractual, como también el incumplimiento de lo previsto en dicho Anexo Técnico por cuanto no se siguió de manera puntual y estricta las reglas establecidas en cuanto a la atención a un máximo de personas mensual de hasta 20.

Lo expuesto anteriormente, deja en evidencia las falencias en el eficaz seguimiento al procedimiento que debe adelantar la entidad para dar cumplimiento a la normatividad contractual y en especial a su propio manual de contratación que consagra preceptos fundamentales sobre las buenas prácticas en el desarrollo de las diferentes fases de la contratación, como de una supervisión eficiente de tal manera que se minimicen los riesgos que se puedan presentar por la inobservancia de los deberes emanados de la supervisión contractual, como sucedió en el presente caso, se puso en riesgo la calidad en la prestación del servicio del modelo de operación como se observó en precedencia, dado que se sobrepasó el límite de los veinte (20) cupos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

establecidos para la casa refugio; lo que inevitablemente lleva a concluir la existencia de una presunta vulneración a lo consagrado en el artículo 209 constitucional, artículo 8° de la Ley 42 de 1993, los literales a, b, c, f y h del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; artículo 3° de la Ley 610 de 2000 y artículos 3, 4, 23, 24, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993; el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, como también, lo establecido en el numeral 1 del artículo 38, numeral 1 del artículo 39 y el numeral 3 del artículo 54 de la ley 1952 de 2019; razón por la cual, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez verificada la respuesta de la SDMujer, se aceptan los argumentos expuestos y se desvirtúa la observación.

7.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión de consulta de antecedentes del talento humano que prestó el servicio en la Casa Refugio Rural, previo al inicio de la ejecución del Contrato No. 961 de 2023.

La entidad inició la prestación del servicio en la Casa Refugio Rural sin haber consultado los antecedentes disciplinarios, fiscales, penales y de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra personas menores de edad, de las personas que atendían a las mujeres acogidas y a su sistema familiar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El acta de inicio del contrato fue suscrita el 15 de junio de 2023. No obstante, los antecedentes del personal fueron consultados a partir del 17 de junio de 2023. Se observaron consultas de hasta el 14 de julio de 2023.

En el expediente físico del contrato, puesto a disposición del equipo de auditoría por solicitud realizada el 12 de noviembre de 2024 en visita administrativa, reposan:

1. Los certificados de consulta de antecedentes disciplinarios, fiscales, penales y de registro de medidas correctivas, datan del 17, 20, 21, 22, 27 y 30 de junio de 2023 y hasta del 4 y 14 de julio de 2023; a folios: 181 a 185; 207 a 211; 232 a 236; 258 a 262; 284 a 288; 309 a 313; 333 a 337; 362 a 366; 387 a 391; 412 a 416; 437 a 441; 463 a 467; 486 a 490; 506 a 510; 526 a 530; 546 a 550; 566 a 570; 585 a 589; 882 a 886; 909 a 913.
2. Los certificados de consulta del registro de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra personas menores de edad, datan de fechas 17, 20, 21, 22 y 27 de junio de 2023 y hasta de fechas 04 y 14 julio de 2023; a folios 187, 213, 238, 264, 290, 315, 339, 368, 393, 418, 443, 469, 492, 512, 532, 552, 572, 591, 888 y 915.

La conducta evidenciada inobserva lo previsto:

En los artículos 15 y 42 de la Constitución Política de Colombia, sobre el deber del Estado de respetar y hacer respetar el derecho a la intimidad personal y familiar y al buen nombre; así como sobre la protección integral por parte del Estado y la sociedad,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

a la honra, la dignidad e intimidad de la familia.

La Ley 1581 de 2012, *“Por la cual se dictan las disposiciones generales para la protección de datos personales”*, que desarrolla el derecho fundamental de Habeas Data, como un derecho autónomo, cuando se trata de información de carácter sensible y/o confidencial tal como es la de mujeres víctimas de violencia, por ser personas de especial protección constitucional.

El artículo 1 del Acuerdo No. 631 de 2015, *“Por el cual se institucionalizan las casas refugio en el Distrito Capital en el marco de la Ley 1257 de 2008”*, señala la implementación de las casas refugio como medida para el cumplimiento de las medidas de protección y atención de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen.

El artículo 4 de la Ley 1918 de 2018, establece el deber de verificación por parte de las entidades públicas o privadas, en el desarrollo de los procesos de selección de personal para el desempeño de cargos, oficios, profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores (...), que los aspirantes no se encuentren inscritos en el registro de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra personas menores de edad.

Así como la obligación general número 23 del contrato: *“Guardar estricta confidencialidad y reserva en razón de la ubicación del inmueble donde funcionen la Casa Refugio modalidad rural, así como de la información que conozca o a que tenga*

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **49** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

acceso en desarrollo del Contrato”.

Así como lo exigido por la entidad, en el anexo técnico para la operación de la estrategia casas refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias, modelo rural, 2023, que en el numeral 4.3.1.2, incisos segundo y tercero, señala lo siguiente:

“...aspectos a tener en cuenta en la selección y contratación de todo el talento humano por parte del contratista”:

- *En ninguna circunstancia, se podrá vincular recurso humano que tenga antecedentes fiscales, disciplinarios, judiciales medidas correctivas, antecedentes de personería y registro de inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra personas menores de edad. Para esto, el contratista deberá realizar la primera verificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría), fiscales (Contraloría), judiciales y medidas correctivas (Policía Nacional) durante el proceso de selección, y posteriormente actualizar la consulta al tercer (3) mes de ejecución del contrato y previo a la finalización del mismo. (...).*
- *De la misma forma, no se podrán vincular personas que se encuentren inhabilitados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales contra niños, niñas y adolescentes, conforme a lo establecido en el decreto 753 del 30 de abril de 2019. Para lo cual, el operador deberá realizar la respectiva búsqueda en el Sistema de consulta dispuesto por la Policía Nacional, contando previamente con autorización de las profesionales a vincular.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La conducta del contratista, al inobservar la consulta de antecedentes del talento humano que prestó el servicio integral a las mujeres de acogida y a su sistema familiar, previa a la selección y contratación por parte del contratista.

Expuso a la entidad a la materialización del riesgo operacional, de manejo inadecuado de la información correspondiente a las mujeres de acogida y sus sistemas familiares a cargo, citado por la entidad en la matriz del riesgo del proceso de contratación SDMUJER-SAMC-001-2023.

Expuso a la entidad al riesgo jurídico de enfrentar responsabilidades por negligencia o por falta al principio de diligencia, al permitir la prestación del servicio por personal, del que no se conoció oportunamente los antecedentes.

Expuso a la entidad al riesgo financiero de enfrentar reproches, por el manejo de los recursos para la estrategia, reduciendo la eficacia en la protección de las mujeres de acogida y sus sistemas familiares.

Expuso a la entidad al riesgo reputacional de pérdida de credibilidad y confianza en la estrategia casas refugio, en calidad de organismos que sirven al cumplimiento de las medidas de protección y atención de las mujeres víctimas de violencia junto con sus hijas e hijos, si los tienen.

Expuso a las mujeres acogidas y a su sistema familiar al riesgo de inseguridad del entorno, toda vez que la presencia de personal con antecedentes incompatibles con



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

el cuidado y protección podría dar lugar a la entrada de personas con intenciones distintas a cumplir los fines del estado, con acceso a información sensible o compromete la integridad de la estrategia y de los protegidos.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

En respuesta a la observación, el sujeto de control mediante oficio radicado No. 1-2024-023281 del 4 de diciembre de 2024, indicó:

“(...) la supervisión constató que se realizó la consulta de antecedentes del talento humano que prestó el servicio en la Casa Refugio Rural del Contrato No. 961 de 2023 de acuerdo a lo establecido en el Anexo Técnico al contrato”.

“(...) se aporta el correo electrónico con fecha del ocho (08) de junio de 2023 remitido por el operador (...), por medio del cual el contratista hizo entrega al equipo de apoyo a la supervisión de esta Secretaría, de las hojas de vida y antecedentes de este personal que sería vinculado para la operación de la Casa Refugio Rural, evidenciando que fue previo al 15 de junio del año 2023, fecha en la que fue suscrita el Acta de inicio del contrato 961 de 2023 (anexo 1.1 - Correo hojas de vida talento humano Casa Refugio Rural 2023).

Asimismo, se aporta archivo de Excel en donde se visualiza la relación de fechas de expedición y validación de la información de la verificación de antecedentes disciplinarios (Procuraduría), fiscales (Contraloría), judiciales y medidas correctivas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

(Policía Nacional) de manera previa a la firma del Acta de inicio del contrato suscrito con la Secretaría Distrital de la Mujer para la operación de la Casa Refugio Rural (anexo 1.2 - Verificación antecedentes TH Contrato 961-2023)”.

Revisados los documentos aportados, el equipo de auditoría evidencia que, ninguno de ellos adjunta los certificados de antecedentes, ni evidencia los números de los certificados y/o códigos de verificación de cada uno para su validación.

Por lo que no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la omisión de consulta de antecedentes del talento humano que prestó el servicio en la Casa Refugio Rural, previo al inicio de la ejecución del Contrato No. 961 de 2023, el cual deber ser incorporado en el Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración y cumplimiento del Anexo Técnico de los Contratos No. 961 de 2023 y No. 1020 de 2024, Modelo de Operación Casas Refugio Rural e Intermedia.

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por este Organismo de Control a la SDMujer, se realizaron diferentes actividades como revisión y análisis de información relacionada con los contratos mencionados, recolección de información a



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

través de visitas administrativas realizadas, mediante requerimiento formal de información, como del expediente físico, todo ello se constituyó en elemento de prueba para la estructuración y construcción de la presente observación, como se describe a continuación.

En la contratación pública, el Anexo Técnico posee un peso específico, el cual hace parte integral del proceso contractual en sus diferentes etapas, así como los estudios previos y los pliegos de condiciones, entre otros. En ese sentido, tanto la norma, como la jurisprudencia han dejado claro que las entidades que adelanten procesos de contratación en Colombia deben atender los principios que rigen dicha materia, entre los cuales se encuentra el de planeación, a fin de garantizar el cumplimiento de todo lo fijado en los documentos que sirven de soporte técnico, administrativo, financiero y demás del proceso, lo cual será expuesto a continuación.

Ahora bien, tanto los estudios previos como el pliego de condiciones remiten a lo fijado y establecido en el Anexo Técnico del proceso contractual, el cual según la SDMujer: "(...) tiene como propósito describir las características generales y específicas para la atención integral de las mujeres y sus sistemas familiares, acogidas en el modelo rural de la estrategia Casas Refugio de la Secretaría Distrital de la Mujer. (...)".

Es así como en los numerales 5.1.2.4. Cumplimiento Especificaciones Técnicas y Equipo de Trabajo, 5.1.4. Condiciones de experiencia y requisitos técnicos, y 5.1.5., de los Estudios Previos y el Pliego de Condiciones respectivamente quedó previsto lo siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“(...) 5.1.2.4. CUMPLIMIENTO ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y EQUIPO DE TRABAJO.

Las especificaciones técnicas son todos aquellos requerimientos que, por su especial característica, requieren de una exigencia particular de cumplimiento que no puede obviarse y por lo tanto son de carácter obligatorio.

La descripción técnica de los bienes y servicios a prestar se encuentran en el Anexo Técnico, el proponente deberá presentar su propuesta cumpliendo con la totalidad de las especificaciones técnicas, y del recurso humano y demás condiciones del servicio y requerimientos establecidos, para lo cual deberá diligenciar el anexo “CARTA DE COMPROMISO DEL ANEXO TÉCNICO Y EQUIPO DE TRABAJO” en el cual el proponente se compromete a dar cumplimiento a la totalidad de las condiciones técnicas exigidas por la Entidad, y del equipo humano como prueba de la aceptación, conocimiento e implementación de la totalidad de las especificaciones técnicas exigidas. Sin perjuicio de la verificación que la entidad realiza sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos.

El proponente deberá aceptar y comprometerse a cumplir con las especificaciones técnicas mínimas y del equipo humano establecidas en el Anexo Técnico, el anexo “CARTA DE COMPROMISO DEL ANEXO TÉCNICO Y EQUIPO DE TRABAJO” del pliego de condiciones sin incluir manifestaciones o condicionamientos dentro de la carta de presentación o en cualquier otro



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

documento, que sean contrarias al citado anexo o al objeto, alcance, u obligaciones o especificaciones técnicas del presente proceso.

Nota 1: Los proponentes NO deben presentar adjunto a su propuesta, el Anexo Técnico.

Nota 2: Se resalta que, con el diligenciamiento de la Carta de Compromiso del Anexo Técnico y Equipo de Trabajo, el proponente se compromete a garantizar la prestación de servicios permanentes, reconocidos a demanda y bolsa de emergencia, definidos en el Anexo Técnico.”

(...)

5.1.4. Condiciones de experiencia y requisitos técnicos.

Para la verificación técnica, el oferente debe garantizar el suministro de los servicios objeto del proceso de selección, dando cumplimiento a todas las especificaciones que hacen parte integral del proceso de selección. (...)”

Así las cosas, bajo el proceso de auditoría realizado dentro de la fase de ejecución frente a las Casas de Refugio Intermedia y Rural donde se pudo identificar carencias estructurales del anexo técnico en los siguientes casos:

Caso 1. Frente al cuidado psicosocial y acompañamiento pedagógico de los menores.

El anexo técnico de las casas refugio menciona en sus normativas legales las 9



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

leyes que protegen a los NNA (niños, niñas y adolescentes), también menciona que las madres se comprometen a cuidar de sus hijos dentro de las instalaciones para lo cual firman un acuerdo de corresponsabilidad, en la práctica son estos los más vulnerados por parte de la entidad, ya que no tienen la atención adecuada en cuanto a su protección no solo física, sino psicológica.

Se evidencia que muchos de estos niños no solo no reciben un tratamiento psicosocial acorde a su necesidad, sino que muchas veces son maltratados por las mismas normas e implementaciones de los acuerdos internos en la casa, como por ejemplo falta grave al acuerdo de convivencia donde una madre maltrate al niño, puede ser una causa para dar salida a la madre junto con el niño, lo que llevará a culpar al menor y agregar más violencia dentro del entorno familiar.

La atención no apropiada dentro de las casas transgrede los derechos fundamentales de los niños en la práctica generando la revictimización y aumentando comportamiento agresivo o depresivo no solo de las madres, sino también de los menores.

Caso 2. Frente a la educación de los menores.

El tiempo de acogida dentro de las casas puede ser de hasta seis (6) meses donde de acuerdo al anexo técnico se menciona que, se apoyará a los niños que se encuentran estudiando restableciendo el derecho a la educación y apoyando a los menores cuando por situaciones médicas no puedan asistir a las clases presenciales permitiéndoles el uso de los computadores u otros medios tecnológicos requeridos; se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

construirá un plan de acción familiar el cual pretende responder a las características, necesidades, recursos y capacidades, basado en tres dimensiones: eje educación, familiar y sociedad.

De acuerdo a los anexos técnicos y sus descripciones, se evidencia que las casas refugio no cumplen con lo anteriormente mencionado ya que el tiempo estimado para atender la “*educación*” de los niños corresponde a una o dos horas mensuales de acuerdo al cronograma, de 30 talleres dictados en la casa solo 2 son para los menores, quienes permanecen al “cuidado” de las pedagogas mientras las madres asisten a alguno de los talleres. Aunque el tiempo libre en los niños puede generar creatividad, libera energía si están jugando y fortalece lazos sociales, es necesario entender que el exceso de tiempo libre puede llevar a tener peligros en la salud mental y el bienestar de los NNA, produciendo procrastinación, falta de productividad, aburrimiento, falta de estimulación, falta de propósito y sentido de vida según lo evidenciado en el artículo publicado por “mentes abiertas”(<https://www.mentesabiertaspsicologia.com/blog-psicologia/consecuencias-de-tener-demasiado-tiempo-libre>).

Adicionalmente a lo mencionado ya en muchos de los casos no solo son niños los que ocupan las casas sino también los adolescentes quienes no saben qué hacer con su tiempo en un espacio cerrado sin salir.

Se carece de un cronograma de actividades efectivo, eficiente y oportuno para la gestión del tiempo de estadía de los menores y que les brinde las oportunidades como se menciona en el anexo técnico de tener espacios lúdicos, experienciales y con



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

dinámicas que les permitan aprender, pero también alejarse de la situación familiar persistente.

Caso 3. Frente al personal y la integración de servicios esenciales para el bienestar de las personas acogidas.

Se identificó una deficiencia significativa en la planeación y estructuración del Modelo de Atención Intermedio, específicamente en relación con la atención inmediata en salud por un personal idóneo, dado que no importando el tiempo de estancia de las personas acogidas su integridad es responsabilidad de la SDMujer.

Lo anterior teniendo en cuenta que no se ha contemplado la inclusión de una enfermera dentro del personal mínimo necesario en el anexo técnico, lo cual resulta fundamental para atender las necesidades puntuales de salud de las mujeres acogidas, considerando la relevancia de garantizar el acceso oportuno a servicios médicos, cuidados preventivos y curativos puesto que la salud de las personas en situación de vulnerabilidad debe ser una prioridad, especialmente cuando se trata de mujeres que requieren atención integral en un entorno seguro.

En visita administrativa del 18 de noviembre de 2024 se indagó sobre por qué en el modelo rural e integral si se contempla personal de enfermería y en el modelo intermedio no, al respecto se obtuvo como respuesta:

“En el modelo rural se tiene una atención diferente puesto que es más larga la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

duración de las mujeres por lo cual es necesario abrir canales de atención en salud, por el tiempo de acogida las salidas de las ciudadanas son menos frecuentes que en la intermedia, puesto que no están bajo una medida de protección, como no hay una evaluación del riesgo, en la modalidad intermedia hay opción de que las mujeres continúen realizando todas las gestiones necesarias, incluidas las gestiones en salud. En las casas de las modalidades rural e integral, en los casos en los que la ciudadana lo necesite, bien sea por el riesgo alto o por las necesidades de salud, el equipo del área también realiza acompañamiento. No aplica para el modelo intermedio, porque es mucho más laxo, es un modelo de corta estancia, existe para atender las necesidades urgentes de las mujeres víctimas de violencia que no cuentan con una medida de protección. Siempre se activa la ruta de atención a través de 123 o se remiten a atención por urgencias, según sea el caso, existen elementos de primeros auxilios en todas las casas.”

Adicionalmente, se evidenció que no se ha previsto dentro de la estructura organizativa un acompañamiento adecuado a las mujeres acogidas cuando deben realizar diligencias jurídicas, de salud u otros trámites importantes fuera de las instalaciones. Este acompañamiento resulta esencial no solo para garantizar su seguridad y bienestar, provista desde la comisaria de familia que ha caracterizado el nivel de riesgo al cual están expuestas las acogidas, sino también para promover la integración de estas mujeres en los procesos legales y sociales que les afectan, asegurando su acceso a sus derechos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Caso 4. En el ítem 5.3 del Anexo Técnico denominado como Vestuario para mujeres acogidas y sus sistemas familiares reconocido a demanda, se estableció entre otras cosas que:

“Los elementos de vestuario serán entregados de acuerdo a las necesidades identificadas al ingreso y durante la permanencia de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, siguiendo las siguientes orientaciones:

- El valor calculado en la estructura de costos cubrirá las necesidades del servicio en los meses de ejecución del contrato. Este valor es global y se reconocerá acorde con las necesidades atendidas de la población acogida.*
- En caso de requerirse elementos de vestuario, el contratista de la Casa Refugio deberá suministrar a la mujer y su sistema familiar, las prendas de vestir de acuerdo con la necesidad identificada y registradas en el formato de valoración inicial o recepción.*
- En los casos donde las personas no cuenten con prendas de vestir adicionales a las que usen en el momento del ingreso, deberán recibir como mínimo una (1) muda de ropa completa (ropa exterior, ropa interior y calzado) y pijama. Es importante considerar las condiciones climáticas de la ruralidad o ubicación en el Distrito Capital, teniendo en cuenta que el frío implica prendas de vestir adicionales e incluso, con materiales térmicos o de lana.*
- Las tallas para la compra de prendas de vestir a las personas acogidas en la Casa Refugio se definirán de acuerdo con las necesidades de las mujeres y sus personas a cargo, para todas las prendas se debe considerar la temperatura habitual de la ubicación de la Casa.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De la revisión hecha a los soportes documentales que integran el expediente del contrato casa refugio rural, se observa por ejemplo que, para el mes de diciembre de 2023, hay mujeres que recibieron dos (2) brassier y otra uno (1), pantalón o leggings o falda uno (1) y otra mujer recibió dos (2); en el caso de los niños, unos reciben dos (2) pantalones o pantaloneta y el otro uno (1).

En ese sentido, el anexo técnico no establece el criterio mediante el cual se deban entregar las cantidades de vestuario a las mujeres y su sistema familiar, solo se limita a decir que de acuerdo con las necesidades identificadas al ingreso, pero no dice de qué manera o con base en qué específicamente se hará el procedimiento; lo que denota falencias en la estructuración de dicho anexo, ya que no existe total claridad entre lo contemplado en el anexo técnico y la manera como en la práctica debe ejecutarse cada actividad, ítem o rubro de la estrategia, haciendo que tal anexo técnico no se cumpla de manera integral como lo prevé la estrategia.

Los contratos de manera general son acuerdos de voluntades en los cuales dos o varias personas se comprometen recíprocamente a cumplir con obligaciones de dar, hacer o no hacer y partiendo de esta definición es importante tener presente que estos contratos en ocasiones se quedan cortos para efectos de la explicación o regulación de la relación a celebrar, es por ello que surge la necesidad de crear documentos anexos a los contratos, entre estos, los anexos técnicos.

Por un lado, se cuenta con el contrato que, de manera general regula aspectos como las obligaciones de las partes, plazos o duraciones, cláusulas de confidencialidad,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

cláusulas penales, valores, condiciones para renovaciones y pagos, por otro lado, y cuando la complejidad del objeto contractual lo requiera, se puede generar un anexo técnico, con el fin de reglamentar las situaciones específicas y técnicas de este.

De lo anterior, se deduce la importancia que representa para el proceso contractual la elaboración del Anexo Técnico que garantice el desarrollo y ejecución de la estrategia diseñada por la SDMujer para atender a mujeres en situación de riesgo y su sistema familiar, obedeciendo a los postulados normativos garantistas que, como la Constitución Política y demás normas consagradas sobre la materia, busquen que de verdad se genere una integralidad a la hora de brindar los servicios a los beneficiarios, protegiendo en primer lugar sus derechos fundamentales, su dignidad, su núcleo familiar, sus hijos, en un contexto físico, mental y espiritual acorde con su realidad y a sus necesidades; para que en últimas se materialice de manera eficiente la estrategia y traiga como consecuencia una plena optimización de los recursos que cada año son invertidos para alcanzar uno de los fines esenciales del Estado, como es el bienestar de las mujeres y su sistema familiar.

Sin embargo, dentro del proceso auditor se pudo evidenciar que existen deficiencias y falencias en la planeación a la hora de estructurar el proceso contractual en su etapa precontractual, que pone en riesgo la plena ejecución del contrato y por ende su cumplimiento, por cuanto no existe total congruencia entre lo descrito en los estudios previos y el pliego de condiciones con el Anexo Técnico, lo que ha llevado a establecer diferentes observaciones que como esta ha reprochado la manera como la SDMujer ha pretendido establecer una estrategia en desconocimiento de la norma



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

haciéndola ineficaz, dado que no cumple con la misionalidad de dicha entidad si se tiene en cuenta el papel fundamental que cumple la mujer y sus sistema familiar en la política pública del Estado Colombiano, viéndose reflejado en la cruda realidad de Bogotá que para este año ha presentado 22 casos de feminicidio (*Fuente “Revista Semana – 22 de noviembre de 2024”*).

Así las cosas, y por lo mencionado en el párrafo anterior, se incumplió con lo establecido en los artículos 1º, 2º y 3º del Acuerdo 631 de 2015, *“Por medio del cual se institucionalizan las casas refugio en el distrito capital en el marco de la ley 1257 de 2008”*, así:

“(…)ARTÍCULO 1º OBJETO.- El presente Acuerdo tiene como objeto implementar en el Distrito Capital las Casas Refugio como organismos para el cumplimiento de las medidas de protección y de atención de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen, estableciendo los criterios, condiciones y procedimiento para su otorgamiento en los términos de los artículos 17 y 19 de la Ley 1257 de 2008, sus decretos reglamentarios y las normas que la modifiquen o deroguen.

ARTÍCULO 2º DEFINICIÓN. Las Casas Refugio, como escenario principal para el cumplimiento de las medidas de protección y atención integral, son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de alojamiento alimentación y transporte de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen, pero además les ayudan en la construcción y reconstrucción de sus proyectos de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

vida a través de asesoría y asistencia técnico legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, acompañamiento psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad, la interrupción del ciclo de violencia y la promoción de la restitución de sus derechos a partir del reconocimiento y potenciación de sus capacidades y habilidades, y el fortalecimiento de su autoestima y toma de decisiones, bajo el principio entre otros, de la corresponsabilidad.

ARTÍCULO 3° PRINCIPIOS. La protección y atención integral de las mujeres en las Casas Refugio, se regirá por los siguientes principios:

a. Universalidad. Todas las mujeres víctimas de violencia con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tienen la garantía de la protección sin ninguna discriminación.

b. Integralidad. La medida de protección y atención en las Casas Refugio comprenderá acciones de información, prevención, orientación, protección, estabilización y representación judicial para obtener la sanción y reparación, con el objeto de restituir los derechos de las mujeres víctimas de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen.

c. Progresividad. Es deber de la Administración Distrital ampliar cada vez más el espectro de protección, adoptando las medidas administrativas y presupuestales para alcanzar la plena efectividad de los derechos de las mujeres víctimas de violencia junto con sus hijas e hijos si los tienen.

d. Coordinación Interinstitucional e Intersectorial. Todas las instituciones y sectores de la Administración Distrital que tengan dentro de sus competencias y obligaciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindar una atención integral.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

e. Corresponsabilidad. El equilibrio interdisciplinario de atención en las Casas Refugio y las mujeres acogidas, comparten responsabilidad en la realización de los procesos de construcción y reconstrucción de sus proyectos de vida y acompañamientos para la restitución de sus derechos. (...).”

Por su parte, el Estatuto General de Contratación Administrativa está orientado por principios que en esencia buscan cumplir con los fines del Estado, con fundamento en ellos la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios señalan normas para garantizar que la gestión contractual de las entidades estatales sea eficiente, eficaz, transparente y oportuna, controlar la actuación de las personas que en ella intervienen bajo pautas y reglas de responsabilidad, donde el debido proceso rijan la aplicación de sanciones y el deber de selección objetiva permita la escogencia del ofrecimiento más favorable y conveniente.

En tal sentido las entidades públicas y los particulares están obligados a observar entre otros, el principio planeación, a través del cual se busca que las entidades estatales planeen la actividad contractual, lo cual significa que éstas deben, previamente a la iniciación del proceso de contratación, realizar los estudios tendientes a determinar la oportunidad y conveniencia del contrato, así como la adecuación a los fines de la entidad contratante, a su plan de inversiones y a su presupuesto. Deben elaborar detalladamente los términos de referencia del contrato con el objeto de poder lograr los fines que con él se persiguen, mediante los estudios previos, el pliego de condiciones, los anexos técnicos, entre otros, y, deben preverse las formas de superar las dificultades que puedan ocurrir en su ejecución.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **66** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En ese orden, debe detallarse de manera precisa la necesidad del bien o servicio a requerir, contexto dentro del cual el objeto a contratar permite alcanzar un objetivo, contribuir a la realización de un proyecto de inversión, indicando cual proyecto, así como, indicar que servicios se van a contratar, señalando cuáles y de ser el caso la disposición legal que los comprende, contenida en el Plan de Desarrollo, el Manual de Funciones, o en otra disposición legal o reglamentaria. Igualmente contendrá el análisis de alternativas consideradas, que hacen necesaria la contratación. El documento que se elabore para la solicitud de contratación deberá contener la justificación de la misma.

Por su parte y en tratándose del principio de planeación, esto consagra el “Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública del Departamento Nacional de Planeación”:

“(...) 1. Etapa de planeación.

La concepción del contrato se inicia con el proceso de planeación del negocio contractual. De la lectura de las normas contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y de los documentos Conpes relacionados con asuntos contractuales, resulta que la Administración Pública podrá celebrar contratos sólo en la medida en que se verifique con certeza que:

Los contratos por celebrar se ajustan a las necesidades de cada entidad para el cumplimiento del servicio público que tiene encomendado;

Dispone de recursos suficientes para solventar las prestaciones que se dejarán a



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

cargo del contratista;

Cuenta con los estudios de soporte requeridos para estructurar los alcances técnicos y jurídicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor) en que debe ser ejecutado;

Conoce los riesgos que implica para las partes la ejecución del objeto contractual y ha asignado en la minuta respectiva, por cuenta de cuál de éstas corren;

Ha obtenido los bienes (predios, equipos, edificaciones), permisos y licencias que demande la iniciación o ejecución del contrato, o ha dado inicio al trámite para su obtención oportuna de acuerdo con el cronograma de ejecución contractual y,

Tiene definido el esquema que implementará para hacerle seguimiento y control a la actividad del contratista.

En ese sentido, debe advertirse que las omisiones o errores que cometan las entidades públicas en esta etapa se verán reflejadas en el desarrollo del proceso de selección o durante la ejecución del contrato, en hechos tales como la declaratoria desierta de la licitación, la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, la necesidad de ajustar el contrato a la realidad del bien, servicio u obra contratada, el reconocimiento de los mayores costos en los eventos en que haya lugar y, en el más extremo de los casos, el rompimiento del equilibrio económico. En tal sentido, vale la pena llamar la atención sobre las fallas que se han identificado en la gestión contractual de las entidades, que corresponden a situaciones en las que errores en la etapa de concepción del contrato resultan en una condena al Estado (...).”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Ahora bien, resulta pertinente traer a colación que la SDMujer tiene establecido un Manual de Contratación y Supervisión, que describe en el numeral 3, los:

“(…) PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Establecen las anteriores disposiciones que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se deben desarrollar con arreglo a los principios de Transparencia, Planeación, Selección Objetiva, Economía, Eficiencia, Publicidad y Responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, y el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Igualmente, se aplicarán en las diferentes actuaciones las normas que regulan la conducta de los y las servidoras públicas, establecidas en la Ley 734 de 2002(…)”.

De igual manera, el Capítulo No. 1. ETAPA PRECONTRACTUAL, señala que:

“La etapa precontractual es el periodo preparatorio que precede la celebración del contrato y durante la cual se deben elaborar los documentos propios de dicha etapa y definir entre otros, los siguientes aspectos:

1.2. DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL SECTOR.

1.3. ESTUDIOS PREVIOS.

De conformidad con lo señalado en el Decreto Nacional 1082 de 2015, los estudios previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos de condiciones y el contrato, y se constituyen en la base para que los interesados



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

puedan valorar adecuadamente el alcance de la necesidad de la entidad y puedan presentar sus ofertas de bienes o servicios.

1.3.1. CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS PREVIOS:

1.3.1.1. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.

En este aparte, se describirán todas aquellas necesidades que se pretendan satisfacer con el bien, obra o servicio a contratar y cuál es la forma o las formas de satisfacerla. Es importante determinar la necesidad en el marco de la oportunidad para proveer el bien, obra o servicio y los beneficios esperados por la Entidad con la contratación.

En este punto se debe hacer referencia a las causas por las cuales la Entidad debe contratar el bien, obra o servicio; la utilidad o provecho que le reporta a la Entidad y las razones que sustentan la contratación. Este documento deberá tener relación con las funciones, metas o proyectos a cargo de la SECRETARÍA y la forma como el bien, obra o servicio a contratar permite el cumplimiento de las mismas. (...)

Así también el numeral 1.3.1.2. establece:

“El objeto a contratar, con sus especificaciones, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución y cuando el mismo incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. El objeto a contratar, es la forma en que la Administración



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad determinada. Debe definirse de manera precisa, concreta, clara, detallada, teniendo en cuenta las funciones propias de la SECRETARÍA y la forma como contribuye al cumplimiento de dichas funciones (...). En cuanto a las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, estas deberán indicarse en la definición técnica del bien y las condiciones del mismo, las cuales deberán ampliarse en el estudio técnico respectivo. Se sugiere tener en cuenta las posibilidades futuras de utilización de los bienes, su vida útil, la coherencia técnica con otras herramientas antes adquiridas, las calidades del personal técnico que debe prestar los servicios y demás elementos que contribuyan a precisar el bien, obra o servicio requerido. En razón a lo anterior y de manera adicional, se deben precisar los compromisos, declaraciones y acreditaciones que deberán efectuar los proponentes en materia técnica, que serán verificados por la entidad como requisito habilitante, durante el periodo de evaluación de las ofertas. También, las actividades técnicas y plazos para ejecutarlas, así como el plazo de ejecución total del contrato”.

En concordancia con lo anterior respecto de los principios mencionados por la SDMujer en el manual de contratación, entre ellos el de planeación, es necesario señalar lo expresado por el Consejo de Estado mediante sentencia con Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), primero (1) de febrero de dos mil doce (2012), Magistrado ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, entre otras cosas, lo siguiente:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **71** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“(…) PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación. El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. En esta perspectiva, la planeación, y en este sentido la totalidad de sus exigencias, constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado. Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

responsables de la contratación estatal en derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas. (...).”

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales. (...).”

Lo anterior se complementa con lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C- 618 de 2012, Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO sobre la contratación estatal y sus finalidades, así:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **73** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“(...) El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. De hecho, la contratación del Estado es una de las formas de actuación pública de mayor utilización, pues muchos sostienen que el contrato estatal surge con la propia consolidación del Estado moderno, pues cuando éste asume la responsabilidad de prestar los servicios y adelantar funciones para la defensa de los derechos de los administrados y, por ese hecho, aumenta la complejidad de las tareas a su cargo, necesita del apoyo, la intervención y la experiencia que aportan los particulares. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas. (...)”

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. Al expresar que:

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueron compatibles con su naturaleza y régimen. PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”.

De igual manera, contraviene el artículo 209 Constitucional, artículo 8° de la Ley 42 de 1993, el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, y los literales a), b), f) y g) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

Bajo las anteriores consideraciones, se evidencia que la SDMujer, adolece de control efectivo en el seguimiento que debe hacer al proceso de contratación en su etapa precontractual con la estructuración de los documentos previos, entre ellos el Anexo Técnico, que dificulta necesariamente la ejecución y puesta en marcha de manera eficiente la estrategia de atención integral de mujeres en condición de riesgo de violencia y su sistema familiar, lo anterior, bajo el entendido que no siguió de manera puntual y estricta lo establecido en su propio manual de contratación y supervisión, y mucho menos lo previsto en la norma superior y demás que reglamentan las condiciones bajo las cuales la Entidad debe asumir su papel de garante de los derechos fundamentales de las mujeres y su grupo familiar desde una perspectiva integral que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

dignifique su rol en la sociedad, y que desarrolle el objeto, los principios y finalidad para la cual fueron creadas en el Distrito Capital las casas refugio; estableciendo criterios, condiciones y los procedimientos que hagan efectiva la prestación de los servicios, de tal manera que se materialice y haga efectivo el espíritu de la norma, cual es la “construcción y reconstrucción de sus proyectos de vida a través de asesoría y asistencia técnico legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, acompañamiento psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad, la interrupción del ciclo de violencia y la promoción de la restitución de sus derechos a partir del reconocimiento y potenciación de sus capacidades y habilidades, y el fortalecimiento de su autoestima y toma de decisiones, bajo el principio entre otros, de la corresponsabilidad.”

Lo expuesto anteriormente, deja en evidencia las falencias en el eficaz seguimiento al procedimiento que debe adelantar la entidad para dar cumplimiento a la normatividad contractual y en especial a su propio manual de contratación que consagra preceptos fundamentales sobre las buenas prácticas en el desarrollo de procesos contractuales de manera eficiente en la fase de planeación y ejecución del contrato, de tal manera que se minimicen los riesgos que se puedan presentar por la inobservancia de los deberes emanados de la elaboración de dichos procesos contractuales, como sucedió en el presente caso, se puso en riesgo la calidad en la prestación del servicio del modelo de operación de casas refugio, como quedó planteado en los casos citados en precedencia y demás observaciones presentadas a la SDMujer donde el factor común tuvo que ver con deficiencias en la estructuración y el cumplimiento del Anexo Técnico frente a las necesidades reales planteadas en la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

estrategia casa refugio.

Todo lo anteriormente expuesto inevitablemente lleva a concluir la existencia de una presunta vulneración a lo consagrado en el artículo 209 constitucional, artículo 8° de la Ley 42 de 1993, los literales a, b, c, f y h del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; artículo 3° de la Ley 610 de 2000 y artículos 3, 4, 23, 24, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993; el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, como también, lo establecido en el numeral 1 del artículo 38, numeral 1 del artículo 39 y el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019; razón por la cual, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Frente a el argumento dado por el sujeto de control no desvirtúa el ahora hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, a continuación, especificaremos caso por caso:

Caso. 1. Frente al cuidado psicosocial y acompañamiento pedagógico de los menores.

En este caso específico, de acuerdo con la respuesta enviada por la SDMujer no se desvirtúa el ahora hallazgo, puesto que si bien es cierto se menciona la protección integral al menor y la corresponsabilidad parental frente al cuidado, no significa que se esté cumpliendo; desde el área de pedagogía se brindan acompañamiento en los

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 77 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

procesos educativos, sin embargo, de acuerdo al anexo técnico se debe tener en cuenta un tiempo lúdico, experiencial donde los menores sean direccionados en el aprendizaje, no solo acompañados por otra parte en cuanto al área de psicología, se realiza una primera atención de reconocimiento, pero no es una atención de seguimiento o terapia psicológica especializada para menores, con profesionales idóneos.

El sujeto de control solo realiza externamente acompañamiento psicológico si se activa la ruta o una emergencia psicológica, por tanto, no hay la atención dentro de las casas refugio, ni el personal especializado para realizar acompañamiento, seguimientos y terapias, sin importar el tiempo que las personas acogidas estén bajo protección trayendo como consecuencia un riesgo a la integridad del menor y de quienes conviven con él.

Caso 2. Caso 2. Frente a la educación de los menores.

De acuerdo con la respuesta del sujeto de control, cabe resaltar que existen los espacios colectivos en las casas pero estos están más enfocados en la atención de las mujeres, ya que en su mayoría son temas de cuidado, tareas y responsabilidades naturales de la madre con sus hijos; este caso específico queremos dejar claridad que se evidenció el incumplimiento en cuanto a las actividades lúdicas y experimentales de acuerdo metodología de aprendizaje mencionada en el anexo técnico la cual tiene como base principal el aprendizaje del “*Modelo Dialogante*”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo anterior es importante que se realice un cronograma basado en el modelo ya citado, que debe ser efectivo, eficiente con el aprendizaje y acompañamiento brindado oportunidades y herramientas como la SDMujer estableció en su anexo técnico pedagógico respecto a los espacios que le permitan dialogar, comunicar asertivamente, ser escuchados y modificar de manera positiva sus comportamiento y proyecto de vida, rompiendo el ciclo de violencia generacional, por tanto no se desvirtúa el ahora hallazgo en este caso específico.

Caso 3. Frente al personal y la integración de servicios esenciales para el bienestar de las personas acogidas.

Frente a la respuesta allegada por la SDMujer, queremos realizar una aclaración importante: la exclusión de personal de enfermería en el modelo intermedio contraviene lo estipulado en la Ley 1257 de 2008, que exige garantizar atención integral a las mujeres víctimas de violencia, incluyendo cuidados en salud. Si bien el modelo intermedio tiene características menos restrictivas, esto no exime a la Secretaría de asegurar la disponibilidad de personal capacitado para responder oportunamente a situaciones de emergencia o necesidades de salud preventiva. Las soluciones alternativas mencionadas, como la activación de rutas mediante la línea 123, son medidas de mitigación que no reemplazan la atención inmediata ni garantizan la protección efectiva de las mujeres acogidas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-025 de 2004) establece que las instituciones públicas deben prever medidas adecuadas para cubrir las necesidades



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

esenciales de las poblaciones vulnerables. La omisión de este recurso en el modelo intermedio constituye un incumplimiento de la obligación estatal de asegurar condiciones de dignidad y acceso efectivo a servicios esenciales.

Por otra parte, frente al acompañamiento en diligencias externas a las mujeres acogidas, la respuesta dada por el sujeto de control minimiza la importancia de este sin tener en cuenta la alta vulnerabilidad a la cual están expuestas, el apoyo y acompañamiento no solo es un imperativo humanitario, sino también una medida de protección que previene riesgos adicionales, como posibles ataques por parte de sus agresores, la Ley 1719 de 2014 establecen la obligación de las entidades de garantizar condiciones seguras y efectivas para que las mujeres accedan a sus derechos, especialmente en contextos de violencia extrema.

Frente al argumento donde se afirma que el modelo intermedio permite gestiones autónomas de las beneficiarias, no toma en cuenta que muchas de estas mujeres enfrentan barreras emocionales, físicas y de seguridad al realizar trámites legales o acceder a servicios. El acompañamiento es un elemento esencial para asegurar su protección y promover su integración en procesos legales y sociales.

En este sentido, los argumentos presentados por la SDMujer no son válidos ni suficientes para justificar las deficiencias señaladas, la exclusión de personal de enfermería y la omisión de acompañamiento externo no responden adecuadamente a la normativa nacional ni a los estándares mínimos de atención integral. Por tanto, es necesario que la SDMujer ajuste su planeación para incluir estos elementos esenciales



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

en el Modelo de Atención Intermedio, garantizando así el cumplimiento de los derechos fundamentales y la protección efectiva de las mujeres acogidas.

Caso 4. Sobre el ítem 5.3 del Anexo Técnico denominado como Vestuario para mujeres acogidas y sus sistemas familiares reconocido a demanda.

Se acoge lo planteado por la SDMujer en la respuesta al informe preliminar, por lo tanto, se desvirtúa parcialmente la observación frente a este caso.

De lo anterior, se deduce la importancia que representa para el proceso contractual la elaboración del Anexo Técnico que garantice el desarrollo y ejecución de la estrategia diseñada por la SDMujer para atender a mujeres en situación de riesgo y su sistema familiar, obedeciendo a los postulados normativos garantistas que, como la Constitución Política y demás normas consagradas sobre la materia, busquen que de verdad se genere una integralidad a la hora de brindar los servicios a los beneficiarios, protegiendo en primer lugar sus derechos fundamentales, su dignidad, su núcleo familiar, sus hijos, en un contexto físico, mental y espiritual acorde con su realidad y a sus necesidades; para que en últimas se materialice de manera eficiente la estrategia y traiga como consecuencia una plena optimización de los recursos que cada año son invertidos para alcanzar uno de los fines esenciales del Estado, como es el bienestar de las mujeres y su sistema familiar.

Sin embargo, dentro del proceso auditor se pudo evidenciar que existen deficiencias y falencias en la planeación a la hora de estructurar el proceso contractual



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

en su etapa precontractual, que pone en riesgo la plena ejecución del contrato y por ende su cumplimiento, por cuanto no existe total congruencia entre lo descrito en los estudios previos y el pliego de condiciones con el Anexo Técnico.

Esta situación ha conllevado a que se hayan establecido diferentes observaciones, que como esta ha reprochado la manera como la SDMujer ha pretendido establecer una estrategia en desconocimiento de la norma haciéndola ineficaz, dado que no cumple con la misionalidad de dicha entidad si se tiene en cuenta el papel fundamental que cumple la mujer y su sistema familiar en la política pública del Estado Colombiano.

En ese orden de ideas, debe detallarse de manera precisa la necesidad del bien o servicio a requerir, contexto dentro del cual el objeto a contratar permite alcanzar un objetivo, contribuir a la realización de un proyecto de inversión, indicando cual proyecto, así como, indicar que servicios se van a contratar; señalando cuáles y de ser el caso la disposición legal que los comprende, contenida en el Plan de Desarrollo, el Manual de Funciones, o en otra disposición legal o reglamentaria. Igualmente contendrá el análisis de alternativas consideradas, que hacen necesaria la contratación. El documento que se elabore para la solicitud de contratación deberá contener la justificación de la misma.

Ahora bien, resulta pertinente traer a colación que la SDMujer tiene establecido un Manual de Contratación y Supervisión, que describe en el numeral 3, los:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“(...) PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Establecen las anteriores disposiciones que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se deben desarrollar con arreglo a los principios de Transparencia, Planeación, Selección Objetiva, Economía, Eficiencia, Publicidad y Responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, y el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Igualmente, se aplicarán en las diferentes actuaciones las normas que regulan la conducta de los y las servidoras públicas, establecidas en la Ley 734 de 2002(…)”.

De igual manera, el Capítulo No. 1. ETAPA PRECONTRACTUAL, señala que:

“La etapa precontractual es el periodo preparatorio que precede la celebración del contrato y durante la cual se deben elaborar los documentos propios de dicha etapa y definir entre otros, los siguientes aspectos:

1.2. DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL SECTOR.

1.3. ESTUDIOS PREVIOS.

De conformidad con lo señalado en el Decreto Nacional 1082 de 2015, los estudios previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos de condiciones y el contrato, y se constituyen en la base para que los interesados puedan valorar adecuadamente el alcance de la necesidad de la entidad y puedan presentar sus ofertas de bienes o servicios.

1.3.1. CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS PREVIOS:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1.3.1.1. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.

En este aparte, se describirán todas aquellas necesidades que se pretendan satisfacer con el bien, obra o servicio a contratar y cuál es la forma o las formas de satisfacerla. Es importante determinar la necesidad en el marco de la oportunidad para proveer el bien, obra o servicio y los beneficios esperados por la Entidad con la contratación.

En este punto se debe hacer referencia a las causas por las cuales la Entidad debe contratar el bien, obra o servicio; la utilidad o provecho que le reporta a la Entidad y las razones que sustentan la contratación. Este documento deberá tener relación con las funciones, metas o proyectos a cargo de la SECRETARÍA y la forma como el bien, obra o servicio a contratar permite el cumplimiento de las mismas. (...)

Así también el numeral 1.3.1.2. establece:

“El objeto a contratar, con sus especificaciones, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución y cuando el mismo incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. El objeto a contratar, es la forma en que la Administración establece cuál es el bien, servicio u obra pública que pretende adquirir para satisfacer una necesidad determinada. Debe definirse de manera precisa, concreta, clara, detallada, teniendo en cuenta las funciones propias de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

SECRETARÍA y la forma como contribuye al cumplimiento de dichas funciones (...). En cuanto a las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, estas deberán indicarse en la definición técnica del bien y las condiciones del mismo, las cuales deberán ampliarse en el estudio técnico respectivo. Se sugiere tener en cuenta las posibilidades futuras de utilización de los bienes, su vida útil, la coherencia técnica con otras herramientas antes adquiridas, las calidades del personal técnico que debe prestar los servicios y demás elementos que contribuyan a precisar el bien, obra o servicio requerido. En razón a lo anterior y de manera adicional, se deben precisar los compromisos, declaraciones y acreditaciones que deberán efectuar los proponentes en materia técnica, que serán verificados por la entidad como requisito habilitante, durante el periodo de evaluación de las ofertas. También, las actividades técnicas y plazos para ejecutarlas, así como el plazo de ejecución total del contrato”.

En concordancia con lo anterior respecto de los principios mencionados por la SDMujer en el manual de contratación, entre ellos el de planeación, es necesario señalar lo expresado por el Consejo de Estado mediante sentencia con Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), primero (1) de febrero de dos mil doce (2012), Magistrado ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, entre otras cosas, lo siguiente:

“(...) PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación. El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. En esta perspectiva, la planeación, y en este sentido la totalidad de sus exigencias, constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado. Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas. (...).”

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales. (...).”

Lo expuesto anteriormente, deja en evidencia las falencias en el eficaz seguimiento al procedimiento que debe adelantar la entidad para dar cumplimiento a la normatividad contractual, y en especial a su propio manual de contratación que consagra preceptos fundamentales sobre las buenas prácticas en el desarrollo de procesos contractuales de manera eficiente en la fase de planeación y ejecución del contrato; de tal manera que se minimicen los riesgos que se puedan presentar por la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

inobservancia de los deberes emanados de la elaboración de dichos procesos contractuales, como sucedió en el presente caso, se puso en riesgo la calidad en la prestación del servicio del modelo de operación de casas refugio, como quedó planteado en los casos citados en precedencia y demás observaciones presentadas a la SDMujer donde el factor común tuvo que ver con deficiencias en la estructuración y el cumplimiento del Anexo Técnico frente a las necesidades reales planteadas en la estrategia casa refugio.

Todo lo anteriormente expuesto inevitablemente lleva a concluir la existencia de una presunta vulneración a lo consagrado en el artículo 209 constitucional, artículo 8° de la Ley 42 de 1993, los literales a, b, c, f y h del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; artículo 3° de la Ley 610 de 2000 y artículos 3, 4, 23, 24, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993; el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, como también, lo establecido en el numeral 1 del artículo 38, numeral 1 del artículo 39 y el numeral 3 del artículo 54 de la ley 1952 de 2019;

Así las cosas, teniendo en cuenta que los argumentos del sujeto de control no desvirtúan la observación, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual formará parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por certificar cumplida la obligación de registro de información en el sistema SIMISIONAL, en los contratos No. 961 de 2023 y No. 1020 de 2024.

En la revisión del contrato número 961 de 2023, suscrito para la prestación del servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la modalidad rural de las Casas Refugio, se observó que la supervisión calificó cumplida la obligación contractual del registro de información en el Sistema de Información Misional – SIMISIONAL de la SDMujer.

Esta situación fue evidenciada en los informes mensuales de supervisión de los períodos 15 al 30 de junio de 2023 (páginas 4, 14, 15 y 19), julio (páginas 4, 14, 15 y 19), agosto (páginas 4, 14, 15 y 19), septiembre (páginas 4, 14, 15 y 19), octubre (páginas 4, 14, 15 y 19), noviembre (páginas 4, 15, 16 y 20), diciembre de 2023 (páginas 3, 13, 14 y 15) y enero (páginas 3, 12, 13 y 15), febrero (páginas 3, 13, 14 y 17) y marzo de 2024 (páginas 3, 13, 14 y 17).

Mediante comunicación radicado No. 2-2024-23232 del 1 de noviembre de 2024, el equipo de auditoría requirió al sujeto de control, los reportes mensuales del SIMISIONAL 2.0 de las mujeres acogidas y su sistema familiar, durante la ejecución del contrato.

Mediante comunicación No. 1-2024-021309 del 7 de noviembre de 2024, la entidad informó el número total de personas acogidas, citando como fuente el Sistema



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de Información SIMISIONAL 2.0, pero no aportó los reportes solicitados ni justificó la no entrega.

En visita administrativa adelantada el 12 de noviembre de 2024, el equipo de auditoría indagó sobre el registro de la información de las mujeres acogidas y su sistema familiar y la entidad señaló que *"La información de las mujeres acogidas y su sistema familiar se registra en el sistema de información misional - SIMISIONAL 1.0 y 2.0"*.

Al indagar sobre la razón por la que, en los informes mensuales de supervisión, se señaló que la información se registra en OneDrive; la entidad indicó:

"Desde abril de 2024 que empezó la migración del sistema SIMISIONAL 1.0 al sistema SIMISIONAL 2.0 las estrategias Casas Refugio ha presentado dificultades para el registro de la información de las atenciones de las ciudadanas acogidas. Desde Casas Refugio tenemos diferentes niveles de registro y para ello se deben habilitar diferentes componentes del SIMISIONAL 2.0. Por un lado, está la información que registra el equipo de apoyo a la supervisión, es la información de solicitud de cupo y asignación del mismo. Ese es el que podemos hacer desde junio de 2024. Por otra parte, está la información que registra cada casa de la atención que se brinda a las ciudadanas acogidas, ésta es la que ha tenido dificultad, para la creación de los usuarios de las casas, aunque esos fueron creados el mes de octubre de 2024 y la principal dificultad es que nosotros necesitamos que todos los formatos los podamos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

imprimir para firmar, ya que deben ir firmado por la profesional y las mujeres acogidas. Antes de abril de 2024 la información se registraba en el SIMISIONAL 1.0.

Desde abril de 2024 hemos participado en capacitaciones del SIMISIONAL 2.0 dirigidas a todos los equipos de la Secretaría de la Mujer y particularmente dirigidas a los equipos de la Dirección de Eliminación de Violencias y Casas Refugio. El SIMISIONAL 1.0 funcionó hasta finales de marzo de 2024".

Cuando se indagó sobre la consulta de la información de las mujeres acogidas en el SIMISIONAL 2.0, el sujeto de control señaló que:

"No toda la información está en el SIMISIONAL 2.0 porque no permite guardar la nueva información. Esta se tiene también en los expedientes físicos de cada mujer acogida. La Dirección de Gestión del Conocimiento y la Oficina Asesora de Planeación están a cargo del SIMISIONAL 2.0 desde antes de junio de 2024. La atención no queda registrada en el SIMISIONAL 2.0, sin embargo, se crearon las carpetas ubicadas en un OneDrive, con el fin de contar con los soportes de las atenciones realizadas".

Finalmente, el equipo auditor requirió las solicitudes de ajuste al SIMISIONAL 2.0, realizadas por la Dirección de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, y la dependencia aportó 8 solicitudes de acta de mesa de trabajo sobre el SIMISIONAL 2.0 desde el mes de abril de 2024 donde su objetivo fue: *"Revisar*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

las dificultades que presenta la Estrategia Casas de Refugio con el Sistema de Información Misional 2.0”.

Por otro lado, en visita administrativa del 7 de noviembre de 2024, a la Casa de Refugio Intermedia, contrato 1020 de 2024, se preguntó:

“(…), si las demás casas refugio presentan el mismo inconveniente con el registro de atención en el SIMISIONAL 2.0, (…)?, respuesta : si, en las seis casas se presenta la misma situación con el registro de las atenciones de las mujeres acogidas en el SIMISIONAL 2.0, Explicó: “ actualmente, desde la estrategia se puede registrar en el SIMISIONAL 2.0 las solicitudes y asignaciones de cupo para todas las modalidades, sin embargo los equipos de las casas de refugio que usan el aplicativo SIMISIONAL 2.0 no tienen habilitadas algunas módulos para realizar el registros de las atenciones específicas. Por esta razón, se han implementado registros digitales a través de OneDrive, en los que las casas organizan la información de las atenciones de las ciudadanas, mientras que los registros originales con las firmas quedan en el expediente físico. Esto hace que el proceso de registro sea más dispendioso para las profesionales de las casas (…)”.

Se observa que, a pesar de que la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, en calidad de supervisora y el contratista, tenían conocimiento de que el sistema de información no funcionaba para el registro de la atención integral que se brinda a las ciudadanas acogidas y su sistema familiar,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

omitieron el deber constitucional y legal de advertir y poner en conocimiento a la entidad, dicha irregularidad y faltaron a la verdad al certificar como cumplida la obligación de registro permanente y oportuno de la información en el SIMISIONAL 2.0, a fin de que se tomaran las medidas correctivas que mitigaran los riesgos que se pudieran presentar a mediano y largo plazo, en perjuicio de la entidad.

Evidenciando una conducta reiterativa como quiera que se firmaron así, 10 de 12 informes de supervisión, lo cual denota una presunta complacencia entre las partes, a lo largo de la ejecución del contrato, en los informes presentados por el contratista y en las certificaciones de cumplimiento suscrita por la supervisión.

Es preciso reiterar que, en anteriores auditorías, se realizó seguimiento a la implementación y puesta en marcha del aplicativo SIMISIONAL 2.0 así: Auditoría de Cumplimiento Código No. 29 PAD 2023, Auditoría de Cumplimiento Código No. 30 PAD 2023 y Auditoría Financiera y de Gestión Código No. 36 PAD 2024, donde se evidenció en visitas administrativas efectuadas en cada una de estas, que este aplicativo no estaba funcionando y en especial la Migración de Datos, toda vez que la información no estaba incorporada en su totalidad o en algunos casos esta se perdía, o simplemente tenían que recurrir al SIMISIONAL 1.0 para consultarla.

El contrato número 961 de 2023 operador Casa Refugio Rural, establece las seguidas obligaciones:

Obligación general número 5. “Garantizar de manera permanente y oportuna que

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **93** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

el registro de información se realice en el Sistema de Información Misional- SIMISIONAL de la Secretaría Distrital de la Mujer”.

Obligación específica administrativa número 9. "Diligenciar y suscribir los formatos que la Secretaría Distrital de la Mujer señale atendiendo el Sistema de Información Misional de la Secretaría Distrital de la Mujer".

Obligación técnica número 1. “Cumplir con el objeto y obligaciones del contrato, de conformidad con el anexo técnico, pliego de condiciones, sus anexos y la propuesta presentada por el contratista”.

Obligación técnica número 18. “Garantizar el registro oportuno máximo al tercer (3) día de su realización, de todas las atenciones individuales, familiares y/o colectivas, desarrolladas por el equipo interdisciplinario en las diferentes etapas de la atención, en el Sistema de Información Misional, (...)”.

El contrato 1020 de 2024 Casa Refugio Intermedia, en su obligación específica número 9 establece: *“Garantizar de manera permanente y oportuna que el registro de información se realice en el Sistema de Información Misional- SIMISIONAL 2.0 de la Secretaría Distrital de la Mujer”.*

El Manual de Contratación y Supervisión de la entidad, sobre las actividades principales de la supervisión de que trata el numeral 4.3.3, literal e. sobre los deberes de la supervisión señala el de *“Certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, previo a cada pago pactado en el contrato o convenio, especificando con*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

claridad el desarrollo del mismo; este documento es indispensable para que se efectúe el pago correspondiente al contratista y/o asociado”.

Las actuaciones observadas desconocen: las obligaciones contractuales señaladas; el deber de supervisión de que trata el numeral 4.3.3. literal e. del Manual de Contratación y Supervisión de la entidad; los principios de la función pública consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, este último modificado por el Acto Legislativo No 04 de 2019 y en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; los fines, facultades y deberes de los supervisores de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

E incurre presuntamente, en la falta relacionada con la contratación pública de que trata el artículo 54 numeral 6 de la Ley 1952 de 2019 y en la conducta tipificada en el artículo 286 del Código Penal Colombiano sobre los delitos contra la fe pública.

La Corte Suprema de Justicia Sala Penal, en Sentencia SP66142017 (45147), del 10 de mayo de 2017, sobre las diferencias entre la falsedad ideológica y material en documento público sostuvo:

La fe pública, en tanto bien jurídico constitucionalmente relevante y penalmente tutelado, consiste en la credibilidad otorgada a los signos, objetos o instrumentos que constituyen medio de prueba acerca de la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas relevantes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Justamente, en sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia señala que, en materia documental, a los servidores públicos, como representantes del Estado, les es propia la función certificadora de los hechos que correspondan al ejercicio de su labor.

De ahí que estos tengan la obligación de ceñirse estrictamente a la verdad, consignando datos verídicos en los actos y escritos que expiden.

Al respecto, y en relación con la falsedad documental, la Sala Penal precisó que se cataloga ideológica (artículo 286 del Código Penal), en el momento en que en un escrito genuino se incluyen manifestaciones contrarias a la verdad.

En otras palabras, cuando en un documento verdadero, en su forma y origen (auténtico), el funcionario consigna una falsedad o calla total o parcialmente la verdad.

La falta de accesibilidad al módulo del sistema SIMISIONAL 2.0, para el registro de la información del proceso integral de atención que se brinda a las mujeres acogidas y su sistema familiar, impidió el cumplimiento de la obligación de garantizar el registro permanente y oportuno de la información que arroja la prestación integral del servicio.

Las certificaciones de cumplimiento suscritas por la supervisión, sin haberse cumplido la obligación a cabalidad, da lugar a responsabilidades legales, en tanto se desconoce la normatividad aplicable y los principios de la contratación estatal.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La falta de registro de la información en el sistema dispuesto para ello, expone a la entidad al riesgo de toma de decisiones desacertadas e inoportunas, en contravía de la protección de los intereses públicos, en tanto no se tiene acceso expedito a los datos esenciales ordenados, en el sistema dispuesto por la entidad para ello.

Además, la capacidad de almacenamiento y conservación de la información, se ve afectada al ingresar una información en las carpetas OneDrive, que no tiene las capacidades, ni las calidades para el almacenamiento y procesamiento de la información en tiempo real, toda vez que, la información reportada por los funcionarios no es segura ya que todos los funcionarios que se encargan de las atenciones en estas casas, pueden entrar a la hoja de cálculo (Excel) y esta podría ser alterada, modificada o eliminada.

Finalmente, la falta de registro de la información en el SIMISIONAL 2.0, el sistema de información dispuesto para ello, suma un factor más, de los posibles, al riesgo de inseguridad de la información y de exposición de los datos personales de carácter sensible de las mujeres acogidas y su sistema familiar.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

En respuesta a la observación, el sujeto de control mediante oficio radicado No. 1-2024-023281 del 04 de diciembre de 2024, indicó que la inclusión de las obligaciones de registro en el sistema de información misional - SiMisional, en el Contrato número 961 de 2023 y en el Contrato número 1020 de 2024, atendían “(...) a la normalidad de

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **97** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

funcionamiento que existía respecto de este sistema para esos momentos”.

Sobre la temporalidad del sistema de información misional SiMisional, precisó:

“(…) que el (…) Simisional en su versión inicial (Simisional 1.0) estuvo en funcionamiento desde el año 2018 hasta el 31 de marzo de 2024. Y, posteriormente a partir del 01 de abril de 2024 entró en funcionamiento el Sistema de Información Misional – Simisional 2.0”.

Y que *“(…) que durante la mayor parte de la ejecución del Contrato No. 961 de 2023 entre los meses de junio de 2023 a marzo de 2024 se realizó el registro de información del proceso de atención brindado a las mujeres víctimas de violencias y sus sistemas familiares dependientes, con total normalidad en el (…) Simisional 1.0 en su versión inicial en pleno cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas para ello”.*

Especificó que teniendo en cuenta las implicaciones técnicas de la transición entre los sistemas SiMisional 1.0 y 2.0 desde el mes de abril de 2024, para los contratos número 961 de 2023 y 1024 de 2024,” *(…) la Supervisión gestionó la implementación de herramientas alternativas idóneas para el respaldo del almacenamiento de la información sobre los procesos de atención de las mujeres víctimas de violencias y sus sistemas familiares dependientes acogidos en la Estrategia Casas Refugio (…)”.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

También menciona que “(...) a partir del mes de junio de 2024, desde el equipo de la Estrategia se inició el registro en el SIMISIONAL 2.0 de las solicitudes de cupo recibidas, y a partir de octubre de 2024 se comenzó a registrar el estado final de cada solicitud (Asignada, Desistimiento de cupo, No cumplimiento de criterios)”.

E indica que la observación del equipo de auditoría desconoce “(...) completamente que existió plena habilitación contractual para disponer de estas herramientas alternativas de registro”, a fin de cumplir con la obligación de garantizar de manera permanente y oportuna el registro de la información en el SiMisional.”

Y que esta obligación no puede:

“(...) leerse de forma aislada y debe entenderse en conjunto con las demás obligaciones de las minutas que la complementan y delimitan, como la obligación administrativa que establece el deber de los operadores de "Diligenciar y suscribir los formatos que la Secretaría Distrital de la Mujer señale atendiendo el Sistema de Información Misional de la Secretaría Distrital de la Mujer [Se destaca].

De la literalidad de esta obligación es claro que el fondo de la obligación de registro, se ejecuta también a través del diligenciamiento y suscripción de los formatos señalados por la Entidad para ello, que con ocasión de la contingencia del Sistema SIMISIONAL 2.0 correspondió a los formatos y herramientas dispuestas por la entidad, anteriormente listadas”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Finalmente, sobre el deber legal y reglamentario de la supervisión, de advertir y poner en conocimiento a la entidad, sobre la dificultad presentada para el registro de información de la Estrategia Casa Refugio, en el sistema SiMisional 2.0, el sujeto de control aportó 20 actas de mesas de trabajo, correspondientes a las vigencias 2022, 2023 y 2024, desarrolladas al interior de la entidad en donde se adelantan consideraciones sobre las necesidades de registro, sistematización, almacenamiento y conservación de la información de la Estrategia Casa Refugio.

Así las cosas, atendiendo a las precisiones realizadas por el sujeto de control sobre la temporalidad del funcionamiento de las versiones 1.0 y 2.0 del SiMisional y sobre las acciones tomadas por la supervisión de los contratos para garantizar la obligación de registro de la información de las atenciones de la Estrategia Casa Refugio, es preciso señalar que la supervisión tomó las medidas necesarias y posibles para atender el cumplimiento de la obligación y por ello la certificó cumplida.

No obstante, pese a enunciar la existencia de matrices y expedientes digitales y físicos que contienen información de la Estrategia, y de indicar que la información del contrato número 961 de 2023 fue registrada en el SiMisional 1.0, no allegó los registros periódicos requeridos en el ejercicio de auditoría.

Y pese a indicar que *“(...) a partir del mes de junio de 2024, desde el equipo de la Estrategia se inició el registro en el SIMISIONAL 2.0 de las solicitudes de cupo recibidas, y a partir de octubre de 2024 se comenzó a registrar el estado final de cada solicitud (Asignada, Desistimiento de cupo, No cumplimiento de criterios)”*, tampoco



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

aportó los registros periódicos de información para el caso del contrato número 1020 de 2024.

Lo expuesto permite desvirtuar parcialmente la observación, específicamente en lo referente a la presunta incidencia penal, en el entendido que la supervisión tomó las medidas necesarias y posibles para atender el cumplimiento de la obligación y por ello la certificó cumplida; y atendiendo al hecho de que la supervisión aportó evidencia que da cuenta de que advirtió y puso en conocimiento de la entidad sobre las dificultades de registro de la información de la Estrategia Casa Refugio, en el sistema de información misional SiMisional.

Se mantiene la presunta incidencia disciplinaria, por inobservancia de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en tanto, pese a ser requerido, la supervisión no aportó durante la ejecución de la auditoría, los registros periódicos de información de la Estrategia, sistematizados en el SiMisional, versión 1.0 para el caso del contrato número 961 de 2023 y versión 2.0 para el caso del contrato número 1020 de 2024.

Este contrato será objeto de revisión en próximas auditorías.

Para concluir el análisis de respuesta a la presente observación y atendiendo la consideración del sujeto de control, sobre que *“(...) la naturaleza sumaria y expedita de una Actuación Especial de Fiscalización es claramente insuficiente para construir y justificar una presunta incidencia penal en los términos exigidos por la norma”*.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **101** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se precisa que, en caso de que el equipo de auditoría evidencie una situación irregular que implique presuntas incidencias penales o disciplinarias, en la actuación especial de fiscalización o cualquiera de las tipologías de auditoría, le corresponde hacer el traslado del presunto hallazgo a la autoridad correspondiente, para lo de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 del Código Penal Colombiano que impone el deber de denuncia ante la autoridad competente, por parte del servidor público que conozca de la comisión de un delito.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual formará parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.2 Contrato de Prestación de Servicios No. 1020 de 2024 – Casa de Acogida Intermedia

Cuadro 3. Ficha técnica Contrato de Casa de Acogida Intermedia, Contrato No. 1020-2024

ENTIDAD CONTRATANTE	Secretaria Distrital de la Mujer
LINK DE PROCESO SECOP	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6082938&isFromPublicArea=True&isModal=False
PROCESO CONTRATACIÓN:	Secop II
CDP	023011603400000007734
OBJETO DEL CONTRATO	<i>“Prestar los servicios de alimentación, hospedaje y servicios básicos, en el modelo intermedio para la atención a mujeres víctima de violencia y sus personas a cargo de conformidad con los lineamientos emitidos por la entidad”</i>
CONTRATISTA:	FEZ INVERSIONES S.A.S

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **102** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

VALOR CONTRATO	NOVECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$961.122.177) M/CTE
FECHA ACTA DE INICIO	19/06/2024
PLAZO INICIAL DE EJECUCIÓN	7 meses
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	15/01/2025
SUPERVISIÓN	Directora de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la justicia.

Fuente: Documentos allegados mediante carpeta Drive por parte de SDMujer.
Elaboró: Equipo Auditor ante la SDMujer AEF Cod. 35

7.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del Anexo Técnico en la infraestructura y funcionalidad de la casa refugio intermedia, contrato No. 1020 de 2024.

Bajo la Auditoría Especial de Fiscalización Código 35, se realizó visita administrativa a la Casa de Refugio Intermedia cuyo objeto contractual es “*Prestar los servicios de alimentación, hospedaje y servicios básicos, en el modelo intermedio para la atención a mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo de conformidad con los lineamientos emitidos por la entidad*”, donde se puntualizó la siguiente falencia:

El día 7 de noviembre del 2024, se realizó visita administrativa, con el objetivo de hacer inspección, revisión y validación de la operación de esta casa refugio intermedia, bajo la ejecución del contrato No. 1020 de 2024; de acuerdo con lo estipulado en el anexo técnico, se evidenció la siguiente irregularidad:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **103** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En el numeral, “4.2.2.2 *Requisitos de las áreas y/o espacios de atención*”, en su punto 8, donde describe las especificaciones que deben tener los baños.

Imagen No. 6. Especificación frente al baño del anexo técnico.

8	Baños	Se debe contar por lo menos con diez (10) baños con ducha, lavamanos e inodoro , para el uso de los sistemas familiares, este puede quedar dentro o fuera de la habitación.
---	-------	--

48



		Uno de estos baños debe estar acondicionado para el uso por parte de personas con discapacidad, que cuente con barras de apoyo y no tenga división entre la ducha y el sanitario para garantizar el ingreso de sistemas de apoyo para la movilidad como sillas de ruedas y muletas. Además, se requiere que el inmueble cuente con al menos dos (2) baños adicionales con inodoro y lavamanos para el uso del equipo de trabajo de la casa. Para un total de doce (12) baños De igual forma, al menos uno de estos servicios deberá adaptarse en su señalización, adecuación y dimensiones para ser utilizados por personas con discapacidad.
--	--	---

Fuente: anexo técnico Casa refugio intermedia

Descripción: “Requisitos de las áreas y/o espacios de atención, punto 8, baños”

Al efectuar la respectiva verificación del cumplimiento del anexo técnico se evidenció que el baño del primer piso, está identificado para personas en condición de discapacidad, el cual no cumple con lo establecido en el anexo técnico, ni con los principios establecidos en la norma Icontec 5017 “(...)Esta norma tiene por objeto establecer los requisitos mínimos de accesibilidad y características funcionales, que deben cumplir los servicios sanitarios públicos accesibles(...)”, dentro de los cuales se encuentra los requisitos del tamaño y el espacio adecuado para que las personas en condición de discapacidad puedan acercarse, alcanzar, manipular y hacer uso de los

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **104** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

espacios. Este espacio carece del área específica para ducha, como lo establece la norma en pos de garantizar la movilidad con sillas de ruedas, caminador y/o muletas, en este caso específico solo se cuenta con una ducha de mano, ubicada entre el sanitario y el lavamanos, por consiguiente, una persona con movilidad reducida tendrá barreras para el uso del mismo, por tanto estamos frente a una trasgresión de lo estipulado en La ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*.; En su Título III: *“Obligaciones del estado y la sociedad”*; en el artículo 5: *“Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión”*; en su numeral 3 que dice: *“Asegurar que en el diseño, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de sus planes, programas y proyectos se incluya un enfoque diferencial que permita garantizar que las personas con discapacidad se beneficien en igualdad de condiciones y en términos de equidad con las demás personas del respectivo plan, programa o proyecto”*; de lo anterior descrito a continuación se relaciona materia fotográfico .

Imagen No. 7. Baño primer piso, destinado para personas en condición con discapacidad y/o movilidad reducida.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Fuente: Registro fotográfico realizado en visita administrativa del 7 de noviembre de 2024

Descripción: “Evidencia fotográfica del espacio del baño destinado para ducha, ubicado en el primer piso destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida”

Imagen No. 8. Baño primer piso, destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **106** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Fuente: Registro fotográfico realizado en visita administrativa del 7 de noviembre de 2024

Descripción: “Evidencia fotográfica del espacio del baño destinado para ducha, ubicado en el primer piso destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida.”

Así las cosas, y teniendo como soporte la visita administrativa ya citada se verificó las normas técnicas que regulan las condiciones básicas para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida; el Ministerio de Salud en Resolución No. 14861 del 4 de noviembre de 1985 refiere lo siguiente en el Capítulo 1 “*Disposiciones Generales y Definiciones*” en el artículo 6º “*Accesibilidad. Se entiende por accesibilidad, la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o*

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **107** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en formas confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes.”

Finalmente, la Ley 1618 de 2013 establece “(...) *garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad(...)*” en concordancia con la Ley 1346 de 2009, en su artículo 14:

“Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales”.

Una vez especificado lo anterior se llega a la conclusión que se configuraría observación administrativa con incidencia disciplinaria.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **108** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El argumento dado por el sujeto de control no desvirtúa el ahora hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, puesto que, cabe volver a recordar que el día 7 de noviembre del 2024, se realizó visita administrativa con el objetivo de hacer inspección, revisión y validación de la operación de esta Casa Refugio Intermedia, bajo la ejecución del contrato No. 1020 de 2024, donde mediante acta y material fotográfico quedó evidenciado el incumplimiento parcial del anexo técnico, que es muy específico frente a las necesidades de las mujeres acogidas, por tanto volvemos a recordar lo que ustedes Secretaría Distrital de La Mujer estipularon en su anexo técnico : “4.2.2.2 Requisitos de las áreas y/o espacios de atención”, en su punto 8, donde describe las especificaciones que deben tener los baños.

Imagen No. 9 Especificación frente al baño del anexo técnico.

8	Baños	Se debe contar por lo menos con diez (10) baños con ducha, lavamanos e inodoro, para el uso de los sistemas familiares, este puede quedar dentro o fuera de la habitación.
---	-------	--

48



		Uno de estos baños debe estar acondicionado para el uso por parte de personas con discapacidad, que cuente con barras de apoyo y no tenga división entre la ducha y el sanitario para garantizar el ingreso de sistemas de apoyo para la movilidad como sillas de ruedas y muletas. Además, se requiere que el inmueble cuente con al menos dos (2) baños adicionales con inodoro y lavamanos para el uso del equipo de trabajo de la casa. Para un total de doce (12) baños De igual forma, al menos uno de estos servicios deberá adaptarse en su señalización, adecuación y dimensiones para ser utilizados por personas con discapacidad.
--	--	---

Fuente: anexo técnico Casa refugio intermedia

Descripción: “Requisitos de las áreas y/o espacios de atención, punto 8, baños”

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 109 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La SDMujer en su respuesta dan como argumento que las normas y principios Icontec 5017 no son aplicables, *“en tanto que no tiene una destinación de acceso a público general”*, pero se reitera que la norma citada no habla de público general, menciona: *“establecer los requisitos mínimos de accesibilidad y características funcionales, que deben cumplir los servicios sanitarios públicos accesibles”*, los baños que se encuentran en la casa refugio son usados por las mujeres y menores acogidos, público foco de atención y se les presta un servicio público de protección; es sustancial recordarle a la SDMujer que es titular de obligaciones, son quienes deben proteger y hacer efectivas todas atenciones integrales la población acogida que es un titular de derechos, en el caso específico no se está hablando de baños de una casa de familia.

En concordancia con lo anterior el sujeto de control debe acatar las normas constitucionales en cuanto a la protección de personas en condición de discapacidad, sin importar cuantos días se encuentren acogidas las personas protegidas, es un deber garantizar lo mínimo que es un baño adecuado con sanitario, lavamanos y ducha, como la misma SDMujer lo estableció en el anexo técnico lo cual no fue evidenciado en la visita administrativa ya citada, donde se tomó el siguiente material fotográfico:

Imagen 10. Baño primer piso, destinado para personas en condición con discapacidad y/o movilidad reducida.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Fuente: Registro fotográfico realizado en visita administrativa del 7 de noviembre de 2024

Descripción: “Evidencia fotográfica del espacio del baño destinado para ducha, ubicado en el primer piso destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida”

Imagen 11. Baño primer piso, destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Fuente: Registro fotográfico realizado en visita administrativa del 7 de noviembre de 2024

Descripción: “Evidencia fotográfica del espacio del baño destinado para ducha, ubicado en el primer piso destinado para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida.”

La SDMujer en su respuesta afirma que, “la Casa Refugio Intermedia corresponde a *servicio con acceso regulado y restringido que está dirigido a la atención integral en aras de garantizar la protección y salvaguardar la integridad de las mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo*” (subrayado fuera de texto), por tanto es importante para este ente de control recordarle a la SDMujer lo expresado por la Corte Constitucional: “En aras de prodigar una especial protección a las personas que se

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 112 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

hallan en condiciones de debilidad manifiesta, el Legislador expidió la Ley 361 de 1997, cuyos principios se inspiran en los artículos 13. 47. 54 y 68 de la Constitución Política, que reconocen la dignidad que le es propia a las personas con limitación física y establecen el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, para su completa realización personal y su total integración social. El artículo segundo de la mencionada Ley, indica que: el Estado garantizará y velará por que en su ordenamiento jurídico no prevalezca discriminación sobre habitante alguno en su territorio, por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales.”

Así las cosas, y teniendo como soporte la visita administrativa del 7 de noviembre de 2024, se verificó las normas técnicas que regulan las condiciones básicas para personas en condición de discapacidad y/o movilidad reducida; el Ministerio de Salud en Resolución No 14 861 del 4 de noviembre de 1985 refiere lo siguiente en el Capítulo 1:

“Disposiciones Generales Y Definiciones” en el artículo 6o “Accesibilidad. Se entiende por accesibilidad, la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en formas confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes.”

Finalmente, la Ley 1618 de 2013 dispone: “(...) *garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad(...)” en concordancia con la Ley 1346 de 2009, en su artículo 14 expone que:

“Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales”.

Una vez especificado lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual formará parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la atención de las casas refugio rural e intermedia de mujeres acogidas, lo que Impide la restitución de derechos y el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En el marco de la auditoría realizada a las casas refugio en su modalidad rural e intermedia, se identificaron falencias en la gestión del tiempo de atención a las mujeres acogidas y respecto de la calidad e idoneidad del personal responsable de su atención. Estas deficiencias comprometen los procesos de restitución de derechos, recuperación emocional y empoderamiento de las acogidas; obstaculizando el cumplimiento de los objetivos institucionales y perpetuando las condiciones que limitan su reintegración social y económica.

Es así, y a pesar que se llevan a cabo talleres (promedio de 28 a 30 mensuales), no existe una estructuración integral de la atención en su tiempo y calidad de las acogidas que permita maximizar su recuperación emocional, física y económica, dado que períodos prolongados de inactividad generan sentimientos de aislamiento, desesperanza y dependencia emocional hacia sus agresores.

Según la OMS, las actividades estructuradas deben ocupar entre 4 y 6 horas diarias para víctimas de violencia, con enfoque en la resiliencia y el desarrollo personal. Es importante tener en cuenta que el tiempo activo de una persona en estado de vulnerabilidad debe estar estructurado estratégicamente para favorecer su recuperación emocional, social y económica. Las acogidas en la casa refugio no cuentan con estrategias que les permitan restituir sus derechos ya que el tiempo dedicado para esta labor es insuficiente y poco efectivo.

Por ello, revisando los estudios previos y el anexo técnico donde se especifica el perfil profesional integral que la SDMujer requiere para la atención de las mujeres

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **115** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

acogidas en las casas de refugio rural e intermedia, esta necesidad carece de especializaciones específicas en áreas como psicología de género, manejo de traumas severos y acompañamiento en procesos de violencia intrafamiliar. Se evidencia que no se ha implementado un plan integral que articule de manera efectiva, eficaz y oportuna entre otras las terapias psicológicas, capacitaciones en habilidades laborales y educación financiera.

Hecho corroborado en los registros de las PQR interpuestos por las acogidas (informe requerido a la SDMujer bajo el radicado No. 1-2024-023768 el día 7 de noviembre de 2024) que comprueban insatisfacción frente a la atención recibida, mencionando falta de seguimiento psicológico oportuno y acompañamiento jurídico insuficiente. Se observó deficiencias en la identificación de la necesidad y con ello su requerimiento en la formación del personal: Esta falta de un criterio claro para garantizar la idoneidad y especialización del personal requerido (psicólogos, trabajadores sociales y pedagogos).

Los componentes de manejo del tiempo estimados para el trabajo diario con personas en estado de vulnerabilidad contemplado por diferentes organismos donde la Atención Psicológica debe ser de 1 a 2 horas que comprende, terapias individuales o grupales para manejar el trauma, promover la resiliencia emocional y trabajar en el empoderamiento personal (Ley 1257 de 2008), Capacitación y Educación de 2 a 3 horas enfocada a talleres para el desarrollo de habilidades laborales, educación financiera y empoderamiento personal (UNICEF, 2024), Actividades Recreativas y Sociales de 1 a 2 horas con ejercicios físicos, arte, música o actividades grupales que

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **116** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

favorezcan la interacción social y el ocio positivo (Academia Americana de Pediatría, 2012).

Por consiguiente y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se generan riesgos procedimentales y estructurales fundamentales para el logro y cumplimiento cabal del Acuerdo del Concejo de Bogotá No. 631 de 2015 “Por medio del cual se institucionalizan las casas refugio en el distrito capital en el marco de la Ley 1257 de 2008”,

“Las Casas Refugio, como escenario principal para el cumplimiento de las medidas de protección y atención integral, son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de alojamiento alimentación y transporte de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen, pero además les ayudan en la construcción y reconstrucción de sus proyectos de vida a través de asesoría y asistencia técnico legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, acompañamiento psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad, la interrupción del ciclo de violencia y la promoción de la restitución de sus derechos a partir del reconocimiento y potenciación de sus capacidades y habilidades, y el fortalecimiento de su autoestima y toma de decisiones, bajo el principio entre otros, de la corresponsabilidad”, donde se evidencia:

La falta de planeación integral: La ausencia de un programa estructurado y continuo para las actividades de atención, recuperación y capacitación de las mujeres

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 117 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

genera ineficiencia en la utilización del tiempo y afecta los resultados esperados en términos de restitución de derechos; de la misma manera no existen protocolos claros para articular actividades terapéuticas, educativas y recreativas, lo que dificulta la generación de indicadores de seguimiento, cumplimiento y evaluación.

En concordancia con lo anterior, respecto de los principios mencionados por la SDMujer en el manual de contratación, entre ellos el de planeación, es necesario señalar lo expresado por el Consejo de Estado mediante sentencia con Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), primero (1) de febrero de dos mil doce (2012), Magistrado ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, entre otras cosas, lo siguiente:

“(...) PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación. El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad.

En esta perspectiva, la planeación, y en este sentido la totalidad de sus exigencias, constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales. (...).

De igual manera, contraviene el artículo 209 Constitucional, artículo 8º de la Ley 42 de 1993, el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, y los literales a), b), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Y presuntamente lo establecido en el numeral 1 del artículo 38, numeral 1 del artículo 39 y el numeral 3 del artículo 54 de la ley 1952 de 2019.

Con lo que se vulnera el derecho a tener programas con calidad que optimicen el uso del tiempo durante su estancia en esta Casa Refugio, estando en contravía del *“Derecho a una vida libre de violencia: La falta de intervenciones efectivas perpetúa ciclos de violencia, exponiendo a las mujeres a riesgos adicionales y limitando su capacidad para romper relaciones abusivas (Ley 1257 de 2008; Convención de Belém do Pará). Derecho a la salud física y mental: La falta de acompañamiento psicológico especializado afecta directamente el bienestar emocional de las mujeres, limitando su*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

capacidad para superar traumas severos (Art. 49, Constitución de Colombia). Derecho a la autonomía económica: La ausencia de capacitaciones integrales en habilidades laborales perpetúa la dependencia económica hacia sus agresores, obstaculizando su independencia (Ley 1257 de 2008).

La falta de un plan integral y con ello las deficiencias en la gestión del tiempo de las acogidas, contravienen el Artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, que garantiza el derecho a la salud y bienestar integral, evidenciado en la carencia del personal idóneo para la atención, lo que incrementa la probabilidad para que las mujeres regresen a sus entornos de violencia o enfrenten condiciones de exclusión social, agravando su situación, por otro lado, esta ausencia de un modelo de atención estructurado afecta la optimización de los recursos asignados, comprometiendo la sostenibilidad y efectividad del programa.

Carencia que limita el impacto de las intervenciones, afectando con ello la calidad del tiempo destinado para el acompañamiento emocional y jurídico necesario para su recuperación; por lo cual, incrementa los riesgos de revictimización, aislamiento emocional y retorno a su círculo de violencia.

Es así que la dispersión y desarticulación de las actividades ofrecidas dificultan el logro de los objetivos de restitución de derechos y autonomía. La carencia de seguimiento y monitoreo, falta de sistemas para medir el impacto de las actividades realizadas, impide la detección temprana de brechas y la implementación de mejoras en el servicio, comprometiendo la calidad del servicio prestado, es por ello que las tareas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de atención y seguimiento recaen en profesionales sin capacitación específica en temas de violencia de género, generando inconsistencias y posibles afectaciones en los procesos de recuperación.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

La SDMujer argumenta que cada mujer acogida cuenta con un plan de acción específico diseñado según sus necesidades particulares, complementado con talleres grupales y atención individualizada. Sin embargo, según el *“Acuerdo 631 de 2015 establece en su Artículo 2° que las Casas Refugio deben proporcionar asesoría y asistencia técnico-legal gratuita y especializada, acompañamiento psicosocial, psicopedagógico y ocupacional, garantizando la seguridad y la promoción de la restitución de derechos”*. La respuesta de la SDMujer no proporciona evidencia concreta sobre los servicios brindados de manera estructurada y efectiva, ni presenta indicadores que demuestren el impacto positivo de los planes de acción personalizados en la recuperación y empoderamiento de las mujeres acogidas.

Por otro lado, la SDMujer justifica la flexibilidad en la atención debido a las responsabilidades externas de las mujeres acogidas, como citas médicas, trámites judiciales y búsqueda laboral. No obstante, el Acuerdo No. 631 de 2015, en su artículo 3°, enfatiza la integralidad y progresividad en la atención, lo que implica que, a pesar de las actividades externas, las Casas Refugio deben asegurar una atención continua y efectiva que promueva la recuperación y autonomía de las mujeres. La falta de una estructuración integral en la atención podría contravenir estos principios, afectando la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

eficacia de la estrategia de protección y atención integral, así como la restitución de los derechos.

De la misma manera la SDMujer indica que su enfoque psicosocial complementa las responsabilidades del sistema de salud. Sin embargo, el Acuerdo 631 de 2015 define que las Casas Refugio deben ofrecer un acompañamiento psicosocial que garantice la interrupción del ciclo de violencia y la promoción de la restitución de derechos. La respuesta no detalla cómo se articula este acompañamiento con el sistema de salud ni cómo se asegura que las mujeres reciban la atención especializada necesaria, especialmente en casos de traumas severos.

Por otra parte, el sujeto de control afirma en su respuesta que los operadores cuentan con autonomía para seleccionar y contratar el equipo de atención, y que se realizan validaciones para corroborar la idoneidad del personal. Sin embargo, el Acuerdo 631 de 2015, en su Artículo 7º, establece que la prestación de servicios en las Casas Refugio debe realizarse a través de equipos profesionales interdisciplinarios para garantizar la protección y atención integral. La respuesta no proporciona información específica sobre las competencias y especializaciones del personal en áreas críticas como psicología de género y manejo de traumas severos, lo que es fundamental para cumplir con los objetivos del Acuerdo.

Por último, La SDMujer menciona que se realizan visitas de apoyo a la supervisión para mejorar la prestación del servicio. La respuesta no especifica cómo se lleva a cabo esta coordinación ni cómo se evalúa el impacto de las intervenciones, lo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que dificulta medir la eficacia y oportunidad de las acciones implementadas.

Por lo expuesto anteriormente, la SDMujer, aunque argumenta aspectos de la observación, carece de evidencias concretas y detalladas que demuestren el cumplimiento efectivo de las disposiciones establecidas en el Acuerdo 631 de 2015. La falta de información específica sobre la estructuración integral de la atención, la idoneidad del personal y la coordinación interinstitucional sugiere que persisten deficiencias en la atención de las casas refugio, lo que impide la restitución de derechos y el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia.

Por lo anterior, se mantiene la observación y esta se configura como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria el cual deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento que suscriba la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la atención integral a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en las casas refugio rural e intermedia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

En el marco de la auditoría realizada a las Casas Refugio Rural e Intermedia reguladas por el Acuerdo No. 631 de 2015 del Concejo de Bogotá y que operan bajo responsabilidad de la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer), se evidenciaron falencias estructurales y operativas que afectan directamente la protección integral de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) acogidos junto a sus madres, víctimas de violencia de género, es importante tener en cuenta que, según la SDMujer, entre 2020 y 2024 estas casas acogieron a 3.772 personas, incluyendo 1.760 (47%) mujeres y 2.012 (53%) menores de edad, siendo los NNA un porcentaje significativo de población vulnerable, dato que se refleja en los archivos y bases de datos de los acogidos dentro de la estrategia de las Casas Refugio Rural e intermedia, comprometiendo sus derechos fundamentales que contravienen el mandato de normas constitucionales, legales e internacionales.

Entre los hallazgos más relevantes encontrados en las visitas administrativas se destacan principalmente la atención psicológica y pedagógica insuficiente; se evidenció que los menores reciben en promedio de uno o dos talleres grupales al mes, tiempo escaso para abordar sus necesidades emocionales, educativas y recreativas, es así que la atención psicológica se limita a intervenciones puntuales careciendo de un enfoque continuo e integral.

También se observó la ausencia de profesionales especializados toda vez que los operadores contratados no cuentan con psicólogos infantiles, trabajadores sociales ni pedagogos capacitados para atender a los menores en procesos de recuperación de traumas asociados con la violencia intrafamiliar. Esta situación se corrobora con lo evidenciado por parte del equipo auditor al revisar las PQRS recibidas en las casas refugio y de la cual se anexa el texto:

“Falta de atención y seguimiento por parte de abogada, trabajadora social y

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **125** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*psicóloga, las valoraciones se deben hacer en los tiempos pertinentes. La falta de atención por parte de la psicóloga genera que las usuarias retornen donde su agresor e incluso contemplan suicidio, en tiempos de crisis y duelo las usuarias necesitamos la atención a tiempo. En cuanto al proceso legal hace falta asesoría en recursos e intervención previo a la audiencia. La secretaría debería tener oferta institucional más amplia de capacitación y empleabilidad pues desconociendo que hay mujeres que sufren violencia económica desconocen cómo o dónde conseguir trabajo. **Finalmente, nunca se generó una atención a los niños, niñas y adolescentes frente a la adaptación al proceso viéndose profundamente afectados por la violencia y su nuevo estilo de vida**” (Negrita y subrayado fuera de texto)*

Por último, revisando los anexos técnicos, tanto de la casa refugio intermedia como rural, se observa que la planificación efectuada por la SDMujer para implementar el programa de las casas de refugio, no se pueden identificar estrategias específicas dirigidas a los NNA, esto demuestra que no disponen de un cuidado integral, es decir, de atención personalizada, especializada para los niños afectados o en situaciones de violencia.

Según lo argumentado anteriormente, las Casas Refugio Rural e intermedia no garantizan la protección integral de los niños, niñas y adolescentes acogidos, desconociendo el principio de planeación en la implementación de la estrategia. En este sentido, el Consejo de Estado ha sentado su precedente frente a la sentencia No. 73001-23-31-000-1999-00539-01 (22464), primero (1) de febrero de dos mil doce

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 126 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

(2012), Magistrado ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, la cual, indica:

“ (...) PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...). (...)”

En concordancia a lo anterior, la SDMujer a través de su modelo de Casas Refugio incumple con el principio de interés superior del niño desde su planeación, consagrado en la normativa colombiana, lo anterior está sustentado en el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia del 01 de abril, magistrado ponente, Dra. Clara Ines Vargas C-273/03:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **127** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“La protección integral de los derechos del niño se hace efectiva a través del principio del interés superior del niño, consagrado en el mismo artículo 44 Superior al disponer que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, y en el numeral 1° del artículo tercero de la Convención de los Derechos del Niño, en virtud del cual. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

Así mismo, se puede afirmar que la estructuración del anexo técnico para la operación de la estrategia casas refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias no tiene en cuenta la necesidad real de la atención integral a los menores, desconociendo las normas constitucionales, Artículo 44 (...): *“Son derechos fundamentales de los niños (...)” prevalecen sobre los derechos de los demás. Entre estos derechos se incluyen la salud, la alimentación equilibrada, la educación, la protección y el cuidado.*

Por lo anterior, se evidencia la improvisación en la implementación de la planeación estratégica propuesta por la SDMujer para las casas refugios como lugares que brindan protección a las mujeres y a los menores. La información recolectada señala que el modelo de atención pedagógico no es aplicado para asegurar la protección, el bienestar y salud mental de los niños, niñas y adolescentes, en contravía de la normatividad vigente supra constitucional, legal y pronunciamientos del Distrito bajo el Acuerdo 887 de 2023 del mes de marzo dictado por el Concejo de Bogotá en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

donde se declara Bogotá D.C., como “*La ciudad de las niñas, niños y adolescentes*”.

De igual manera, el Acuerdo 887 de 2023 del Concejo de Bogotá, D.C. en su artículo 2 dispone:

“(…) PARTICIPACIÓN INCIDENTE DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. La Administración Distrital, a través de sus secretarías, entidades adscritas y vinculadas promoverá la participación incidente, expresión y diálogo social de las niñas, niños y adolescentes en la formulación e implementación de planes, programas, proyectos y servicios sociales a su cargo. Para este fin, brindarán asistencia técnica a las iniciativas y propuestas que presenten las niñas, niños y adolescentes, implementarán acciones en materia de liderazgo y empoderamiento; y fortalecerán los escenarios de participación al interior de la Administración, a través del juego, la literatura, el arte y la exploración del medio ambiente. En todo caso, la Administración Distrital promoverá la participación incidente desde la primera infancia. Parágrafo. Las acciones y escenarios de participación incidente estarán encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas, niños y adolescentes existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potencialización de su desarrollo a partir de sus intereses, necesidades e iniciativas, de tal modo que incidan en el diseño e implementación de las políticas públicas de la ciudad”.

Sumado a lo anterior, la Meta 5.2 del ODS 5 establece: “(…)Eliminar todas las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual. (...)", no se aplica por parte de la SDMujer vulnerando las disposiciones constitucionales.

La Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha dejado precedentes sobre los derechos de los niños como es el caso de la Sentencia C-273/03 del 1 de abril, magistrado ponente, Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Así mismo, se desconoce la Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989 en donde se prevé:

Artículo 3: El interés superior del niño debe ser la consideración primordial en todas las acciones relacionadas con ellos. Artículo 6: Garantiza el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo. -Artículo 27: Reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado y obliga a los Estados a prestar apoyo material en casos necesarios.

En ese mismo sentido se transgreden las normas promulgadas por el Estado colombiano en defensa de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes:

Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006): Artículo 7: Los niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones dignas que garanticen su desarrollo integral. Artículo 11: El Estado, la familia y la sociedad deben garantizar el cumplimiento del interés superior del niño, que incluye su desarrollo físico, emocional y social. Artículo 41: Los derechos a la educación, alimentación,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

vestido, y vivienda adecuada deben ser garantizados como medidas prioritarias en situaciones de riesgo. Ley 1257 de 2008: “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres” (...).

En sus disposiciones sobre la atención a mujeres víctimas de violencia, establece que las medidas de protección deben extenderse a los miembros de su núcleo familiar, especialmente niños, garantizando su cuidado y protección.

La Alcaldía de Bogotá de acuerdo con el pronunciamiento realizado el pasado 18 de noviembre en donde se presentó la estrategia “Cero Tolerancia a la Violencia contra niñas, niños y adolescentes”, debe asegurar que el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá camina segura” 2024- 2027 se ejecute de manera que se materialice esta política como eje fundamental de sus acciones.

Por último, se incumple presuntamente lo establecido en el numeral 1 del artículo 38 y numeral 1 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019.

De acuerdo con lo evidenciado por este Ente de control, esta situación sucede porque los organismos locales encargados, encabezado por la SDMujer, no vigilan ni promueven la atención integral de los NNA acogidos en las casas refugio evidenciados en la necesidad del servicio y en el anexo técnico, ya que no se contempla la inclusión de personal especializado ni establece disposiciones claras para garantizar la atención psicológica y pedagógica de los menores acogidos.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **131** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De la misma manera, la falta de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la estrategia ya que no se han implementado indicadores para medir el impacto de las actividades dirigidas a los NNA acogidos, dificultando la detección de brechas y la aplicación de mejoras. Además, las acciones emprendidas no respetan el principio constitucional de prevalencia de los derechos del niño, exponiéndolos a riesgos emocionales, sociales y cognitivos que perpetúan su situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, de lo expuesto, las omisiones en la atención integral a los NNA acogidos generan graves consecuencias, entre ellas vulneración de los derechos fundamentales de los menores que no acceden a servicios esenciales, como atención psicológica y educativa continua, además, en contravía de la normativa nacional e internacional que perpetúa la violencia transgeneracional. De la misma manera, la falta de herramientas educativas y emocionales incrementa la probabilidad de repetición de patrones de violencia, circunstancias que generan en las víctimas alguna alteración psicológica como: estrés postraumático (TEPT) caracterizado por recuerdos intrusivos, pesadillas, hipervigilancia y dificultades para llevar una vida funcional.

Igualmente, el impacto de la violencia en el desarrollo del cerebro infantil es especialmente preocupante, sobre todo cuando la exposición a la violencia es prolongada, ya que está vinculada con los consiguientes trastornos emocionales y de comportamiento, así como con problemas de salud, educativos y sociales(...)."

<https://violenceagainstchildren.un.org/es/content/salud-mental>).

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **132** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Una vez valorada la respuesta del sujeto de control, es preciso señalar que, de acuerdo a los argumentos expuestos por la SDMujer, se ha priorizado la atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en su programa "Casa Refugio", desconociendo que la Ley 1257 de 2008 *"Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres"* (...) Artículo 8, establece la obligación de proteger y asistir a los hijos e hijas de estas mujeres, además, la omisión en la protección y atención de sus hijas e hijos es un claro cumplimiento parcial del artículo 1 del Acuerdo 631 de 2015 del Concejo de Bogotá, *"Por medio del cual se institucionalizan las Casas Refugio en el Distrito Capital en el marco de la Ley 1257 de 2008"*.

En tal sentido la SDMujer, incurre un serio incumplimiento del Principio de Planeación la cual prioriza que toda acción administrativa tenga como fundamento los análisis previos y apropiados para asegurar la satisfacción de necesidades y el logro de los objetivos fundamentales del Estado. En este contexto, es claro que los estudios previos para realizar el proceso de contratación y los anexos técnicos no tienen directrices concretas que faciliten la identificación precisa de la necesidad a cubrir requeridas para asegurar los derechos predominantes de los niños, niñas y adolescentes en las Casas Refugio.

Las aseveraciones realizadas por la SDMujer afirman que no han contemplado un panorama integral y desconocen la normatividad, numeral 3 del artículo 41 *"obligaciones del Estado"* de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Adolescencia (...) “3. *Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos*”(…) al momento de realizar el proceso de planeación, un ejemplo de esto es parte de la respuesta que entregan:

“...A su vez este tipo de atención adicional, aumentarían considerablemente el costo de la atención, haciendo poco económico, práctico e incluso innecesario o inviable el modelo de atención intermedio.”

Fuente: Oficio 2-2024-25172 con Radicado 1-2024-023281

“...no incluyen que sea requerido la contratación de especialidades de psicología infantil, trabajadoras sociales o pedagogas especialistas en atención a procesos de recuperación de traumas asociados a la violencia intrafamiliar con niños, niñas y adolescentes, toda vez que ello, implicaría una atención con enfoque clínico especializado que supera los alcances, las competencias de la entidad y el objetivo de la atención interdisciplinar que se brinda a las mujeres y sus personas a cargo víctimas de violencias acogidas en Casa Refugio modelo rural e intermedio.”

Fuente: Oficio 2-2024-25172 con Radicado 1-2024-023281

La ausencia de una adecuada planificación pone en riesgo la habilidad de la SDMujer para proteger la integridad y los derechos de este grupo de personas, lo que supone un peligro inmediato y directo para su crecimiento físico, emocional y social, en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

contraposición a las normas constitucionales y legales que resguardan la familia como pilar fundamental de la sociedad, además, no solo infringe las normas fundamentales del sistema legal, sino que también provoca riesgos críticos que impactan directamente a los NNA, perpetuando situaciones que perjudican su desarrollo integral y dificultan la realización de las obligaciones estatales.

Finalmente, es claro que la SDMujer desconoce el principio de planificación al no incluir un examen minucioso de la necesidad pública a satisfacer, la población objetivo y las tácticas efectivas para alcanzarla, configurando una omisión, que no solo representa un error técnico, sino también una negligencia administrativa que pone en riesgo la responsabilidad disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), así las cosas, teniendo en cuenta los argumentos del sujeto de control, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por dar egreso a mujeres acogidas a causa de faltas al pacto de convivencia sin tener en cuenta la aplicación de la normativa constitucional.

En el marco de la Auditoría de Actuación Especial de Fiscalización Código 35 adelantada por este Organismo de Control a la SDMujer, se realizaron diferentes actividades como revisión y análisis de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **135** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

(en adelante PQRS) recibidas por las mujeres acogidas en las Casas Refugio. La recolección de información se realizó a través de visitas administrativas realizadas y mediante requerimiento formal de información lo cual se constituyó en elemento de prueba para la estructuración y construcción de la presente observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, como se describe a continuación:

Se evidenció que un número significativo de mujeres acogidas en las casas refugio de la SDMujer han radicado PQRS informando sobre tratos inadecuados por parte del personal de las casas refugio, adicionalmente, se observó que las respuestas por parte de la SDMujer han manifestado la decisión de dar egreso de las casas refugio a las acogidas y su núcleo familiar, o han sido negados los cupos para acogida en otro modelo de atención por faltas al pacto de convivencia, lo cual ha generado una respuesta institucional en su contra, desconociendo las dinámicas de violencia a las que han sido sometidas las mujeres acogidas y los comportamientos que podrían derivarse como resultado de las violencias mencionadas.

Así mismo, desconociendo el enfoque de Acción sin Daño el cual se entiende desde la intervención de las casas refugio como una evaluación a partir del cruce con el análisis sociocultural y de conflictos e incluso de aquellas posibles violencias implícitas.

Estos hechos además reflejan una situación en la que las mujeres víctimas de violencia enfrentan obstáculos adicionales que no se alinean con los principios de protección y dignidad que deben prevalecer en un entorno de refugio y al tiempo van en contravía de lo dispuesto en la legislación colombiana, la cual establece la obligación de

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **136** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

la protección de los derechos de las mujeres, incluso en entornos de refugio lo cual tiene primacía de esos derechos sobre otros acuerdos.

A continuación, se relacionan algunas de las PQRS evidenciadas que reflejan los hechos mencionados:

- a. Petición recibida el 25 de agosto de 2023 mediante el buzón de la Casa de Refugio modelo Intermedio, en el cual la mujer acogida entre otras cosas menciona:

“Como se puede notar, ya la estadía está por llegar a su fin; yo hace una semana exactamente solicité colaboración de parte del área psicosocial trabajadora social , psicóloga y abogada de la casa, las cuales no quisieron brindarme su ayuda, en lo mínimo me sentí respaldada por esa parte, ellas solo me dijeron que mi estadía había llegado a su fin y mi proceso con casa refugio estaba a punto de culminar...Yo cuento con las medidas de protección y los respectivos requisitos para adquirir el modelo integral de casa refugio, pero al parecer no desean ayudarme desde la misma instalación y me refiero únicamente a las doctoras ya mencionadas, aparte, la abogada en una ocasión anterior ya me había negado su ayuda al yo pedirle asesoría jurídica y al ella contestarme: "yo le recomiendo que le eche tierra a ese proceso y más bien ponga atención al otro" sabiendo que la que pasó por ese tipo de situaciones fui yo.”

Al respecto la SDMujer mediante radicado No. 1-2023-015021 del 12 de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

septiembre de 2023 realiza una descripción de las 27 atenciones del área de trabajo social, psicología y jurídica que recibió la acogida en su estadía en la casa refugio y adicionalmente relaciona:

“Durante su proceso de acogida en la Casa Refugio (Modalidad Intermedia) la ciudadana incurrió en una (1) falta grave al Pacto de Convivencia, por ser partícipe de una confrontación verbal con otra ciudadana. Aunque en el Pacto de Convivencia se indica que ante esta falta grave se debe realizar un egreso inmediato, se acordó con la ciudadana que el este solo tendría lugar si se presentaba otra falta al Pacto, con el propósito de brindarle la oportunidad de continuar acogida, para generar la activación de redes de apoyo proyectoras y estructurar un plan de egreso seguro. De otro lado, debe mencionarse que al momento de su egreso de la Estrategia Casas Refugio sucedieron nuevos hechos de irrespeto hacia profesionales del área jurídica y personal de la Casa Refugio, que provocaron que la comunicación se tuviera que realizar a través de la coordinadora de la Casa y que eventualmente la ciudadana se negara al seguimiento”.

En cuanto a la solicitud de cupo en la modalidad integral refiere *“Como oportunamente fue puesto en conocimiento de la Comisaría de Familia de Rafael Uribe Uribe el día 25 de agosto de 2023, su solicitud de ingreso no es procedente, teniendo en cuenta los antecedentes ya enunciados, así como los seguimientos que ha tenido su caso.”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

b. Petición recibida por mujer acogida quien presentaba problemas de salud y al no ser atendida por urgencias por no tener servicio de salud activo ni afiliación a la EPS y al respecto manifiesta:

“Informé al área de trabajo social de la casa y accedí a solicitar el servicio de mi póliza fuera de la casa refugio a cuerdas de la misma, me fue indicado por el equipo interdisciplinario de la casa que ello constituía una falta grave acusándome de haber puesto en riesgo la casa lo cual no acepté ni acepto. El médico tuvo que atenderme en la calle a las 12 de la madrugada diagnosticando una bronquitis, a mi manera de ver las que me pusieron en riesgo fueron ellas a mi negándome la atención. Me están cobrando adicional los 14mil del taxi que debí gastar para ir al centro médico de Chapinero.

Al manifestar mi inconformidad por escrito me han respondido con un correo citando el reglamento interno, han efectuado una inspección y manifiestan que aunado al incidente médico no arreglo mi habitación con frecuencia (Tenía ropa extendida encima del camarote porque no se había secado) y algunas llegadas minutos después de la hora estipulada, así como un mechero que tenía en mi bolso al ingreso con el que de manera involuntaria se quemó un ápice de un mueble. Han considerado que pongo en riesgo la casa indicando que debo desocuparla dándome hasta el día lunes a las 9am para informar a dónde voy a dirigirme....Indiqué que cualquier situación respecto del pacto de las que no estoy de acuerdo, no se compadece y debía ponderarse con el riesgo de feminicidio al que estoy expuesta toda vez que no tengo un lugar al que pueda ir



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

a vivir, no cuento con red de apoyo y no puedo ir a vivir donde mi mamá porque ella vive con su esposo respecto del cual también tengo medida de protección. Argumentos que no fueron acogidos manteniéndose en su negativa, indicando que es una decisión tomada que esa es la fecha del retiro indicando que debo llenar un formulario en el que yo misma me doy de baja.

“Atendiendo mi situación de vulnerabilidad y la revictimización de la que he sido objeto por parte de algunos de los funcionarios de casa refugio, debo manifestar, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar, que no me siento en la capacidad emocional para continuar enfrentando los hechos de violencia de los que he sido objeto, de manera reiterada y sistemática en los últimos días. En menos de 24 horas, me han dado un trato denigrante a través de la manipulación de mis cosas personales, sin mi autorización, sacándolas a la puerta de la calle y regresándolas a la habitación, llamadas de policía por parte de las funcionarias, atendidas por los patrulleros de Policía de la localidad KS y JS con placa xxxx41; dejándome debajo de la lluvia durante aproximadamente dos (2) horas, lo que me genero una crisis respecto de la bronquitis que me fuera diagnosticada desde el 6 de Agosto y que es de conocimiento de la casa de refugio y que fuera confirmada por la Ambulancia que atendió la desaturación provocada por el incidente de espera de horas bajo la lluvia. Adicional al condicionamiento en menos de 24 horas por parte del equipo de respetar mi derecho de locomoción siempre y cuando salga con las cosas a la calle. Así las cosas, en el contexto de mi situación de vulnerabilidad, sumada a la revictimización ejercida, más el daño moral constituido por la zozobra que me genera la incertidumbre de los alcances



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que han mostrado los funcionarios en su carrera de egos lejos de un enfoque de género, y por sugerencia del equipo de psicología forense particular que me atiende, me siento emocionalmente incapaz en este momento de continuar dado manejo a esta situación y de exponerme por lo tanto a más hechos de violencia ejercidos por las funcionarias.

En este sentido debido a la situación límite en la que me pusieron las funcionarias, debo manifestar que me encuentro en la imposibilidad emocional de asistir a la casa de refugio en virtud de la zozobra que me generan los hechos acaecidos, la policía dos veces en medio de 24 horas, mis cosas manipuladas una y otra vez en la puerta de la casa, el trato indigno, no estoy dispuesta a soportarlo más. No tengo donde ir, no tengo donde llevar mis cosas, en este momento no se dónde voy a pasar la noche ni puedo recoger mis cosas, no obstante, la situación límite a la que me han llevado me lleva a quedarme en la calle y no asistir a la casa. Me dicen los psicólogos que no estoy en obligación de aguantar esto.

Al respecto de esta petición se ha involucrado la Procuraduría, la Personería de Bogotá y El Senado de la República como se evidencia en los radicados No. 2-2024-015362 y 2-2024-015318 del 23 y 24 de abril de 2024 respectivamente.

Pese a que se solicitó en visita administrativa del día 18 de noviembre de 2024 la trazabilidad del caso, no se aportó ni se encuentra en el sistema de información Orfeo una respuesta de fondo por parte de la SDMujer al caso. No obstante, por lo

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **141** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

mencionado por la usuaria se identifica que la respuesta de la administración en su momento fue dar el egreso aludiendo faltas al pacto de convivencia.

c. En cuanto al modelo de atención Rural se encuentra el caso de una usuaria que en diferentes PQRS (2-2024-007580, 2-2024-015832, 2-2024-015833, 2-2024-017222, 2-2024-017224) ha manifestado de manera resumida lo siguiente:

“Quisiera que revisen mi caso y evalúen la posibilidad de traslado, siento que cuando solicito ayuda de la coordinadora técnica de esta casa le genero una molestia o me atiende con desagrado, tornándose muy incómodas sus respuestas hacia mí, quise realizarle dos preguntas y no me atendió el espacio adecuado. Quiero que tengan conocimiento que estoy inconforme con el manejo que se le está dando a un incidente ocurrido con mi hijo y que al parecer se trata de un malentendido. La profesional del área jurídica me aborda para decirme que mi hijo golpeó a otro menor y en la reunión de sensibilización una ciudadana desmiente los hechos y dice que dicho niño se cayó y se golpeó solo, Quiero manifestarles que cuando una usuaria ingresa a la casa refugio es para sentirse protegida y respaldada no para recibir más violencia de ningún índole, yo solicite la reunión con el fin de que mediaran la situación y resolvieran lo que a un equipo de profesionales no le estaban dando el manejo adecuado pero al parecer fue mi palabra contra la de ellas, tomando ustedes la decisión de darme el egreso por la supuesta falta grave que yo cometí, algo que se puede demostrar si revisan las cámaras y se evidencia mi molestia y ganas de retirarme porque como nos estaban tratando no era la forma adecuada. En 2 ocasiones pedí permiso para retirarme y no me lo dieron hasta el punto de afectar mi



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

emocionalidad y ocasionarme una crisis que fue atendida por el personal de salud y fue a la cocina por un vaso de agua ya que las demás se mostraban indiferentes. En realidad, me afectó mucho la forma en como fui tratada por la coordinadora técnica me gritaron a tal punto de que colapsé emocionalmente”

Al respecto la SDMujer ha emitido las respuestas mediante los radicados No. 1-2024-008201, 1-2024-015346, 1-2024-016463 en las cuales explica de manera detallada las situaciones manifestadas por la usuaria, no obstante, llama la atención lo siguiente:

“...Dada la situación presentada, el equipo de la Casa Refugio Rural le registró una falta grave al Pacto de convivencia (anexo 1), por el incumplimiento al compromiso establecido en el Numeral 3.2. ‘Convivencia en la Casa Refugio’ que señala: “i. mantener un trato respetuoso y cordial hacia el talento humano que trabaja en la Casa Refugio”, la cual se constituyó en el motivo por el cual se programó su egreso en la Comisaría de Familia Fontibón. Cabe mencionar que, de acuerdo con la establecido en la Guía del modelo de atención rural de Estrategia Casas Refugio, uno de los motivos que puede ocasionar el egreso anticipado, son las faltas al Pacto de convivencia, a saber: “Cuando la mujer acogida o alguna persona de su sistema familiar dependiente, comete alguna de las faltas graves o reincide en faltas leves definidas en el Pacto de Convivencia perderá el derecho a permanecer dentro de la Casa Refugio. En este caso se procederá a tramitar su egreso de la Casa Refugio”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

d. Caso de usuaria acogida en Casa de Refugio Rural quien manifiesta en diferentes PQRS 2-2024-015670, 2-2024-015671, 1-2024-016310, 2-2024-017464 de manera resumida lo siguiente:

“Estoy pasando por una crisis emocional muy fuerte para mí y es difícil estar aquí 24/7 por lo que me siento coaccionada por el equipo de trabajo de la casa de refugio rural, no tengo red de apoyo y me ha salido trabajo y me cortan las alas, sé que no me queda mucho tiempo aquí, pero de corazón les pido una ayuda para seguir y sacar a mis niños adelante, quiero establecerme aquí en Bogotá y como no tengo red de apoyo se me complica y quiero saber si hay posibilidad de que ustedes me ayuden.

El día de hoy nos hicieron cambio de habitación, todo iba bien hasta que tuve que ir al baño y dejar a mis niños en la habitación, cuando vuelvo mi niño de 2 años estaba lanzando piedras por la ventana le llamo la atención cuando veo que llegan las profesionales y la guarda. Acepto que estuvo mal dejar a mi niño solo y acepto la falta y el llamado de atención. Pero cuando leí el manual de convivencia dice que debo recibir el mismo trato agradable que doy y eso no se cumplió, la coordinadora me llamó mala madre, por lo que yo tengo que llevarme los niños al baño sin importar lo que yo vaya a hacer y para mí fue una falta grave por parte de ella porque no tiene ningún derecho de hacerlo

El día 29 de julio me manifesté con ustedes para que me dieran respuesta de unos PQRS que hice y no me dieron ninguna solución ni respuesta clara y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

debido a eso me siento coaccionada, quiero que me vea la delegada de la personería porque quiero una respuesta y solución pronta porque por la mala convivencia y prestación del talento humano, mi salud mental está mal, debido a que me están dando crisis emocionales y vine aquí para estar tranquila no para que me afecten más con las violencias que permiten en esta casa

Al respecto la SDMujer responde las peticiones aclarando uno a uno los temas expresados por la peticionaria, lo que llama la atención es lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que, para el momento de esta reunión a usted se le habían impuesto ya varias faltas al Pacto de Convivencia que respecto de la última falta, del 12 de agosto de 2024, el equipo de Casa Refugio “Rural” estableció que con el encuentro que usted realizó con un amigo en el Movistar Arena se saltó las normas de convivencia, seguridad y confidencialidad y que se le había fijado el egreso anticipado en Comisaría de Familia para el jueves 15 de agosto de 2024; en esta reunión, el equipo de la Secretaría procedió a verificar con usted la existencia de redes de apoyo que garantizaran un egreso seguro y al establecerse que para el momento usted no contaba con dichas redes, se le ofreció la posibilidad de continuar acogida en Casa Refugio “Rural” mientras podía gestionar redes de apoyo. Esto, con el compromiso de mejorar su adherencia al proceso, dar cumplimiento estricto al Pacto de Convivencia y lo más importante, su voluntad de continuar acogida.”

Con los casos mencionados se evidencia que ante la puesta en conocimiento de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

los tratos inadecuados por parte del personal de las casas refugio, la SDMujer ha remitido respuestas que no solucionan de fondo lo manifestado, al contrario, se ponen en evidencia las conductas de las mujeres (esperadas teniendo en cuenta los ciclos de violencia a los que han estado expuestas) y se manifiestan las decisiones de “perder el derecho a permanecer en la casa de refugio” *por faltas al pacto de convivencia, el cual según la Guía del modelo de atención intermedio “recopila los derechos que tienen las mujeres acogidas y sus sistemas familiares dependientes en el marco del proceso de atención, así como los compromisos que adquieren y las normas implementadas para la promoción y mantenimiento de la convivencia pacífica, las relaciones positivas y el bienestar de todas las personas al interior de la Casa, incluyendo al talento humano que allí labora”.*

En cuanto a los egresos por faltas al pacto de convivencia la Guía del Modelo de atención Intermedio establece:

6.5. Duración del Proceso de Atención

*Asimismo, el proceso de atención podrá terminarse de manera anticipada cuando la ciudadana solicite su egreso voluntario, egrese sin previo aviso, se identifique alguna situación por la cual la mujer no cumple los criterios de acogida y deba egresar, o **se cometa alguna falta grave al pacto de convivencia que implique su egreso anticipado.** (Subrayado y negrita fuera del texto)*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7. CRITERIOS DE ACOGIDA EN EL MODELO INTERMEDIO DE CASAS
REFUGIO

...Adicional a lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer definió que las mujeres y sus sistemas familiares que hayan estado previamente acogidas en una Casa Refugio **y hayan egresado por faltas graves al Pacto de Convivencia**, no podrán ser acogidas nuevamente, teniendo en cuenta las características de vulnerabilidad, riesgo y bienestar de la población acogida, al igual que la integridad de los equipos profesionales y personal que labora al interior de las Casas Refugio. (Subrayado y negrita fuera del texto)

9.3.3.4. Egreso por faltas al Pacto de convivencia.

Cuando la mujer acogida o alguna persona de su sistema familiar dependiente comete alguna de las faltas graves o reincide en faltas leves definidas en el Pacto de Convivencia **perderá el derecho a permanecer dentro de la Casa Refugio y/o en el modelo de atención**. En este caso se procederá a tramitar su egreso de la Casa Refugio y se seguirá lo indicado en los numerales 9.3.1 Preparación para el Egreso y 9.3.2 Egreso de la Casa Refugio, con excepción de dar la opción de gestionar su acogida en otro modelo de atención de Casa Refugio. (Subrayado y negrita fuera del texto)

La base normativa supra constitucional que blinda el modelo de operación de las Casas Refugio, en el marco de la contratación Estatal, en pro de la persecución ineludible de los fines esenciales del Estado (Constitución Política de Colombia, de los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

principios fundamentales, artículo 2), que a su vez hace parte del bloque de constitucionalidad, tiene su centro, prima facie, en la Convención para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 984 de 2005 *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).”* publicada en Diario Oficial No. 46.002 del 16 de agosto de 2005.

Con base en lo anterior, entiéndase, por cita en la página de la SDMujer, que las casas refugio son *“(...) espacios físicos y seguros que brindan acogida a mujeres mayores de 18 años víctimas de violencia de género y/o a sus personas a cargo en el ámbito público y privado (aparte subrayado fuera del texto)”* y que el objetivo que persiguen se enfoca, siguiendo la misma línea argumental e informativa, en *(...)“salvaguardar las vidas y la integridad personal de aquellas mujeres que puedan estar en un alto riesgo de feminicidio”*, así, apoyado de jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C- 507 de 2004, donde se expresa que *“La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional”* se confirma la relevancia formal y material que tiene dicho conjunto normativo de carácter superior por su naturaleza constitucional, sobre cualquier otro tipo de norma que haya surgido bajo el principio de Pacta Sunt Servanda, en el caso concreto, el Pacto de Convivencia de las Casas Refugio; la aplicación de la Constitución Política junto con la del Bloque de Constitucionalidad en sus sentidos *Stricto sensu* y *Lato Sensu prima*, sobre cualquier otro precepto que reglamente



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

situaciones que para el caso auditado, involucran derechos humanos y fundamentales, entre los que se encuentran, el derecho a la vida, a la no discriminación por razones de sexo, raza, religión o género y el derecho a que se respete la dignidad humana.

Frente a la relevancia que yace del Bloque de Constitucionalidad, en Sentencia C-582/99, la Corte Constitucional hace una referencia concreta sobre los dos sentidos que estructuran ese conjunto normativo superior así:

“Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.”

Toda norma que sea fuente de Derecho o de obligaciones, y que a su vez regule las conductas humanas, para ejercer un control o limitante sobre estas, en pro de garantizar el bien común general en los diferentes sectores y escenarios de la sociedad, no puede estar en contravía de los mandatos y/o preceptos constitucionales que la direccionan, debe existir concordancia entre lo que ordena la carta magna de 1991, junto con el bloque de constitucionalidad y la disposición normativa que se desee



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

aplicar en cada caso concreto, contrario sensu, tiene que evitarse en sentido estricto, ejecutar disposiciones reglamentarias que no tengan ese equilibrio superior que proviene del constituyente primario y buscar ex consensu e ipso iure la mejor solución a los conflictos que se presenten, para el caso sub examine, la operación de Casas Refugio, está revestida en un escenario contractual que se desarrolla dentro de un objeto que incluye personas de especial protección constitucional, y por tanto, todo pacto de convivencia que allí repose, debe de adecuarse a las normas superiores que priman sobre las demás.

Frente al principio de la supremacía constitucional como fuente de jerarquización normativa, la Corte Constitucional brinda un concepto muy detallado de la misma en Sentencia C-054 de 2016 así:

“El principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica, lo cual conlleva dos consecuencias. En primer lugar, implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución. Esto implica, a su vez, que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., alcancen el mismo nivel jerárquico de la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política. La segunda faceta de la función jerárquica es la de servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las previsiones que conforman el contenido orgánico de la Constitución determinan el régimen de competencias



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

para la producción normativa (por ejemplo, la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de que trata el artículo 150 C.P.), al igual que los aspectos esenciales que guían el procedimiento para dicha actividad de creación del derecho legislado, así como de los reglamentos. Estas disposiciones constitucionales conforman el marco de referencia para la validez formal de las normas jurídicas. En cambio, la validez material refiere al contenido concreto de la regla jurídica correspondiente y su comparación con los postulados constitucionales. Sobre este aspecto, el artículo 4º C.P. implica que en todo caso debe preferirse la vigencia sustantiva de la Constitución cuando entre en contradicción con el contenido de una norma jurídica de inferior jerarquía. Según lo han sostenido diferentes vertientes de la teoría del derecho, dicha compatibilidad no solo se predica de las provisiones constitucionales comprendidas como reglas, sino también de los principios, valores y postulados de moralidad política que dan sentido a la Carta Política. Precisamente, el ejercicio del control de constitucionalidad es, ante todo, una comprobación acerca de la validez de las normas jurídicas.”

Adicionalmente, en este contexto se debe tener en cuenta que las mujeres y los menores viven en un entorno de violencia permanente, por lo que pueden generar una dependencia a la misma, lo que los vuelve víctimas o victimarios, una falta dentro de la casa como la violencia física o psicológica debe ser revisada por psicólogos o trabajadores social especialista en temas de violencia intrafamiliar y que atienda a las acogidas y que en su especialidad específica tenga la idoneidad para la atención de niñas, niños y adolescentes, personal con el cual no cuentan las casas refugio, así



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

dictaminar asertivamente el tipo de tratamiento en particular que se le debe otorgar a las acogidas y su núcleo familiar, de tal manera que se contrarreste la repetición del comportamiento de la mujer y/o de los niños, puesto que las acogidas y sus hijos son sujetos de protección.

La investigación publicada por la Revistas Científica de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla sobre mujeres que han sufrido violencia intrafamiliar evidencia que muchas de estas mujeres al ser violentadas continuamente y estar expuestas al riesgo de feminicidio presentan alteraciones del temperamento y/o emociones como: enojo, desesperación, tensión, miedo, vergüenza y depresión, se sienten humilladas y tratadas de forma injusta, además de asustadas, atrapadas, inútiles y paralizadas ante la violencia, este efecto también recae sobre los niños donde a largo plazo se tiene la transmisión generacional violenta, causando aumento de la criminalidad y complicaciones psicosociales. Por estas causas es necesario que las mujeres sean atendidas de manera efectiva y oportuna para poder identificar sus comportamientos y alteraciones tanto psicológicas como afectivas y de estados de ánimo y realizar el acompañamiento (no orientación solamente) terapéutico necesario.

La normativa vigente establece que el trato hacia las mujeres en situación de violencia debe estar orientado a garantizar su protección y bienestar, conforme a lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 sobre la prevención de violencias contra las mujeres y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En estos marcos legales, se establece que los derechos de las mujeres deben ser respetados y protegidos, incluso en entornos de refugio, y que

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **152** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

cualquier pacto de convivencia, aunque necesario para la organización interna, no puede prevalecer sobre los derechos constitucionales y legales de las mujeres, ni puede ser utilizado como base para la exclusión de las mismas sin una evaluación integral que considere las dinámicas de violencia sufridas.

La protección brindada a la mujer desde la supremacía de la constitución y la ley, además reconocida por autoridad judicial, ya sea por juez o comisario de familia, son de carácter vinculante, no puede ser desconocida por mandato del pacto de convivencia toda vez que, deben ser respetuosos de los principios de legalidad y tipicidad de las faltas y las sanciones. Asimismo, es importante mencionar que el ejercicio de la potestad disciplinaria debe basarse en el conocimiento de la aplicación del debido proceso consagrado en la Constitución Política, art. 29 es decir, en los principios de contradicción y defensa, así como de presunción de inocencia.

La Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias ha mencionado el carácter vinculante de las decisiones judiciales.

C-548/97

“El carácter vinculante de las decisiones judiciales contribuye a la eficacia del ordenamiento jurídico. Sólo si las sentencias son obedecidas, el derecho cumple una función social. Pero las sentencias no sólo vinculan a las partes y a las autoridades públicas; también el juez que las profiere está obligado a acatar su propia decisión, sin que pueda desconocerla argumentando su cambio de parecer”.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **153** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El pacto de convivencia debe ser un acuerdo que busque la mejora de la convivencia y el respeto mutuo, pero en ningún caso puede ser utilizado como un instrumento punitivo que castigue a las mujeres por comportamientos que pueden estar relacionados con sus experiencias previas de violencia. El trato a las mujeres víctimas debe ser empático y orientado hacia su rehabilitación y protección.

El manejo del pacto de convivencia en las casas refugio parece no haber considerado adecuadamente las dinámicas psicológicas y emocionales inherentes a las mujeres víctimas de violencia y sus núcleos familiares. Muchas de estas mujeres, al haber experimentado traumas y abusos previos, pueden manifestar comportamientos que no se ajustan a las normas esperadas dentro de un espacio de refugio, pero que no deben ser interpretados como conductas de desobediencia o rebeldía. Según estudios sobre el estrés postraumático (PTSD, por sus siglas en inglés) y su relación con el comportamiento en mujeres víctimas de violencia, estos comportamientos pueden estar directamente relacionados con las experiencias vividas. En particular, el estrés extremo derivado de la violencia puede desencadenar reacciones emocionales y comportamentales difíciles de manejar en entornos que no estén preparados para tratar adecuadamente estos casos.

Estudios como el de “La violencia de género y su impacto psicológico en las mujeres” (Pérez et al., 2016) indican que las mujeres que han sido víctimas de violencia tienden a presentar comportamientos impulsivos, ansiedad y trastornos de control de la ira, que pueden ser mal interpretados como actitudes conflictivas, cuando en realidad son manifestaciones del trauma sufrido. Además, según la Organización Mundial de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Salud (2013), las mujeres que han sobrevivido a situaciones de violencia prolongada están en riesgo elevado de sufrir trastornos psicológicos que afectan su capacidad para regular sus emociones y comportamientos en situaciones de estrés.

El impacto de la situación encontrada es doble. Primero, al egresar a mujeres que han sido víctimas de violencia debido a faltas al pacto de convivencia, se les está exponiendo a un riesgo aún mayor, ya que estas mujeres permanecen vulnerables, sin el soporte necesario para superar sus traumas, y en algunos casos, se les está enviando de vuelta a entornos peligrosos. Esta situación puede contribuir al aumento del riesgo de feminicidio y a la revictimización, lo cual contradice el propósito fundamental de las casas refugio, el cual es la medida de protección principal para proteger la vida de las mujeres víctimas de violencias, otorgada por la comisaria de familia, la cual caracteriza el nivel de riesgo en el cual se encuentra la mujer y su núcleo familiar a manos de su agresor.

Segundo, la falta de un enfoque integral que considere el contexto de violencia en el que viven estas mujeres puede generar un efecto contrario al esperado: en lugar de una recuperación, muchas mujeres pueden sentir que son castigadas por su comportamiento, lo que puede llevarlas a una mayor desconfianza en el sistema y una resistencia a buscar apoyo en el futuro.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Las mujeres son sujetos de especial protección constitucional, al igual que la

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **155** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

población de niños, niñas y adolescentes (NNA), es por esa misma razón que la Carta Magna de 1991 al igual que el bloque de constitucionalidad conformado por los Tratados y Convenios internacionales ratificados por Colombia, custodian la esfera que delimita el principio de igualdad, que para el caso sub examine, es notorio, tras la respuesta de la SDMujer, se omite el seguimiento de la preponderancia y equilibrio normativo constitucional y supra constitucional al momento de ejecutar o desplegar acciones de carácter decisorio, respaldadas en normas internas inferiores de convivencia, llevando al egreso no voluntario de la Mujeres acogidas en las Casas Refugio junto con su hijos(as) y/o personas a cargo, aun cuando su ingreso se fundamenta en la cualificación del riesgo que sustenta la medida de protección emanada por el ente jurisdiccional competente, el cual busca con esta medida preservar la vida de la mujer.

En relación a lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-667 de 2006 explica sucintamente lo siguiente:

“La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que, si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.”

Independiente al momento de dar el egreso de mujeres por violación al pacto de convivencia, así se encuentre ésta con una red de apoyo externa, se mantiene el riesgo de ocurrencia de un feminicidio, lo que no refleja los fines pertinentes propios de esta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

estrategia formulada por la SDMujer para la preservación del derecho a la vida que buscan coadyuvar al cortar esos ciclos de violencia en contra de los sujetos titulares de derechos; los cuales gozan de una especial protección constitucional concretándose así en el modelo de atención de las casa de refugio, que para el caso sub examine, es su misión ineludible contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado relacionados de manera prevalente con la protección y restablecimiento de los derechos humanos y garantías fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal de cada mujer acogida y de sus personas a cargo, que en la mayor parte de los casos, son niños, niñas y adolescentes.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo sección segunda subsección en radicado No. 25000-23-41-000-2013-02780-01(AC) y teniendo como base las Sentencias de la Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010, cita lo siguiente:

(...) La Constitución Política prevé múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2 ibídem las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la Jurisprudencia que el énfasis principal de la labor de protección de las autoridades ha sido el de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad... sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona... Así mismo,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3 que: ... Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en su artículo 7 lo siguiente: ... 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal... El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, dispone en su artículo 9 que: ... 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que: ...la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.”

La Contraloría de Bogotá, en su papel de garantizar la correcta administración de los recursos públicos y la observancia de las normas que rigen la acción estatal, destaca que la respuesta de la SDMujer no aborda de manera suficiente el impacto de sus decisiones en los derechos fundamentales de las mujeres acogidas. Si bien se argumenta que los egresos por faltas al Pacto de Convivencia están fundamentados en las guías de operación, es crucial recordar que tales disposiciones no pueden

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **158** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

prevalecer sobre las normas de mayor jerarquía, como el bloque de constitucionalidad, que prioriza la protección de la vida, la dignidad y los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

El análisis realizado por este ente de control revela que las decisiones de egreso adoptadas, lejos de responder a una perspectiva de salvaguarda y apoyo, como lo establece el Acuerdo No. 631 de 2015, tuvieron un enfoque administrativo que incrementó los riesgos para las acogidas. Esto contraviene los principios fundamentales de las Casas Refugio, cuyo propósito principal es proteger y brindar estabilidad a las mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Por lo cual se define que estos procesos de egreso no consideran el impacto integral en las mujeres acogidas, bajo la aplicación de los principios de proporcionalidad y acción sin daño. Estos procedimientos deben priorizar la protección y bienestar de las usuarias, incluso cuando se presenten incumplimientos al Pacto de Convivencia. La rigidez normativa no puede ser excusa para ignorar la complejidad de las dinámicas de violencia que enfrentan las acogidas, ni para omitir su derecho a un entorno seguro y respetuoso.

Por otro lado, la Contraloría de Bogotá rechaza el argumento de la SDMujer en el que manifiesta que las observaciones realizadas reflejan un desconocimiento de los procedimientos y dinámicas internas del programa de Casas Refugio. Como ente de control, nuestra función se fundamenta en un profundo conocimiento del marco normativo, los objetivos misionales de la SDMujer y las particularidades de los

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **159** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

programas destinados a la protección de las mujeres en situación de violencia.

Cabe resaltar que nuestras observaciones son producto de un análisis exhaustivo de las leyes nacionales, de los estándares internacionales de derechos humanos que protegen a las mujeres y de la normativa interna, como el Acuerdo No. 631 de 2015. Además, se basan en información recopilada mediante visitas administrativas, revisión de documentos oficiales y la evaluación detallada de casos específicos, lo cual permite emitir juicios informados y técnicamente fundamentados.

La afirmación de un supuesto desconocimiento por parte de este organismo no solo carece de sustento, sino que resulta improcedente y contraria al deber de las entidades públicas de mantener un diálogo respetuoso y constructivo con los órganos de control. Reiteramos que nuestras acciones no tienen otra finalidad que garantizar que los recursos públicos sean gestionados con eficiencia y transparencia y que los derechos de las ciudadanas, particularmente los de las mujeres en contextos de alta vulnerabilidad, sean respetados y protegidos.

Exhortamos a la Secretaría de la Mujer a reconocer el carácter técnico, jurídico y constitucional de las observaciones formuladas por esta Contraloría. Cualquier intento de desvirtuar la rigurosidad de nuestro trabajo debe ser ponderado con seriedad y respeto hacia el rol que desempeñamos como veedores de la administración distrital.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, y se informa que este órgano de control

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **160** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

continuará velando por que las acciones de la SDMujer sean coherentes con el marco legal y constitucional, así como con los objetivos misionales de las Casas Refugio, con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos públicos y el respeto por los derechos de las mujeres.

El hallazgo deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la Guía de orientaciones para la gestión de PQRS y otros servicios de atención a la ciudadanía en la estrategia Casas Refugio y la falta de acciones correctivas por presunta mala atención por parte del personal de las Casas Refugio.

En el marco de la Auditoría de Actuación Especial de Fiscalización Código 35 adelantada por este Organismo de Control a la SDMujer, se realizaron diferentes actividades como revisión y análisis de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (en adelante PQRS) recibidas por las mujeres acogidas en las Casas Refugio, así como la revisión de la Guía de orientaciones para la gestión de PQRS y otros servicios de atención a la ciudadanía en la estrategia casas refugio, recolección de información a través de visitas administrativas realizadas y mediante requerimiento formal de información lo cual se constituyó en elemento de prueba para la estructuración y construcción de la presente observación administrativa con presunta incidencia Disciplinaria, como se describe a continuación:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **161** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se identificó que la Guía de Orientaciones para la Gestión de PQRS y otros Servicios de Atención a la Ciudadanía en la Estrategia Casas Refugio, contempla en el punto 3. Trámite de respuestas a PQRSD numeral 2 que:

“La Coordinadora técnica de la Casa Refugio será la responsable de gestionar los insumos y proyectar la respuesta a la PQRS o demás requerimientos presentados frente al servicio prestado. Asimismo, deberá adelantar las acciones a que haya lugar para conocer o ampliar la situación identificada, teniendo en cuenta los criterios de calidad (como señala el numeral D de este documento) garantizando la confiabilidad de la información y procurando la organización y calidad de la información proyectada en las respuestas”.

Esta práctica genera una posible falta de imparcialidad, dado que las quejas están dirigidas a la misma casa refugio y, por tanto, la respuesta es gestionada por el personal que labora en la misma casa refugio involucrado en la queja, esto se evidencia en las respuestas a las PQRS de las usuarias, toda vez que no se responde de fondo a sus manifestaciones de trato inadecuado por parte del personal, sino por el contrario se detallan las acciones de las mujeres acogidas generando un efecto contrario al esperado, en lugar de una solución, muchas mujeres pueden sentir que son castigadas por su comportamiento y por poner en evidencia el presunto trato inadecuado, lo que puede llevarlas a una mayor desconfianza en el programa y una resistencia a buscar apoyo en el futuro o a seguir manifestando las situaciones presentadas.

Al respecto se identificó un número significativo de mujeres acogidas en las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

casas refugio de la SDMujer que han radicado PQRS informando sobre tratos inadecuados por parte del personal de las casas refugio como se detalla a continuación:

a. Petición recibida el 19 de abril de 2023 mediante radicado 2-2023-006279 por usuaria la cual entre otros manifiesta:

“No estoy de acuerdo con el trato que se da al personal de enfermería, aseo, cocina y guardas de seguridad, por parte de la coordinadora. Tampoco se expresa hacía nosotras en una forma adecuada, cada una de nosotras venimos con problemas diferentes y lo que esperamos es un buen trato de parte de la coordinadora, en ocasiones nos habla en un tono de voz alto”

Como respuesta se obtiene por parte de la SDMujer el 8 de mayo de 2023 mediante radicado No. 1-2023-005357 donde manifiesta *“En cuanto al trato percibido por la coordinadora le informamos que en la visita de supervisión general que se llevó a cabo el 3 de mayo de 2023, se realizó un ejercicio de retroalimentación a esta profesional sobre la situación expuesta por usted y se emitieron recomendaciones para reforzar el buen trato, el respeto y el cuidado por parte del equipo administrativo hacia todas las personas que se encuentran acogidas en la Casa Refugio”*.

b. Petición recibida el 19 de abril de 2023 por usuaria la cual *manifiesta “No me gusta la actitud de la profesora en cuanto a la integración de los niños, porque todos desean un momento de diversión. No me gusta el trato de las administrativas con las señoras del aseo, enfermeras y guardas de seguridad.”*

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **163** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Al respecto la respuesta radicada mediante No. 1-2023-004860 del 4 de mayo de 2023 refiere *“La SDMujer solicitará al contratista acciones de mejora que evidencien el desarrollo de estas actividades, y le recomendará la importancia de reafirmar una actitud positiva por parte de la auxiliar de pedagogía en el marco de la prestación del servicio.”*

c. Petición recibida el 3 de abril de 2024 mediante radicado No. 2-2024-006166 donde la usuaria menciona:

“Falta de atención y seguimiento por parte de abogada, trabajadora social y psicóloga, las valoraciones se deben hacer en los tiempos pertinentes. La falta de atención por parte de la psicóloga genera que las usuarias retornen donde su agresor e incluso contemplan suicidio, en tiempos de crisis y duelo las usuarias necesitamos la atención a tiempo. En cuanto al proceso legal hace falta asesoría en recursos e intervención previo a la audiencia. La secretaría debería tener oferta institucional más amplia de capacitación y empleabilidad pues desconociendo que hay mujeres que sufren violencia económica desconocen cómo o dónde conseguir trabajo. Finalmente, nunca se generó una atención a los niños, niñas y adolescentes frente a la adaptación al proceso viéndose profundamente afectados por la violencia y su nuevo estilo de vida”

En la Respuesta mediante radicado No. 1-2024-006874 del 19 de abril de 2024 la SDMujer realiza una descripción detallada de las atenciones brindadas por parte del psicóloga, trabajadora social y abogada. En cuanto a sugerencia de capacitación refiere



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que la Casa Refugio – Modalidad Intermedia, de acuerdo al tiempo de acogida y las características de los servicios ofrecidos, el proceso de atención se centra en las líneas de acción definidas en la guía del modelo.

d. Petición recibida el 3 de abril de 2024 mediante radicado No. 2-2024-006169 la usuaria manifiesta *“En cuanto a la parte psicojurídica faltó más atención, me sentí muy desilusionada porque en el momento de solicitar atención no sentí el apoyo, ni tampoco las cosas claras.”*

En cuanto a la respuesta de la Secretaría reporta el detalle de veintiún (21) atenciones y seguimientos por parte de las profesionales de acompañamiento psicosocial y jurídico reportando que el equipo de las profesionales de la SDMujer, responsables de la atención, reportaron que durante el proceso de atención se consolidó un escenario fluido de confianza y trabajo, sin recibir algún tipo de reporte o queja y se detallan las acciones o temas tratados.

Teniendo en cuenta las manifestaciones de trato inadecuado, en visita administrativa del 18 de noviembre de 2024 se preguntó *“teniendo en cuenta las reiteradas PQRS de las usuarias acogidas en las cuales se quejan por el trato que reciben del personal de las casas refugio, sírvase informar ¿Qué acciones correctivas ha implementado la Secretaría de la Mujer al respecto?”* para lo cual la SDMujer respondió *“...No tenemos alcance sobre el talento humano del contratista por lo cual no se realizan como tal acciones correctivas con el personal, si una PQRS es reiterativa se solicita al operador tomar medidas”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo anterior, se evidencia que la SDMujer no implementa acciones de mejora continua con el operador y con el personal de la casa refugio, cuando las acogidas manifiestan tratos inadecuados por parte del personal, solo se realiza una solicitud al operador si se reitera el PQR, lo que aleja a la acogida de reiterar mediante PQR una acción inadecuada por parte del personal del operador, al no encontrar eco a su PQR inicial.

El derecho de petición se engloba dentro del marco constitucional como una disposición fundamental, que su base dentro de la Carta Magna de 1991 se encuentra posicionada en su Art 23 superior, y su margen de quién puede hacer uso de dicha potestad, no se encuentra limitada a los niños, niñas y adolescentes, por lo que cualquier persona está facultada con o sin apoderado a presentar solicitudes o peticiones respetuosas, en interés general y particular, ya sea a personas naturales o jurídicas, entidades o autoridades de naturaleza pública o privada; muy importante la expresión que resalta el respeto dentro de cualquier requerimiento, para que así mismo toda respuesta que se emita o expida, lleve la misma dinámica cordial y prudente; así, este derecho fundamental, se cita dentro de la norma de normas de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” (Art 23)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La Ley Estatutaria que regula el Art 23 superior, en lo concerniente al derecho fundamental de petición, es la 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* publicada en Diario Oficial No. 49.559 de 30 de junio de 2015, su prelación sobre otras fuentes del Derecho se basa en su carácter constitucional de aplicación inmediata, lo que quiere decir que para garantizar su amparo en caso de una vulneración contra el mismo, no se requiere de agotar otras instancias o recursos para que un Juez de la República o bien denominado Juez Constitucional, resuelva el ordenar su protección de manera expedita (10 días) , posterior a la radicación de una acción de Tutela. La Carta Magna de 1991 en su art 85, nos indica de manera muy concreta, qué artículos de su contenido superior, son de aplicación inmediata así: *“Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.”*

Con base en lo anterior, es crucial indicar que para el caso sub examine, las respuestas que se derivan de peticiones realizadas por las mujeres acogidas, deben de contener una argumentación y/o explicación de fondo, contrario sensu, no se estaría frente a la constitución de un hecho superado por la sola razón de contestar de manera positiva o negativa, lo que quiere decir, que existe una vulneración a un derecho fundamental; la fundamentación, justificación y motivación detallada son tres requisitos obligatorios para dar respuesta a las PQRS que radican las mujeres acogidas en las Casas Refugio.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En sentencia T-051 de 2023 de la Corte Constitucional se hace una referencia frente al contenido que debe de tener toda respuesta hacia un derecho de petición así:

“(ii) Contenido de la respuesta. Se ha establecido que debe ser: a) clara: que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta; b) de fondo: que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; c) suficiente: porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; d) efectiva, si soluciona el caso que se plantea; y e) congruente: si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido.”

La Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece en su artículo 15 que las entidades públicas deben garantizar un trato imparcial, transparente y justo en la gestión de quejas, peticiones, reclamos y sugerencias (PQRS). De acuerdo con la ley, el procedimiento debe garantizar que los casos sean evaluados de manera objetiva y que las respuestas sean elaboradas sin la influencia de los responsables directos del servicio que se está evaluando.

Además, la Ley 1257 de 2008, que regula la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, establece la obligación del Estado y de las entidades encargadas de brindar servicios a las mujeres víctimas de violencia, como es el caso de la SDMujer, de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

implementar acciones correctivas y de mejora cuando se presenten situaciones de trato inadecuado, especialmente en los espacios de las Casas Refugio donde se busca la protección y rehabilitación de las víctimas.

Las mujeres acogidas y sus núcleos familiares en casas refugio son personas en condición de especial protección debido a su vulnerabilidad, derivada de haber sido víctimas de violencia de género u otras formas de abuso. Por lo tanto, el trato que reciban debe ser especializado, respetuoso y acorde con sus necesidades emocionales, psicológicas y físicas, con el fin de garantizar su seguridad y bienestar. Es fundamental que el entorno de las casas refugio se configure como un espacio seguro y de apoyo, donde se priorice la dignidad de las mujeres, evitando cualquier acción o actitud que pueda revictimizarlas o menoscabar sus derechos, promoviendo su rehabilitación y empoderamiento.

La causa de la condición descrita parece estar en una deficiencia en la estructura y los procesos internos de la SDMujer, particularmente en lo que respecta a la gestión de las PQRS relacionadas con las casas refugio. Al asignar la responsabilidad de la respuesta a las quejas directamente a la Coordinadora Técnica de la Casa Refugio, que es parte del mismo servicio que está siendo evaluado, se corre el riesgo de una falta de imparcialidad en la evaluación y resolución de los casos. Esto no cumple con el principio de independencia y objetividad que debe regir el manejo de quejas, tal como lo establece la ley.

Por otro lado, la ausencia de una política o mecanismo efectivo para implementar

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **169** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

acciones de mejora continua, cuando se reciben quejas sobre el trato inadecuado del personal refleja una deficiencia en el seguimiento, evaluación y control a la gestión de la SDMujer frente a la calidad del servicio de los operadores de las Casas Refugio. La SDMujer no ha establecido medidas claras para corregir posibles deficiencias en la atención por parte del personal del operador, lo que puede deberse a una falta de protocolos adecuados de seguimiento y capacitación.

La falta de imparcialidad en el manejo de las quejas genera desconfianza en las usuarias hacia el sistema de atención, al considerar que las respuestas a sus quejas no serán objetivas ni imparciales. Esto revictimiza a las acogidas, quienes ya se encuentran en una situación vulnerable y, por lo tanto, necesitan sentir que sus denuncias serán tratadas con la máxima seriedad y objetividad.

Por otro lado, la falta de acciones de mejora en respuesta a los informes de trato inadecuado por parte del personal con el que interactúan, podría perpetuar una atmósfera de desprotección para las mujeres acogidas y sus núcleos familiares, afectando la calidad del servicio y el ambiente de confianza que debe prevalecer en las Casas Refugio. Esto llevar a que las mujeres no se sientan seguras ni respaldadas en estos espacios, lo que afecta la efectividad de esta estrategia y aumentar el riesgo de revictimización o de nuevos traumas para las usuarias.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

El **derecho de petición** se engloba dentro del marco constitucional como una

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **170** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

disposición fundamental, que su base dentro de la **Carta Magna de 1991** se encuentra posicionada en su **Art 23 superior**, y su margen de quién puede hacer uso de dicha potestad, no se encuentra limitada a los niños, niñas y adolescentes, por lo que cualquier persona está facultada con o sin apoderado a presentar **solicitudes o peticiones respetuosas, en interés general y particular**, ya sea a personas naturales o jurídicas, entidades o autoridades de naturaleza pública o privada; muy importante la expresión que resalta el respeto dentro de cualquier requerimiento, para que así mismo toda respuesta que se emita o expida, lleve la misma dinámica cordial y prudente; así, este derecho fundamental, se cita dentro de la norma de normas de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” (Art 23)

La Ley Estatutaria que regula el Art 23 superior, en lo concerniente al derecho fundamental de petición, es la 1755 de 2015, su prelación sobre otras fuentes del derecho se basa en su carácter constitucional de aplicación inmediata, lo que quiere decir que para garantizar su amparo en caso de una vulneración contra el mismo, no se requiere de agotar otras instancias o recursos para que un Juez de la República o bien denominado Juez Constitucional, resuelva el ordenar su protección de manera expedita (10 días), posterior a la radicación de una acción de Tutela. La Carta Magna de 1991 en su artículo 85, nos indica de manera muy concreta, qué artículos de su contenido

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **171** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

superior, son de aplicación inmediata así: *“Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.”*

Con base en lo anterior, es crucial indicar que para el caso sub examine, las respuestas que se derivan de peticiones realizadas por las mujeres acogidas, deben de contener una argumentación y/o explicación de fondo, contrario sensu, no se estaría frente a la constitución de un hecho superado por la sola razón de contestar de manera positiva o negativa, lo que quiere decir, que existe una vulneración a un derecho fundamental; la fundamentación, justificación y motivación detallada son tres requisitos obligatorios para dar respuesta a las PQRS que radican las mujeres acogidas en las Casas Refugio.

En sentencia T-051 de 2023 de la Corte Constitucional se hace una referencia frente al contenido que debe de tener toda respuesta hacia un derecho de petición así:

“(ii) Contenido de la respuesta. Se ha establecido que debe ser: a) clara: que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta; b) de fondo: que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; c) suficiente: porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; d) efectiva, si soluciona el caso que se plantea; y e) congruente: si



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

existe coherencia entre lo respondido y lo pedido.”

Frente a lo expuesto anteriormente se determina que la respuesta de la SDMujer frente a las deficiencias señaladas en la Guía de PQRS de la estrategia Casas Refugio y en las acciones correctivas es insuficiente, especialmente al no armonizar plenamente su enfoque con los lineamientos normativos nacionales que rigen la gestión de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS).

En Colombia, la Ley 1755 de 2015, que regula el Derecho de Petición, establece criterios claros de oportunidad, eficacia y exhaustividad para responder a las solicitudes de los ciudadanos. Estos principios, que son vinculantes para todas las entidades públicas, exigen que las respuestas no solo sean completas y claras, sino que solucionen de fondo las inquietudes o inconformidades planteadas.

La SDMujer argumenta haber brindado respuestas técnicas detalladas a las PQRS radicadas por las mujeres acogidas; sin embargo, el análisis de los casos refleja que dichas respuestas no resuelven de manera efectiva las problemáticas planteadas, como los tratos inadecuados por parte del personal o la presunta revictimización en la atención. Estas omisiones constituyen una posible vulneración de los derechos fundamentales de las usuarias y del mandato legal que obliga a las entidades a garantizar respuestas que restauren la confianza en el sistema de atención.

Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-213 de 2018 y T-519 de 2019) ha enfatizado que el derecho de petición, particularmente en contextos de

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **173** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

atención a poblaciones vulnerables, debe ser resuelto con enfoque diferencial, priorizando la satisfacción de derechos fundamentales. En este caso, las PQRS relacionadas con la revictimización y la atención inapropiada en las Casas Refugio debieron abordarse desde una perspectiva de género, reconociendo el impacto de estas situaciones en la seguridad y dignidad de las mujeres acogidas.

Se señala también que la falta de acciones correctivas efectivas y oportunas, tal como lo evidencian los casos analizados, refleja una desconexión entre la normativa interna de la estrategia y los estándares nacionales de gestión de PQRS, los cuales se articulan con los principios de eficiencia y transparencia establecidos en la Ley 1755 de 2015, y con la misión de las Casas Refugio definida en el Acuerdo 631 de 2015, que prioriza la protección y el respeto por la dignidad de las mujeres.

Esta insuficiencia en la resolución de estas PQRs y las falencias en las medidas de prevención concretas, para eliminar el riesgo de revictimización, contravienen el mandato constitucional de la administración pública como titular de obligaciones bajo los principios de igualdad, justicia y protección de los derechos humanos. Por lo anterior se mantiene la observación y esta se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

7.2.3 Contrato de Prestación de Servicios No. 960 de 2023 – Transporte
Cuadro 4. Ficha técnica CPS 960 de 2023

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **174** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Entidad Contratante	Secretaría Distrital de la Mujer
Link de orden de compra TVEC - CCE	https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/111011
Orden de compra	No. 111011-2023 emitida, en virtud del acuerdo marco de precios CCE-144-2023
CDP	Proyecto 7734 Fortalecimiento a la implementación del Sistema Distrital de Protección integral a las mujeres víctimas de violencias - SOFIA en Bogotá CDP No. 1226 por valor de \$ 477.859.750 CRP No. 1226 por valor de \$ 477.859.750 CDP No. 906 por valor de \$119.838.591 CRP No. 771 por valor de \$119.838.591
Objeto de la orden de compra	Contratar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial de acuerdo con las necesidades de la Secretaría Distrital de la Mujer para el cumplimiento de su misión y desarrollo de sus funciones
Valor de la orden de compra	Valor final \$597.698.341
Fecha acta de inicio	08/06/2023
Plazo final de ejecución	20/06/2023 – 19/06/2024
Modificaciones de la orden de compra	Modificación del 14/02/2024, prorroga hasta el 07/03/2024 Modificación del 22/02/2024, prorroga hasta el 19/06/2024 y adición por valor de \$119.838.591
Supervisión	Dirección Eliminación de la Violencia contra la Mujer
Estado actual de la orden de compra	Terminada

Fuente: Documentos allegados mediante carpeta Drive por parte de SDMujer.
Elaboró: Equipo Auditor ante la SDMujer AEF Cod. 35

*7.2.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de supervisión durante la etapa de ejecución de la orden de compra 111011 de 2023
Contrato de Prestación de Servicios No. 960 de 2023 - Transporte*

La Secretaría Distrital de la Mujer emitió la orden de compra número 111011-2023, a través del acuerdo marco de precios CCE-144-2023 y celebró contrato número

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 175 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

960 de 2023, para la adquisición del servicio de transporte terrestre automotor especial de pasajeros.

Durante la revisión de la ejecución de la orden de compra, específicamente de los recursos con cargo al proyecto de inversión 7734 – Fortalecimiento a la implementación del Sistema Distrital de Protección integral a las mujeres víctimas de violencias - SOFIA en Bogotá, el equipo de auditoría observó lo siguiente:

1. Los informes de supervisión no incluyeron la información, ni los documentos de los conductores y vehículos, con los que la entidad recibió el servicio; por lo que fueron solicitados mediante comunicación radicado 2-2024-24051 del 14 de noviembre de 2024.

En respuesta, el sujeto de control mediante comunicación radicado 1-2024-022195 del 18 de noviembre de 2024, aportó la información de 9 vehículos y de 9 conductores.

No obstante, en los archivos de seguimiento de la ejecución, aportados por la entidad en el mismo oficio, se observó el número de 166 conductores y de 149 vehículos que prestaron el servicio; número que difiere de la cantidad de documentos aportados por la entidad.

En los documentos de los vehículos aportados se encontró que 2 de ellos no cumplen con el cilindraje exigido para la prestación del servicio y 8 de ellos no están



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

afiliados a las empresas que constituyen la unión temporal contratista.

2. Los informes mensuales de supervisión correspondientes a los períodos comprendidos entre el 20 de enero de 2024 al 19 de junio de 2024 no fueron publicados en la Tienda virtual del estado colombiano, a través de la orden de compra 111011 de 2023.

Al ser solicitados mediante el oficio citado, fueron aportados a excepción del correspondiente al último periodo de ejecución del contrato, es decir, el del periodo 20 de mayo de 2024 – 19 de junio de 2024.

3. Dificultad para calcular los valores pagados, del servicio prestado por horas, así como para identificar cuáles fueron los vehículos que prestaron el servicio mensual y cómo se calculó el valor de pago de estos para el periodo 20 de febrero de 2024 al 19 de marzo de 2024.

Para este efecto, el equipo de auditoría requirió a la supervisión el archivo con el cual realizó el seguimiento. De los doce archivos esperados, fueron aportados diez archivos en formato Excel. No fueron aportados los correspondientes a los periodos 20 de noviembre de 2023 al 19 de diciembre de 2023 y 20 de mayo de 2024 al 19 de junio de 2024.

En los aportados, se evidenció que contienen la misma información de los informes mensuales de supervisión conocidos y que se tenían en archivo pdf.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **177** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo que se confirma lo observado, es decir, que la información allí contenida es insuficiente para realizar el cálculo del número de horas de prestación del servicio, en los casos aplicables; así como para identificar cuáles fueron los vehículos específicos que prestaron el servicio mensual. Se precisa que la entidad solo señaló las características técnicas de cada vehículo en los informes de los periodos 20 de febrero de 2024 al 19 de abril de 2024.

Tampoco fue posible determinar cómo se calculó el pago del servicio denominado Días “zona urbana”, para el periodo 20 de febrero de 2024 al 19 de marzo de 2024. Ni determinar con certeza el valor pagado, en tanto difiere del realizado en los meses anteriores y del posterior.

Por último y como se indicó, aunque el archivo en formato Excel, del periodo 20 de abril de 2024 al 19 de mayo de 2024, no fue aportado; la revisión de este, a través del informe mensual de supervisión aportado en archivo pdf., no da cuenta de la información sobre el valor ejecutado, en forma general ni específica para el proyecto 7734.

4. Finalmente, al observar que el plazo de ejecución del contrato terminó el 19 de junio de 2024; no obstante, a la fecha, pasados cinco meses, no ha sido liquidado, se solicitó el informe final de supervisión y el acta de liquidación de la orden de compra.

En respuesta, el sujeto de control señaló:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **178** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En lo relativo al Pago No. 12 del Contrato 960 de 2023, se informa al equipo auditor, que a la fecha no se ha surtido el correspondiente trámite de pago, en razón de lo cual no resulta posible hacer entrega de la documentación solicitada.

Al respecto, es de precisar que desde la supervisión se han realizado las gestiones necesarias con el fin de efectuar el último trámite de pago de la Orden de Compra No 111011-2023- Contrato 960-2023, entre las cuales se tiene el requerimiento realizado por la supervisora mediante Orfeo No. 1-2024-020562 del 23 de octubre de 2024, mediante el cual se solicita la completitud de los documentos soporte para efectuar el pago referido. En este mismo sentido, se realizó seguimiento telefónico al proveedor, logrando recibir respuesta el día 12 de noviembre de los corrientes, obteniendo como resultado de estas gestiones que a la fecha nos encontremos en el proceso de validación de los documentos, con el objetivo de finalizar el informe correspondiente al periodo 20 de mayo de 2024 al 19 de junio de 2024, así como el correspondiente Informe Final.

En este sentido, una vez finalizado dicho proceso, la Entidad en el marco de sus competencias procederá con el respectivo trámite de liquidación.

Las situaciones observadas contrarían a lo dispuesto en:

El contrato número 960 de 2023 señala entre las obligaciones generales, numeral 6.1, el cumplimiento de las obligaciones detalladas en el acuerdo marco.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Y en las obligaciones específicas aplicables al contratista, el numeral 6.2, señala “Las contenidas en la cláusula sexta de la minuta del Acuerdo Marco, puesto a disposición de las entidades por la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente”.

El Acuerdo marco de precios de transporte terrestre especial de pasajeros II, número CCE-144-2023, documento que establece las condiciones para la contratación del servicio; las condiciones bajo las cuales las entidades compradoras se vinculan a éste y adquieren el servicio, así como las condiciones de pago; señala en los numerales seguidamente enunciados:

5. Obligaciones de la Entidad Compradora:

5.20 Antes de colocar la orden de compra, la entidad compradora deberá revisar la documentación que le permita verificar (i) la Capacidad Transportadora del proveedor para la ejecución de esa orden de compra en particular, conforme a su necesidad, (ii) los documentos de los vehículos con los que el proveedor efectivamente prestará el servicio de Transporte Terrestre Automotor Especial de Pasajeros y (iii) los documentos requeridos para el cumplimiento efectivo de las condiciones especificadas en los anexos 2 y 3. (...).

5.43 Adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de aceptar la solicitud de cotización. (...).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

5.51 Finalizar y liquidar la Orden de Compra en la Tienda Virtual del Estado Colombiano una vez culmine la ejecución y pago de esta, y liberación de recursos si es procedente.

5.53 Exigir al proveedor paz y salvo de todas las multas y sanciones derivadas de la prestación del servicio por faltas al Código Nacional de Tránsito durante la ejecución de la orden de compra.

5.55 Verificar para cada orden de compra la suscripción de los convenios de colaboración empresarial y el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.6.3.4 del Decreto 1079 de 2015.

6. Obligaciones de los Proveedores:

6.2 Obligaciones específicas de los Proveedores del Acuerdo Marco de Precios en la operación secundaria.

6.2.18 Cumplir con todas las especificaciones técnicas descritas en el Anexo 2 y 3 de los documentos del presente proceso de selección. Anexo 2 “Especificaciones técnicas mínimas para los vehículos”. Anexo 3 La responsabilidad del supervisor de la orden de compra en la revisión de aspectos atinentes a los conductores.

10 Facturación y Pago



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El Proveedor debe publicar una copia de la factura en la Tienda Virtual del Estado Colombiano dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la fecha de aprobación por parte de la Entidad Compradora.

Las Entidades Compradoras deben aprobar o rechazar la factura dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su presentación. Una vez aprobadas, las Entidades Compradoras deben pagar las facturas dentro de los treinta (30) días calendario siguientes. Si al realizar la verificación completa de una factura se establece que esta no cumple con la totalidad de los requisitos, la Entidad Compradora solicitará las correcciones al Proveedor dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al rechazo; el término de treinta (30) días calendario empezará a contar a partir de la aprobación de la nueva factura.

Lo dispuesto en el Manual de contratación y supervisión de la entidad, numeral 3.2 sobre el término para la liquidación del contrato. Cuatro meses (4) siguientes a la terminación normal del contrato, para la liquidación bilateral.

Lo dispuesto en el Capítulo 4 del Manual de contratación y supervisión, código GC-MC-01, versión 7, en lo relacionado con las actividades y gestiones que debe adelantar la supervisión, así:

Numeral 4.3.4. Técnicas

- a. *Verificar que cada uno de los procesos técnicos a cargo del contratista se*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

adelanten de conformidad con las especificaciones señaladas en los estudios previos, pliegos de condiciones, Anexo Técnico, oferta, los planos, estudios y diseños, cronogramas y presupuesto, entre otros.

Así como lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así:

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.
(...).*

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Y, en consecuencia, presuntamente incumple lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, de la Ley 952 de 2019:

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

La falta de verificación del cumplimiento de las especificaciones y/o condiciones técnicas de los 149 vehículos y de los 166 conductores, exigidas en el acuerdo marco de precios y sus anexos 2 y 3, generó el recibo a satisfacción del servicio, desconociendo si cada uno de los vehículos cumplían o no los requisitos técnicos exigidos en el proceso de contratación, así como si las condiciones ocupacionales de los conductores que prestaron el servicio eran o no aptas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La falta de publicación de los informes mensuales de supervisión de la orden de compra, en la Tienda virtual del estado colombiano, dificulta la labor de vigilancia de los recursos ejecutados por parte de los ciudadanos y de los organismos de control y exige esfuerzos adicionales a los funcionarios al tener que proveerlos cada vez que le son exigidos.

La falta de información completa y clara y específica que dé cuenta del cálculo de los valores reconocidos y pagados por la prestación del servicio, entorpece la labor de vigilancia y control por parte de ciudadanos y autoridades competentes y empaña la labor desarrollada por la supervisión del contrato.

Este contrato será objeto de revisión en próximas auditorías, para constatar el periodo que no ha sido pagado y la liquidación del mismo, respecto del proyecto de inversión 7734.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Atendiendo a los hechos expuestos en la observación, el sujeto de control mediante oficio radicado No. 1-2024-023281 del 04 de diciembre de 2024, dio respuesta de cada uno, así:

Punto primero:

El reproche versa sobre el hecho de que la supervisión no da cuenta de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

información de los vehículos y conductores con los que recibió la prestación del servicio a satisfacción, en tanto los informes de supervisión evidencian la prestación del servicio con 149 vehículos y 166 conductores.

Pero además advierte que, requeridos los documentos de aquellos, por el equipo de auditoría; el sujeto de control solo aporta los documentos de 9 conductores y de 9 vehículos. Estos últimos evidenciaron que 2 de ellos no cumplen con el cilindraje exigido en la orden de compra y 8 de ellos no están afiliados a las empresas que constituyen la unión temporal contratista.

Sobre la diferencia del número de conductores y del número de vehículos con los que la entidad recibió la prestación del servicio frente a los aportados en el ejercicio de la labor de auditoría, el sujeto de control señaló:

“(...) el Acuerdo Marco de Transporte (...) permite la subcontratación de vehículos y conductores adicionales bajo responsabilidad del contratista, siempre y cuando estos cumplan con los estándares de calidad y seguridad establecidos en el mismo”.

E indica las razones de las diferencias numéricas identificadas:

“(...). En situaciones operativas específicas, como servicios por horas, picos de demanda o emergencias, se permite la utilización de vehículos y conductores adicionales que cumplen con las condiciones establecidas en el acuerdo, aunque



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

su incorporación puede no estar documentada en los informes presentados a la supervisión tal y como se exige para los vehículos y conductores fijos y/o constantes, por cuanto es responsabilidad del Contratista garantizar que estos vehículos y conductores cumplan con lo establecido en el Acuerdo Marco, sin que ello implique exigencia por parte de la Entidad de los documentos requeridos para el pago de los vehículos fijos” (Subrayado fuera de texto).

Atendiendo a lo anterior, es preciso indicar que la respuesta recibida no atiende a la observación elevada, toda vez que el servicio adquirido para el proyecto No. 7734, no corresponde solamente a vehículos y conductores fijos y/o constantes, sino que también adquirió el servicio prestado por horas, por lo que correspondía a la supervisión verificar las condiciones técnicas de los vehículos que prestaron el servicio por horas y no solamente de aquellos que prestaron el servicio por días.

Sobre el hecho de que, en la información aportada se encontró que, de 9 vehículos, 2 de ellos no cumplen con el cilindraje exigido en la orden de compra y 8 de ellos no están afiliados a las empresas que constituyen la unión temporal contratista, el sujeto de control indicó:

“(…) con respecto al cilindraje mínimo exigido para la prestación del servicio se señala que, debido a la rotación de los apoyos a la supervisión, a las limitaciones operativas propias del contrato, los cuales presentan desafíos logísticos, especialmente con la alta demanda y flexibilidad de la operación, como lo es el caso de los servicios diarios solicitados, en estos dos casos puntuales la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

verificación inicial se realizó sin validar el cilindraje mínimo exigido”.

“En cuanto a los ocho vehículos que nos manifiestan que no están afiliados a las empresas que integran la Unión Temporal contratista, es de aclarar que el Acuerdo Marco de Transporte que respalda la Orden de Compra 110111 de 2023/ Contrato 960 de 2023, establece que los contratistas tienen la facultad de subcontratar vehículos para la óptima prestación del servicio (entendidos estos como vehículos adicionales). Bajo este entendido no existe disposición que señale la obligatoriedad que los vehículos estén formalmente afiliados a las empresas, y para el caso, las que conforman la unión temporal, aclarando que este factor no afecta los servicios prestados”.

Frente al primer inciso, se encontró que dos vehículos tenían un cilindraje 1333 CC.

Ahora bien, atendiendo a la respuesta íntegra del sujeto de control y al hecho de que, de 149 vehículos solo verificó las condiciones técnicas exigidas en la orden de compra, de 9 de ellos, la justificación señalada no corresponde a los hechos observados, en tanto no presentaba un desafío para la supervisión la verificación del cilindraje mínimo exigido de “9 vehículos” y menos al hecho, de que el cilindraje no variaba entre un carro y otro, ni entre un servicio y otro, todos para el proyecto 7734 fueron solicitados con la misma exigencia, es decir, con un cilindraje de 1549CC – 1849 CC.

En lo correspondiente al segundo inciso, referente a los 8 vehículos no afiliados a



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

las empresas que integran la Unión Temporal contratista, con los que fue recibido el servicio a satisfacción, es preciso señalar como se indicó en la observación que antecede que, el Acuerdo marco de precios número CCE-144-2023, en las Obligaciones de la Entidad Compradora, específicamente la número 5.55, exige *“Verificar para cada orden de compra la suscripción de los convenios de colaboración empresarial y el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.6.3.4 del Decreto 1079 de 2015”*.

En los documentos de los vehículos aportados por la entidad, durante el ejercicio auditor, el sujeto de control no da cuenta de la verificación, no menciona, ni aporta los convenios de colaboración empresarial dispuestos en el Decreto 1079 de 2015, para el fortalecimiento de la capacidad operativa de las empresas de servicio público. Ni siquiera los correspondientes a los 8 vehículos de los 9 soportados.

Punto segundo:

Sobre la falta de publicación de los informes mensuales de supervisión correspondientes a los períodos comprendidos entre el 20 de enero de 2024 al 19 de junio de 2024, el sujeto de control indicó: *“(…) con respecto a la publicación de los informes mensuales en la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC, se precisa que los mismos, se encuentran publicados en la misma”*.

Atendiendo a la afirmación del sujeto de control, el equipo de auditoría confirma la observación, en tanto a la fecha 05 de diciembre de 2024, aún no han sido

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **189** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

publicados, tal como se evidencia en el link de la orden de compra

<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/111011>

En lo relacionado con la no entrega al equipo de auditoría, del informe de supervisión del último periodo de ejecución de la orden de compra, es decir, el correspondiente al periodo 20 de mayo de 2024 al 19 de junio de 2024, el sujeto de control expone las razones del retraso en la consolidación de éste, pero no lo aporta al ejercicio auditor.

Es preciso indicar, que el retraso de la consolidación del informe, del último periodo de ejecución de la orden de compra, supera el término de 5 meses, atribuidos por el sujeto de control a las “(...) *demoras presentadas por parte del proveedor, en la entrega completa de información necesaria para efectos de realizar el pago con el lleno de requisitos*”. Este informe solo fue aportado hasta el día 04 de diciembre de 2024, para dar respuesta a la observación del informe preliminar de este organismo de control. Fecha extemporánea al considerar terminado el tiempo de ejecución de la auditoría; por lo que se reitera lo dicho en la observación, que este contrato será objeto de revisión en próximas auditorías.

Punto tercero:

Sobre la insuficiencia de la información que dé certeza del número de horas de servicio periódico recibido; así como del cálculo del pago del servicio denominado Día

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **190** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“zona urbana”, para el periodo 20 de febrero de 2024 al 19 de marzo de 2024, el sujeto de control señaló:

“(…) los pagos efectuados se validaron y por ende se realizaron de acuerdo a los servicios efectivamente prestados y conciliados con el contratista; de conformidad con lo ofertado por el proveedor. Soportes que obran en cada uno de los pagos realizados por la Entidad y avalados por la Supervisión. Estos soportes representan la información con la que la entidad cuenta actualmente, ya que constituyen la base documental utilizada para la validación de los servicios y el cálculo de los pagos efectuados en su oportunidad, los cuales reflejan el seguimiento realizado por la supervisión”.

La respuesta recibida por el sujeto de control no atiende a la observación elevada, toda vez que los registros evidenciados en los informes de supervisión, no identifican los períodos de las horas de servicio prestadas ni identifica cuáles fueron los vehículos específicos que las prestaron.

Tampoco permiten percibir el servicio prestado, ni comprender el cálculo del valor correspondiente a los Días “zona urbana” reconocido y pagado según el informe de supervisión del período 20 de febrero de 2024 al 19 de marzo de 2024.

Y los archivos de seguimiento de supervisión, requeridos para el efecto por el equipo de auditoría y aportados en formato Excel por el sujeto de control, tampoco facilitan la labor observada.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **191** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Punto cuarto:

Finalmente, sobre la falta de liquidación de la orden de compra, habiendo transcurrido más de 5 meses de haber finalizado el plazo de ejecución, el sujeto de control reiteró lo señalado al equipo de auditoría, en el oficio radicado No. 1-2024-022195 del 18 de noviembre de 2024, es decir que, se encontraba pendiente de que el proveedor del servicio diera respuesta a solicitud No. 1-2024-020562 del 23 de octubre de 2024, en la que le fue solicitada “(...) la completitud de los documentos soporte para efectuar el pago referido”.

La lectura de la solicitud No. 1-2024-020562 del 23 de octubre de 2024, realizada por el sujeto de control al proveedor del servicio, evidencia el requerimiento del soporte de documentos técnicos de los vehículos, de documentos de los conductores y sobre la capacidad transportadora.

La demora en el requerimiento de los documentos soporte para efectuar el pago realizados por el sujeto de control al proveedor y la demora en la entrega de estos por parte del último; inobservan lo dispuesto en el numeral 10. del acuerdo marco de precios número CCE-144-2023, toda vez que este indica que, si la factura de cobro del servicio es rechazada por la entidad compradora, *ésta “(...) solicitará las correcciones al Proveedor dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al rechazo (...)” y “(...) el término de treinta (30) días calendario (...)”, para el pago de la factura, “(...) empezará a contar a partir de la aprobación de la nueva factura”.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Las demoras descritas han dado lugar a la tardanza estimada en meses, para el pago de la última factura de cobro, así como para la liquidación de la orden de compra y, en consecuencia, para la definición de si procede o no la liberación de saldos.

Lo expuesto permite validar la observación en los cuatros casos señalados, en tanto se evidenció la inobservancia del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los numerales 6.1 y 6.2 del contrato número 960 de 2023; de las obligaciones contraídas en los numerales 5.20 (ii) y (iii), 5.43, 5.53, 5.55, 6.2.18 y 10 del acuerdo marco de precios de transporte terrestre especial de pasajeros II, número CCE-144-2023, bajo el que fue emitida la orden de compra número 111011 de 2023; del artículo 2.2.1.6.3.4 del Decreto 1079 de 2015.

Así como de lo dispuesto en los numerales 3.2 y 4.3.4 del Manual de contratación y supervisión de la Secretaría Distrital de la Mujer y de lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Y de la presunción de incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Por lo anterior, se configura el Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de supervisión durante la etapa de ejecución de la orden de compra 111011 de 2023 Contrato de Prestación de Servicios No. 960 de 2023 - Transporte, el cual deber ser incorporado en el Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del plan de mejoramiento de la SDMujer, se realizó conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria 036 del 28 de diciembre de 2023 vigente, expedida por la Contraloría de Bogotá D.C. En la revisión se determinó que la SDMujer al 24 de octubre de 2024 módulo de consulta SIVICOF, tiene 9 hallazgos formulados por el ente de control y 12 acciones de mejora implementadas, las que constituyen el universo de las acciones abiertas vencidas a evaluar.

7.3.1 Resultados del Plan de Mejoramiento

La evaluación se realizó para determinar si las acciones implementadas por el sujeto de vigilancia y control fiscal, fueron efectivas y contribuyeron al mejoramiento continuo de la gestión y al adecuado uso de los recursos públicos por parte de la SDMujer. Por ello, para la presente auditoría se evaluaron todas las acciones vencidas relacionadas con las Casas Refugio a corte del 24 de octubre del 2024.

Como resultado de la verificación de las acciones adelantadas por SDMujer y a efectos de establecer su cumplimiento (EFICACIA), así como la (EFECTIVIDAD) que determina el nivel de mitigación de la causa raíz que originó el hallazgo, se estableció diez (10) acciones cumplidas efectivas y dos (2) cumplidas inefectivas para lo que se formularon nuevas observaciones en los factores correspondientes como se indica en el siguiente cuadro de evaluación:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Tabla 1. Evaluación Plan de Mejoramiento a las acciones vencidas con corte a 24 de octubre de 2024

<i>Vigencia de la auditoría a o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.13	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad de la (casa de refugio integral Amaru) contrato 748, (casa de refugio integral rosa Elvira Cely) contrato 751, (casa refugio integral Policarpa) contrato 621 y (casa refugio integral esmeralda) contrato 623, de la vigencia 2021.	1	Se revisaron los documentos enviados por la SDMujer y se evidencia que la acción ejecutada no mitiga la raíz del hallazgo ya que en la visita administrativa No. 1 que se realizó en la casa refugio intermedia el día 07-11-2023 se observa que el baño para personas en condición de discapacidad no cumple las especificaciones del anexo técnico	100%	30%	Cumplida inefectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 195 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.14	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falta de supervisión en el cumplimiento de las obligaciones específicas a) y h) del contrato 362 de 2022 y del contrato 417 de 2023 numerales 1) y 2)	1	Se revisaron los documentos enviados por la SDMujer y se evidencia que la acción ejecutada no mitiga la raíz del hallazgo ya que en la visita administrativa No. 1 que se realizó en la casa refugio intermedia el día 07-11-2023 se observa que en la cocina el pollo está almacenado junto a la carne por ello se sigue incumpliendo las normas de higiene en el almacenamiento de alimentos	100%	30%	Cumplida inefectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 196 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por violación del principio de publicidad y transparencia en los contratos 351, 312, 842, 362, 562, 363, 597, 648, 212 y 183 de 2022 y 242, 748 de 2021	1	Se revisaron los documentos enviados por la SDMujer y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 197 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por violación del principio de publicidad y transparencia en los contratos 351, 312, 842, 362, 562, 363, 597, 648, 212 y 183 de 2022 y 242, 748 de 2021	2	Se revisaron los documentos enviados por la SDMujer y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **198** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.4	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplir con lo estipulado en el pliego de condiciones “estrategias de herramientas digitales” del contrato 623 de 2021.	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **199** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.5	Hallazgo administrativo con presunta indecencia disciplinaria por no cumplir lo estipulado en el anexo técnico "acuerdo 631 de 2015 párrafo 2" en el contrato 623-2021 (casa refugio esmeralda), contrato 621-2021 (casa refugio Policarpo), contrato 751-2021 (casa refugio rosa Elvira), contrato 748-2021 (casa refugio Amaru)	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **200** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.6	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por modificación a través del otrosí 2 del contrato 920 de 2022, (adición y prórroga), invocando situaciones que no corresponden a hechos sobrevinientes y no previstos al momento de su celebración y actuar sin la debida diligencia en el desarrollo de un nuevo proceso contractual.	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **201** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.6	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por modificación a través del otrosí 2 del contrato 920 de 2022, (adición y prórroga), invocando situaciones que no corresponden a hechos sobrevinientes y no previstos al momento de su celebración y actuar sin la debida diligencia en el desarrollo de un nuevo proceso contractual.	2	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **202** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.7	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por trasgresión de los numerales 3 y 17 de la obligación general 6.2, así como el numeral 8 de confidencialidad del contrato 920 de 2022, al publicar en la plataforma Secop II información confidencial contenida en el informe final.	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **203** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<i>Vigencia de la auditoría o visita</i>	<i>Código auditoría según PAD de la vigencia</i>	<i>Proceso</i>	<i>No. Hallazgo</i>	<i>Descripción hallazgo</i>	<i>Código acción</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Evaluación del auditor</i>	<i>Fecha de seguimiento</i>
2023	31	Gestión contractual	3.2.8	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de actualización de las pólizas durante la etapa de liquidación del contrato 920 de 2022.	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024
2023	31	Gestión contractual	3.2.8	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de actualización de las pólizas durante la etapa de liquidación del contrato 920 de 2022.	2	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **204** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Vigencia de la auditoría o visita	Código auditoría según PAD de la vigencia	Proceso	No. Hallazgo	Descripción hallazgo	Código acción	Evaluación del auditor	Eficacia	Efectividad	Evaluación del auditor	Fecha de seguimiento
2023	31	Gestión contractual	3.2.9	Hallazgo administrativo por incumplimiento de la resolución 431 de 2021 en el artículo 2 numeral 2, formato con el código co-fo-16 informes del contratista, en los contratos 920 de 2022 y 621 de 2021.	1	El ente auditor verifico los documentos y se evidencia que la acción ejecutada mitiga el origen del hallazgo por ello se califica como cumplida efectiva	100%	90%	Cumplida efectiva	25/10/2024 al 27/11/2024

Fuente: Reporte SIVICOF “Información detallada acciones vencidas” del plan de mejoramiento SDMujer

“Descripción imagen: la imagen arriba señalada muestra el análisis y resultado evaluación auditora de las 12 acciones con corte a 24 de octubre de 2024, con su eficacia y efectividad”

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 205 de 215



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Según el resultado del Plan de Mejoramiento y basados en el cumplimiento de la Resolución Reglamentaria No 036 del 28 de diciembre de 2023, en el capítulo quinto, artículo décimo tercero se procede a formular las siguientes observaciones:

7.3.1.1 Hallazgo administrativo por la ineffectividad de las acciones formuladas para el hallazgo 3.2.13 de la Auditoría de Regularidad Código 31 de la Vigencia 2021-2022 - PAD 2023, dentro del proceso gestión contractual

Contextualizando el hallazgo 3.2.13, “*Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad de la (casa de refugio integral Amaru) contrato 748, (Casa de Refugio Integral Rosa Elvira Cely) contrato 751, (Casa Refugio Integral Policarpa) contrato 621 y (Casa Refugio Integral Esmeralda) contrato 623, de la vigencia 2021*”. Esto se debe a la falta de conocimiento de requisitos y procedimientos, así como debilidades de control y mecanismos de monitoreo establecidas normas y en el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer.

En pro del mejoramiento a la gestión, la SDMujer para el año 2023 formuló una (1) acción “*Establecer al interior de la Devaj un filtro de revisión de las actas e informes de visitas a las Casas Refugio para la verificación de los requerimientos que deben elevarse a los proveedores de los contratos de la estrategia en Casas Refugio*”. Con relación a las acciones mencionadas anteriormente, se verificó la implementación y ejecución de las mismas, denotando que los soportes suministrados a este organismo de control como verificación del cumplimiento de las acciones; todas ellas se ejecutaron, sin embargo, para la presente auditoría se observa que continúa presentándose el mismo hallazgo, como se identificó en la visita a la Casa Refugio

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **206** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Intermedia el día 7 de noviembre de 2024 Acta de visita No. 01 donde se evidenció el incumplimiento de las especificaciones físicas y normas de accesibilidad del baño para las personas en condición de discapacidad ya que no cumplen con las dimensiones y condiciones de uso como lo especifica el anexo técnico y la normatividad vigente.

Por lo tanto, las acciones tomadas por la SDMujer no mitigaron el origen del hallazgo; constituyéndose en un hecho reiterativo, al incumplimiento en las obligaciones específicas del contrato de supervisión. Estas omisiones afectan directamente la calidad de la supervisión técnica, la identificación de riesgos, la implementación de correctivos y la documentación adecuada de los hallazgos. Esto tiene un impacto negativo en la accesibilidad y el cumplimiento de las condiciones mínimas exigidas en el contrato. La Casa Refugio incumple varias normativas colombianas al no contar con un baño accesible que cumpla con las especificaciones técnicas requeridas. Entre las principales normas violadas se encuentran: *Norma Técnica Colombiana (NTC) 5017*, Decreto 1538 de 2005, Ley 361 de 1997, entre otras.

Así dando cumplimiento de la Resolución Reglamentaría No. 036 del 28 de diciembre de 2023, en el capítulo quinto, artículo décimo tercero ítem se califica como *“Cumplida Inefectiva, cuando la acción implementada es ejecutada en el 100%, calificada con una eficacia del 100% pero la situación detectada no es corregida, es decir persiste la causa que originó el hallazgo, por lo cual la calificación de la efectividad es menor al 75%, el auditor debe calificar las acciones como cumplida inefectiva y formular un nuevo hallazgo (...).”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Esta situación reiterativa ocurre principalmente porque hay deficiencias en varias áreas clave, principalmente en la supervisión, la capacitación, la gestión operativa y la articulación entre las partes responsables del contrato. La falta de un sistema de supervisión efectivo ha permitido la reiteración de fallas previamente identificadas, lo que evidencia un incumplimiento de las obligaciones contractuales y normativas, persistiendo en un riesgo funcional y procedimental. Por lo tanto, se presenta una observación administrativa.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

La SDMujer sostiene que las normas como la NTC 5017, el Decreto 1538 de 2005 y la Ley 361 de 1997 no aplican porque las Casas Refugio no son de acceso público. Sin embargo, este argumento es débil al considerar que el Acuerdo 631 de 2015 establece que estos espacios deben garantizar la accesibilidad integral a todas las personas acogidas, incluidas aquellas con movilidad reducida.

Adicionalmente, es importante precisar que la Ley 361 de 1997 es de carácter transversal y busca asegurar condiciones de accesibilidad para todas las personas con discapacidad, independientemente del carácter público o privado de los espacios. Negar la aplicabilidad de esta norma implica desconocer su propósito inclusivo.

Por otra parte, la falta de especificidad en el Anexo Técnico sobre dimensiones y características de los baños adaptados genera vacíos interpretativos, no obstante, esto no exonera a la SDMujer de garantizar condiciones funcionales mínimas para personas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

con discapacidad.

En este caso, se requiere un diseño inclusivo que cumpla con estándares reconocidos de accesibilidad. Es así que, la observación identifica deficiencias claras en las dimensiones del baño adaptado en la Casa Refugio Intermedia, lo cual sugiere que las adecuaciones realizadas no cumplen con los requisitos funcionales, como lo menciona el Acuerdo 631 de 2015 que establece que las Casas Refugio deben ser espacios seguros, accesibles y diseñados para promover la dignidad y la integridad de las personas acogidas.

La respuesta de la SDMujer no logra demostrar cómo las adecuaciones realizadas cumplen con estos objetivos fundamentales, dejando en evidencia una brecha entre las disposiciones normativas y su ejecución, adicionalmente trasgrede la atención integral, como lo menciona el acuerdo, el cual enfatiza que se debe garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y usar las instalaciones sin barreras arquitectónicas.

Es así, y una vez analizada la respuesta emitida por la SDMujer, no se aceptan los argumentos, ya que no se evidenció una justificación clara y concisa al momento de emitir dicha documentación. Teniendo en cuenta que las acciones implementadas por el sujeto de control no subsanan el origen del hallazgo inicial, se configura un nuevo hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **209** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7.3.1.2 *Hallazgo administrativo por la ineffectividad de las acciones formuladas para el hallazgo 3.2.14 de la Auditoría de Regularidad Código 31 de la vigencia 2021-2022 - PAD 2023, dentro del proceso gestión contractual*

Contextualizando el hallazgo 3.2.14, “*hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falta de supervisión en el cumplimiento de las obligaciones específicas a) y h) del contrato 362 de 2022 y del contrato 417 de 2023 numerales 1) y 2)*”. Esto se debe a la falta de conocimiento de requisitos y procedimientos en la manipulación de alimentos, así como, debilidades en los controles de los mecanismos de seguimiento y monitoreo establecidos en las precitadas normas y en el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer.

En pro del mejoramiento a la gestión, la SDMujer para el año 2023 formuló una (1) acción “*realizar una sensibilización trimestral a los proveedores de los contratos de la estrategia en casas refugio para mejorar la gestión de las condiciones de higiene de las cocinas de las casas refugio*”. Con relación a la acción mencionada anteriormente, se verificó la implementación y ejecución de la misma, denotando que los soportes suministrados a este organismo de control como verificación del cumplimiento de las acciones; todas ellas se ejecutaron, sin embargo, para la presente auditoría se observa que continúa presentándose el mismo hallazgo, como se identificó en la visita a la Casa Refugio Intermedia el día 7 de noviembre de 2024 Acta de visita No. 01 bajo el contrato No. 1020 de 2024, donde se evidenció que continúan las malas prácticas de almacenamiento ya que en la nevera estaban en el mismo compartimiento la carne y pollo generando riesgo de contaminación cruzada de alimentos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo tanto, las acciones tomadas por la SDMujer no mitigaron el origen del hallazgo; constituyéndose en un hecho reiterativo al incumplimiento en las obligaciones específicas del contrato de supervisión. Estas omisiones afectan directamente la calidad de la supervisión técnica, la identificación de riesgos, la implementación de correctivos y la documentación adecuada de los hallazgos.

De igual manera, estas malas prácticas pueden comprometer la salud de las personas acogidas en las casas ya que conlleva a bacterias patógenas como la salmonella, shigella, campylobacter escherichia coli y virus como la norovirus que causan vómito, náuseas, dolor abdominal, y diarrea. Frente a este hecho también se está transgrediendo la normatividad que regula la debida manipulación de los alimentos: la Resolución No. 2674 de 2013: *Artículo 6: Exige la separación de alimentos crudos, como carne y pollo, para prevenir la contaminación cruzada. Y el Artículo 28: “Establece condiciones específicas para el almacenamiento seguro en refrigeradores”.* El Código Sanitario Nacional (*Ley 9 de 1979*): *Artículos 576 y 577: y el Decreto 3075 de 1997: “artículo 15, entre otras.*

Así dando cumplimiento de la Resolución Reglamentaria No. 036 del 28 de diciembre de 2023, en el capítulo quinto, artículo décimo tercero ítem se califica como *“Cumplida Inefectiva, cuando la acción implementada es ejecutada en el 100%, calificada con una eficacia del 100% pero la situación detectada no es corregida, es decir persiste la causa que originó el hallazgo, por lo cual la calificación de la efectividad es menor al 75%, el auditor debe calificar las acciones como cumplida inefectiva y formular un nuevo hallazgo (...).”*

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **211** de **215**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Esta situación reiterativa ocurre principalmente porque hay deficiencias, en la supervisión, capacitación, gestión operativa y articulación entre las partes responsables del contrato. La falta de un sistema de supervisión efectivo ha permitido la reiteración de fallas previamente identificadas, lo que evidencia un incumplimiento grave de las obligaciones contractuales y normativas generando un riesgo funcional y procedimental. Por lo tanto, se presenta una observación administrativa.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

La SDMujer sostiene *“que la carne y el pollo almacenados en congelación no representan un riesgo de contaminación cruzada, ya que los alimentos estaban empacados individualmente y sin procesar”* (...). Sin embargo, este argumento tiene limitaciones significativas como lo es la contravención a la Resolución No. 2674 de 2013 en su Artículo 6º al establecer *“que los alimentos crudos no deben almacenarse conjuntamente para prevenir la contaminación cruzada, sin importar su estado (congelado, refrigerado o fresco)”*.

Este principio busca eliminar cualquier posible contacto físico entre productos crudos, considerando que el empaque no siempre garantiza una barrera perfecta. Igualmente, y según la OMS, la congelación reduce la actividad bacteriana, pero no elimina el riesgo de contaminación cruzada, especialmente cuando los alimentos comparten espacios físicos limitados en condiciones no óptimas. Es así que la auditoría independiente detectó carne y pollo almacenados en el mismo compartimiento, lo que constituye un incumplimiento directo de las disposiciones



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

normativas. Aunque los productos estuvieran congelados, el riesgo persiste, especialmente si los empaques sufren roturas o hay contacto indirecto a través de superficies contaminadas.

Por otro lado, la Secretaría indica que *“las visitas de supervisión no detectaron irregularidades en el manejo de alimentos, y que se realizan capacitaciones periódicas para fortalecer las buenas prácticas”* (...). No obstante, en la visita del ente auditor del a la Casa Refugio Intermedia en el mes noviembre de 2024, evidenció las mismas fallas reportadas previamente, lo que refleja una falta de rigor en las supervisiones ya que si fueran efectivas, el problema habría sido identificado y corregido antes de la visita del ente de control. Adicionalmente y aunque se mencionan capacitaciones, no se documenta un sistema robusto de seguimiento que evalúe si estas actividades generan cambios sostenibles en las prácticas operativas. La persistencia de los problemas demuestra que las medidas adoptadas no han logrado modificar conductas críticas.

Por último, la SDMujer argumenta que *“no se han reportado intoxicaciones alimentarias, lo que demostraría la efectividad de las acciones correctivas”* (...). Sin embargo, la normativa sanitaria no solo busca prevenir emergencias de salud, sino garantizar estándares mínimos de inocuidad. La ausencia de intoxicaciones no invalida el hallazgo ni justifica el incumplimiento normativo y aunque no se han reportado casos, la auditoría identificó condiciones que, si no se corrigen, podrían comprometer la salud de las mujeres, niños y niñas acogidas en el futuro.

Así las cosas, teniendo en cuenta que las acciones implementadas por el sujeto



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de control no subsanan el origen del hallazgo inicial, se configura un nuevo hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SDMujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.

8 OTROS RESULTADOS

Durante la ejecución de la Actuación Especial de Fiscalización se realizó seguimiento a la acción ciudadana con radicado No. 1-2024-13490 “Solicitud de revocatoria de la Resolución No. 0178 del 28 de mayo de 2024.”

En atención a la solicitud de revocatoria del acto administrativo de adjudicación del proceso de selección abreviada por menor cuantía No. SDMUJER-SAMC-001-2024, que tiene por objeto “*Prestar servicios de alimentación hospedaje y servicios básicos, en el modelo intermedio para la atención de mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo de conformidad con los lineamientos emitidos por la entidad*” y en ocasión a la Actuación Especial de Fiscalización código 35, se realizó la respectiva auditoría y revisión jurídica precontractual y contractual de lo desarrollado en ejecución del contrato No. 1020 de 2024, donde se evidencia que la adjudicación hecha a “*FEZ INVERSIONES S.A.S*”, se realizó en debida forma cumpliendo el contratista adjudicado con las especificaciones solicitadas en los documentos precontractuales.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

9 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

TIPO DE OBSERVACIONES	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	11	N. A.	7.2.1.2 – 7.2.1.3 7.2.1.4 – 7.2.2.1 7.2.2.2 – 7.2.2.3 7.2.2.4 – 7.2.2.5 7.2.3.1 – 7.3.1.1 7.3.1.2
2. Disciplinarios	9	N. A.	7.2.1.2 – 7.2.1.3 7.2.1.4 – 7.2.2.1 7.2.2.2 – 7.2.2.3 7.2.2.4 – 7.2.2.5 7.2.3.1
3. Penales	0	N. A.	
4. Fiscales	0		