



## Informe de Auditoría de Cumplimiento

**Secretaría Distrital De La Mujer**

Código de Auditoría 33

Diciembre 2025



## INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

SECRETRIA DISTRITAL DE LA MUJER – SDMujer

*“Evaluar los contratos y sus derivados correspondientes a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025”*

CÓDIGO DE AUDITORÍA No.33

Período auditado: Vigencia 2024-2025

PDVCF: 2025

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, Diciembre de 2025

*JULIAM MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ*

Contralor de Bogotá D.C.

*JUAN CARLOS GUALDRON ALBA*

Contralor Auxiliar

*CLAUDIA LILIANA FORERO NIÑO*

Director Sectorial

Equipo de auditoría:

Juan Carlos Arenas Mogollón:

Gerente

Rodolfo Romero Ángel:

Profesional Especializado 222-07 (E)

Juliana Stella Pineda Sánchez

Profesional Universitario 21-9-03 (E)

Carolina Vásquez Moreno

Profesional Universitario 21-9-03

María Elena Pardo Buitrago

contratista o personal de apoyo

Gilma María Orjuela Rodríguez

contratista o personal de apoyo

Andrea catalina abril Guzmán

contratista o personal de apoyo

William Leonardo Pantoja Rosero

contratista o personal de apoyo

Miguel Angel Ruíz

contratista o personal de apoyo

Ernesto Gabriel Niño Ramos

contratista o personal de apoyo

Andrea Solangie Ávila Tinoco

contratista o personal de apoyo

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA.....	12
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....	12
2.1.1 Objetivo General.....	12
2.1.2 Objetivos Específicos .....	12
2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA .....	12
2.3 FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA (Evaluación) .....	30
2.4 LIMITACIONES DE AUDITORÍA .....	32
3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	33
3.2 CONTROL FISCAL INTERNO .....	33
3.1.1 Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:.....	33
3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA AL ASUNTO.....	36
Hallazgo administrativo No. 3.2.1. con presunta incidencia disciplinaria por dar inicio a la operación de las casas refugio Atenea y Policarpa en el marco del contrato 947-2025 por incumplimiento del anexo técnico.....	36
Hallazgo administrativo No. 3.2.2. con presunta incidencia Fiscal en cuantía de \$23.609.388 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de mayores valores en el contrato 1034 de 2024. ....	60
Hallazgo administrativo No. 3.2.3. con incidencia disciplinaria por dar inicio a la operación de la Casa Refugio modalidad Integral bajo contrato 946 de 2024 sin el cumplimiento de los requisitos preestablecidos en el anexo técnico. ....	117
Hallazgo administrativo No. 3.2.4. con presunta incidencia disciplinaria por la falta de supervisión y la no implementación de las buenas prácticas de manufactura en la Casa Refugio bajo contrato 946 de 2025. ....	131
Hallazgo administrativo No 3.2.5. por omisiones en la planeación, regulación y supervisión de la Estrategia de Autonomía Económica en el marco de la operación de las Casas Refugio, que impidieron su incorporación como componente formal y obligatorio dentro de la Ruta Única de Atención y de los protocolos contractuales, limitando así la integralidad de la atención a mujeres víctimas de violencia.....	143
Hallazgo administrativo No. 3.2.6. con incidencia disciplinaria por la no puesta en producción (Funcionamiento), el módulo de registro y consulta de la atención de la población acogida en la estrategia de Casas de Refugio. ....	153

<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.7. por deficiente utilización de la capacidad instalada en las Casas Refugio del Distrito que pone en riesgo la protección efectiva de mujeres víctimas de violencia o en riesgo de feminicidio, dada la ineficiente gestión y articulación institucional.....</b>	<b>172</b>
<b>Hallazgo administrativo No.3.2.8. por deficiencias en la divulgación de los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en el marco de la Estrategia en Hospitales, que limitan el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la oferta institucional y a los servicios de protección y acompañamiento.....</b>	<b>187</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.9. por deficiencias en el seguimiento y mejora de la encuesta de satisfacción de la estrategia Hospitales y su impacto en la atención de la ruta única de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio. ....</b>	<b>193</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.10. por el incumplimiento de la atención presencial establecida en la ruta única de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencias en hospitales distritales. ....</b>	<b>201</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.11. por usencia de protocolo institucional para prevenir la revictimización en la atención a mujeres víctimas de violencias en el marco de la Estrategia en Hospitales.....</b>	<b>210</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.12. por ausencias y deficiencias en la capacitación y el conocimiento de la ruta de atención por parte del personal de salud de los Hospitales, que entorpecen el proceso de atención de las mujeres víctimas de violencia.....</b>	<b>216</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.13. con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$82.479.856 m/cte. y presunta incidencia disciplinaria por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector lo que conllevó al pago de mayores valores para bienes de iguales características en el Contrato 1021 de 2024. ....</b>	<b>224</b>
<b>Hallazgo Administrativo No. 3.2.14. con presunta incidencia disciplinaria e incidencia Fiscal por valor \$ 26.864.465 por mayores valores pagados dentro de la ejecución del Contrato 1035 de 2024 bajo la estrategia de operación Casas Refugio en cabeza de la secretaria Distrital de la Mujer.....</b>	<b>233</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.15. con presunta incidencia disciplinaria e incidencia Fiscal por valor de \$24.396.670 por mayores valores pagados en la compra de Kits de higiene - aseo personal y Kits de higiene - aseo por demanda, por parte del contratista FEZ Inversiones S.A.S en la Casa Refugio Intermedia bajo contrato 1020 del 2024.....</b>	<b>249</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.16. por falencias en el control y seguimiento a los requerimientos mínimos trazados dentro del anexo técnico base del Contrato 945 de 2025 para la operación Casa Refugio Integral Eva.....</b>	<b>274</b>
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.17. con presunta incidencia disciplinaria por la falta de especificación, en el formato que sirve de soporte al contratista para el</b>	

reconocimiento y pago de las prendas de vestir y calzados nuevos entregados a las acogidas en las Casas Refugio.....	290
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.18. con presunta incidencia disciplinaria por incumplir con lo estipulado en el pliego de condiciones “<i>Estrategias de Herramientas Digitales</i>” del Contrato 945 de 2025.....</b>	299
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.19. con posible incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración del Anexo Técnico y omisiones en la atención en salud y nutrición a menor de edad en Casa Refugio, en el marco del contrato 947 de 2025.....</b>	308
<b>Hallazgo administrativo No. 3.2.20. por la ineffectividad de las acciones formuladas en los hallazgos 7.3.1.2 de la Auditoría de Cumplimiento Código No. 33 – Casas Refugio.....</b>	321
3.3 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	324
3.3.1 Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento .....	325
4 OTROS RESULTADOS .....	332
4.1 SEGUIMIENTO A DPC .....	333
5 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.	
333	

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

**LAURA MARCELA TAMI LEAL**

*Secretaría de Despacho*

Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer

Ciudad.

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 Distrital de Vigilancia y Control Fiscal – PDVCF 2025, practicó auditoría de cumplimiento sobre Evaluar los contratos y sus derivados correspondientes a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025, a la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer, de conformidad con lo estipulado en los procedimientos internos debidamente adaptados y documentados, reglamentados por la Guía de Auditoría Territorial – GAT, en el marco de las Normas Internacionales ISSAI; para el ejercicio de control fiscal en el 2024- 2025.

Es responsabilidad de la administración el contenido y la calidad de la información suministrada por la entidad, en la cual se sustentó el análisis realizado por este órgano de control.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe de cumplimiento que contenga el concepto sobre el examen practicado

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., en concordancia con las Normas Internacionales ISSAI<sup>1</sup>. Por lo tanto,

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

requirió de planeación y ejecución del trabajo, con el propósito de que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

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

Los estudios y análisis están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

La auditoría se adelantó en la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer. El período auditado tuvo como fecha de corte 18 de julio de 2025 y abarcó el período comprendido entre 2024-2025.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al sujeto de vigilancia y control fiscal dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas a estas, fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la Contraloría de Bogotá D.C., aprobó en las instancias internas.

## **CONCEPTO DE CUMPLIMIENTO SOBRE EVALUAR LOS CONTRATOS Y SUS DERIVADOS CORRESPONDIENTES A LA RUTA DE ATENCIÓN A LA MUJER VÍCTIMA DE VIOLENCIA Y EN RIESGO DE FEMINICIDIO ACUERDO 676 DEL 2017, PARA LAS VIGENCIAS 2024-2025**

### **Fundamento del concepto**

El concepto que se emitido en relación al asunto auditado incluye de manera integral los resultados obtenidos durante el ejercicio auditor, basados en evidencias

concretas y normatividad aplicable.

### **Concepto de la Evaluación**

El informe final incluye uno de los siguientes conceptos de acuerdo con el resultado de la auditoría del asunto.

De acuerdo con los resultados de la auditoría y en concordancia con lo determinado en el formato, Materialidad y Concepto Auditoría de Cumplimiento., el equipo auditor determinó el siguiente:

#### **Escenario de seguridad razonable**

#### ***Concepto incumplimiento material adverso***

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría de Bogotá D.C., considera que, la información acerca de la materia controlada no resulta con los aspectos cuantitativos, cualitativos y sus porcentajes evidencia en la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio, aspectos que impiden una idónea o efectiva atención en toda la ruta única de atención.

### **CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EVALUAR LOS CONTRATOS Y SUS DERIVADOS CORRESPONDIENTES A LA RUTA DE ATENCIÓN A LA MUJER VICTIMA DE VIOLENCIA Y EN RIESGO DE FEMINICIDIO ACUERDO 676 DEL 2017, PARA LAS VIGENCIAS 2024 – 2025.**

En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría de Bogotá D.C. evaluó los riesgos y controles establecidos por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer conforme a los parámetros mencionados en

la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI.

Teniendo en cuenta, que en la evaluación al diseño del control se registra un resultado Adecuado; y la efectividad de los controles arrojó un resultado Parcialmente Efectivo; la Contraloría de Bogotá D.C., teniendo en cuenta la siguiente escala de valoración de la GAT:

Emite un concepto sobre la calidad y eficiencia del control interno con deficiencias, dado que, de acuerdo a los criterios establecidos, la evaluación arrojó una calificación de 78,3%.

## **CONCEPTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

El plan de mejoramiento debe guardar relación directa con los criterios de auditoría del tema o asunto a evaluar, para ser considerado en el ejercicio de evaluación.

Según el seguimiento a las acciones realizado por la Contraloría de Bogotá, descrito en los resultados de auditoría al Plan de Mejoramiento, de las acciones vencidas a 30 de junio de 2025, se cumplió con una eficacia del 100% logrando una efectividad del 87%.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las

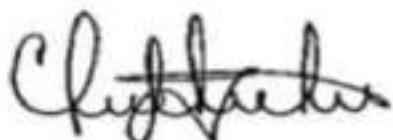
deficiencias puntuadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal.

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 Resolución Reglamentaria 036 de 28 de diciembre de 2023, cuyo incumplimiento podrá dar origen a las sanciones establecidas en el Artículo 101 de la Ley 42 de 1993, a través de la activación del procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C.

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

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

Atentamente,



CLAUDIA LILIANA FOERO NIÑO  
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Gerente  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

Evaluar la contratación en el marco de la estrategia y sus derivados correspondientes a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025.

Se toma como insumo para adelantar la presente auditoría de cumplimiento. Insumo auditoría de Cumplimiento PDVCF 2025 - un derecho de petición DPC 1284-25.

### 2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

#### 2.1.1 Objetivo General

Evaluar la eficiencia, eficacia, economía y oportunidad de los recursos ejecutados por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer a través de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.

#### 2.1.2 Objetivos Específicos

- Evaluar los principios de economía, eficiencia y eficacia en relación con la contratación en virtud de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.
- Verificar el cumplimiento de los servicios ofrecidos en la ejecución de los procesos contractuales para atención de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.
- Realizar las visitas administrativas a que haya lugar a fin de verificar la eficiencia, oportunidad en la atención de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.

### 2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA

Universo:

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

El universo fue seleccionado con el objeto de evaluar la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025. Así como para atender la denuncia anónima recibida sobre presuntas irregularidades en la selección de los contratistas a quienes han sido adjudicados los contratos que prestan los servicios para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio dispuestas para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo acuerdo con el alcance del asunto, identifique y registre la composición y cuantía del Universo objeto de auditoría.

**Materialidad:**

De conformidad con lo registrado en el formato PVCGF 16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento, Hoja 1 Materialidad AC, el equipo auditor aplicará la materialidad Cuantitativa y Cualitativa (combinada), en los siguientes términos:

Cuadro No. 01 Materialidad Cuantitativa:

Base seleccionada	Monto
Otros conceptos	\$15.932.712.781,00

Fuente: formato PVCGF 16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento, Hoja 1 Materialidad AC 35, PDVCF 2025,

Cuadro No. 02 Criterios para determinar el Riesgo del Asunto

CRITERIOS PARA DETERMINAR EL RIESGO DEL ASUNTO			
AUDITORÍA ANTERIOR		AUDITORIA ACTUAL	
Hallazgos configurados en la auditoría anterior en el Proceso (predominante) asociado al asunto	Concepto u Opinión del Proceso (predominante) asociado al asunto, de la auditoría anterior (Financiera de Gestión y Resultados)	Calificación del Control Fiscal Interno de la auditoría anterior del Proceso (predominante) asociado al asunto	Valoración del Riesgo Combinado del Asunto Auditado
Hallazgos con Presunta Incidencia Disciplinaria	Favorable /Razonable / Efectiva / Limpia / Sin salvedades	Eficiente	Bajo
3	1	1	1

Fuente: formato PVCGF 16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento, Hoja 1 Materialidad AC

Cuadro No. 03 Determinación del Nivel de Riesgo y Rango de Materialidad

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Suma de puntos	Nivel de Riesgo Determinado	Rango de Materialidad
		<b>6</b> <b>[BAJO]</b> Entre >3,66% y <=5,00%

Cuadro No. 04 Materialidad

Materialidad Mínima	Materialidad Máxima	% Materialidad establecida	Materialidad de Planeación - MP
3,67%	5,00%	5,00%	\$796.635.639

Fuente: Formato PVCGF-16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento, Hoja 1 Materialidad AC

Cuadro No. 05 Materialidad Cualitativa

MATERIALIDAD CUALITATIVA		
Aspecto cualitativo	Fase de Planeación (Selección)	
	Criterios (Norma)	Materialidad por aspecto (%)
Fallas en la prestación del servicio por inobservancia de obligaciones de inspección /control / vigilancia / supervisión	Constitución Política artículo 209, Ley 42 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 87 de 1993, Ley 599 de 2000, Ley 610 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011,	40%
Afectación de ingresos o gastos gubernamentales por inconsistencias en liquidación / fiscalización / cobro / recaudo / pago	Constitución Política artículo 209, Ley 42 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 87 de 1993, Ley 599 de 2000, Ley 610 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011,	20%
Otros Aspectos Cualitativos		Materialidad por aspecto (%)
Evaluación de la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025	Constitución Política artículo 209, Ley 42 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 87 de 1993, Ley 599 de 2000, Ley 610 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011, Ley 1581 de 2012, Ley 1712 de 2014, Ley 1952 de 2019, Ley 2024 de 2020, Ley 2195 de	40%

Fuente: Formato PVCGF-16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento, Hoja 1 Materialidad AC

Los aspectos y los porcentajes de materialidad cualitativa fueron seleccionados con el objeto de evaluar contractualmente, la eficiencia, la eficacia, la economía y la oportunidad

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

### Cuadro No. 06 Materialidad Cualitativa

Otros Aspectos Cualitativos	Criterios (Norma)	Materialidad por aspecto (%)
Evaluación de la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025	Constitución Política artículo 209, Ley 42 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 87 de 1993, Ley 599 de 2000, Ley 610 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011, Ley 1581 de 2012, Ley 1712 de 2014, Ley 1952 de 2019, Ley 2024 de 2020, Ley 2195 de	40%

### Muestra

Los criterios de selección de la muestra de auditoría, corresponden a que, los diferentes contratos y sus derivados correspondientes adonde se atiende la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio para las en las vigencias 2024-2025”

Estrategia que ha generado inquietudes en los clientes y partes interesadas de este organismo de control, ello, aunado al valor del monto que ha sido destinado para la ejecución de los contratos

### Cuadro No. 07. Consolidado de los Resultados de la Calificación del Diseño de Controles del Asunto a Auditlar

Proceso Asociado al Asunto a Auditlar	Cantidad de Riesgos Identificados	RESULTADO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE CONTROL				Riesgo Residual o Combinado Consolidado del Proceso
		Inexistente	Inadecuado	Parcialmente Adecuado	Adecuado	
Estados Financieros						
Desempeño Financiero						
Presupuesto de Ingresos						
Presupuesto de Gastos						
Planes, programas y proyectos						
Gasto Público	5				X	Bajo
<b>Totales</b>						

Fuente. Formato PVCGF-15-11 Instrumento Riesgos y Controles

### Cuadro No. 08 Evaluación del control fiscal interno del asunto a auditar

Proceso	Subproceso	Etapa, criterio o actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Procedimiento sujeto	Descripción del control a evaluar	Resultado de la calificación del diseño de control	Calificación Riesgo Residual	Justificación	Auditor Responsable	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la	Seguimiento del Líder (Nombre y Fecha)
Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Precontractual	Estudios previos o de factibilidad deficientes	Gestión antieconómica	GC-PR-1 Estructuración de estudios previos , versión 7 GC-PR-18 Contratación directa, versión 2	Actividad 1. Elaborar la ficha técnica , así como los demás insumos que se requieren para la elaboración del estudio previo // Actividad 7. Verificar que el objeto contractual se encuentre de acuerdo con las necesidades misionales de cada vigencia fiscal y se encuentre dentro del PAA publicado por la entidad . Actividad	Adecuado	Bajo	Observaciones encuentrad as en auditores anteriores	Juan Carlos Arenas Mogollón / Carolina Vázquez Moreno, William Leonardo Pantoja Rosero, Andrea Solanbie Avila Tinoco, Andre Calin a Abril Guzmán, Rodolfo Romeo Ángel , Ernesto Gabriel Niño Ramo s, Julian a Stella Pineda	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2025

Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Contractual	La supervisión y/o intervención no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma	Ineficaz supervisión del contrato	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos, V3	Capítulo IV Supervisión de contratos // Actividad 4. Realizar mensualmente el seguimiento a la ejecución contractual teniendo en cuenta los siguientes GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión; GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos; GF-PR-10 Trámite de pagos; GA-IN-13 Organizar y administrar	Adecuado	Bajo	Observaciones encuentrad as en auditores anteriores	Juan Carlos Arenas Mogollón / Carolina Vázquez Moreno, William Leonardo Pantoja Rosero, Andrea Solanbie Ávila Tinoco, Andrea Caliná Abril Guzmán, Rodolfo Romero Ángel Ernesto Gabriel Niño Ramos, Julian a Stella Pined	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2025

Proceso Gasto Público	Recepción de bienes y servicios	Contractual	Incumplimiento o entrega inoportuna de los bienes y/o servicios contratados	Gestión anticorróptiva	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión; V7 GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos; V8 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos; V3	Actividad 4. Realizar mensualmente el seguimiento a la ejecución contractual teniendo en cuenta los siguientes GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión; GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos; GF-PR-10 Trámite de pagos; GA-IN-13	Adecuado	Bajo	Observaciones encuentrad as en auditores anteriores	Juan Carlos Arenas Mogollón / Carolina Vázquez Moreno, William Leonardo Pantoja Rosero, Andrea Solanbie Ávila Tinoco, Andrea Caliná Abril Guzmán, Rodolfo Romeo Ángel Ernesto Sánchez	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2025

Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Contractual	Otros factores de riesgo	Gestión antieconómica	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos, V8 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos, V3	Capítulo 2 Etapa contractual, numeral 2 Modificaciones contractuales // Actividad ad 30 Revisión de los argumentos que sustentan la solicitud y requerimiento de ajustes al solicitante	Adecuado	Bajo	Observaciones encendidas en auditores anteriores	Juan Carlos Arenas Mogollón / Carolina Vázquez Moreno, William Leonardo Pantoja Rosero, Andrea Solangie Ávila Tinoco, Andrea Calin a	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2025

Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Postcontractual	Incumplimiento en la elaboración de la liquidación de los contratos en los plazos	Incertidumbre del estado del contrato	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-PR-13 Liquidación de contratos y/o convenios, V5	Capítulo 3 Etapa de liquidación del contrato. Actividad 3 Finalizado el contrato, si procede la liquidación, se debe elaborar el acta de finalización y	Adecuado	Bajo	Observaciones encuestadas en auditores anteiores	Juan Carlos Arenas Mogollón / Carolina Vázquez Moreno, William Leonardo Pantoja Rosero, Andrea Solanbie Ávila	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2025

									Tinoco, Andre a Calin a Abril Guzmán, Rodolfo Romeo Ángel, Ernesto Gabriel Niño Ramos, Julian a Stella Pineda Sánchez		
--	--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--

Fuente: Formato PVCGF-15-11 Instrumento Riesgos y Controles

Cuadro No. 09 Muestra de Contratación

No. Contrato/o pago (si aplica)	Nº Proyecto Inversión/ o	Tipología de Contrato (si aplica)	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación para la selección en pesos	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada Terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o Líder (fecha y,
1020-2024	7734	17. Contrato de Prestación de Servicios	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.	1.438.310.591 ,00	Verificar las etapas precontractual y contractual / según aplique	1.153.679.697 ,00	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

102 1- 202 4	773 4	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	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.	2.240.704.738 ,00	Verificar las etapas precontractual y contractual / según aplique	1.798.602.936 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
103 4- 202 4	773 4	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	3.522.829.949 ,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	3.157.457.500 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
103 5- 202 4	773 4	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y	3.523.987.625 ,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	3.191.746.012 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia						
945-2025	8205	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la casa refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	1.532.679.575,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique		21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
946-2025	8205	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la casa refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	1.532.679.575,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique		21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
947-2025	8205	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la	3.065.359.150,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique		21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.						
961-2023	773 4	17. Contrato de Prestación de Servicios	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.	1.726.287.986 ,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	985.270.061,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
972-2023	773 4	17. Contrato de Prestación de Servicios	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.	1.124.294.732 ,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	598.802.605,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

621-2021	773 4	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	5.284.349.387 ,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	1.170.902.660 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
623-2021	773 4	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	5.153.700.355 ,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	1.157.656.490 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
748-2021	773 4	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las	5.137.909.340 ,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	1.235.596.635 ,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia						
751-2021	7734	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia	5.137.909.340,00	Verificar las etapas contractual y postcontractual	1.211.341.620,00	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
514-2024	N.R.	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades en la divulgación y activación de la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias en el territorio. PC 736.	32.592.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	29.876.000,00	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
1136-2024	N.R.	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para brindar orientación y acompañamiento psicosocial en el marco de los modelos y/o estrategias que se implementen	32.592.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	21.546.933,00	21/07/2025	14/11/2025	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			para el fortalecimiento o del proceso de atención a mujeres víctimas de violencias en el Distrito, en el espacio o escenario institucional asignado.						
687-2025	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades en la divulgación y activación de la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias en el territorio.	55.950.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual / según aplique	13.428.000,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
726-2024	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para brindar orientación y acompañamiento psicosocial en el marco de los modelos y/o estrategias que se implementen para el fortalecimiento o del proceso de atención a mujeres víctimas de violencias en el Distrito, en el espacio o escenario institucional asignado. PC 1017.	39.108.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	39.108.000,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
1812-2024	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para brindar orientación y acompañamiento psicosocial en	26.072.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y postcontractual/ según aplique	22.595.733,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			el marco de los modelos y/o estrategias que se implementen para el fortalecimiento o del proceso de atención a mujeres víctimas de violencias en el Distrito, en el espacio o escenario institucional asignado.							
030-2025	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para brindar orientación y acompañamiento psicosocial en el marco de los modelos y/o estrategias que se implementen para el fortalecimiento o del proceso de atención a mujeres víctimas de violencias en el Distrito, en el espacio o escenario institucional asignado.	67.130.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual / según aplique	22.600.433,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder	
428-2024	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para brindar atención a mujeres víctimas de violencias en los niveles de orientación y asesoría, en el marco de la implementación de la estrategia de semi presencialidad en escenarios de URI de la fiscalía general de la Nación. PC 767.	39.108.000,00	Verificar las etapas precontractual , contractual y postcontractual/ según aplique	36.283.533,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder	

155 0- 202 4	N.R . .	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	Prestar los servicios profesionales para brindar atención a mujeres víctimas de violencias en los niveles de orientación y asesoría, en el marco de la implementación de la estrategia de semi presencialidad en escenarios de URI de la fiscalía general de la Nación.	32.590.000,00	Verificar las etapas precontractual , contractual y postcontractual/ según aplique	23.464.800,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
610- 202 5	N.R . .	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	Prestar los servicios profesionales para realizar orientación y/o asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencias en el espacio o escenario institucional que le sea asignado, en el marco de la estrategia de justicia de género	70.486.500,00	Verificar las etapas precontractual , contractual / según aplique	16.782.500,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder
822- 202 4	N.R . .	17. Contrato de Prestaci ón de Servicio s	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, mediante la provisión de asesoramiento o técnico-legal y atención jurídica para el despliegue de la estrategia intersectorial de prevención y atención de violencias hacia las	24.596.833,00	Verificar las etapas precontractual , contractual y postcontractual/ según aplique	23.409.400,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

			mujeres, centrándose especialmente e en violencia sexual y feminicidio, con énfasis en su implementación en el ámbito hospitalario a través de subredes. PC 586						
871-2024	N.R .	17. Contrato de Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, mediante la provisión de asesoramiento o técnico-legal y atención jurídica para el despliegue de la estrategia intersectorial de prevención y atención de violencias hacia las mujeres, centrándose especialmente e en violencia sexual y feminicidio, con énfasis en su implementación en el ámbito hospitalario a través de subredes. PC 588.	23.409.400,00	Verificar las etapas precontractual , contractual y postcontractual/ según aplique	22.561.233,00	21/07/20 25	14/11/20 25	Juan Carlos Arenas Mogollón - Líder

## 2.3 FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA (Evaluación)

Políticas	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
Ley 51 de 1981	ley	Aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada
Ley 248 de 1995	ley	Aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.
Ley 2115 de 2022	ley	Establecen las casas de refugio en el marco de la ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres

Cuadro No. 10 Fuentes de criterio y criterios de auditoría (Evaluación):

Nº	FUENTE DE CRITERIO	CRITERIO DE EVALUACIÓN	OBSERVACIONES
Criterio 1	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 4.0 de 2024	Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI versión 4.0, adoptada mediante Resolución Reglamentaria No. 016 del 10 de mayo de 2023	<i>Criterios que fundamentan los procedimientos para realizar las auditorias</i>

Criterio 2	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	Marco de pronunciamientos profesionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P)</li> <li>• Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000</li> <li>• La Guía de la INTOSAI (GUID)</li> </ul>	<i>Criterios que fundamentan los procedimientos para realizar las auditorías</i>
Criterio 3	Ley 42 de 1993	Organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, modificada por la Ley 610 de 2000 y por el Decreto Ley 403 de 2020	<i>Criterios que fundamentan los procedimientos para realizar las auditorías</i>

## 2.4 LIMITACIONES DE AUDITORÍA

En el desarrollo de la labor realizada no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría de Cumplimiento.

### 3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.2 CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno para conceptualizar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

La evaluación del Control Fiscal Interno de la Secretaría Distrital de la Mujer fue realizada por cada auditor en sus respectivas actividades de manera transversal para el área o proceso asignado, tomándose como insumo y referencia: el mapa de procesos; procedimientos; dependencias involucradas; actividades; puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno; procesos o dependencias involucradas y manual de funciones relacionados con el asunto; donde se identificaron los puntos de control relacionados con el manejo de recursos o bienes del Estado.

Los resultados del Instrumento Riesgos y Controles Formato PVCGF-15-11, evidencian lo siguiente:

##### 3.1.1 Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:

El anexo PVCGF-15-11 Instrumento de riesgos y controles, arrojó una evaluación adecuada del diseño del control, en razón a que existen puntos de control para prevenir los riesgos identificados en las etapas de la gestión contractual y recepción de bienes y servicios del gasto público.

##### 3.1.2 Inefectividad de los Controles

A continuación, se presenta el resultado del análisis a la efectividad de los controles.

Cuadro No. 11 Relación de Controles Inefectivos del asunto a auditar

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **33** de **334**

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
Proceso Gasto Público	Precontractual	6. Estudios previos o de factibilidad deficientes.	17. Gestión Antieconómica	"Actividad 1. Elaborar la ficha técnica, así como los demás insumos que se requieran para la elaboración del estudio previo // Actividad 7. Verificar que el objeto contractual se encuentre de acuerdo con las necesidades misionales de cada vigencia fiscal y se encuentre dentro del PAA publicado por la entidad.	INEFFECTIVO	3.2.15, 3.2.14, 3.2.13, 3.2.2

				Actividad 11 Verificar los requisitos y los documentos que soportan la contratación a realizar. "		
Proceso o Gasto Público	Contractual	27. Otros Factores de riesgo	1. Gestión antieconómica	"Capítulo 2 Etapa contractual, numeral 2 Modificaciones contractual es // Actividad 30 Revisión de los argumentos que sustentan la solicitud y requerimiento de ajustes al solicitantes para el caso de las modificaciones contractual es. // Actividad 12 Realizar oportunamente las solicitudes de modificació	INEFFECTIVO	3.2.15, 3.2.14, 3.2.13, 3.2.2

				n a que haya lugar con la debida justificación del trámite, así como las gestiones que se asocien con los soportes a que haya lugar "		
--	--	--	--	---	--	--

Fuente: PVCGF-15-11 Instrumento riesgos y controles

### 3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA AL ASUNTO

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.1. con presunta incidencia disciplinaria por dar inicio a la operación de las casas refugio Atenea y Policarpa en el marco del contrato 947-2025 por incumplimiento del anexo técnico.**

El pasado 20 y 22 de agosto de 2025 se llevaron a cabo por parte de la Contraloría, visitas administrativas a las Casas Refugio Modelo Integral Atenea y Policarpa, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Anexo Técnico para la operación de la estrategia Casas Refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias, exigidos para la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025, celebrado entre la Secretaría de la Mujer y la Corporación Orientar para Crecer, cuyo objeto contractual es la *"prestación del servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio destinadas a la atención de mujeres"*

*víctimas de violencias y sus personas a cargo, conforme a las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”*

En el desarrollo de las visitas mencionadas se evidenció que se encuentran deficiencias en la ventilación de los espacios destinados al almacenamiento de alimentos, así como en la ventilación, iluminación natural y condiciones de habitabilidad de los dormitorios. De igual forma, se constató que en el área de cocina se utilizan elementos plásticos como botilitos y portacomidas que no son libres de BPA, y que en las áreas de coordinación y atención los archivadores entregados corresponden a material de madera y no metálico, como lo exige el anexo técnico. Lo evidenciado se detalla de la siguiente manera:

- Área de almacenamiento de alimentos

Si bien el área destinada al almacenamiento de alimentos en ambas casas se encuentra ubicada de manera contigua a la cocina, no cumple con el requisito de contar con un espacio ventilado, toda vez que corresponde a recintos cerrados que no disponen de ventanas ni de mecanismos que permitan la circulación o renovación del aire, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 01 – Área de almacenamiento de alimentos Casa Atenea



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 2

*“Descripción de la imagen: Fotografía del área de almacenamiento de alimentos casa refugio Atenea”.*

Imagen No. 02 – Área de almacenamiento de alimentos Casa Policarpa.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 5

*“Descripción de la imagen: Fotografía del área de almacenamiento de alimentos casa refugio Policarpa”.*

El numeral 5.3.2.2.4 del Anexo Técnico del Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025 establece de manera expresa que el “*área de almacenamiento de alimentos deberá ser un espacio ventilado, sin humedad y estar ubicado de manera contigua al área de cocina o cerca de esta*”. Así mismo el numeral 6.2.2. Garantías Sanitarias para la Prestación del Servicio de Alimentos establece que “*El almacenamiento de alimentos deberá realizarse en un área diseñada para este fin, garantizando su aislamiento de otras zonas, así como la hermeticidad, ventilación y temperatura adecuadas para prevenir la entrada de plagas y la maduración acelerada de las materias primas. Asimismo, deberá contar con capacidad suficiente para la disposición de los alimentos y mantenerse en óptimas condiciones de asepsia y limpieza.*”

Este requisito contractual responde a las disposiciones de la normatividad sanitaria colombiana, en particular lo establecido en la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual reglamenta las condiciones higiénico-sanitarias en establecimientos donde se “fabrica, procesa, envasa, almacena, [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 38 de 334

transporta, distribuye y comercializa alimentos" y exige que los locales de almacenamiento garanticen condiciones ambientales apropiadas, incluida ventilación suficiente, para evitar riesgos de contaminación y deterioro.

Así mismo, el Código Sanitario Nacional (Ley 9 de 1979), en su mandato general de saneamiento básico, exige que los espacios dedicados a la manipulación y almacenamiento de alimentos cuenten con condiciones locativas que prevengan factores de riesgo relacionados con humedad, temperatura y ventilación

En concordancia con estas exigencias normativas, estudios técnicos han señalado la relevancia de asegurar una adecuada ventilación en las áreas de almacenamiento de alimentos. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, en su guía "*Higiene de los alimentos en servicios de alimentación colectiva*", advierte que los espacios cerrados sin ventilación favorecen la condensación y el aumento de la humedad relativa, condiciones que propician la proliferación de mohos, plagas y bacterias, lo que incrementa el riesgo de contaminación cruzada y compromete la inocuidad alimentaria. Por su parte, el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS), en la *Guía de Inspección, Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos* (2017), establece que la falta de ventilación en bodegas de alimentos constituye un factor crítico que incide directamente en la conservación de los productos, dado que el aire estancado y sin recambio adecuado puede acelerar procesos de deterioro, afectar la calidad sensorial de los alimentos y aumentar los riesgos para la salud pública.

De lo anterior se evidencia que la ausencia de ventilación en las áreas de almacenamiento de alimentos observadas en las casas refugio no solo constituyen un incumplimiento contractual al anexo técnico del contrato, sino que además contraviene las disposiciones legales vigentes en materia de higiene y seguridad alimentaria, poniendo en riesgo el principio de inocuidad exigido tanto en la normatividad colombiana como en los estándares internacionales.

La situación observada obedece principalmente a deficiencias en la adecuación locativa y en el cumplimiento de las especificaciones técnicas previstas en el contrato, específicamente en lo relacionado con la obligación del contratista de garantizar que las

áreas de almacenamiento de alimentos contaran con ventilación suficiente y funcional. El Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025, celebrado con la Corporación Orientar para Crecer, estableció de manera expresa en su Anexo Técnico el requisito de que el área destinada al almacenamiento de alimentos debía ser ventilada; sin embargo, durante la ejecución contractual no se adoptaron las medidas de diseño, construcción o mantenimiento que aseguraran este cumplimiento.

De igual manera, se evidencia una debilidad en los mecanismos de supervisión y control por parte de la Secretaría de la Mujer, dado que la verificación periódica del cumplimiento de las condiciones locativas es una responsabilidad compartida entre el contratista y la supervisión designada. La falta de acciones correctivas oportunas y de exigencia del cumplimiento de las especificaciones técnicas contribuyó a que la situación se mantuviera sin ser corregida en el tiempo, pese a tratarse de un requisito esencial para la operación segura de los servicios de alimentación.

En síntesis, la causa de la situación radica en la inadecuada planeación y control en la adecuación de los espacios destinados al almacenamiento de alimentos por parte del contratista, sumada a una insuficiente exigencia y verificación por parte de la supervisión contractual, lo que derivó en el incumplimiento de un requisito normativo y contractual de carácter obligatorio.

La ausencia de ventilación en las áreas de almacenamiento de alimentos de las Casas Refugio Modelo Integral Atenea y Policarpa genera consecuencias en dos dimensiones claramente diferenciadas: sanitaria y contractual.

En la dimensión sanitaria, la falta de ventilación en los espacios destinados al almacenamiento de alimentos incrementa el riesgo de deterioro y contaminación, debido a la acumulación de aire estancado, la proliferación de microorganismos, plagas y mohos, así como alteraciones en las características sensoriales de los productos. Estas condiciones afectan la calidad e inocuidad de los alimentos que consumen las mujeres y sus hijos/as atendidos en las casas refugio, comprometiendo su salud y bienestar, más aun tratándose de una población en condición de especial vulnerabilidad.

En la dimensión contractual e institucional, la situación evidenciada configura un incumplimiento frente a las obligaciones establecidas en el anexo técnico del contrato, lo que afecta la correcta ejecución del objeto contractual y refleja deficiencias en la garantía de condiciones básicas de salubridad y habitabilidad exigidas para la operación de las casas refugio. A nivel institucional, este incumplimiento afecta la confianza en la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer, al evidenciar debilidades en los mecanismos de supervisión y control sobre la prestación del servicio contratado.

- Área de Dormitorios

Durante la verificación del estado de los dormitorios destinados al alojamiento de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, se evidenciaron falencias significativas en materia de ventilación, iluminación natural, humedad y acomodación.

En cuanto a la Casa de Refugio Atenea se evidenció que de los 11 dormitorios el 50% no cuenta con condiciones adecuadas de ventilación ni de iluminación natural como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 03 – Dormitorios Casa Refugio Atenea.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 2

*“Descripción de la imagen: Fotografía de las habitaciones donde se evidencia falta de ventilación e iluminación natural en la Casa de Refugio Atenea”.*

En cuanto a la Casa de Refugio Policarpa, se evidenció que el 45 % de los dormitorios presentan deficiencias en ventilación e iluminación natural como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 04 – Dormitorios Casa Refugio Policarpa.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa N° 5

*“Descripción de la imagen: Fotografía de las habitaciones donde se evidencia falta de ventilación e iluminación natural en la Casa de Refugio Policarpa”.*

Como se evidencia en el registro fotográfico de las dos casas visitadas, algunos de los dormitorios cuentan únicamente con pequeñas rejillas como sistema de ventilación. Sin embargo, estas se consideran insuficientes, en la medida en que no garantizan una adecuada circulación ni renovación del aire, lo cual limita las condiciones de habitabilidad requeridas para un espacio de uso permanente como lo son los dormitorios.

Adicionalmente, en el dormitorio N.º 11 se percibía un olor a humedad incluso sin permanecer por mucho tiempo en el lugar, además de ser físicamente visible en una de las esquinas de la habitación, situación que refleja deficiencias en las condiciones de ventilación y conservación del espacio, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 05 – Dormitorio No. 11 - Casa Refugio Policarpa.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 5

*“Descripción de la imagen: Fotografía de la habitación No. 11 de la Casa Refugio Policarpa donde se evidencia humedad”.*

Adicionalmente, se evidenció en la visita la existencia de falencias en la acomodación de los sistemas familiares, toda vez que en algunas habitaciones se encontraban ubicados hasta dos sistemas en un mismo espacio, pese a que se constató la disponibilidad de habitaciones desocupadas, esta situación limita la intimidad de las mujeres y sus personas a cargo, genera tensiones en la convivencia cotidiana y desconoce el principio de privacidad que resulta esencial en un proceso de recuperación emocional.

Imagen No. 06 – Habitaciones desocupadas y disponibles para alojar sistemas familiares Casa Refugio Atenea.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 2

*“Descripción de la imagen: Fotografías de habitaciones disponibles para alojar sistemas familiares Casa Refugio Atenea”.*

Imagen No. 07 – Habitaciones desocupadas y disponibles para alojar sistemas familiares Casa Refugio Policarpa.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 5

*“Descripción de la imagen: Fotografías de habitaciones disponibles para alojar sistemas familiares Casa Refugio Policarpa”.*

La situación descrita en cuanto a la falta de ventilación e iluminación natural de los dormitorios contraviene a lo estipulado en el anexo técnico del contrato 947 de 2025 el cual establece:

*“5.3.2.2.9. Área de dormitorios: Se deberá garantizar ventilación en las habitaciones. Cuando los dormitorios tengan ventanas con posibilidad de apertura, estas deben contar con sistema de seguridad que permita la prevención de accidentes y, simultáneamente, la ventilación de la habitación (por ejemplo, reja metálica, película de seguridad, topes de seguridad entre otros materiales o sistemas). Cuando el espacio no cuente con ventana de apertura, se recomienda incorporar un sistema que asegure la ventilación (adicional a la puerta de entrada de la habitación), sin que esto incurra en gastos adicionales para la Secretaría Distrital de la Mujer.”*

Así mismo, el marco normativo que rige la protección de las mujeres víctimas de violencia en Colombia establece obligaciones claras en materia de alojamiento digno y [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 45 de 334

seguro. La Ley 1257 de 2008, en su artículo 19, dispone que las entidades competentes deben adoptar medidas de atención integral que garanticen condiciones de seguridad y dignidad en el alojamiento. Esta disposición es fundamental porque reconoce que el acceso a espacios habitables adecuados no es accesorio, sino parte esencial de la garantía de derechos de las mujeres víctimas de violencia. En consecuencia, cuando una casa refugio ofrece dormitorios con ventilación deficiente o sin ingreso de luz natural y con presencia de humedad, se está incumpliendo con el deber legal de asegurar condiciones mínimas de bienestar y recuperación para la población atendida.

En desarrollo de esta Ley, el Decreto 4799 de 2011 reglamenta las medidas de atención en las casas refugio, estableciendo que las entidades territoriales deben garantizar a las mujeres y a sus sistemas familiares un espacio de alojamiento que ofrezca condiciones adecuadas para la protección y el restablecimiento de derechos. El Decreto define la obligación de que los espacios sean apropiados para la estadía temporal de familias en situación de vulnerabilidad. Esto se traduce en que las autoridades deben acudir a los referentes técnicos de habitabilidad para precisar cómo se cumplen estas condiciones.

Adicionalmente, en cuanto a la acomodación, el anexo técnico del contrato 947 de 2025 establece: “*5.3.2.2.9. Área de dormitorios: La capacidad de acomodación de los dormitorios deberá organizarse de acuerdo con el número de integrantes de cada sistema familiar que ingrese. (...) Se debe procurar en lo posible mantener la unidad familiar y la intimidad tanto para los sistemas familiares como para las mujeres atendidas individualmente, por lo que será posible mover las acomodaciones según la necesidad.*” Lo anterior significa que la organización de los espacios no solo debe responder a la disponibilidad física de camas, sino también garantizar condiciones de privacidad, seguridad y respeto por la composición familiar de las personas acogidas. En la práctica, esto implica que la disposición de los dormitorios debe adaptarse a cada caso, evitando la mezcla indiscriminada de diferentes sistemas familiares en un mismo espacio, lo que vulnera la intimidad y limita el proceso de recuperación integral de las mujeres y sus familias, como se evidenció en la visita realizada.

Así las cosas, al contrastar las disposiciones legales (Ley 1257 de 2008 y Decreto 4799 de 2011), así como el anexo técnico del contrato, es claro que los dormitorios de una casa refugio deben ofrecer ventilación e iluminación natural adecuadas como parte de las condiciones mínimas de alojamiento digno. La ausencia de estas condiciones implica no solo un incumplimiento normativo y al anexo técnico del contrato, sino también un riesgo directo para la salud y el bienestar emocional de las mujeres y sus familias, contrariando la finalidad protectora que justifica la existencia de estos espacios.

Las falencias identificadas en ventilación e iluminación natural de los dormitorios obedecen, principalmente, a limitaciones en el diseño y adecuación de las casas refugio, en las cuales no se contemplaron de manera suficiente criterios técnicos relacionados con la habitabilidad de espacios destinados a población vulnerable. En algunos dormitorios únicamente se instalaron rejillas de ventilación de dimensiones reducidas, lo cual restringe la circulación del aire e impide un adecuado ingreso de luz natural, generando ambientes oscuros y con poca renovación de oxígeno.

De igual forma, la presencia de humedad, perceptible a través de olores notorios y manchas visibles en paredes, se relaciona con deficiencias en el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones. La falta de ventilación cruzada y de iluminación natural agrava esta condición, al impedir la adecuada disipación de la humedad acumulada, lo cual favorece la proliferación de hongos y deteriora la calidad ambiental de los dormitorios.

En cuanto a la acomodación de diferentes sistemas familiares en una misma habitación, la causa se asocia con la ausencia de protocolos claros para la asignación de espacios de acuerdo con la disponibilidad existente. Pese a contar con dormitorios desocupados, se observó la concentración de dos grupos familiares en un mismo cuarto, lo cual refleja debilidades en la gestión administrativa y operativa de la casa refugio, al no priorizar criterios de intimidad y bienestar emocional de las personas acogidas.

En síntesis, las causas de las condiciones observadas responden a tres factores principales: i) diseño arquitectónico que no incorpora estándares mínimos de ventilación

e iluminación adecuados para espacios habitacionales de uso prolongado; ii) insuficiencia en los procesos de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura; y iii) deficiencias en la administración interna de la capacidad instalada de los dormitorios, que impiden garantizar la privacidad de cada núcleo familiar.

Las deficiencias en ventilación e iluminación natural, sumadas a la presencia de humedad en los dormitorios, generan efectos directos sobre la salud física de las personas acogidas en las casas refugio. Según la Organización Panamericana de la Salud – OPS/OMS (2018), las viviendas con humedad y ventilación insuficiente presentan mayor riesgo de infecciones respiratorias, alergias y asma, debido a la proliferación de mohos y biocontaminantes. En el contexto de población altamente vulnerable, como mujeres y niños en proceso de restablecimiento de derechos, estas condiciones ambientales agravan los riesgos y afectan negativamente los procesos de recuperación física y emocional.

Desde la perspectiva del bienestar emocional, la Organización Panamericana de la Salud (2019) ha documentado que la exposición a luz natural dentro de la vivienda contribuye al bienestar psicológico, al reducir síntomas depresivos y mejorar la percepción de seguridad y confort. Estos hallazgos respaldan que los dormitorios sin entrada adecuada de luz diurna no solo reducen el confort físico, sino que también pueden incrementar los niveles de ansiedad y depresión—aspectos especialmente relevantes para mujeres y niños en situación de vulnerabilidad, quienes requieren entornos que favorezcan su recuperación integral.

Adicionalmente, las deficiencias en la acomodación de las familias dentro de los dormitorios tienen un efecto directo sobre la percepción de seguridad y el bienestar emocional. En Colombia, investigaciones en vivienda social y habitabilidad realizadas por la Universidad Nacional de Colombia (2015) destacan que la privacidad y el confort en espacios de pernocta son determinantes para la estabilidad emocional de las familias, señalando que la falta de intimidad limita la sensación de seguridad y confianza. En este sentido, la práctica de ubicar a diferentes sistemas familiares en un mismo dormitorio limita la privacidad y dificulta la creación de un espacio seguro, afectando la confianza y el proceso de rehabilitación de las mujeres y sus familias.

En síntesis, las condiciones observadas no solo implican un riesgo para la salud física y psicológica de las personas, sino que además disminuyen la efectividad de las casas refugio como estrategia de atención integral, al contradecir estándares

internacionales de habitabilidad y bienestar para población en situación de vulnerabilidad.

- Uso de elementos plásticos no libres de BPA en área de cocina

En la revisión de la dotación del área de cocina y preparación de alimentos se evidenciaron implementos de plástico que no se encuentran libre de BPA conforme lo indica el anexo técnico, elementos como Botilitos o botellas plásticas reutilizables y Portacomidas plásticos reutilizables como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 08 – Botilitos y portacomidas plásticos reutilizables casas de refugio Atenea y Policarpa.



Fuente: Anexo registro fotográfico actas de visitas administrativas No. 2 y 5

*“Descripción de la imagen: Fotografías de los botilitos y portacomidas plásticos casas de refugio Policarpa y Atenea”.*

Lo anterior contraviene lo estipulado en el anexo técnico contractual, el cual en el numeral 5.3.2.2.3. Área de cocina y preparación de alimentos, establece de manera expresa que los botilitos o botellas plásticas reutilizables y los portacomidas plásticas deben ser libres de BPA. Sin embargo, en la verificación realizada se constató que los elementos existentes en la cocina no cumplen con este requisito, lo que configura un incumplimiento frente a las condiciones técnicas previamente definidas por la Entidad.

Lo anterior no solo vulnera las disposiciones del anexo técnico —que hace parte integral del contrato y es de obligatorio cumplimiento de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias—, sino que además contraviene la

normatividad sanitaria vigente. En particular, la Resolución 4143 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social, que establece el reglamento técnico sobre materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano, prohíbe expresamente la presencia de Bisfenol A (BPA) en dichos productos, dada la evidencia científica sobre sus riesgos para la salud.

En ese sentido, la utilización de botilitos y portacomidas que no cumplen con el requisito de ser libres de BPA no solo configura una prestación defectuosa del contrato, al incumplir las condiciones técnicas pactadas, sino que también representa un riesgo sanitario que la normatividad colombiana busca prevenir.

La situación descrita tiene como una de sus principales causas la deficiente provisión de elementos por parte del contratista, quien no garantizó que los botilitos y los porta comidas plásticos cumplieran con las especificaciones técnicas exigidas en el contrato y en la normatividad sanitaria vigente. Al suministrar implementos que no son libres de BPA, se evidencia una omisión en el deber de diligencia del contratista de verificar la idoneidad y conformidad de los bienes adquiridos frente a lo establecido en el anexo técnico, lo cual se traduce en un incumplimiento de las obligaciones contractuales de calidad, seguridad y pertinencia en la entrega de bienes destinados al contacto con alimentos.

De igual manera, se identifican deficiencias en el ejercicio de la supervisión contractual, en tanto se permitió la aceptación y uso de botilitos y portacomidas que no cumplen con el criterio expreso de ser libres de BPA, pese a que dicho requisito se encuentra claramente definido en el anexo técnico del contrato. Esta situación refleja una insuficiente verificación de los bienes suministrados al momento de su recepción y durante el desarrollo de la ejecución contractual, lo que derivó en la validación de elementos contrarios a las condiciones técnicas pactadas. En consecuencia, la falta de un control riguroso por parte de la supervisión facilitó la permanencia de implementos que no cumplen con los estándares exigidos, comprometiendo la correcta ejecución del contrato y exponiendo a las beneficiarias a riesgos evitables.

El uso de botilitos y porta-comidas fabricados con plásticos que contienen bisfenol A (BPA) implica un riesgo documentado para la salud de las mujeres y sus

familias que reciben atención en las casas refugio. El INVIMA, en el *Documento Técnico del Programa de Materiales en Contacto con Alimentos (2016, actualizado 2023)*, señala que el BPA es un disruptor endocrino cuyo uso está expresamente prohibido en Colombia por la Resolución 4143 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social, debido a la evidencia de riesgos para la salud. La Organización Panamericana de la Salud (2020) también ha advertido que la exposición a disruptores endocrinos como el BPA se asocia con obesidad, diabetes tipo 2, complicaciones cardiovasculares y alteraciones en la salud reproductiva.

De igual forma, el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS, 2021) en su serie de documentos técnicos sobre riesgos químicos, ha destacado que la exposición prenatal al BPA puede alterar procesos de neurodesarrollo infantil y aumentar la vulnerabilidad de niñas y niños frente a enfermedades crónicas a lo largo de la vida.

En consecuencia, la utilización de botilitos y portacomidas que no cumplen con el requisito de ser libres de BPA no solo configura un incumplimiento contractual, sino que representa un factor que pone en riesgo directo la salud, el bienestar y la protección integral de la población atendida en las casas refugio.

- Archivadores de dotación para el área de coordinación y áreas de atención.

Se evidenció que los archivadores ubicados en el área de coordinación y en las áreas de atención no corresponden al material estipulado en el anexo técnico del contrato. En lugar de ser metálicos, se constató que los archivadores entregados son de material de madera, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 09 – Archivadores de dotación para el área de coordinación y áreas de atención.



Fuente: Anexo registro fotográfico actas de visitas administrativas No. 2 y 5

“Descripción de la imagen: Fotografías de los archivadores ubicados en el área de coordinación”.

El hallazgo descrito contraviene lo establecido en el numeral. 5.3.2.2.10. Área de coordinación y áreas de atención - Dotación para el uso de las profesionales de cada una de las áreas de atención y área de coordinación del Anexo Técnico del contrato, que exige que los archivadores destinados al área de coordinación y a las áreas de atención sean de material metálico. La provisión de archivadores de madera constituye un incumplimiento directo del anexo técnico, el cual, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, forma parte integral del contrato estatal y su cumplimiento es obligatorio. La observancia del anexo técnico garantiza que la dotación cumpla con los estándares de calidad y funcionalidad requeridos para la correcta ejecución del contrato.

Por su parte, aunque no existe una norma colombiana que obligue específicamente el uso de archivadores metálicos, el Archivo General de la Nación, en sus lineamientos técnicos sobre gestión de archivos de depósito y conservación, recomienda el uso de mobiliario metálico para garantizar la protección, durabilidad y resguardo de los documentos. Esta recomendación se basa en la experiencia archivística y en buenas prácticas de conservación documental, resaltando que los archivadores metálicos ofrecen mayor resistencia al desgaste, a la humedad y a daños físicos en comparación con los de madera, contribuyendo a la correcta preservación de la información institucional.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **52** de **334**

La causa principal de la situación identificada obedece a la deficiente provisión por parte del contratista, quien dispuso archivadores en material de madera en lugar de los archivadores metálicos especificados en el anexo técnico del contrato. Esta actuación refleja un incumplimiento parcial de las condiciones pactadas, afectando la calidad de los bienes suministrados y desconociendo las recomendaciones archivísticas que justifican el uso de mobiliario metálico para la adecuada conservación de los documentos.

Adicionalmente, se evidencian deficiencias en la supervisión contractual, en la medida en que se permitió la recepción y uso de elementos que no cumplen con los criterios exigidos en el contrato. La aceptación de archivadores de madera en lugar de metálicos indica una falta de rigor en la verificación de las especificaciones técnicas, lo que denota debilidades en el control ejercido por la supervisión del contrato.

El suministro de archivadores en material distinto al establecido en el anexo técnico genera un efecto negativo en la gestión contractual, pues no se están garantizando las condiciones de durabilidad, resistencia y conservación documental previstas en la normatividad archivística. Los archivadores de madera presentan menor capacidad de preservación y estabilidad frente a factores como humedad, plagas o deterioro físico, lo cual compromete la adecuada protección de los documentos y, en consecuencia, la memoria institucional de la entidad.

Adicionalmente, debe resaltarse que los archivadores metálicos generalmente tienen un valor mayor en el mercado frente a los de madera, lo cual implica que, pese a haberse destinado recursos para adquirir mobiliario con mejores condiciones técnicas y de mayor costo, lo entregado corresponde a una opción de menor valor y calidad, configurando un incumplimiento contractual que afecta el principio de eficacia en el uso de los recursos públicos.

#### Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

El ente de control realizó la revisión de la respuesta suministrada por la SDMujer y a continuación se realiza el análisis de cada uno de los elementos que la componen:

- Área de almacenamiento de alimentos

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **53** de **334**

En cuanto al área de almacenamiento de alimentos la entidad afirma que, “*contrario a lo señalado por la Entidad auditora, las áreas de almacenamiento de alimentos [...] sí cuentan con mecanismos de ventilación, específicamente extractores instalados en los recintos*”. Sin embargo, durante la visita administrativa realizada por la Contraloría los días 20 y 22 de agosto de 2025, lo que se constató fue la existencia de recintos completamente cerrados, sin ventilación natural y sin evidencia de mecanismos de renovación adecuada del aire. Si bien la SDMujer sostiene que existen extractores, esta afirmación no desvirtúa lo observado, en tanto la visita del ente de control verificó las condiciones locativas al inicio de la operación contractual, momento en el cual no se cumplía con la especificación del anexo técnico que exige un “espacio ventilado” para el almacenamiento de alimentos.

La entidad también señala que “*estos espacios se mantienen libres de humedad y se encuentran ubicados de manera contigua al área de cocina, conforme a lo establecido en el numeral 5.3.2.2.4 del Anexo Técnico*”. No obstante, el cumplimiento de algunos requisitos, como la ubicación contigua o las uniones selladas entre superficies, no suple ni compensa el incumplimiento del elemento central exigido: la ventilación suficiente y adecuada para garantizar la inocuidad de los alimentos. El anexo técnico establece este requisito como una condición indispensable y no como un atributo complementario que pueda flexibilizarse o compensarse con otros aspectos locativos.

La SDMujer manifiesta además que “*el 2 de septiembre de 2025, la Secretaría Distrital de Salud [...] emitió concepto higiénico-sanitario favorable para el servicio de alimentos*”, presentando este concepto como soporte para afirmar el cumplimiento de las condiciones requeridas. Sin embargo, la valoración realizada por la autoridad sanitaria ocurrió posterior a la visita del ente de control, es decir, en una fecha en la que las condiciones pudieron haber sido ajustadas o mejoradas por parte del operador a raíz de los hallazgos preliminares o en preparación para la inspección sanitaria. En consecuencia, un concepto emitido con posterioridad no desvirtúa lo observado por este ente de control al momento de la visita inicial ni invalida la conclusión sobre que el contrato inició su ejecución sin cumplir plenamente las condiciones previstas en el anexo técnico.

La SDMujer indica adicionalmente que actuó “*conforme al principio de confianza legítima frente a la evaluación técnica de la autoridad sanitaria*” y que las verificaciones locativas son realizadas de manera mensual por el equipo de supervisión. Si bien estos elementos son pertinentes para mostrar acciones de seguimiento, no modifican el hecho esencial de que el contrato fue puesto en marcha sin dar cumplimiento íntegro a las especificaciones exigidas contractualmente para las áreas de almacenamiento de alimentos. La observación realizada se centra precisamente en ese punto: el inicio de la operación con incumplimiento parcial del anexo técnico, no en la eventual corrección posterior de las condiciones.

Por último, la SDMujer concluye que “*no es procedente afirmar un presunto incumplimiento, toda vez que las áreas [...] cuentan con ventilación mediante extractores y cumplen con los parámetros establecidos*”. Sin embargo, la evidencia recaudada por el ente de control durante las visitas del 20 y 22 de agosto mostró una situación diferente, en la cual las áreas de almacenamiento no cumplían con el requisito contractual de ventilación al inicio de la ejecución. Las medidas implementadas posteriormente o las mejoras realizadas para efectos de inspecciones sanitarias no desvirtúan el incumplimiento inicial ni modifican la condición observada.

En ese sentido, la respuesta de la entidad no logra desvirtuar la observación, dado que los argumentos presentados se sustentan en condiciones verificadas con posterioridad a la visita de la Contraloría y no controvieren el incumplimiento del anexo técnico que se constató en el momento en que la operación contractual estaba en curso.

- Área de Dormitorios

La interpretación que presenta el contratista sobre el numeral 5.3.2.2.9 del anexo técnico es imprecisa e incompleta, pues si bien este prevé que, en ausencia de ventanas con apertura al exterior, puede incorporarse un sistema alterno de ventilación, dicha alternativa debe cumplir con la función equivalente de garantizar una adecuada circulación y renovación del aire, condición que no se cumple con las rejillas de dimensiones reducidas instaladas en los dormitorios observados. El anexo técnico no avala que cualquier tipo de “rejilla” o abertura interna sea suficiente para satisfacer el

estándar mínimo; por el contrario, exige que el sistema de ventilación, sea ventana o mecanismo alternativo, asegure efectivamente la habitabilidad del espacio. Las verificaciones en campo demostraron que varios dormitorios carecen de ventilación cruzada, no reciben aire directo del exterior y dependen de aberturas cuyo flujo es mínimo.

Por lo tanto, el argumento del contratista, basado únicamente en la existencia física de rejillas, resulta insuficiente para desvirtuar la observación, en la medida en que la obligación contractual es funcional y busca garantizar ventilación adecuada, no meramente formal instalar un elemento físico sin verificar su efectividad.

Adicionalmente, la respuesta del contratista omite que el anexo técnico exige no solo ventilación, sino también condiciones de iluminación natural adecuadas, aspecto que tampoco se cumple en los dormitorios señalados, especialmente aquellos que dependen exclusivamente de aberturas internas o de la luz artificial para su visibilidad básica. La persistencia de humedad en el dormitorio No. 11 de la Casa Refugio Policarpa, reconocida incluso por la supervisión del contrato y objeto de requerimientos de reparación no atendidos oportunamente, confirma que los mecanismos instalados no cumplen con la finalidad de mantener las condiciones ambientales mínimas exigidas para espacios destinados al descanso y recuperación emocional de mujeres y sus sistemas familiares. La existencia de olores a humedad, manchas visibles en muros y ambientes sin adecuada iluminación natural evidencia deficiencias reales de habitabilidad que no pueden ser subsanadas con la mera existencia de puertas o rejillas internas. En este sentido, la respuesta presentada no desvirtúa la observación, dado que la obligación contractual y legal implica garantizar condiciones efectivas de ventilación, iluminación y conservación de los dormitorios, aspectos que, de acuerdo con la verificación en campo, no se encuentran asegurados.

Frente al argumento del contratista según el cual la acomodación de varios sistemas familiares en un mismo dormitorio estaría permitida por el anexo técnico, es necesario precisar que dicha interpretación desconoce la finalidad y el sentido de las exigencias contractuales sobre habitabilidad y privacidad. El anexo técnico establece que los dormitorios deben garantizar condiciones adecuadas para la permanencia

segura y digna de las mujeres y sus personas a cargo, lo que implica asegurar espacios que respeten la intimidad, la confidencialidad y la protección emocional de cada sistema familiar, especialmente tratándose de víctimas de violencias basadas en género. La presencia simultánea de dos o más sistemas familiares en un mismo dormitorio; situación verificada en la visita y que no fue desvirtuada con evidencia sólida en la respuesta institucional, lo que compromete seriamente la privacidad, expone a tensiones relacionales y limita el ambiente seguro necesario para los procesos de recuperación. En consecuencia, la justificación presentada no desvirtúa la observación, por cuanto la obligación contractual no se limita al número de camas o a la simple habilitación física del espacio, sino a garantizar condiciones reales de privacidad y dignidad, aspectos que, conforme a lo evidenciado en la verificación de campo, no se encuentran plenamente asegurados.

- Uso de elementos plásticos no libres de BPA en área de cocina

En relación con la observación sobre la existencia de implementos plásticos que no evidenciaban la condición de ser libres de BPA, la SDMujer señala que, al momento de la entrega inicial, verificó las características técnicas de los elementos —incluida la condición “BPA free”— y que dicha verificación se soportó en etiquetas, empaques y certificaciones visibles en ese momento. La entidad añade que, debido al uso cotidiano de los implementos, estas etiquetas ya no estaban disponibles durante la visita del ente de control, lo que pudo generar “la percepción de incumplimiento”. Finalmente, aporta fichas técnicas, certificaciones y órdenes de compra con las cuales afirma acreditar el cumplimiento contractual.

Sobre esta respuesta es necesario precisar que la observación del ente de control se fundamentó en la verificación directa realizada durante la visita, en la cual los implementos no presentaban marca, grabado, sello o identificación visible que permitiera confirmar su condición de ser libres de BPA, tal como exige de manera expresa el anexo técnico. Esta exigencia no es meramente documental: se trata de una medida de seguridad sanitaria que requiere trazabilidad del producto durante toda la ejecución contractual. En ese sentido, el hecho de que las etiquetas o empaques “ya no estuvieran disponibles” constituye precisamente el problema identificado, pues el

contratista debía suministrar implementos cuya condición de “BPA free” fuera verificable en todo momento, no solo al momento de entrega.

Adicionalmente, aunque la SDMujer aporta fichas técnicas y certificaciones como evidencia, estos documentos no acreditan que los implementos observados en la cocina correspondan efectivamente a los productos descritos en esas fichas, dado que, al no conservarse marca o identificación visible en los elementos en uso, no existe forma de vincularlos de manera cierta y verificable con los soportes allegados. En otras palabras, los documentos aportados pueden reflejar la intención de compra o las características del producto adquirido, pero no permiten constatar que los elementos encontrados en la visita sean los mismos ni que mantengan la condición exigida.

Así, la respuesta presentada por la entidad no desvirtúa la observación, en tanto no se supera el hecho verificado: durante la inspección, los implementos plásticos no contaban con sello, marca o identificación que comprobara su condición de ser libres de BPA, configurándose un incumplimiento del anexo técnico al momento de la visita. La documentación aportada constituye un soporte complementario, pero no sustituye la obligación contractual de garantizar que el requisito técnico sea verificable en sitio y en cualquier momento de la ejecución.

- Archivadores de dotación para el área de coordinación y áreas de atención.

En su respuesta, la SDMujer reconoce expresamente que, previo al acta de inicio, se verificó que los archivadores instalados por el contratista no correspondían al material metálico exigido en el numeral 5.3.2.2.10 del anexo técnico, sino que eran de madera. No obstante, la entidad sostiene que estos cumplían la *“misma función operativa”*, que presentaban condiciones adecuadas de resistencia y conservación, y que su material no afectaba la prestación del servicio. Bajo estos argumentos, la SDMujer plantea que el mobiliario entregado habría mantenido la finalidad y eficiencia funcional previstas en el contrato.

Sin embargo, esta postura no desvirtúa la observación. La exigencia de archivadores metálicos es un requisito contractual expreso, obligatorio y verificable. No se trata de un criterio discrecional ni de una recomendación técnica susceptible de

equivalencias funcionales: es una condición definida por la Entidad en el anexo técnico, documento que —conforme a la Ley 80 de 1993— hace parte integral del contrato y debe cumplirse en su totalidad. En consecuencia, el hecho de que un elemento de madera “cumpla la misma función” no habilita al contratista ni a la supervisión para sustituirlo por un bien distinto del especificado. El cumplimiento contractual no se evalúa por la percepción de utilidad, sino por el acatamiento de las condiciones establecidas en los pliegos y en el anexo técnico.

Adicionalmente, la propia respuesta de la SDMujer confirma que la supervisión detectó el incumplimiento después del acta de inicio, lo que refuerza que el contrato se puso en marcha sin cumplir las condiciones técnicas mínimas exigidas para la dotación. De hecho, la entidad relata que solo hasta el 27 de agosto de 2025 solicitó al contratista el cambio de los archivadores, y que el proceso de sustitución se extendió hasta octubre de 2025. Es decir, se reconoce de manera explícita que, durante un lapso significativo de la ejecución contractual, el mobiliario permaneció en material distinto al previsto, lo que constituye una falta de conformidad con el contrato y un cumplimiento tardío de una obligación esencial.

Asimismo, el argumento relativo a que los archivadores de madera ofrecían “ergonomía”, “acabado” o “adaptación estética” tampoco resulta válido para desvirtuar la observación. Ninguno de esos factores sustituye el requisito técnico que exige mobiliario metálico, el cual tiene una razón de ser asociada a la conservación documental, la durabilidad y la protección del archivo; criterios respaldados por la normativa y buenas prácticas archivísticas, y no por aspectos estéticos o de armonía con el espacio.

Por todo lo anterior, aunque la SDMujer informa que el contratista realizó el cambio de los archivadores y corrigió la situación, ello confirma que existía un incumplimiento inicial y que fue necesario requerir la corrección meses después del inicio del contrato. La subsanación posterior no elimina el incumplimiento evidenciado por el ente auditor ni afecta el sentido de la observación: el contrato se ejecutó inicialmente sin ajustarse a las especificaciones técnicas del anexo.

A pesar de la argumentación presentada por la SDMujer, no es posible acoger sus planteamientos, toda vez que la verificación realizada por el equipo de apoyo a la supervisión no suple la obligación de contar con el cumplimiento integral de las condiciones del Anexo Técnico antes del inicio del contrato, requisito que constituye una carga previa, objetiva y no subsanable con visitas posteriores. La entidad sostiene que garantizó alojamiento, áreas y elementos “dignos, adecuados y seguros”, pero no aporta evidencia que demuestre que al momento de la firma del acta de inicio todas las condiciones exigidas contractualmente estaban cumplidas; por el contrario, durante la visita del ente de control se evidenciaron ausencias, rezagos y ajustes en curso, lo que confirma que la operación se puso en marcha con requisitos técnicos aún pendientes. En consecuencia, las actuaciones posteriores o las visitas mensuales de supervisión no modifican este hecho ni desvirtúan lo observado.

En ese sentido, la respuesta de la SDMujer no logra contradecir el aspecto central de la observación: se dio inicio a la operación sin el cumplimiento pleno de los requisitos técnicos definidos contractualmente, lo que constituye una actuación administrativa ineficaz y contraria a los deberes de planeación, verificación y aseguramiento previo del servicio. Así, al no desvirtuarse los elementos señalados y persistir la conducta que vulnera principios de gestión contractual, se mantiene la observación y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por dar inicio a la operación de las casas refugio Atenea y Policarpa en el marco del contrato 947-2025 con incumplimiento del anexo técnico.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.2. con presunta incidencia Fiscal en cuantía de \$23.609.388 y presunta incidencia disciplinaria, por el pago de mayores valores en el contrato 1034 de 2024.**

La SDMujer suscribió el contrato de prestación de servicios número 1034 de 2024 con el objeto de prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio integrales Atenea y Policarpa, para la atención a

mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo. Contrato que derivó del proceso de selección abreviada de menor cuantía número 003-2024.

Previo a la celebración de éste, suscribió el contrato número 1021 de 2024 para la prestación del servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la Casa Refugio rural, que resultó del proceso de selección de menor cuantía número 002-2024.

En la revisión del contrato 1034 de 2024, el equipo de auditoría observó que, el sujeto de control en el formato de oferta económica fijó los costos unitarios máximos por producto y las especificaciones técnicas de los mismos.

Los costos máximos unitarios fijados son disímiles, en productos de idénticas especificaciones técnicas, en rubros iguales y diferentes, como lo ilustran los siguientes casos:

Cuadro No. 12 Costos unitarios máximos fijados por la entidad, de productos de higiene y aseo, para la presentación de la oferta económica del proceso de selección 003 de 2024.

Cifras en pesos

No.	Rubro	Entrega	Producto / Presentación	Costos unitarios máximos fijados por la SDMujer en el formato oferta económica
1	Kit de aseo e higiene	Kit 1 - 0-23 meses	Shampoo para bebé, de entre 100 ml a 150 ml	10.900
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Shampoo para bebe 100 mililitros	11.500
2	Kit de aseo e higiene	Kit 1 - 0-23 meses	Barra de jabón para baño, de entre 110 grs y 130 grs	6.500
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Jabón para bebe de (entre 120grs y 130 gr)	6.600
3	Kit de aseo e higiene	Kit 1 - 0-23 meses	Crema antipañalitis para bebe 50 grs	21.700
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Crema antipañalitis para bebe 50 grs	21.200
4	Kit de aseo e higiene	Kit 1 - 0-23 meses	Paquete toallas húmedas x 100 unidades	11.800

	Elementos higiene a demanda	A demanda	Pañitos húmedos paquete x 100 unids	11.400
	Elementos de papelería	A demanda	Pañitos húmedos, por 120 unidades	11.000
5	Kit de aseo e higiene	Kit 1 - 0-23 meses Kit 2 - Niños y niñas 2 a 9 años	Cepillo de dientes para bebés	3.200
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Cepillos dentales para niñas y niños, en plástico con cerdas suaves para limpiar dientes. De acuerdo al grupo de edad (De 6 meses a 2 años, de 2 años a 5 años y mayores de 5 años)	3.100
6	Kit de aseo e higiene	Kit 2 - Niños y niñas 2 a 9 años	Crema dental con fluor niño (a) mayores de 6 años, Unidad x 100 gramos	7.300
	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante Kit 4 - Niño de 10-17 años Elementos higiene a demanda	Crema dental, Tubo de 100ml, con flúor y calcio, protección anti-caries y sarro, sabor menta suave	5.900
7	Kit de aseo e higiene	Kit 2 - Niños y niñas 2 a 9 años Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante Kit 4 - Niño de 10-17 años	Rollo de papel higiénico, Triple Hoja entre 36 y 40 mts	3.200
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Papel higiénico, blanco, doble hoja x 24 rollos entre 36 y 40 metros Rollo con longitud mínima entre de 36 y 40 metros, Triple hoja blanca, Sin olor ni fragancia	12.800

	Elementos de papelería	A demanda	Papel higiénico blanco doble hoja blanca x 24 rollos x 36 metros Sin olor ni fragancia	54.000
	Elementos de Aseo institucional	A demanda	Papel higiénico blanco -doble hoja x 12 rollos. Rollo con longitud mínima entre de 36 y 40 metros; doble hoja blanca; sin olor ni fragancia	28.900
8	Kit de aseo e higiene	Kit 2 - Niños y niñas 2 a 9 años Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante Kit 4 - Niño de 10-17 años	Peinilla grande para el cabello	3.500
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Peinilla grande para el cabello	3.300
9	Kit de aseo e higiene	Kit 2 - Niños y niñas 2 a 9 años Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante Kit 4 - Niño de 10-17 años Elementos higiene a demanda	Mascarilla desechable fabricado con tejido de polipropileno 3 capas, con goma para sujetar detrás de la oreja.	300
	Elementos de Atención salud	A demanda	Mascarilla desechable fabricado con tejido de polipropileno 3 capas, con goma para sujetar detrás de la oreja. caja por 50 unid.	37.400
	Elementos de Aseo institucional	A demanda	Tapabocas paquete x 50, elaborado en tela no tejida. Desechable. Con tiras elásticas. Para uso de las operarias para el área de servicios generales y operarias de cocina.	17.850

10	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante	Cepillo de dientes para adulto, unidad cerda suave	3.300
	Kit de aseo e higiene	Kit 4 - Niño de 10-17 años	Cepillo de dientes para adulto, unidad cerda suave	4.200
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Cepillos dentales para adulto, en plástico con cerdas suaves para limpiar dientes.	3.100
11	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante	Talco para pies, 85 grs	12.600
	Kit de aseo e higiene	Kit 4 - Niño de 10-17 años	Talco para pies, 85 grs	11.900
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Talco para pies, 85 grs	12.900
12	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante	Toallas higiénicas, paquete x 10 unidades. Flujo normal en tela.	7.900
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Toallas higiénicas paquetes x 10 unds	8.000
13	Elementos higiene a demanda	A demanda	Jabón en barra azul unidad x 300 gr, para todo tipo de uso	5.000
	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres de 18 años en adelante  Kit 4 - Niño de 10-17 años	Jabón barra azul para lavar ropa, 300 grs	3.700
	Elementos de Aseo institucional	A demanda	Jabón en barra lavado de ropa, composición de ácidos grasos de mínimo 50%, presentación en barra, unidad con peso entre 250 gr y 350 gr; empaque individual	4.641
14	Kit de aseo e higiene	Kit 3 - Niñas de 10-17 años y mujeres	Crema humectante 100 mililitros	18.207

		de 18 años en adelante		
	Elementos higiene a demanda	A demanda	Crema humectante 100 mililitros	17.600
15	Elementos de Atención salud	A demanda	Cofia gorro desechable oruga paquete x 100	20.800
	Elementos de Aseo institucional	A demanda	Gorro cofia desechable, elaborado en tela no tejida, borde elástico, talla única, paquete x 100	29.750
16	Elementos de Atención salud	A demanda	Gel antibacterial de uso diario textura suave, diseñado para cuidar, limpiar y desinfectar las manos de manera profunda	33.500
	Elementos de Aseo institucional	A demanda	Gel antibacterial, tamaño entre 5000 y 4000 cc, con agente antibacteriano en una concentración mínimo del 0.2%, con agente humectante PH entre 5,5, a 7, con fragancia	77.500

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, del formato propuesto para la presentación de las ofertas económicas publicado en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024”.*

Estos costos máximos unitarios fijados por el sujeto de control, son importantes porque determinan el precio máximo que pueden ofertar los interesados en participar en el proceso de selección, por producto o servicio, y como se observó en el cuadro tienen características técnicas idénticas y precios diferentes.

Por otra parte, en la revisión del contrato 1034 de 2024, el equipo de auditoría también observó precios menos favorables de productos suministrados a las mujeres acogidas y a sus sistemas familiares.

Estos fueron observados, en la comparación realizada entre los precios unitarios ofertados por el contratista, en los contratos número 1021 de 2024 y 1034 de 2024, en los que resultó adjudicatario, con las ofertas económicas que presentó en las fechas 14 de mayo de 2024 para el primer proceso y 13 de junio de 2024 para el segundo, como seguidamente se observa:

Cuadro No. 13 Comparativo de precios ofrecidos por el contratista en las fechas  
14/05/2024 y 13/06/2024.

Cifras en pesos

Producto/Descripción	Oferta económica presentada el 14/05/2024	Oferta económica presentada el 13/06/2024	Oferta económica presentada el 13/06/2024
	Contrato 1021-2024 C.R. Rural	Contrato 1034-2024 C.R. Atenea	Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
Gel antibacterial de uso diario textura suave, diseñado para cuidar, limpiar y desinfectar las manos de manera profunda	28.184	33.500	33.500
Jabón Quirúrgico Clorhexidina Gluconato 4% Frasco x 120 ml	11.638	14.700	14.700
Consumibles Multifuncional Compra y/o recarga de cartucho, de acuerdo a las especificaciones de la Multifuncional (1 mensual).	192.670	289.170	289.170
Bolsas Verdes Paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color verde tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo	9.014	13.600	13.600
Bolsa Blanca Paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color blanco Calibre de mínimo 2 Tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo Con impresión de aviso de riesgo biológico	7.199	13.900	13.900
Bolsas negras papelera paquete X 6 Bolsa tipo papelera Elaborada en polietileno de baja densidad Tamaño de 50 cm de ancho por 55 cm de largo	6.125	11.200	11.200
Desengrasante Tamaño entre 3500 y 4000 CC	36.516	65.700	65.700
Jabón antibacterial para lavado de manos Tamaño entre 3500 y 4000 CC Uso doméstico	51.828	73.200	73.200
Gel antibacterial Tamaño entre 3500 y 4000 CC Con agente antibacteriano en una concentración mínima del 0,2%	66.286	77.500	77.500

Con agente humectante pH entre 5, 5 a 7 Con fragancia			
---	--	--	--

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en los procesos SDMUJER-SAMC-002-2024 y SDMUJER-SAMC-003-2024”.*

En la información registrada en el cuadro que antecede, el equipo de auditoría observó que la SDMujer, conocedora de la información de los precios ofrecidos en el contrato anterior, número 1021 de 2024, no indagó sobre los motivos por los que el contratista ofreció precios menos favorables en productos de higiene y aseo en el contrato que adjudicó (Contrato 1034 de 2024) con ofertas presentadas en un periodo no mayor de un mes.

Así la cosas, al multiplicar la diferencia de los precios ofrecidos en las fechas 14 de mayo y 13 de junio de 2024, por el número de unidades de elementos suministrados durante la ejecución del contrato número 1034 de 2024, se observan mayores valores pagados en la Casa Refugio Atenea, en la suma de \$2.553.390:

Cuadro No. 14 Relación de mayores valores pagados por elementos de higiene y aseo en la Casa de Refugio Atenea.

Producto / Descripción	Oferta económica presentada el 14/05/2024	Oferta económica presentada el 13/06/2024	Diferencia de precios	Unidades entregadas	Cifras en pesos
	Contrato 1021-2024 C.R. Rural	Contrato 1034-2024 C.R. Atenea		C.R. Atenea Contrato 1034-2024	Contrato 1034-2024
Gel antibacterial de uso diario textura suave, diseñado para cuidar, limpiar y desinfectar las manos de manera profunda	28.184	33.500	5.316	20	106.320
Jabón Quirúrgico Clorhexidina Gluconato 4% Frasco x 120 ml	11.638	14.700	3.062	11	33.682

Bolsas verdes paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color verde tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo	9.014	13.600	4.586	100	458.600
Bolsa blanca paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color blanco Calibre de mínimo 2 Tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo Con impresión de aviso de riesgo biológico	7.199	13.900	6.701	50	335.050
Bolsas negras papelera paquete X 6 Bolsa tipo papelera Elaborada en polietileno de baja densidad Tamaño de 50 cm de ancho por 55 cm de largo	6.125	11.200	5.075	100	507.500
Desengrasante Tamaño entre 3500 y 4000 cc	36.516	65.700	29.184	8	233.472
Jabón antibacterial para lavado de manos Tamaño entre 3500 y 4000 cc Uso doméstico	51.828	73.200	21.372	28	598.416
Gel antibacterial Tamaño entre 3500 y 4000 cc Con agente antibacteriano en una concentración mínima del 0,2% Con agente humectante pH entre 5, 5 a 7 Con fragancia	66.286	77.500	11.214	25	280.350
<b>TOTAL</b>					<b>2.553.390</b>

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en los procesos SDMUJER-SAMC-002-2024 y SDMUJER-SAMC-003-2024. El*

*número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea” aportada por el sujeto de control y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33, mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025”*

El equipo de auditoría realizó la misma operación con el número de unidades de elementos suministrados durante la ejecución del contrato número 1034 de 2024, en la Casa Refugio Policarpa, la cual arrojó mayores valores pagados en la suma de \$2.998.455, como se observa:

Cuadro No. 15 Relación de mayores valores pagados por elementos de higiene y aseo en la Casa de Refugio Policarpa.

Cifras en pesos

Producto / Descripción	Oferta económica presentada el 14/05/2024	Oferta económica presentada el 13/06/2024	Diferencia de precios	Unidades entregadas	Mayor valor pagado
	Contrato 1021-2024 C.R. Rural	Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa		Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa	Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
Gel antibacterial de uso diario textura suave, diseñado para cuidar, limpiar y desinfectar las manos de manera profunda	28.184	33.500	5.316	16	85.056
Jabón Quirúrgico Clorhexidina Gluconato 4% Frasco x 120 ml	11.638	14.700	3.062	17	52.054
Consumibles multifuncional Compra y/o recarga de cartucho, de acuerdo a las especificaciones de la Multifuncional (1 mensual).	192.670	289.170	96.500	7	675.500
Bolsas verdes paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color verde tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo	9.014	13.600	4.586	95	435.670

Bolsa blanca paquete X 6 Elaborada en polietileno de baja densidad De color blanco Calibre de mínimo 2 Tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo Con impresión de aviso de riesgo biológico	7.199	13.900	6.701	50	335.050
Bolsas negras papelera paquete X 6 Bolsa tipo papelera Elaborada en polietileno de baja densidad Tamaño de 50 cm de ancho por 55 cm de largo	6.125	11.200	5.075	95	482.125
Desengrasante Tamaño entre 3500 y 4000 cc	36.516	65.700	29.184	10	291.840
Jabón antibacterial para lavado de manos Tamaño entre 3500 y 4000 cc Uso doméstico	51.828	73.200	21.372	30	641.160
<b>Total</b>					<b>2.998.455</b>

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en los procesos SDMUJER-SAMC-002-2024 y SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa” aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

El comparativo de los ítems de asistencia alimentaria, por grupo etario, también mostró las seguidas diferencias, que arrojaron mayores valores pagados en la Casa Refugio Atenea por la suma de \$2.118.356 y en la Casa Refugio Policarpa por la suma de \$1.651.216, así:

Cuadro No. 16 Relación de mayores valores pagados por asistencia alimentaria en las Casas de Refugio Atenea y Policarpa.

Cifras en pesos

Alimentos	Contrato 1034- 2024	Contrato 1021-2024	Diferencia de precio	Cantidad C.R. Atenea	Mayor valor pagado C.R. Atenea	Cantidad C.R. Policarpa	Mayor valor pagado C.R. Policarpa
Desayuno Edad 6 a 8 meses	6.600	6.000	600	50	30.000	9	5.400
Desayuno Edad 9 a 11 meses	6.600	6.149	451	86	38.786	-	-
Almuerzo Edad 6 a 8 meses	9.100	7.860	1.240	50	62.000	9	11.160
Cena Edad 6 a 8 meses	8.900	6.963	1.937	48	92.976	8	15.496
Cena Edad 9 a 11 meses	8.900	8.273	627	87	54.549	-	-
Almuerzo Edad 4 a 6 años y 11 meses	10.100	9.763	337	629	211.973	598	201.526
Cena Edad 1 a 3 años y 11 meses	9.500	9.269	231	3254	751.674	2.081	480.711
Cena Edad 4 a 6 años y 11 meses	9.500	8.635	865	646	558.790	779	673.835
Cena Edad 7 a 12 años y 11 meses	10.100	9.868	232	1369	317.608	1.134	263.088
<b>Total</b>					<b>2.118.356</b>		<b>1.651.216</b>

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en los procesos SDMUJER-SAMC-002-2024 y SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

En la información registrada en el cuadro anterior, el equipo de auditoría observó que la SDMujer, conocedora de la información de los precios ofrecidos en el contrato anterior, número 1021 de 2024, tampoco indagó sobre los motivos por los que el contratista ofreció precios menos favorables en el rubro de asistencia alimentaria, en el contrato que adjudicó (Contrato 1034 de 2024) con ofertas presentadas en un periodo no mayor de un mes.

En tercer lugar, en la revisión del expediente contractual número 1034 de 2024, el equipo de auditoría también observó que el contratista dentro del mismo contrato,

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 71 de 334

ofreció precios menos favorables, en ambas Casas Refugio (Atenea y Policarpa), para productos iguales, en diferentes rubros, así:

Cuadro No. 17 Relación de precios menos favorables ofrecidos por el contratista para productos iguales, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

	Rubro Higiene y aseo (Kit)	Rubro Higiene y aseo (A demanda)	Rubro Papelería	Rubro Atención en salud	Rubro Aseo institucional
Producto / Presentación	Precio oferta económica C.R. Atenea y Policarpa				
Papel higiénico blanco -doble hoja x 24 rollos x entre 36 y 40 metros Triple hoja blanca Sin olor ni fragancia	-	<u>12.000</u>	54.000	-	-
Shampoo para bebé, 100 ml a 150 ml	<u>10.900</u>	11.500	-	-	-
Paquete toallas húmedas x 100 unidades	11.800	11.400	<u>11.000</u>	-	-
Cepillo de dientes para niña (o) de 2 a 5 años. En plástico con cerdas suaves para limpiar dientes.	3.200	<u>3.100</u>	-	-	-
Mascarilla desechable fabricado con tejido de polipropileno 3 capas, con goma para sujetar detrás de la oreja.	-	-	-	37.400	<u>17.800</u>
Crema humectante corporal x 100 ml	18.207	<u>17.600</u>	-	-	-
Gorro cofia desechable, elaborado en tela no tejida, borde elástico, talla única, paquete x 100	-	-	-	<u>20.800</u>	29.750

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024".*

Atendiendo a la información registrada en el cuadro anterior, el equipo de auditoría observó que la SDMujer, conocedora de la información de los precios ofrecidos en las ofertas económicas presentadas para la operación de la Casa Refugio Atenea y para la operación de la Casa Refugio Policarpa, dentro del mismo contrato 1034 de 2024, tampoco indagó sobre los motivos por los que el contratista ofreció precios menos favorables entre una y otra oferta, para productos requeridos en diferentes rubros.

Luego entonces, al multiplicar la diferencia de los precios ofrecidos por el contratista, por la cantidad de unidades de elementos suministrados durante la ejecución del contrato número 1034 de 2024, para la operación de las Casas Refugio Policarpa y Atenea, arrojó mayores valores pagados en la suma de \$4.989.782, así:

Cuadro No. 18 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para producto Papel higiénico, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (A demanda) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Papelería C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa
Papel higiénico blanco -doble hoja x 24 rollos x entre 36 y 40 metros. Triple hoja blanca Sin olor ni fragancia	<u>12.000</u>	54.000	42.000	87	3.654.000

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa” y “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 73 de 334

Cuadro No. 19 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Shampoo, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto /Presentación	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (Kit) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (A demanda) C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas por kit Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa
Shampoo para bebé 100 ml a 150 ml	<u>10.900</u>	11.500	600	87	52.200

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 20 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Toallas húmedas, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (Kit) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (A demanda) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Papelería C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa Cto 1034-2024	Mayor valor pagado Contrato 1034- 2024 C.R. Atenea y Policarpa
Paquete toallas húmedas x 100 unidades	11.800	-	<u>11.000</u>	800	23	18.400
Paquete toallas húmedas 100 unidades	-	11.400	<u>11.000</u>	400	107	42.800

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 21 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Cepillo de dientes para niños(as), dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Descripción	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (Kit) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (A demanda) C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa Cto 1034-2024	Mayor valor pagado C.R. Atenea y Policarpa Cto 1034-2024
Cepillo de dientes para niña (o) de 2 a 5 años. En plástico con cerdas suaves para limpiar dientes.	3.200	<u>3.100</u>	100	98	9.800

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 22 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Mascarilla desechable, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Descripción	Precio oferta económica Rubro Atención en salud C.R. Atenea y Policarpa	Valor unitario Rubro Atención en salud C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa	Valor unitario Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios unitario	Unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024	Mayor valor pagado C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024
------------------------	--	---	---	--	--------------------------------	--	--

Mascarilla desechable fabricado con tejido de polipropileno 3 capas, con goma para sujetar detrás de la oreja. Caja por 50 unidades	37.400	748	<u>17.800</u>	<u>356</u>	392	2.423	949.816
---	--------	-----	---------------	------------	-----	-------	---------

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 23 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Crema humectante, dentro del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (Kit) C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Higiene y aseo (A demanda) C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024	Mayor valor pagado C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024
Crema humectante corporal x 100 ml	18.207	17.600	607	138	83.766

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 24 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para el producto Gorro cofia desechable, dentro del contrato 1034 de 2024.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 76 de 334

Cifras en pesos

Producto	Precio oferta económica Rubro Atención en salud C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024	Mayor valor pagado C.R. Atenea y Policarpa Contrato 1034-2024
Gorro cofia desechable, elaborado en tela no tejida, borde elástico, talla única, paquete x 100	20.800	29.750	8.950	20	179.000

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

En cuarto lugar, en la revisión del expediente contractual número 1034 de 2024, el equipo de auditoría observó que el contratista dentro del mismo contrato, ofreció precios menos favorables para productos idénticos, entre rubros y/o en Casas Refugio (Policarpa y Atenea) similares y/o distintas, como se ilustra:

Cuadro No. 25 Precios menos favorables ofrecidos por el contratista, para productos en rubros y/o por Casas similares o distintas en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa
-------------------------	--	---	--	---	---	--	--

Crema antipañalitis para bebe 50 grs	-	21.700	-	-	<u>21.000</u>	21.200	-
Acondicionador presentación de entre 100 ml a 150 ml	13.000	-	13.090	<u>12.000</u>	-	-	-
Crema dental 100 ml	5.900	-	5.900	<u>5.000</u>	-	-	-
Peinilla grande para el cabello	3.300	-	3.500	<u>3.200</u>	-	-	-
Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave kit 3	<u>3.100</u>	-	3.300	-	-	-	-
Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave kit 4	<u>3.100</u>	-	4.200	4.000	-	-	-
Talco para pies 85 grs Kit 3	-	-	12.600	-	-	-	-
Talco para pies 85 grs Kit 4	12.900	-	11.900	<u>11.000</u>	-	-	-
Toallas higiénicas paquete x 10 unidades. flujo normal en tela.	8.000	-	7.900	<u>7.000</u>	-	-	-
Jabón en barra lavado de ropa composición de ácidos grasos de mínimo 50%, presentación en barra, unidad con peso entre 250 gr y 350 gr; empaque individual	5.000	-	3.700	<u>3.500</u>	-	-	4.641
Shampoo presentación de entre 100 ml a 150 ml	-	-	10.700	<u>10.000</u>	-	-	-
Desodorante en roll on 50 ml	-	-	9.600	<u>9.000</u>	<u>9.000</u>	9.600	-
Toallas higiénicas nocturnas paquete x 10 unidades. Kit 3	-	-	-	-	9.800	<u>9.000</u>	-
Bloqueador	-	-	-	-	41.650	<u>41.000</u>	-
Paquete de pañales bebé prematuro 40 unidades	-	-	-	-	31.019	<u>31.000</u>	-
Paquete de pañal para adulto talla m 10 unidades	-	-	-	-	58.000	<u>50.000</u>	-

Paquete de pañal para adulto talla I 10 unidades	-	-	-	-	54.000	<u>50.000</u>	-
Gasas limpias paquete x 20	-	-	-	-	16.500	<u>16.000</u>	-
Venda elástica 2 x 5 yardas	-	-	-	-	2.100	2.000	-
Venda elástica 3 x 5 yardas	-	-	-	-	2.300	<u>2.000</u>	-
Venda elástica 5 x 5 yardas	-	-	-	-	3.400	<u>3.000</u>	-
Venda de algodón 3 x 5 yardas	-	-	-	-	2.300	<u>2.000</u>	-
Venda de algodón 5 x 5 yardas	-	-	-	-	3.100	<u>3.000</u>	-
Algodón en mota (torunda) bolsa x 500 gramos.	-	-	-	-	10.084	<u>10.000</u>	-
Recurso humano sin arma (24 horas)	-	-	-	-	14.500.000	<u>14.400.000</u>	-
Sistema de 8 cámaras (1 externa y 7 internas)	-	-	-	-	2.500.000	<u>2.460.000</u>	-
Botón de pánico con sirena	-	-	-	-	245.000	<u>240.000</u>	-
Crema depilatoria presentación de 100 gr hipoalergénica con espátula	-	-	-	-	<u>25.000</u>	25.400	-
Paquete de pañales etapa 1 40 unidades (1 a 12 libras)	-	-	-	-	<u>30.000</u>	33.000	-
Paquete de pañales etapa 2 40 unidades (12 a 16 libras)	-	-	-	-	<u>35.000</u>	39.000	-
Paquete de pañales etapa 3 40 unidades (16 a 28 libras)	-	-	-	-	<u>42.000</u>	45.000	-
Paquete de pañales etapa 4 40 unidades (22 a 27 libras)	-	-	-	-	<u>50.000</u>	55.000	-
Paquete de pañales etapa 5 40 unidades (más de 27 libras)	-	-	-	-	<u>60.000</u>	61.500	-

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 79 de 334

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

En el cuadro previo, el equipo de auditoría observó que la SDMujer, conocedora de la información de los precios ofrecidos entre las ofertas económicas presentadas por el contratista, para la operación de las Casas Refugio Atenea y Policarpa, en el contrato 1034 de 2024, no indagó sobre los motivos por los que el contratista ofreció precios menos favorables a productos idénticos, entre los rubros y/o Casas Refugio (Atenea y Policarpa), similares o distintas.

Así las cosas, al multiplicar la diferencia de los precios ofrecidos por el contratista, por la cantidad de unidades de elementos suministrados durante la ejecución del contrato número 1034 de 2024, en las Casas Refugio Policarpa y Atenea, arrojó mayores valores pagados en la suma de \$3.816.409, así:

Cuadro No. 26 Precios menos favorables ofrecidos para producto crema antipañalitis, en rubros distintos, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos					
Producto / Presentación	Precio oferta económica	Precio oferta económica	Diferencia de precios	Unidades entregadas	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024
Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea y Policarpa	Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea y Policarpa		Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea y Policarpa	C.R. Atenea y Policarpa
Crema antipañalitis para bebe 50 grs	<u>21.000</u>	21.700	700	22	15.400

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea” y*

*"Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa", aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Cuadro No. 27 Precios menos favorables ofrecidos para productos crema antipañalitis y crema depilatoria, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Diferencia de precios	unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
Crema depilatoria presentación de 100 gr hipoalergénica con espátula	<u>25.000</u>	25.400	400	22	8.800
Crema antipañalitis para bebe 50 grs	<u>21.000</u>	21.200	200	9	1.800

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel "Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa", aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Cuadro No.28 Precios menos favorables ofrecidos para productos pañales, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Valor unitario	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda	Valor unitario	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
-------------------------	--	----------------	---	----------------	-----------------------	--	--

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 81 de 334

			C.R. Policarpa				
Paquete de pañales etapa 140 unidades (1 a 12 libras)	<u>30.000</u>	750	33.000	825	75	10	750
Paquete de pañales etapa 2 40 unidades (12 a 16 libras)	<u>42.000</u>	1.050	45.000	1.125	75	384	28.800
Paquete de pañales etapa 3 40 unidades (16 a 28 libras)	<u>50.000</u>	1.250	55.000	1.375	125	2.105	263.125
Paquete de pañales etapa 440 unidades (22 a 27 libras)	<u>60.000</u>	1.500	61.500	1.537	38	695	26.063

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 29 Precios menos favorables ofrecidos para productos pañales, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Valor unitario	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Valor unitario	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea
Paquete de pañal para	<u>50.000</u>	5.000	54.000	5.400	400	95	38.000

adulto talla I 10 unidades							
----------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel "Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea", aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Cuadro No. 30 Precios menos favorables ofrecidos para productos y servicios, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Diferencia de precios	Cifras en pesos	
				Unidades entregadas	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea
Toallas higiénicas nocturnas paquete x 10 unidades. Kit 3	<u>9.000</u>	9.800	800	14	11.200
Bloqueador solar, en crema y apto para aplicar sobre la piel de las áreas del cuerpo que requieran protección de los efectos de las radiaciones solares ultravioleta, con nivel de protección fotoprotector mayor a 60 FPS. Presentación en Caja x 12 sachet de 10 ml	<u>41.000</u>	41.650	650	179	116.350
Gasas limpias paquete x 20	<u>16.000</u>	16.500	500	5	2.500
Algodón en mota (torunda) bolsa x 500 gramos.	<u>10.000</u>	10.084	84	2	168
Recurso humano sin arma (24 horas)	<u>14.400.000</u>	14.500.000	100.000	10	1.000.000
Sistema de 8 cámaras (1 externa y 7 internas)	<u>2.460.000</u>	2.500.000	40.000	10	400.000
Botón de pánico con sirena	<u>240.000</u>	245.000	5.000	10	50.000

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó www.contraloriabogota.gov.co*

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 83 de 334

*del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea”, aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 31 Precios menos favorables ofrecidos para productos, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea
Acondicionador presentación de entre 100 ml a 150 ml	<u>12.000</u>	13.090	1.090	146	159.400
Crema dental 100 ml	<u>5.000</u>	5.900	900	146	131.410
Peinilla grande para el cabello	<u>3.200</u>	3.500	300	151	45.300
Talco para pies 85 grs Kit 3	<u>11.000</u>	12.600	1-600	90	144.000
Talco para pies 85 grs Kit 4	<u>11.000</u>	11.900	900	5	4.500
Toallas higiénicas paquete x 10 unidades. flujo normal en tela.	<u>7.000</u>	7.900	900	90	81.000
Jabón en barra lavado de ropa composición de ácidos grasos de mínimo 50%, presentación en barra, unidad con peso entre 250 gr y 350 gr; empaque individual	<u>3.500</u>	3.700	200	95	19.000
Shampoo presentación de entre 100 ml a 150 ml	<u>10.000</u>	10.700	700	151	105.700
Desodorante en roll on 50 ml	<u>9.000</u>	9.600	600	95	57.000

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea”, aportada por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargada al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 32 Precios menos favorables ofrecidos para productos, en tipologías de rubros y Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 84 de 334

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea y Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa
Acondicionador presentación de entre 100 ml a 150 ml	<u>12.000</u>	13.000	1.000	271	271.000
Crema dental 100 ml	<u>5.000</u>	5.900	900	121	108.900
Peinilla grande para el cabello	<u>3.200</u>	3.300	100	4	400
Talco para pies 85 grs Kit 4	<u>11.000</u>	12.900	1.900	113	214.700
Toallas higiénicas paquete x 10 unidades. flujo normal en tela.	<u>7.000</u>	8.000	1.000	158	158.000
Jabón en barra lavado de ropa composición de ácidos grasos de mínimo 50%, presentación en barra, unidad con peso entre 250 gr y 350 gr; empaque individual	<u>3.500</u>	5.000	1.500	100	150.000

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación casa refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 33 Precios menos favorables ofrecidos para producto Jabón para lavar ropa, en tipologías de rubros y Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Precio oferta económica Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro Aseo institucional C.R. Atenea y Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea y Policarpa
Jabón en barra lavado de ropa composición de ácidos grasos de mínimo 50%, presentación en barra, unidad con peso entre 250 gr y 350 gr; empaque individual	<u>3.500</u>	4.641	1.141	123	140.343

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea” y “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

Cuadro No. 34 Precios menos favorables ofrecidos para producto Jabón para lavar ropa, en Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica para Rubro de higiene a demanda Atenea	Precio oferta económica para Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro de higiene a demanda C.R. Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
Desodorante en roll on 50 ml	9.000	9.600	600	33	19.800

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”,*

*aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Cuadro No. 35 Precios menos favorables ofrecidos para producto Cepillo de dientes adulto, en tipología de rubro y Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea	Diferencia de precios	unidades entregadas Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Atenea	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Atenea
Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave Kit 3	<u>3.100</u>	3300	200	90	18.000
Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave Kit 4	<u>3.100</u>	4200	1.100	5	5.500

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel "Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea", aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Cuadro No. 36 Precios menos favorables ofrecidos para producto Cepillo de dientes adulto, en tipología de rubro y Casas Refugio distintas, en el contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio oferta económica Rubro de higiene a demanda C.R. Atenea y Policarpa	Precio oferta económica Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Diferencia de precios	Unidades entregadas Rubro Kit de higiene y aseo C.R. Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa
Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave Kit 3	<u>3.100</u>	3300	200	48	9.600

Cepillo de dientes para adulto unidad - cerda suave Kit 4	<u>3.100</u>	4.000	900	11	9.900
---	--------------	-------	-----	----	-------

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*“Descripción: Información tomada del SECOP II, de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó del archivo Excel “Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa”, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33”.*

En quinto lugar, en la revisión del expediente contractual número 1034 de 2024, el equipo de auditoría observó que el contratista ofreció precios menos favorables el 13 de junio de 2024; que los cotizados el 26 de marzo de 2024, en el estudio de mercado del proceso de selección abreviada de menor cuantía 003-2024, diferencia que arrojó un mayor valor pagado por la suma de \$5.481.780, así:

Cuadro No. 37 Precios menos favorables ofrecidos que los cotizados en el estudio de mercado del proceso que resultó en la adjudicación del contrato 1034 de 2024.

Cifras en pesos

Producto / Presentación	Precio cotizado el 26/03/2024 Proceso SAMC-003-2024	Precio oferta económica 13/06/2024, adjudicada en el proceso SAMC-003-2024 (Contrato 1034-2024)	Diferencia de precios	Unidades entregadas Contrato 1034-2024 C.R. Atenea	Unidades entregadas Contrato 1034-2024 C.R. Policarpa	Sumatoria unidades entregadas C.R. Atenea y Policarpa	Mayor valor pagado Contrato 1034 de 2024
Rollo de papel higiénico. Triple Hoja Entre 36 y 40 mts	3.000	3.200	200	151	143	294	58.800
Shampoo anti-piojos x 12ml	3.500	7.800	4.300	22	1	23	98.900
Barra de jabón para baño. Entre 110 grs y 130 grs	6.000	6.500	500	18	5	23	11.500
Barra de jabón para baño. Entre 110 grs y 130 grs	6.000	6.600	600	12	17	29	17.400
Papel celofán x 10 pliegos	10.000	10.500	500	2	-	2	1.000

Papel crepe colores surtidos x 10 pliegos	12.000	13.300	1.300	1	-	1	1.300
Cepillo para sanitario. Cerdas duras elaboradas en fibras plásticas Extensión mínima de las cerdas es de 2,5 cm Base y mango elaborados en plástico Mango con longitud mínima de 33 cm	12.000	13.600	1.600	40	17	57	91.200
Bombillas ahorra de luz. Tipo Led 40w Luz Fria	8.000	30.940	22.940	9	43	52	1.192.880
Servilletas paquete de 100. Hoja sencilla absorbente, dimensión 27x16.5 cm	5.500	6.300	800	20	20	40	32.000
Bolsas verdes paquete x 6. Elaborada en polietileno de baja densidad De color verde tamaño de 60 cm de ancho por 70 cm de largo	11.500	13.600	2.100	100	95	195	409.500
Bolsa blanca paquete x 6. Elaborada en polietileno de baja densidad De color blanco Calibre de mínimo 2 Tamaño de 60 cm de ancho por 70	12.000	13.900	1.900	50	50	100	190.000

cm de largo Con impresión de aviso de riesgo biológico							
Bolsas negras papelera paquete x 6. Bolsa tipo papelera Elaborada en polietileno de baja densidad Tamaño de 50 cm de ancho por 55 cm de largo	8.000	11.200	3.200	100	95	195	624.000
Guantes amarillos para cocina. Tipo doméstico Elaborados en látex calibre mínimo de 18 Tallas entre 7 y 9 según necesidad de las operarias Color amarillo	7.500	10.800	3.300	59	60	119	392.700
Guantes negros. Tipo doméstico Elaborados en látex Calibre mínimo de 18 Tallas entre 7 y 9 según necesidad de las operarias Color negro	7.500	11.100	3.600	59	60	119	428.400
Esponja/sabia multiusos paquete por 3 unidades. Tamaño mínimo de 10 cm x 7 cm de largo por 10 cm de ancho Ideal para lavar superficies en el hogar como	8.000	10.500	2.500	30	30	60	150.000

cocinas y paredes. No raya superficies ni retiene olores.							
Esponjillas abrasiva paquete por 6 unidades. Tamaño mínimo de 10 x 7 cm Para trabajo pesado, limpieza de ollas, parrillas y sartenes de aluminio y acero.	6.000	8.300	2.300	29	30	59	135.700
Hipoclorito o blanquedor . Tamaño entre 3500 y 4000 cc Solución con una concentración mínima del 5%	2.500	14.900	12.400	50	50	100	1.240.000
Jabón en polvo. Bolsa por 1000 gramos Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad Con efecto limpiador de mínimo 9%	12.000	13.100	1.100	74	55	129	141.900
Papel higiénico blanco -doble hoja x 12 rollos. Rollo con longitud mínima entre de 36 y 40 metros Doble hoja blanca Sin olor ni fragancia	24.000	28.900	4.900	24	30	54	264.600
Total							5.481.780

Fuente: Elaborado por el equipo de auditoría.

*"Descripción: Información tomada del SECOP II, de la cotización presentada en la solicitud de información a proveedores y de las ofertas económicas presentadas por el contratista en el proceso SDMUJER-SAMC-003-2024. El número de cantidades se tomó de los archivos Excel "Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Atenea" y "Matriz financiera del contrato de operación Casa Refugio Policarpa", aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30/07/2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33".*

Como se señaló en los cinco puntos anteriormente descritos, el equipo de auditoría observó que la SDMujer, conocedora de la información de los precios ofrecidos por el contratista, en calidad de cotizante y en calidad de oferente, no indagó sobre los motivos por los que el contratista ofreció precios menos favorables en las ofertas económicas de la Casa Refugio Atenea y de la Casa Refugio Policarpa, adjudicadas para la ejecución del contrato 1034 de 2024.

Diferencias entre precios menos favorables que, primero: median periodos de tiempo, de entre uno y dos meses y medio, y segundo: son determinantes para liquidar los pagos mensuales autorizados por el supervisor y efectuados por la entidad, por la prestación del servicio de puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio Atenea y Policarpa, dentro del contrato 1034 de 2024.

Lo anteriormente descrito, contraría lo dispuesto por:

Los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

La Ley 80 de 1993, en el artículo 3, sobre los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos y los particulares que celebran y ejecutan contratos con el Estado, les corresponde, en su orden: buscar “*(...) el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos (...)*” y a los segundos que, en su calidad de colaboradores del Estado en el logro de sus fines, “*(...) cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones*”.

El artículo 4, numeral 4, del mismo Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Para la consecución de los fines del Estado, las entidades

estatales, solicitarán la revisión de precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

El artículo 23 ibid. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

El artículo 25 de la citada ley, que trata sobre el principio de economía en las actuaciones contractuales, referidas al deber de planeación en la etapa precontractual, indica que, para iniciar un proceso de contratación, las entidades deben elaborar los estudios previos que determinen los aspectos esenciales del contrato a celebrar, entre los que se tienen el objeto y el valor.

El artículo 26 ibidem, en el numeral 4, sobre el principio de responsabilidad indicó que “*Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia*”.

El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en los numerales 7 y 12, señaló:

“7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

“12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”.

El Decreto 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.1.2.1.1., numeral 4. Además de estimar el objeto a contratar, las entidades deben estimar el valor del contrato y la justificación del mismo, así: “*(...) Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma cómo los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos*”.

Para determinar el valor estimado de los bienes o servicios requeridos, la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector dispuesta por Colombia Compra Eficiente, recomienda hacer un estudio de mercado. Para el efecto y con el objeto de obtener

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **93** de **334**

menores precios o precios razonables, sin caer en sobrecostos ni precios artificialmente bajos, las entidades pueden hacer uso de herramientas tales como, la solicitud de información a proveedores, las bases de datos especializadas y el análisis de precios históricos.

En la Sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 18293, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló:

“El fin perseguido por el Estado con el contrato es la prestación de un servicio a su cargo y, por su parte, el del cocontratante es concretar una aspiración económica, pero en manera alguna la utilidad de este último por su labor puede constituirse en fuente de enriquecimiento exagerado e injustificado y, por ende, producir un detrimento al patrimonio público, lo que ocurriría en los eventos en que a la celebración del contrato se pacte un precio sobredimensionado o por fuera de los precios reales del mercado sin justificación alguna, lo que no solo implica la vulneración de normas imperativas y de orden público, sino fundamentalmente desconoce el interés público que con el contrato se pretende realizar. Por ello, se insiste que en los contratos que celebra la Administración debe existir certidumbre de las obras, servicios y bienes objeto del mismo y del precio que espera recibir el contratista como contraprestación.

Es evidente que la contratación pública es una de las actuaciones administrativas de mayor relevancia económica, por la magnitud de los recursos invertidos a través de la misma, de manera que el abuso de figuras como los sobrecostos o sobreprecios, aumenta los costos de inversión en detrimento del erario”.

*“[...] con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden [...]. (Subraya fuera de texto).*

Las situaciones descritas desatienden los principios de la gestión fiscal, de legalidad, de eficiencia y de economía, a los que están sujetos los servidores públicos que manejen o administren recursos públicos, en el ejercicio de las actividades

económicas y jurídicas tendientes a la adecuada y correcta adquisición de servicios, en los términos previstos en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000:

*“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”. (Subraya fuera de texto).*

Así como lo previsto en los literales a, b y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; que trata de los objetivos fundamentales hacia los que corresponde orientar el sistema de control interno en las entidades estatales:

*“a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”.*

Ahora bien, el Manual de contratación y supervisión de la Secretaría Distrital de la Mujer, en el numeral 1.3.2. indica que el área encargada de realizar el estudio de mercado, es la dependencia solicitante del bien o servicio que se pretende contratar.

En el numeral 1.12.1 señala que las áreas misionales y técnicas, son responsables de la administración de los documentos propios de la gestión contractual, entre los que se encuentran, los antecedentes del estudio de mercado. (Subraya fuera de texto).

En el numeral 1.3.1.4. señala sobre el valor estimado del contrato:

*“(...) corresponde o hace referencia al costo económico o lucrativo que calcula la entidad del bien, obra o servicio objeto del contrato que se pretende celebrar, para lo cual, es necesario*

*contar con el análisis técnico que soporte el mismo, en el que deberá constar la realización de las comparaciones del caso, mediante la confrontación de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.*

*Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, se debe incluir la forma como se calcularon y soportar los cálculos efectuados para su estimación. (...).*

Los factores a tener en cuenta para efectuar un adecuado estudio de costos y mercado, entre otros, son los siguientes:

Cotizaciones.

El estudio de costos se debe efectuar a través de la Plataforma transaccional del SECOP II, por el link “*Solicitud de Información a proveedores*”, para lo cual la ficha técnica de los procesos de contratación ya se debe encontrar revisada por la Dirección de Contratación en lo que tenga que ver con aspectos jurídicos de la misma. Si una vez adelantado la solicitud de información a proveedores en la Plataforma Transaccional del SECOP II, no es posible obtener cotizaciones en el plazo estipulado por la Entidad para el efecto, el área solicitante de la contratación podrá solicitarlas vía correo electrónico a los proveedores que se encuentren clasificados en el código del clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas, lo cual se podrá verificar en la Plataforma del SECOP II, y de igual forma para efectos de la estructuración económica del proceso podrán acudir a valores históricos de procesos adelantados por esta Entidad y demás entidades públicas, siempre y cuando las características de los bienes y servicios a contratar sean iguales al proceso que pretenda adelantar la entidad”. (Subraya y negrita fuera de texto).

Y, presuntamente, en el incumplimiento de los deberes del servidor público, consagrados en el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

*“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”.*

*El pago de mayores valores de los productos antes mencionados, tiene origen en la variación injustificada de precios unitarios, ante la falta de verificación y validación de los precios ofertados en el proceso de selección 003-2024.*

*Faltas éstas que desconocieron la información de primera fuente, con la que contaba la SDMujer, sobre precios más favorables ofrecidos en el proceso de selección antecedente, número 002-2024. Siendo este último, un proceso reciente, comparable y con oferentes que habían venido participando en los procesos en sus diferentes etapas.*

*La ausencia de mecanismos de comparación interna de precios, con la información que la SDMujer tenía para ello, evitó que se obtuviera el menor precio razonable para productos unitarios que multiplicados por la cantidad entregada son representativos en el uso de los recursos dispuestos para la operación de las Casas Refugio, habiendo conocido de los precios más favorables ofrecidos por parte del contratista adjudicatario, en períodos cortos de tiempo, entre el estudio de mercado y la adjudicación del contrato 1034 de 2024.*

*La diferencia injustificada entre los precios unitarios acordados para la ejecución del contrato de prestación de servicios número 1034 de 2024, ocasionó detrimento al patrimonio público por la suma de \$23.609.388, al haber pagado mayores valores, siendo estos evitables.*

*Desconociendo los principios de eficiencia y economía que imponen el deber de obtener la mejor relación costo-beneficio y asegurar la eficiencia del gasto público y así evitar pagos que afecten el patrimonio público.*

*Situación que dio lugar a daño patrimonial, por la gestión fiscal antieconómica e inefficiente, en los términos previstos en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, así:*

*“<Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, inefficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.*

Respuesta sujeto de control a la observación:

En respuesta a la observación, el sujeto de control mediante oficio 1-2025-018015 del 26 de noviembre de 2015 presentó solicitud de desestimación, en los siguientes términos:

El sujeto de control en la respuesta señaló los pasos agotados para establecer el presupuesto oficial del proceso SDMJER-SAMC-003-2024, así: 1) Solicitud de cotización SP-003—2024. 2) Recepción de dos cotizaciones. 3) Análisis y comparación de precios por cada uno de los ítems establecidos en el anexo técnico, con las cotizaciones recibidas y con los datos de ejecución histórica, actualizando precios. E indicó:

*“(...) en la etapa de análisis de mercado se verificó que, aunque algunos productos pudiesen presentar características técnicas similares, cada uno se ubicaba dentro de rubros distintos que responden a finalidades operativas diferentes dentro del objeto contractual. En consecuencia, los valores máximos unitarios no se determinaron únicamente por la unidad física del bien, sino por su uso específico, destino programático, periodicidad de entrega y naturaleza del rubro al que se asocia.*

*De ahí que existan rubros orientados a kits completos predefinidos, entregas a demanda, elementos institucionales, insumos de atención o componentes transversales que requieren disponibilidad permanente. Cada rubro tiene un propósito operativo propio y, por tanto, los topes establecidos obedecen a esa función dentro del contrato y no solo al hecho de tratarse del mismo tipo de producto.*

En este contexto, es importante que la lectura del ente de control contemple también la naturaleza y necesidades particulares del servicio de Casa Refugio, pues dada su especialidad esta estrategia de atención cuenta con un funcionamiento muy diferenciado respecto de otros contratos.

*Bajo ese entendido, en el Contrato No. 1034 de 2024 los valores máximos fueron definidos a partir de cotizaciones de mercado que permitieron obtener los valores unitarios de los componentes de cada rubro, sin que en ningún caso se reconocieran precios superiores a los ofertados por el contratista adjudicatario. Es decir, los pagos realizados —y los valores autorizados para ejecución— se mantuvieron estrictamente dentro de los límites del presupuesto oficial y de la oferta económica seleccionada, sin generar reconocimiento adicional, ni sobrecostos. (...).*

Así mismo, se indica que, al recibir las cotizaciones, se verificó la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado, como ofertas especiales de almacenes de cadena, fenómenos de escasez o abundancia del producto, entre otros aspectos, motivo por el cual cada estudio varía en atención al momento en que se realice.

*De su lado, de acuerdo con lo precisado por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– esta Secretaría evidencia que la actuación adelantada dentro del proceso de selección en comento se encontró ajustada a derecho, teniendo en cuenta que “...las entidades estatales son autónomas para establecer en su Manual de Contratación la metodología para elaborar el Estudio del Sector y en especial la forma como desarrollar los estudios de mercado, siempre y cuando acaten la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 frente a esta materia, estableciendo siempre argumentos financieros que permitirán escoger el mejor precio de conformidad con los criterios establecidos por la misma”.*

*Ahora bien, precisada la habilitación legal y reglamentaria para ello, evidenciamos que al revisar el cuadro No. 1 citado por el ente de control, no es acertado afirmar que los productos allí comparados sean técnicamente idénticos. En la mayoría de los casos se observan diferencias específicas en alguna de sus características (presentación, empaque, capacidad, condiciones de suministro u otros atributos), lo que justifica variaciones en los costos unitarios.*

*Incluso en aquellos eventos en los que los productos sí comparten especificaciones iguales, la diferencia entre topes no responde a errores ni inconsistencias, sino al rol técnico de [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)*  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 99 de 334

*los valores máximos dentro de cada rubro, a su naturaleza particular y a la autonomía técnica de la Entidad para estructurar matrices de precios conforme a las necesidades del objeto contractual. (...).*

*La Entidad reitera que la estructura de precios adoptada fue adecuada y proporcional al mercado, y se construyó garantizando pluralidad y transparencia en la fase de cotización. Para ello se realizó la correspondiente solicitud de información a proveedores a través de la plataforma SECOP II conforme a la metodología dispuesta por la agencia de compras públicas, lo que asegura trazabilidad, concurrencia y objetividad en el análisis de mercado. (...).*

*En el mismo sentido, la “Guía de Elaboración de Estudios de Sector - GEES” (Guía de Estudios de Mercado)<sup>2</sup> establece que el análisis de precios se realiza por cada proceso contractual de manera independiente, que los precios deben evaluarse por su razonabilidad frente al mercado y no frente a procesos previos, y que no existe obligación de que un contratista mantenga valores idénticos entre ofertas distintas.*

*Desde esa perspectiva, la Entidad observa que la conclusión del equipo auditor parte de un supuesto metodológico equivocado, en la medida en que compara precios entre procesos contractuales independientes, con objetos, condiciones y estructuras diferentes, desconociendo además el Estudio del Sector que sirvió de base vinculante para definir precios máximos y presupuesto oficial.*

*En particular, observamos que no es procedente equiparar la operación contratada en el contrato No. 1021 de 2024 —correspondiente a modalidad rural, con servicio especializado, enfoque diferencial territorial y estructura de costos propia de la ruralidad— con la operación del Contrato No. 1034 de 2024 —modalidad integral, con mayor demanda de elementos, mayor tránsito operativo y mayor ocupación—.*

*Precisamos que es debido a estas diferencias sustanciales que cada proceso tuvo su propio análisis estadístico, recibió cotizaciones de proveedores distintos, aplicó exclusión de*

<sup>2</sup> <https://www.colombiacompra.gov.co/base-conocimiento/solicitud-de-informacion-a-proveedores-crear-la-solicitud-de-informacion-secop-ii>

*precios atípicos, calculó media geométrica de manera independiente y construyó su presupuesto oficial conforme a su realidad operativa.*

*De otro lado, en lo relativo a la etapa de selección, reiteramos que la Entidad adelantó procesos competitivos separados, ajustados a sus características técnicas y a las condiciones previstas en cada pliego, en coherencia con los antecedentes de contratación y con las metas del Plan de Desarrollo Distrital.*

*Al respecto, para el contrato No. 1034 de 2024 no se dispuso en los pliegos que, en caso de presentarse ofertas para dos Casas Refugio por el mismo oferente, este debiera mantener valores idénticos, toda vez que la metodología de evaluación económica establecida en el Pliego de Condiciones asignaba puntaje según el método determinado por la Tasa de cambio representativa del mercado (TRM) vigente al día siguiente del cierre del proceso, publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia en el sitio web oficial, lo que reafirma la independencia técnica y procedimental de cada adjudicación.*

*En consecuencia, la adjudicación obedeció estrictamente a los factores de evaluación previstos y no a una escogencia discrecional por proveedor que habilitara negociación posterior de precios, ni a una facultad inexistente para exigir congelación de valores entre procesos no equivalentes.*

*En ese marco, los interesados presentaron sus ofertas de manera transparente, con garantía de pluralidad y objetividad, sin que exista obligación legal de exigir que un oferente replique exactamente los mismos precios entre procesos distintos.*

*Esta imposibilidad es aún más evidente tratándose de procedimientos tramitados por SECOP II, donde la Entidad no conoce anticipadamente quién será el futuro adjudicatario y, por tanto, no puede condicionar la oferta económica a supuestos de homogeneidad entre procesos autónomos.*

*Este entendimiento es consistente con el régimen de contratación estatal, teniendo en cuenta que la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 consagran la autonomía de la oferta en*

cada proceso y no imponen al proponente el deber de replicar precios entre trámites contractuales distintos. Por el contrario, cada proceso contractual es autónomo en su planeación y sustento económico, lo que implica que el análisis de mercado se realiza de manera independiente, con vigencias de cotizaciones propias, participación potencial de proveedores diferentes, presentaciones no equivalentes de los bienes o servicios, y sujeción a la variación natural de precios en el tiempo. Pretender homogeneidad automática entre estudios o entre ofertas desconoce esa autonomía legal y técnica.

Con todo, consideramos que la presente observación carece de sustento jurídico, pues en los mismos términos de la jurisprudencia citada de manera parcial por el ente de control<sup>3</sup> el marco de referencia de los valores de un contrato no son otros procesos contractuales, sino el mercado y las condiciones de los oferentes de un mismo proceso contractual. Así lo precisa el apartado completo de esta providencia, indicando que:

“...con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden -por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, períodos de pagos, entre otros-, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes”. [Se destaca]

De allí que los argumentos del informe carezcan de sustento, pues se pretende elevar un inexistente daño patrimonial por una acepción que carece de sustento legal y corresponde a una lectura parcial y descontextualizada de las gestiones que tuvieron lugar dentro de los procesos contractuales objeto de estudio.

De igual forma, el cálculo del presunto detimento fiscal manifestado por la Contraloría no se ajusta a los criterios de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta que la

---

3 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Rad. 18293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

operación aritmética consistente en restar el precio de un contrato al de otro y multiplicar la diferencia por el número de unidades, para concluir un “ posible detrimiento”, es metodológicamente improcedente, porque el daño fiscal no se determina mediante comparaciones entre contratos distintos. (...).

En esa línea, la normativa vigente tampoco exige que los estudios de mercado sean uniformes entre contratos. La obligación legal es contar con un estudio de mercado para cada proceso, construido según sus propias necesidades y condiciones, pero no impone igualdad de metodologías ni homologación de precios entre modalidades diferentes, ni habilita inferencias de daño a partir de cotejos entre procesos independientes.

Así, *no puede predicarse una presunta falla de planeación ni gestión antieconómica por el solo hecho de que existan precios distintos en contratos que no son equivalentes.*

*Culminadas todas las etapas, informamos que en proceso observado se surtieron todas las evaluaciones jurídicas, técnicas y financieras y, con base en la ponderación establecida y se adjudicaron los contratos No. 1034 y 1021 de 2024, cada uno con su respectiva oferta económica, la cual no es susceptible de modificación posterior.*

*Finalmente, frente a la apreciación del ente auditor sobre el lapso entre el 14 de mayo de 2024 y el 13 de junio de 2024 de los procesos SDMUJER-SAMC-002-2024 y SDMUJER-SAMC-003-2024, respectivamente, la SDMujer discrepa de la premisa según la cual en ese periodo el mercado debía permanecer invariable. Los insumos de higiene y papelería han mostrado variaciones asociadas al Índice de Precios al Consumidor (IPC) sectorial, incrementos derivados de la cadena logística en productos importados, rotación de inventarios de proveedores y aumentos en costos de transporte urbano, circunstancias que afectan los precios aun en ventanas temporales cortas.*

*Con todo, consideramos que la metodología aplicada por el equipo auditor no se corresponde con la prevista en la “Guía de Elaboración de Estudios de Sector - GEES” (Guía de*

*Estudios de Mercado)<sup>4</sup> para compras públicas de la Agencia Colombia Compra Eficiente, pues compara procesos no equivalentes, con objetos contractuales distintos y estudios de sector independientes. Así, es claro que el hecho de que un mismo contratista haya resultado adjudicatario en ambos procesos no genera obligación alguna de mantener precios idénticos, dado que cada oferta es autónoma, libre y responde a condiciones particulares de mercado en cada procedimiento”.*

#### Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:

##### Sobre el primer aspecto planteado en la observación:

El sujeto de control, en la respuesta, no precisa a qué obedece la variación de los precios máximos unitarios fijados por él, para los productos con especificaciones técnicas similares identificados y citados por el equipo de auditoría en el cuadro número 1 de la observación.

Si bien citó de forma general, aspectos tales como el uso específico, el destino programático, la periodicidad de entrega, la naturaleza del rubro al que se asoció, la naturaleza y necesidades particulares del servicio diferenciado respecto de otros contratos, el rol técnico de los valores máximos dentro de cada rubro y/o la autonomía técnica de la Entidad para estructurar matrices de precios conforme a las necesidades del objeto contractual.

No indicó numéricamente, ni aportó la evidencia de los criterios técnicos documentados en el estudio de mercado, que influyeron en el aumento o disminución del precio unitario máximo fijado por la SDMujer, para la presentación de las ofertas por parte de los interesados.

<sup>4</sup> <https://www.colombiacompra.gov.co/base-conocimiento/solicitud-de-informacion-a-proveedores-crear-la-solicitud-de-informacion-secop-ii>

Tampoco explicó por qué fijo precios máximos unitarios de unos productos entregados por kit a precios más favorables que los entregados a demanda; ni por qué fijo precios máximos unitarios de otros entregados a demanda a precios más favorables que los entregados por kit.

No explicó por qué fijo precios máximos unitarios de productos entregados a demanda en rubros distintos a precios diferentes, ni por qué fijo precios máximos unitarios de productos entregados en diferentes kits a precios distintos; ni cuál fue el criterio para fijar precios máximos unitarios de productos a precios incoherentes entre sí.

En la respuesta el sujeto de control también señala que verificó la ocurrencia de circunstancias que eventualmente podrían haber distorsionado los precios de mercado, pero no aportó la evidencia documental de la verificación efectuada. Ello, en el entendido que, en la revisión realizada por el equipo de auditoría no se encontró evidencia alguna sobre el particular.

Respecto de la afirmación realizada por el sujeto de control, sobre que “*(...) no es acertado afirmar que los productos allí comparados sean técnicamente idénticos*”, porque “*(...) se observan diferencias específicas en alguna de sus características (presentación, empaque, capacidad, condiciones de suministro u otros atributos), lo que justifica variaciones en los costos unitarios*”.

*Incluso en aquellos eventos en los que los productos sí comparten especificaciones iguales , la diferencia entre topes no responde a errores ni inconsistencias, sino al rol técnico de los valores máximos dentro de cada rubro, a su naturaleza particular y a la autonomía técnica de la Entidad para estructurar matrices de precios conforme a las necesidades del objeto contractual”.*

El equipo de auditoría, remitiéndose al cuadro número 1 de la observación, se permite indicar que la afirmación realizada, no es cierta para los seguidos ítems:

Shampoo para bebé de entre 100 y 150 ml; Barra de jabón para baño, de entre 110 y 130 grs; Crema antipañalitis para bebé de 50 grs; Cepillos de dientes para bebés o niños de edades entre 6 meses a mayores de 5 años; Crema dental con fluor, tubo de 100 ml; Peinilla para el cabello; Cepillos de dientes para adulto; Talcos para pies de 85 grs; Toallas higiénicas paquetes por 10 unidades; Jabón en barra azul unidad por 300 grs. (para lavar ropa); Crema humectante de 100 ml; Cofia gorro desechable paquete por 100 unidades; Gel antibacterial.

Y con respecto a los productos:

Paquetes toallas húmedas paquetes por 100 unidades se evidenciaron precios disimiles, entre los requeridos por rubro y además de los requeridos por 120 unidades, siendo estos últimos fijados a menores precios que los de 100 unidades.

Rollo de papel higiénico se evidenció que los entregados en kit por unidad fueron fijados en precios de \$3.200; mientras que los suministrados a demanda, el paquete por 12 rollos en el rubro (Aseo institucional) fueron fijados en precios de \$28.900. Y en los rubros (Elementos de higiene y Elementos de papelería), los paquetes de 24 rollos, entregados a demanda, fueron fijados en el primer rubro a \$12.800 y el en segundo rubro a \$54.000.

Mascarilla desechable, caja por 50 unidades, entregadas en los rubros: Kit de aseo e higiene, Elementos de atención en salud y Elementos de aseo institucional, los precios fueron fijados así: La unidad en el primer rubro a \$300; la caja por 50 unidades en el segundo rubro a \$37.400 y la caja por 50 unidades en el tercero rubro a \$17.850.

Atendiendo a lo expuesto, el equipo de auditoría se permite indicar que la entidad no evidenció en la revisión documental de la etapa precontractual, registro alguno

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **106** de **334**

donde el sujeto de control justificara técnica o numéricamente, como influyó en la fijación de precios unitarios máximos disímiles de los productos que anteceden, el “rol técnico” o “*la autonomía técnica de la Entidad para estructurar matrices de precios conforme a las necesidades del objeto contractual*”. Tampoco aportó la evidencia de ello, en la respuesta dada a la presente observación.

La situación evidenciada en este primer aspecto, sobre la fijación de precios unitarios máximos, distintos, a productos similares, sin justificación técnica ni económica por parte del sujeto de control, incidió directamente en la presentación de las ofertas económicas, toda vez que estas contienen los precios techo determinados por la entidad, para que los oferentes hagan sus ofrecimientos. Ofertas que una vez adjudicadas determinan los valores reconocidos y pagados, por cada ítem, en la ejecución contractual.

Este actuar y la falta de justificación técnica y económica de la fijación de precios distintos en productos similares, desconoce la optimización de recursos que predica el principio de economía y resulta en la materialización del riesgo de pago de mayores valores por ítems similares reconocidos y pagados a precios distintos, como se observa en la presente observación.

Así las cosas, el equipo de auditoría confirma la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en el primer aspecto planteado, en el entendido de que el sujeto de control no fue coherente a la hora de fijar precios unitarios máximos de productos iguales, para que fuera ésta la línea que rigiera los precios techo de las ofertas, adecuados y proporcionales al mercado, e incidir en la ejecución del contrato a través de la gestión fiscal eficiente y económica ejercida en la etapa precontractual.

Toda vez que además de no justificar técnica ni económicamente la variación de los precios fijados a los ítems, este actuar impactó económicamente la ejecución del contrato número 1034 de 2024.

Atendiendo a la respuesta recibida, sobre el segundo aspecto planteado, el equipo de auditoría se permite indicar:

La SDMujer en el proceso 003-2024 fijó precios máximos unitarios por mayores valores, que los fijados en el proceso 002-2024, sin justificar técnica ni económicamente las razones de la variación de los precios fijados para los ítems citados en el cuadro número 2 de la observación, relacionados con productos requeridos en los rubros de aseo institucional, de atención en salud, de elementos de papelería y de asistencia alimentaria.

Los precios fijados en el proceso de selección 003 de 2024, así como los precios fijados proceso de selección 002 de 2024, nacen de dos estudios de mercado realizados ambos en marzo de 2024.

Las ofertas económicas adjudicadas, con la diferencia de un mes de tiempo entre la presentación de ambas, ofertaron los productos a los precios unitarios máximos fijados por la entidad, en ambos procesos de selección, menos favorables en el proceso de selección número 003 de 2024 respecto del proceso anterior.

Situaciones observadas que derivaron en detrimento al patrimonio en cuantía de \$9.321.417, por la entrega de estos ítems durante la operación de las casas refugio Atenea y Policarpa, en virtud de la ejecución del contrato número 1034 de 2024.

El comparativo de precios realizado, entre las ofertas económicas presentadas el 14 de mayo de 2024 y el 13 de junio de 2024, por el mismo contratista, a precios distantes entre uno y otro, corresponde a elementos tales como gel antibacterial, jabón quirúrgico, compra y/o recarga de cartuchos, bolsas, desengrasante y jabón antibacterial, que corresponden a productos de mercado generales, de limpieza, desinfección y de oficina, que no tienen características técnicas especiales y que no

riñen entre un proceso de contratación y otro. Y en caso de haberlo sido, no fueron documentados por la entidad en los estudios del sector de cada proceso.

Por otra parte, aunque los análisis de mercado se realizan de forma independiente, eso no omite el hecho de que la SDMujer contó con la información de las cotizaciones previas, todas hechas en marzo de 2024 y de los análisis de mercado realizados, previo a la celebración del contrato número 1034 de 2024. Información ésta, relativa a las referencias de precios de los elementos, que no tuvo en cuenta a la hora de fijar los precios unitarios máximos de los ítems objeto de reproche.

Se reitera la jurisprudencia citada, Sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 18293, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló:

*“El fin perseguido por el Estado con el contrato es la prestación de un servicio a su cargo y, por su parte, el del cocontratante es concretar una aspiración económica, pero en manera alguna la utilidad de este último por su labor puede constituirse en fuente de enriquecimiento exagerado e injustificado y, por ende, producir un detrimiento al patrimonio público, lo que ocurriría en los eventos en que a la celebración del contrato se pacte un precio sobredimensionado o por fuera de los precios reales del mercado sin justificación alguna, lo que no solo implica la vulneración de normas imperativas y de orden público, sino fundamentalmente desconoce el interés público que con el contrato se pretende realizar. Por ello, se insiste que en los contratos que celebra la Administración debe existir certidumbre de las obras, servicios y bienes objeto del mismo y del precio que espera recibir el contratista como contraprestación.”*

*Es evidente que la contratación pública es una de las actuaciones administrativas de mayor relevancia económica, por la magnitud de los recursos invertidos a través de la misma, de manera que el abuso de figuras como los sobrecostos o sobreprecios, aumenta los costos de inversión en detrimento del erario”.*

*[...] con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden -por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, períodos de pagos, entre otros-, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes". (Subraya fuera de texto)*

La observación no versa sobre la independencia de los análisis de precios por cada proceso contractual; ni de que el contratista esté obligado a presentar ofertas con valores idénticos para procesos similares; ni de que la entidad realizara una escogencia discrecional que habilitara negociación posterior de precios; ni de que proceda la exigencia de congelación de valores entre procesos no equivalentes; ni de que se condicionen las ofertas económicas a supuestos de homogeneidad entre procesos autónomos; ni de que entre el periodo comprendido entre el 14 de mayo y el 13 de junio de la misma anualidad, los precios de mercado debían permanecer invariables.

Pero si reprocha que, habiendo elaborado el respectivo estudio de mercado, no hubo coherencia por parte de la entidad cuando fijó los precios unitarios máximos de los ítems, ni tampoco hubo justificación técnica ni económica que diera cuenta de los criterios o las razones de la variación de los precios fijados para los ítems citados en el cuadro número 2 de la observación y cuantificados en los cuadros 3, 4 y 5, para cada casa refugio operada con el contrato celebrado.

Lo anterior, como se indicó, en el entendido que los estudios de mercado de ambos procesos fueron adelantados en marzo de 2024 y que las ofertas económicas fueron presentadas con no más de un mes de diferencia.

No obstante, la entidad fijó precios unitarios máximos menos favorables en el proceso de selección número 003 de 2024 frente a los fijados en el proceso de [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 110 de 334

selección número 002 de 2024, en los ítems indicados. Precios estos fijados por la entidad, que fueron ofertados en el mismo valor por el proponente y que fueron adjudicados de conformidad.

Desconociendo el impacto económico evidenciado, como se indicó, en cuantía de \$9.321.417, por el pago de mayores valores de los ítems señalados, en la ejecución del contrato número 1034 de 2024, celebrado para la operación de dos casas refugio integrales Atenea y Policarpa.

Una vez más la situación evidenciada en el segundo aspecto planteado por el equipo de auditoría, sobre la fijación de precios unitarios máximos, distintos, a productos similares, sin justificación técnica ni económica por parte del sujeto de control, incidió directamente en la presentación de las ofertas económicas, toda vez que estas contienen los precios techo determinados por la entidad, para que los oferentes hagan sus ofrecimientos. Ofertas que una vez adjudicadas determinan los valores reconocidos y pagados, por cada ítem, en la ejecución contractual.

No obstante, lo anterior, tampoco indagó al contratista adjudicado sobre el ofrecimiento de precios que distaban de los ofrecidos en el proceso de contratación anterior, que también le fue adjudicado.

Este actuar y la falta de justificación técnica y económica de la fijación de precios distintos en productos similares, desconoce la optimización de recursos que predica el principio de economía y resulta en la materialización del riesgo de pago de mayores valores por ítems similares.

Así las cosas, el equipo de auditoría confirma la observación administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal, en el segundo aspecto planteado, en el entendido de que el sujeto de control no fue coherente a la hora de fijar precios unitarios máximos de productos iguales, para que fuera ésta la línea que rigiera los precios techo de las

ofertas, adecuados y proporcionales al mercado, e incidir en la ejecución del contrato a través de la gestión fiscal eficiente y económica ejercida en la etapa precontractual.

Atendiendo a la respuesta recibida, sobre los aspectos tercero y cuarto planteados, así:

Sobre el tercer aspecto observado:

Diferencias en los precios de las ofertas económicas presentadas por y adjudicadas al mismo participante, mediante el contrato de prestación de servicios número 1034 de 2024, celebrado para llevar a cabo la operación de dos casas refugio integrales Atenea y Policarpa.

La adjudicación del contrato celebrado, para la operación de ambas casas refugio integrales resultan del mismo proceso de selección, el número 003 de 2024.

En este aspecto, como se advierte en el cuadro número 6 de la observación, se evidenciaron precios ofrecidos en ambas casas, menos favorables entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Sin que la entidad haya advertido, justificación técnica y económica alguna, que diera cuenta de los criterios de la variación de los precios fijados por ella, a los ítems citados y que sirvieron de precio techo para la presentación de ofertas por parte de los proponentes.

Y sin que haya indagado al contratista, sobre las razones del ofrecimiento de precios que distaron entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Sobre el cuarto aspecto observado:

Diferencias en los precios de las ofertas económicas presentadas por y adjudicadas al mismo participante, mediante el contrato de prestación de servicios número 1034 de 2024, celebrado para llevar a cabo la operación de dos casas refugio integrales Atenea y Policarpa.

La adjudicación del contrato celebrado, para la operación de ambas casas refugio integrales resultan del mismo proceso de selección, el número 003 de 2024.

En este aspecto, como se advierte en el cuadro número 14 de la observación, se evidenciaron precios ofrecidos, menos favorables, encontrados en los ítems, entre una u otra casa, entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Sin que la entidad haya advertido, justificación técnica y económica alguna, que diera cuenta de los criterios de la variación de los precios fijados por ella, a los ítems citados y que sirvieron de precio techo para la presentación de ofertas por parte de los proponentes.

Y sin que haya indagado al contratista, sobre las razones del ofrecimiento de precios que distaron entre una u otra casa, entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Frente a la respuesta del sujeto de vigilancia, en los apartes señalados, el equipo de auditoría se permite indicar:

La observación trasladada precisa que la evaluación de los precios se caracterice por su razonabilidad frente al mercado y que, ello, se evidencie en la coherencia de la entidad, a la hora de estructurar la fijación de precios unitarios máximos del proceso de contratación.

Situación que no fue la evidenciada ni al momento de la fijación de los precios unitarios máximos de los ítems por parte de la entidad, para que los oferentes presentaran sus ofrecimientos; ni en la ejecución del contrato, luego de conocer los precios ofertados.

En el primer caso, atendiendo a la disparidad de precios unitarios máximos fijados, sin la existencia de justificación técnica y económica que diera cuenta de los criterios o razones por las que fueron fijados como se describe:

Para el tercer aspecto planteado, en el cuadro número 6 de la presente observación, cuantificados de forma individual en los cuadros número 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13. Y para el cuarto aspecto planteado, en el cuadro número 14 de la presente observación, cuantificados de forma individual en los cuadros número 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25.

En el segundo caso, atendiendo a que la ejecución del contrato se adelantó sin novedades con los precios ofrecidos, atendiendo a que estos, como indica el sujeto de control:

*“(...) en el Contrato No. 1034 de 2024 los valores máximos fueron definidos a partir de cotizaciones de mercado que permitieron obtener los valores unitarios de los componentes de cada rubro, sin que en ningún caso se reconocieran precios superiores a los ofertados por el contratista adjudicatario. Es decir, los pagos realizados —y los valores autorizados para ejecución— se mantuvieron estrictamente dentro de los límites del presupuesto oficial y de la oferta económica seleccionada, sin generar reconocimiento adicional ni sobrecostos”.*

No obstante, la lectura de la ejecución contractual, específicamente en las matrices financieras del contrato de operación de la casa refugio Atenea y del contrato de operación de la casa refugio Policarpa, aportadas por el sujeto de control mediante oficio 1-2025-012028 del 30 de julio de 2025 y cargadas al One Drive de la Auditoría de Cumplimiento código 33, evidenció que, la entidad también reconoció y pagó precios inferiores a los ofrecidos por el contratista.

La observación presentada no pretende que haya dependencia de los análisis de precios por cada proceso contractual; ni de que exista la obligación de que un contratista mantenga valores idénticos entre ofertas distintas; tampoco de que la adjudicación deba obedecer a una escogencia discrecional que habilite negociación posterior de precios; o a que exista la facultad para exigir congelación de valores entre procesos no equivalentes.

Sino que obedece a la lectura que hizo el equipo de auditoría en la revisión de la ejecución contractual, que incluyó la revisión de documentos, de matrices financieras y de registros fotográficos de los elementos entregados a las mujeres acogidas y a sus sistemas familiares, entre otros.

Por lo que, es posible decir que, lo afirmado por el sujeto de vigilancia respecto de que la oferta no es susceptible de modificación posterior, no fue lo observado en la ejecución contractual, pues, si bien no hubo una modificación al contrato, si se evidencia en el expediente contractual el reconocimiento y pago en el rubro de vestuario de prendas por menor valor al ofrecido por el contratista.

Lo evidenciado resultó en el impacto económico, en cuantía de \$4.989.782, por el pago de mayores valores de los ítems señalados en el aspecto tercero de la observación, que se ofrecieron en ambas casas refugio, a precios menos favorables entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Así como en el impacto económico, en cuantía de \$3.816.409, por el pago de mayores valores de los ítems señalados en el aspecto cuarto de la observación, que se ofrecieron, a precios menos favorables, entre una u otra casa, entre un rubro y otro y/o en el mismo rubro por tipo de entrega.

Finalmente, en lo que respecta al quinto aspecto planteado por el equipo de auditoría en la observación:

El contratista presentó oferta económica con precios menos favorables el 13 de junio de 2024, que los cotizados el 26 de marzo de 2024 en el estudio de mercado, ambos pertenecientes al mismo proceso de selección abreviada de menor cuantía número 003-2024, ocasionando el impacto económico en cuantía de \$5.481.780.

Sin que la entidad haya indagado sobre las diferencias de los precios de los ítems ofrecidos, atendiendo como se indicó, que se trata del proceso de contratación del que deriva directamente el contrato de prestación de servicios número 1034 de 2024.

El sujeto de control indicó:

*“(...) en el Contrato No. 1034 de 2024 los valores máximos fueron definidos a partir de cotizaciones de mercado que permitieron obtener los valores unitarios de los componentes de cada rubro, sin que en ningún caso se reconocieran precios superiores a los ofertados por el contratista adjudicatario. Es decir, los pagos realizados —y los valores autorizados para ejecución— se mantuvieron estrictamente dentro de los límites del presupuesto oficial y de la oferta económica seleccionada, sin generar reconocimiento adicional ni sobrecostos”.*

En este aspecto se reitera que, si bien los análisis de mercado se realizan de forma independiente, eso no omite el hecho de que la SDMujer contó con la información de las cotizaciones previas, todas hechas en marzo de 2024 y de los análisis de mercado realizados, previo a la celebración del contrato número 1034 de 2024. Y que no la tuvo en cuenta, especialmente, de lo relativo a las referencias de precios de los elementos, a la hora de fijar los precios unitarios máximos de los ítems objeto de reproche.

Así las cosas, se mantiene la observación en su totalidad por mayores valores pagados de los ítems señalados, atendiendo a la falta de coherencia y razonabilidad de los precios fijados por la entidad, para productos de características técnicas similares, a precios distantes, que los ofertantes acogen de conformidad y con estos se adjudica y ejecuta el contrato número 1034 de 2024.

Aun cuando la entidad contaba con información previa de cotizaciones de los mismos productos para los mismos efectos, la operación de las casas refugio para mujeres víctimas de violencia y sus sistemas familiares. Situación que impactó económicamente el contrato objeto de observación en la suma total de \$23.609.388.

Luego entonces, no es posible desconocer que el propósito de los estudios de mercado es garantizar los principios de planeación y de economía, con el objeto de buscar la oferta más favorable para el proceso y que la entidad contaba con la información para ello.

Atendiendo a lo expuesto, el equipo de auditoría no acepta los argumentos planteados por la entidad y configura el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$23.609.388, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de mayores valores en el contrato 1034 de 2024; el cual deberá 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.3. con incidencia disciplinaria por dar inicio a la operación de la Casa Refugio modalidad Integral bajo contrato 946 de 2024 sin el cumplimiento de los requisitos preestablecidos en el anexo técnico.**

El Contrato No. 946 de 2025, suscrito el 3 de junio de 2025 entre la Secretaría Distrital de la Mujer y FEZ INVERSIONES S.A.S., tiene como objeto la prestación del [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 117 de 334

servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de la Casa Refugio destinada a la atención de mujeres víctimas de violencia y sus familias.

Más allá del cumplimiento contractual, las Casas Refugio son parte de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias en Bogotá, institucionalizada por el Acuerdo 636 de 2017 del Concejo de Bogotá, el cual establece que el Distrito debe garantizar ambientes seguros, higiénicos y humanizados que favorezcan la recuperación psicosocial de las mujeres y sus hijos. Dicho acuerdo se complementa con el Acuerdo 631 de 2015, que creó formalmente la estrategia de las Casas Refugio, y con el Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027 (Meta 304), que fija como meta alcanzar al menos un 80% de efectividad en la atención de mujeres víctimas de violencia.

La Ley 1257 de 2008 obliga a garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias, incluyendo la atención integral en condiciones de dignidad. Estos principios se ven reforzados por los compromisos internacionales asumidos por Colombia en la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, que exigen medidas efectivas de protección y reparación. En este sentido, las condiciones físicas y ambientales de las Casas Refugio no son aspectos menores, son un componente esencial para que las mujeres recuperen el sentido de seguridad, dignidad y confianza en las instituciones, por ello un dormitorio húmedo, un área pedagógica sin luz o utensilios inseguros no solo incumplen un anexo técnico, sino que representan un riesgo directo para la salud física y emocional de quienes llegan en búsqueda de protección.

Por lo tanto, el criterio que debe guiar la auditoría no es únicamente el cumplimiento de normas técnicas, sino la obligación superior del Estado de garantizar que las Casas Refugio sean espacios seguros, sanos y restauradores, donde las mujeres y sus hijos puedan sanar, reconstruir sus vidas y avanzar hacia un proyecto libre de violencias.

Para fundamentar lo anteriormente mencionado el ente auditor realizo la visita administrativa No. 3 del 21 de agosto de 2025 donde evidenció los siguientes hechos:

1. Área pedagógica sin ventilación ni luz natural: Al inspeccionar y validar las Condiciones técnicas del área de pedagogía en la visita administrativa se evidenció que no cuenta con ventilación ni iluminación natural acorde a lo establecido en el anexo tecnico conllevando a la acumulación de CO<sub>2</sub>, humedad y microorganismos, lo que puede provocar cefaleas, mareos, dificultades de concentración y enfermedades respiratorias recurrentes (NTC 5183, ICONTEC; OMS, 2009); por otro lado para las mujeres víctimas de violencia en un espacio cerrado y oscuro, pueden reactivar sensaciones de encierro, indefensión o aislamiento, generando ansiedad, depresión o retraimiento social (SAMHSA, principios trauma-informados) . Así mismo el impacto en niños/as, por la falta de luz natural altera los ciclos circadianos, afectando sueño, aprendizaje y desarrollo cognitivo, generando irritabilidad, bajo rendimiento escolar y somatización de la angustia (OMS, Guías sobre ambientes saludables).

Imagen No. 10 Área de atención pedagógica contrato 646-2025.



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Se muestra falencias de iluminacion natural y ventilación en el Área de atención pedagógica de la casa Refugio”.*

Frente a esta situación es importante especificar lo que dice el anexo técnico:

*“(...) 5.3.2.2.10.5. Área de atención pedagógica: Puntos eléctricos y de conectividad, apropiadas condiciones de ventilación e iluminación para la atención pedagógica de las mujeres y/o su sistema familiar”.*

2. Area de Dormitorios : Como se aprecia en las imágenes adjuntas, una de las áreas de dormitorios de la Casa Refugio se encuentra acondicionada en una zona estructurada para resistir alta humedad ambiental, con revestimientos de baldosín (azulejos cerámicos) tanto en el piso como en las paredes y una conexión hidraulica expuesta.

Imagen No. 11 Área de dormitorios contrato 646-2025



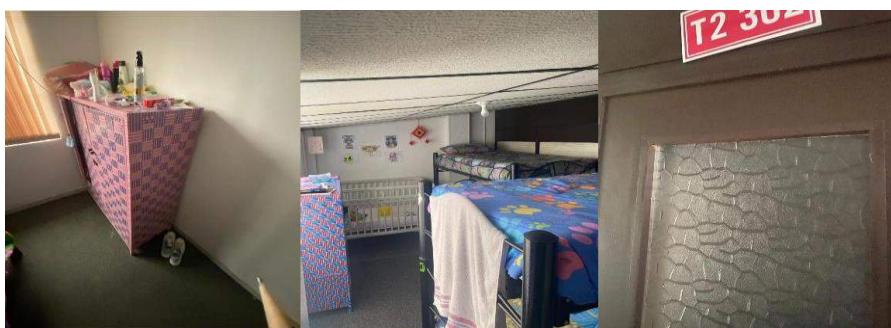
Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Se muestra que uno de los dormitorios lo acondicionaron en un zona humeda de la casa refugio ”.*

Este tipo de material, al ser térmicamente frío y no transpirable, favorece la condensación del vapor de agua presente en el aire sobre sus superficies, la exposición a esporas fúngicas puede desencadenar asma, alergias, infecciones respiratorias y afecciones dermatológicas (OMS, 2009) de la misma manera las mujeres acogidas pueden experimentar sensación de desprotección y abandono institucional al ser alojadas en condiciones indignas, lo cual vulnera la confianza en el Estado y dificulta los procesos de recuperación emocional (Acuerdo 631 de 2015, Concejo de Bogotá) de igual manera en los niños/as aumenta la probabilidad de crisis asmáticas y de

ausentismo escolar por enfermedad, reforzando sentimientos de inestabilidad y desarraigamiento (Lineamiento Minsalud 2023 sobre refugios).

Imagen No. 12 Área de dormitorios contrato 646-2025



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Dormitorios Casa Refugio”.*

El anexo técnico refiere lo siguiente en su numeral 5.3.2.2.9. Área de dormitorios:

*“(...)El inmueble ofrecido debe contar con once (11) habitaciones independientes con capacidad total para 42 personas, cada una conservando un espacio mínimo de circulación de 1.3 m<sup>2</sup>*

*• Mínimo una (1) de las habitaciones, deberá estar dispuesta en la primera planta de la Casa Refugio para garantizar la ubicación de personas con discapacidad (movilidad reducida, uso de silla de ruedas, entre otras situaciones que requieran apoyos), asegurando que sea posible el acceso a esta.*

*• Se deberá garantizar ventilación en las habitaciones. Cuando los dormitorios tengan ventanas con posibilidad de apertura, estas deben contar con sistema de seguridad que permita la prevención de accidentes y, simultáneamente, la ventilación de la habitación (por ejemplo, reja metálica, película de seguridad, topes de seguridad entre otros materiales o sistemas). Cuando el espacio no cuente con ventana de apertura, se recomienda incorporar un*

sistema que asegure la ventilación (adicional a la puerta de entrada de la habitación), sin que esto incurra en gastos adicionales para la Secretaría Distrital de la Mujer.

• 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.(...)”.

3. Camarotes metálicos: Durante la inspección y validación de las condiciones técnicas del área de los dormitorios donde descansan las personas acogidas, se evidenció que dicho espacio todas las habitaciones cuentan con camarotes metálicos y no en madera como lo especifica el anexo técnico, hecho que permite la proliferación de ambientes húmedos y de fácil oxidación, generando superficies ásperas que pueden causar cortaduras o infecciones. Además, es un material más frío y poco acogedor para un ambiente terapéutico (OMS, condiciones de habitabilidad). así mismo este material puede asociarse simbólicamente a ambientes carcelarios o institucionales poco humanizados, transmitiendo un mensaje implícito de control más que de protección. Esto debilita la sensación de seguridad psicológica que debe ofrecer la Casa Refugio (SAMHSA, 2014). Por otro lado, el Impacto en niños/as generan mayor riesgo de golpes, atrapamiento o lesiones por aristas, afectando directamente su seguridad física (Acuerdo 631 de 2015).

Imagen No. 13 Área de dormitorios contrato 946-2025



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Se muestra que los camarotes son metálicos en la casa Refugio”.*

Imagen No. 14 descripción de los materiales del anexo tecnico contrato 946-2025

No.	ELEMENTOS	DOTACIÓN DE DORMITORIOS	CARACTERÍSTICAS
1	CAMAROTES		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Material: madera</li> <li>- Dos (2) servicios de banheiro suencido</li> <li>- Sistema de encuadre seguro</li> <li>- Medidas: largo entre 180 cm y 200 cm, ancho entre 90 cm y 120 cm y alto entre 150 cm y 170 cm</li> <li>- Distancia entre el primer y segundo servicio mínima de 100 cm.</li> <li>- Cada camarote debe incluir: fondo de tablas compacto (que garantice la estabilidad de la persona al recostarse y sentarse, y que en aquellas de madera dedicada al ancho de la cama), una (1) meseta o de acceso entre el primer y segundo servicio, una (1) barda en el borde superior (que entre camas).</li> <li>- Cada cama debe contar con un (1) colchón o dispositivo de composición en espuma de grosor de mínimo 25 cm.</li> <li>- Mueble por cada dormitorio:</li> <li>- - Pintura de calidad (nueva).</li> </ul>

Fuente: Anexo tecnico Casas de Refugio.

*“Descripción de la imagen: Tomado del anexo técnico en las Características generales planta física de las Casas Refugio”*

4. Área de cocina y preparación de alimentos: Se identificó que la dotación de recipientes de plástico de la cocina no cumple con la certificación ni identificación libre de BPA tal como lo exige el anexo técnico para los botilitos o botellas plásticas reutilizables y las loncheras, ya que es un disruptor endocrino asociado a problemas hormonales, infertilidad, afectaciones en el desarrollo infantil y riesgo incrementado de enfermedades crónicas a largo plazo (EFSA, 2023), es un riesgo para la salud, además, algunas mujeres que tienen conocimiento que existen estas certificaciones que protegen la salud sienten la vulnerabilidad de proteger a sus hijos en un entorno nuevo, la sospecha de que los utensilios no son seguros puede generar ansiedad, culpa y mayor desconfianza en la calidad del servicio recibido (Ley 1257 de 2008).

Imagen No. 15 Área de cocina y preparación de alimentos contrato 646-2025



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Se muestra que utensilios no cuentan con certificación BPA”*

Frente a esto el anexo técnico refiere lo siguiente:

*Dotación área de cocina y preparación de alimentos*

Imagen No. 16 Anexo tecnico características plasticos utilizables

16	BOTILITOS O BOTELLAS PLÁSTICAS RE-UTILIZABLES	El operador deberá contar desde el inicio del contrato con un número mínimo de botilitos fácil de transportar para las preparaciones líquidas. <ul style="list-style-type: none"><li>- Material: polietileno.</li><li>- Libres de BPA.</li><li>- Sin pitillo.</li></ul>
----	---	--

Fuente: Anexo Tecnico Casas de Refugio

*“Descripción: Se evidencian las características que deben tener los utensilios de plástico utilizables”.*

Con lo analizado y verificado en las visitas por el ente auditor se puede observar que se están incumpliendo con normas y procedimientos esenciales para el buen funcionamiento de la estrategia de la Casa Refugio, entre ellas se pueden identificar:

Primero que en el Área de dormitorios y en el área de cocina preparación de alimentos, se evidencia el incumplimiento frente a lo descrito en el anexo técnico “3. Anexo técnico integral 9-04-2025 LIMPIO”. En tal sentido, resulta cuestionable la actuación de la supervisora del contrato al suscribir el acta de inicio, teniendo en cuenta que, en el área de dormitorios, se exigía la instalación de camarotes en madera y se recibieron metálicos, así como, en el área de cocina, la dotación requerida debía garantizar la restricción de presencia de BPA, la cual no se cumple.

Para generar un contexto mucho más amplio, es importante resaltar lo indicado en la Sentencia C-625 de 2025 la cual asevera en el apartado de Definición – Marco normativo lo siguiente: “*Además, el artículo 6 de la Constitución dispone que «Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes» y que «Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones». Por tanto, no se puede suscribir el acta de inicio, estableciendo como fecha de inicio del contrato un día en el que aún no se hayan cumplido los requisitos de ejecución establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, porque ello implica una infracción de la ley.*”

De esta manera, respecto de los apartados señalados, se puede entender como una presunta omisión en el ejercicio de las funciones de la supervisión del contrato interpretándose como una posible vulneración a la sentencia C-625 de 2025, a la Constitución Política de Colombia y a la Ley 80 de 1993. Así mismo y como se establece, en el manual de supervisión de la SDMujer, capítulo 4, numeral 4.1 del Manual de Contratación y Supervisión de SDMujer, “*La actividad de supervisión consiste 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.*”, factor que respalda, lo establecido por el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en donde se dicta que “*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...*”. Esto infiere, que el supervisor, al ser quien representa a la entidad frente al cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente, debe realizar la validación de esta, dejando registro; puesto que, no proporcionar tal información de manera detallada, lo cual trasgrede las normas mencionadas.

Por lo anterior, se analiza una observación con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta, que en el artículo 6 Constitución Política de Colombia: “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos los son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*” Por consiguiente, se le atribuye incidencia disciplinaria dentro de las prohibiciones impuestas a los servidores públicos en el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), “*incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo*”.

Adicionalmente, así como los principios de la función administrativa contenidos en la Ley 489 de 1998, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”, que en su artículo 3 expresa “*Principios de la función administrativa. 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, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen".*

Por consiguiente, se puede afirmar que estos hechos presentados en la Casa Refugio operada bajo el contrato No. 946 de 2025 radica en deficiencias de planeación, verificación técnica previa y control institucional dentro del proceso contractual, evidenciado en:

Primero en el acta de inicio: La supervisión del contrato permitió el inicio de la operación sin constatar el cumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas establecidas en el anexo técnico, tales como condiciones estructurales de los dormitorios, ventilación, iluminación, materiales de los camarotes y dotación de utensilios seguros. Esto constituye una presunta omisión del deber funcional y vulnera el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que exige el cumplimiento de todos los requisitos previos a la ejecución contractual.

Segundo en la deficiente articulación entre la Dirección de la Estrategia y la supervisión del contrato, ya que no se evidenció un proceso coordinado de revisión técnica entre las áreas responsables de la Secretaría Distrital de la Mujer antes de habilitar el inmueble, lo que revela una falla de planeación administrativa contraria a los principios de eficiencia, economía y responsabilidad establecidos en los artículos 3 y 25 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (principios de la función administrativa).

Tercero, ausencia de un control de calidad en la recepción de la infraestructura y la dotación: La entidad no implementó un protocolo técnico de verificación de condiciones físicas y ambientales previo a la ocupación, incumpliendo los lineamientos del Manual de Supervisión de la Secretaría Distrital de la Mujer (Capítulo 4, numeral 4.1), el cual exige validar la conformidad técnica y sanitaria del inmueble antes de iniciar operaciones.

Por último, las debilidades en la gestión contractual y seguimiento: La falta de una matriz de cumplimiento y de evidencias de verificación física permitió la aceptación de elementos no conformes (Áreas con estructura para utilización de actividades húmedas acondicionada como utilizar como dormitorio, la aprobación de camarotes metálicos, utensilios plásticos no certificados, zonas sin luz y ventilación natural).

Esto representa una falla en el control operativo de la supervisión contractual y en los mecanismos de aseguramiento de la calidad exigidos por el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que obliga a las entidades públicas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, responsabilidad de la supervisión y la dirección del programa, de conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1952 de 2019, y la Sentencia C-625 de 2025, que reitera la responsabilidad por omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones públicas, lo que conlleva a una ineficacia de la Política Pública, dado que no se garantizan condiciones dignas y seguras en la Casa Refugio, afectando el cumplimiento de la Meta 304 del Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027 (efectividad de la atención superior al 80%) y se debilita la confianza de las mujeres en las instituciones distritales, lo cual constituye una afectación directa al enfoque de derechos humanos y de género que orienta la estrategia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

#### Respuesta del sujeto de vigilancia y control

(...) “En atención a las consideraciones de esta observación, por no coincidir con la realidad de la operación que ha tenido lugar al interior del Contrato No. 946 de 2025, se hacen las siguientes precisiones frente a cada una de las presuntas situaciones puestas de presente, en los siguientes términos”, así mismo “Con relación a lo observado por el equipo auditor, se precisa que, el área de pedagogía de la de la Casa Refugio Modalidad Integral operada bajo Contrato No. 946 de 2025, cuenta con las dimensiones establecidas en el numeral 5.3.2.2.10.5 del anexo técnico, al igual que posee iluminación y ventilación adecuada para el desarrollo de las actividades lúdico-pedagógicas con los niños, niñas y adolescentes acogidos.” Y “Como se observa a continuación, el área cuenta con un espacio de ventilación en la parte superior de la

*puerta, la cual permite el flujo de aire con otras áreas de la Casa Refugio y una puerta que permanece abierta de acuerdo con las actividades que se realizan en esta área, permitiendo mayor ventilación.”(...)*

#### Análisis respuesta sujeto de Vigilancia y Control

En su comunicación, la SDMujer afirma que el inmueble destinado para la operación de la Casa Refugio Integral “cumplía con las condiciones establecidas en el anexo técnico”, indicando que el área pedagógica contaba con iluminación y ventilación adecuadas, y que la supervisión realizó una verificación *in situ* previa a la firma del acta de inicio. Sin embargo, esta afirmación no se acompaña de evidencia objetiva: no se allegan actas técnicas de verificación, registros fotográficos con sello de fecha, listas de chequeo, informes de intervención, ni documentos que demuestren que las condiciones existentes al momento de la visita administrativa coincidían con lo verificado por la Entidad antes del inicio del contrato.

Durante la visita del 21 de agosto de 2025, el equipo auditor constató condiciones físicas y funcionales que contradecían expresamente las exigencias técnicas del anexo contractual. En particular, se observaron áreas pedagógicas sin ventilación natural, dormitorios instalados en zonas húmedas con cerámica no apta para uso habitacional, la presencia de camarotes metálicos en lugar de los camarotes en madera exigidos por el anexo, y la utilización de utensilios plásticos sin certificación BPA para la preparación y manipulación de alimentos. Estos elementos fueron documentados mediante observación directa, acta oficial y registro fotográfico levantado por un equipo interdisciplinario. Ninguno de estos hallazgos fue controvertido de manera puntual por la SDMujer.

Resulta especialmente relevante que la respuesta de la Entidad omite pronunciarse respecto de los hallazgos más críticos. La comunicación no ofrece explicación ni justificación alguna sobre el uso de dormitorios en zonas húmedas, la instalación de dotación metálica no permitida, ni sobre el incumplimiento de las características técnicas específicas de los insumos y mobiliarios exigidos. Tampoco se presenta evidencia que contradiga las fotografías y las constataciones realizadas por el equipo auditor. El silencio de la Entidad frente a estos puntos sustantivos constituye,

conforme al criterio reiterado del Consejo de Estado, un reconocimiento tácito de los hechos observados por la auditoría. La Entidad se limita a efectuar afirmaciones generales sin aportar pruebas que puedan ser contrastadas o verificadas por este Ente de Control.

La SDMujer señala que la supervisión realiza un seguimiento mensual a la ejecución contractual y a las condiciones físicas de la Casa Refugio. Sin embargo, este hecho, aun si se encontrara acreditado, no subsana el elemento estructural del hallazgo: la operación del servicio inició sin que el inmueble cumpliera las condiciones mínimas establecidas contractualmente. El seguimiento posterior, por su propia naturaleza, no puede modificar lo ocurrido previamente ni convertir en cumplidos los requisitos que no lo estaban antes de la suscripción del acta de inicio. El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 es claro en establecer que la ejecución contractual únicamente puede iniciarse una vez se verifique el cumplimiento de todos los requisitos previos. El inicio de la operación en condiciones no aptas configura un incumplimiento contractual y una posible omisión en el ejercicio de las funciones de supervisión.

Es igualmente importante señalar que la afirmación de la SDMujer respecto a la "verificación previa" no se encuentra documentada, lo cual afecta su credibilidad. En contratación estatal, las actuaciones de verificación deben estar debidamente sustentadas en documentos oficiales, actas firmadas por el supervisor, listas de chequeo técnica y fotografías verificables. La ausencia de tales soportes no solo impide desvirtuar la observación, sino que evidencia una debilidad en el proceso de supervisión que compromete la eficacia del control contractual y la protección de los derechos de las mujeres y sus familias acogidas.

Desde la perspectiva jurídica y de política pública, la operación de una Casa Refugio constituye un servicio esencial para la protección de mujeres víctimas de violencias y sus núcleos familiares, lo que exige garantizar condiciones dignas, seguras y adecuadas desde el primer día de funcionamiento. La utilización de mobiliario no permitido, la adaptación de dormitorios en espacios húmedos y la falta de condiciones físico-ambientales adecuadas vulneran los principios de dignidad humana, debida diligencia reforzada y garantía de derechos consagrados en la Constitución Política, la

Ley 1257 de 2008 y los acuerdos distritales que regulan la protección integral a las mujeres en riesgo.

Luego de examinar integralmente la respuesta presentada, se concluye que esta no aporta evidencia probatoria que permita contradecir la verificación realizada por el equipo auditor. Las afirmaciones generales, sin sustento documental, no pueden desvirtuar la evidencia observada y plasmada en el acta de visita. La falta de contradicción específica frente a los puntos críticos del hallazgo, así como la ausencia de soportes técnicos, confirma la solidez de la observación formulada.

Por lo tanto, no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.4. con presunta incidencia disciplinaria por la falta de supervisión y la no implementación de las buenas prácticas de manufactura en la Casa Refugio bajo contrato 946 de 2025.**

El servicio de alimentación en las Casas Refugio es un componente esencial de la atención integral que deben recibir las mujeres víctimas de violencia y sus hijos/as, por lo que la adecuada gestión de los alimentos no solo garantiza la nutrición y la salud física, sino que también constituye un factor determinante en la recuperación emocional y en la construcción de confianza hacia la institucionalidad.

Por ello, el anexo técnico del contrato establece condiciones claras de dotación, almacenamiento y manipulación de alimentos, alineadas con las normas sanitarias nacionales (Decreto 3075 de 1997, Resolución 2674 de 2013) y con estándares internacionales de inocuidad (FAO/OMS); dichos lineamientos buscan prevenir riesgos de contaminación cruzada, deterioro de insumos y errores en la provisión de dietas diferenciadas, especialmente relevantes en contextos de alta vulnerabilidad.

La importancia de este tema se acentúa en el marco de los Acuerdos 631 y 635 del Concejo de Bogotá, que conciben las Casas Refugio como espacios seguros, dignos y humanizados, que hacen parte de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias; por lo que un fallo en el servicio de alimentación se traduce no solo en un incumplimiento contractual, sino en un acto de revictimización institucional, al poner en riesgo la salud, la confianza y el bienestar integral de las mujeres acogidas.

En este contexto, la visita administrativa No. 3 realizada el 28 de agosto de 2025 permitió identificar varias deficiencias graves en el área de cocina y preparación de alimentos, que se describen a continuación:

Inadecuado uso del tablero acrílico: El tablero dispuesto contractualmente para registrar los planes de alimentación y modificaciones dietarias de mujeres y niños/as, en la visita realizada no se evidenció que tuviera el uso estipulado en el anexo técnico como lo muestra la imagen:

Imagen No. 17 Área de cocina y preparación de alimentos contrato 946-2025



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Dotación área de cocina y preparación de alimentos”*

El anexo técnico refiere lo siguiente:

*“(… ) 5.3.2.2.3. Área de cocina y preparación de alimentos:*

Imagen No. 18 Anexo Técnico características del Tablero

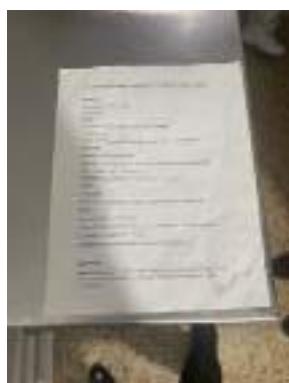
21	TABLERO LISO DE ACRÍLICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tablero de MDF de alta densidad y fórmica brillante de alto impacto, práctico de limpiar y desinfectar.</li> <li>- Cubierta de aluminio para los bordes.</li> <li>- Dimensiones aproximadas: ancho: 78 cm a 80 cm, alto: 58 cm a 60 cm y espesor: 1 cm.</li> </ul> <p>Nota: este tablero será utilizado al interior del servicio de alimentos, con el fin de registrar los planes de alimentación y/o modificaciones alimentarias de cada persona acogida para el conocimiento de las operarias de cocina.</p>
----	--------------------------	---

Fuente: Anexo Técnico Casas Refugio página 81

*“Descripción: Se muestran las características mínimas que debe tener el tablero de Información”.*

Esta información alimentaria requiere como lo estipula el anexo técnico, encontrarse a la vista y para el uso oportuno del personal que labora en el área de la cocina, de tal manera que no se generen equivocaciones y con ello mitigar el riesgo por el indebido suministro de la alimentación a las acogidas y su núcleo familiar; contrario a lo que se evidenció el plan de alimentación y sus modificaciones particulares no se encontraba disponible inmediatamente para su uso, tal como lo especifica el anexo técnico.

Imagen No. 19 Área de cocina y preparación de alimentos contrato 946-2025



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: El registrado de los planes de alimentación de cada persona acogida casa Refugio se encuentra en un archivo físico”.*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 133 de 334

Esta omisión limita la capacidad de los manipuladores de alimentos para garantizar dietas personalizadas, respetar restricciones médicas o atender condiciones clínicas específicas (como alergias o desnutrición), exponiendo a la población a errores alimentarios con repercusiones en su salud.

Almacenamiento incorrecto de carnes: En el congelador industrial vertical se encontraron cárnicos de res y cerdo en el mismo compartimiento, sin separación por tipo ni jerarquización de riesgo microbiológico. Esta práctica contraviene las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y eleva el riesgo de contaminación cruzada, facilitando la transmisión de bacterias patógenas como *Salmonella* y *E. coli*. En un entorno de acogida, un brote de intoxicación alimentaria podría afectar a mujeres y niños/as vulnerables, generando un impacto crítico en su salud y confianza hacia la institucionalidad, hechos que se han resaltado en anteriores procesos auditores.

Imagen No. 20 Área de cocina y preparación de alimentos contrato 946-2024



Fuente: Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción de la imagen: Se muestra que la carne de res y cerdo y res están almacenadas en el mismo espacio del congelador de la casa Refugio”*

Insumos deteriorados: Se evidenció la presencia de leguminosas (arvejas) con signos visibles de pardeamiento y deterioro (freezer burn). Este hallazgo refleja

deficiencias en los procesos de recepción, almacenamiento y rotación de inventarios, comprometiendo el valor nutricional y organoléptico de los alimentos suministrados, además de proyectar una imagen de descuido hacia las personas acogidas. Es importante evidenciar que este hecho es reiterativo en otras auditorías.

Imagen No. 21 Área de cocina y preparación de alimentos contrato 946-2024



Fuente. Acta visita administrativa No. 3 Casa Refugio

*“Descripción: Se describe el estado de los alimentos que se encuentran con signos visibles de pardeamiento deterioro”.*

Por lo evidenciado y analizado anteriormente en el ejercicio auditor se puede argumentar que, en el ordenamiento jurídico colombiano, la contratación estatal se concibe como un mecanismo mediante el cual las entidades públicas buscan garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado y la prestación eficiente y continua de los servicios públicos. El artículo 209 de la Constitución Política establece que “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)*”

En este sentido, el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993) y sus normativas complementarias otorgan a las entidades estatales las herramientas necesarias para ejercer dicho control y prevenir la indebida prestación de los servicios y/o el suministro de productos o elementos contratados.

Como se observa en las evidencias fotográficas existe una notoria falta de supervisión en el almacenamiento y la manipulación de alimentos.

Por otro lado, sobre la vulneración del ejercicio y la responsabilidad en la supervisión de contratos, de la Ley 1474 de 2011, 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” y “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. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.

De la misma manera el artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores, expresa “La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista” y “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”.

Por otra parte el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al referirse respecto de los principios de responsabilidad de contratistas y servidores públicos, dispone: en su artículo 26 del Principio de Responsabilidad “Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”. (...)

Como también se trae a colación el artículo 51. de la Responsabilidad de los Servidores Públicos. “El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”

Conforme a lo anterior, es importante que la Entidad mantenga una supervisión permanente con la ejecución del contrato a fin de verificar el cumplimiento formal y los requisitos necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del mismo, así como, para comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado, tareas que servirán de sustento para expedir el certificado de cumplimiento como soporte para el pago de las obligaciones contraídas es así que 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.

De la misma se vulnera lo estipulado en el Anexo Técnico del Contrato en el numeral 6.2.12. Sobre el Personal Responsable de Manipular los Alimentos (a Cargo del Contratista) asevera: “El personal manipulador deberá cumplir las normas de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), referente a los siguientes aspectos: Lavado y desinfección permanente de las manos, por lo cual el contratista debe facilitar elementos de aseo para tal fin.”

Frente al Decreto Ley 019 de 2012 (MinSalud), en su artículo 126: establece que los alimentos que se fabriquen, envasen o importen para su comercialización en el territorio nacional, requerirán de notificación sanitaria, permiso sanitario o registro sanitario, según el riesgo de estos productos en salud pública, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. El artículo 16 Materias primas e insumos, indica que las materias primas e insumos para las actividades de fabricación, preparación, procesamiento, envase y almacenamiento de alimentos deben cumplir con los siguientes requisitos (entre otros y no solamente):

*“7. Los depósitos de materias primas y productos terminados ocuparán espacios independientes, salvo en aquellos casos en que a juicio de la autoridad sanitaria competente no se presenten peligros de contaminación para los alimentos.*

*8. Las zonas donde se reciban o almacenen materias primas estarán separadas de las que se destinan a elaboración o envasado del producto final. La autoridad sanitaria competente podrá eximir del cumplimiento de este requisito a los establecimientos en los cuales no exista peligro de contaminación para los alimentos”.*

Por lo anterior se estaría trasgrediendo lo estipulado en el Acuerdos 631 de 2015 y 635 de 2016 (Concejo de Bogotá) ya que determinan que las Casas Refugio deben brindar ambientes dignos, seguros e higiénicos que aseguren el bienestar integral de mujeres y niños/as como parte de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia. Así como la Ley 1257 de 2000 donde se consagra el derecho de las mujeres a recibir atención integral en condiciones de dignidad, libres de riesgos que atenten contra su salud y bienestar.

La situación evidenciada obedece a una deficiente supervisión del contrato y falta de control operativo por parte de la entidad contratante, lo que ha permitido el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la implementación de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) exigidas en el anexo técnico del contrato.

Se observa una ausencia de protocolos efectivos de control y seguimiento al manejo de los alimentos, tanto en su registro diario mediante el tablero acrílico de gestión alimentaria como en los procesos de almacenamiento, rotación e inspección de insumos.

Estas falencias denotan una falta de rigor en la verificación y acompañamiento del supervisor del contrato, quien debía garantizar el cumplimiento de las normas sanitarias vigentes (Decreto 3075 de 1997, Resolución 2674 de 2013) y las

disposiciones internas de la SDMujer para la prestación segura y digna del servicio alimentario en las Casas Refugio.

Es así que las deficiencias en la supervisión y en la aplicación de las BPM han generado riesgos directos para la salud y el bienestar de las mujeres y niños/as acogidos, comprometiendo la calidad e inocuidad de los alimentos suministrados, esta situación afecta la confianza institucional y la percepción de cuidado y seguridad en los espacios de refugio, lo cual puede traducirse en revictimización institucional y pérdida de credibilidad en el sistema distrital de atención a mujeres víctimas de violencia.

De igual forma, se configura un posible incumplimiento contractual, al no garantizar la ejecución del objeto en las condiciones de calidad, higiene y dignidad previstas en el contrato 946 de 2025 y sus anexos técnicos.

Así mismo y debido a lo evidenciado por el ente auditor al no tomar acciones para mitigar el impacto de lo observado en el proceso auditor se pueden presentar los siguientes riesgos:

Riesgo sanitario: Posible aparición de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) debido al inadecuado manejo, almacenamiento y control de insumos, así como a la ausencia de separación por tipo de cárnicos y deterioro de materias primas.

Riesgo nutricional: Descompensaciones por dietas no diferenciadas o por consumo de productos en mal estado, afectando especialmente a mujeres gestantes, lactantes y niños/as con condiciones clínicas específicas.

Riesgo institucional: Afectación de la imagen y legitimidad de la Secretaría Distrital de la Mujer, al incumplir las normas de atención digna y segura establecidas en los Acuerdos 631 y 635 de 2016, y la Ley 1257 de 2008.

Riesgo disciplinario: Posible incumplimiento de los deberes del supervisor del contrato, conforme a los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, y al principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, al no garantizar el seguimiento técnico y administrativo de la ejecución contractual.

Riesgo social: Pérdida de confianza de las mujeres hacia la institucionalidad, lo que puede afectar la disposición a buscar ayuda o permanecer en los programas de

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **139 de 334**

protección, reduciendo el alcance y efectividad de la política pública de equidad y género.

#### Respuesta del sujeto de vigilancia y control

(...) "Al respecto, nos referimos a esta observación manifestando la necesidad de exponer con claridad las gestiones que se adelantan por parte de la supervisión y seguimiento al contrato No. 946 de 2025 en relación con la implementación de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en la Casa Refugio FEZ, en atención a las siguientes precisiones:" (...) Por otro lado.. (...) "En cuanto al uso y ubicación del tablero acrílico para modificaciones alimentarias al momento de una de las visitas del ente de control, se indica que este se encontraba instalado en el área de servicio, lo cual permitía mantener informadas a las manipuladoras de alimentos acerca de las modificaciones alimentarias y particularidades dietarias de las mujeres y sus hijos e hijas. Esta ubicación garantiza la visibilidad para la adecuada prestación del servicio y no interfiere con las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM)." (...) "De otro lado, en relación con la observación sobre el almacenamiento de carne de res y cerdo en el mismo compartimiento del congelador industrial, es relevante precisar que todos los productos se encontraban completamente envueltos en bolsas plásticas resellables, cerradas de manera hermética, sin contacto directo entre sí. Esta condición garantiza la adecuada separación física del alimento y mitiga los riesgos de contaminación cruzada, cumpliendo con los lineamientos de Buenas Prácticas de Manufactura establecidos en la Resolución 2674 de 2013." (...)

#### Análisis respuesta sujeto de Vigilancia y Control

En atención a la comunicación remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer) relacionada con las deficiencias identificadas en el área de cocina y preparación de alimentos de la Casa Refugio operada bajo el Contrato No. 946 de 2025, este Ente de Control realizó un análisis integral de los argumentos presentados por la Entidad. Tras la revisión detallada de la respuesta y de la evidencia obtenida en la visita administrativa del 28 de agosto de 2025, se concluye que la contestación de la SDMujer no desvirtúa el hallazgo y no acredita el cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) ni la correcta supervisión de estas obligaciones esenciales.

La SDMujer sostiene que el operador cumple con las exigencias del anexo técnico y la normatividad sanitaria vigente y que la supervisión contractual realiza seguimiento permanente a la operación. Sin embargo, estas afirmaciones son genéricas y no vienen acompañadas de soportes verificables, tales como registros fotográficos, actas de inspección sanitaria, listas de chequeo, certificados de BPM, informes de auditoría interna o documentos emitidos por la autoridad sanitaria que permitan confirmar lo manifestado por la Entidad. La ausencia de estos elementos debilita de manera significativa la credibilidad de la respuesta y no ofrece una contradicción técnica real a los hechos constatados por este ente de Control.

Es así que durante la visita administrativa, el equipo auditor verificó hechos objetivos y plenamente documentados: el tablero acrílico exigido para el registro de planes de alimentación y dietas diferenciadas no estaba en uso; los cárnicos de res y cerdo se encontraban almacenados en un mismo compartimiento, contrariando las normas de separación por nivel de riesgo definidas en el Decreto 3075 de 1997 y la Resolución 2674 de 2013; y se encontraron insumos deteriorados, como arvejas con pardeamiento evidente, que demuestran fallas en el proceso de rotación, conservación y control de calidad.

Ninguno de estos hechos fue controvertido de manera puntual por la SDMujer. La Entidad optó por realizar afirmaciones generales de cumplimiento, sin pronunciarse sobre las irregularidades concretas documentadas por la Contraloría. El silencio frente a los hallazgos sustanciales constituye, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, un reconocimiento tácito de los hechos auditados. La respuesta no realiza esfuerzos por explicar, justificar o contradecir los elementos técnicos que sustentan el hallazgo.

Por otra parte, la SDMujer señala que la supervisión realiza visitas periódicas y seguimiento mensual, pero no aporta los informes correspondientes ni evidencia alguna de que tales visitas hayan identificado, reportado o corregido las irregularidades constatadas. De hecho, la persistencia de los hallazgos durante la visita del ente auditor demuestra que, aun cuando existieran visitas previas, estas no fueron efectivas para

garantizar el cumplimiento de los estándares de inocuidad alimentaria ni de las condiciones técnicas establecidas contractualmente.

Debe recordarse que la responsabilidad de la supervisión está claramente definida en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, que obligan a verificar de manera continua y documentada el cumplimiento del objeto contractual y a alertar sobre cualquier situación que ponga en riesgo la correcta ejecución del contrato. La falta de identificación y reporte oportuno de las fallas observadas, sumada a la ausencia de documentación probatoria que respalte la supuesta verificación previa, evidencia omisiones relevantes en el ejercicio del control contractual.

Asimismo, la respuesta de la SDMujer no aborda las implicaciones sanitarias y de seguridad alimentaria derivadas de las prácticas observadas. La ausencia de separación de cárnicos, el uso inadecuado de los registros dietarios y la presencia de alimentos en mal estado constituyen un riesgo directo para la salud de las mujeres y sus familias acogidas, especialmente para niñas, niños, gestantes y lactantes. En contextos de refugio, donde la población se encuentra en un nivel elevado de vulnerabilidad, la inocuidad alimentaria no es un aspecto accesorio, sino un componente esencial de la dignidad humana y de la debida diligencia reforzada.

Es importante señalar que la respuesta tampoco se pronuncia sobre la obligación contractual específica de contar con un tablero de registro actualizado y visible para el control de planes de alimentación, requisito fundamental para garantizar la adaptación nutricional a las necesidades de cada usuaria. La ausencia de este elemento no constituye un detalle menor, sino una falta directa al anexo técnico que compromete la trazabilidad y la atención diferenciada que deben recibir las mujeres y sus familias.

Desde el punto de vista jurídico, la omisión en el control y cumplimiento de las BPM vulnera la normatividad sanitaria nacional (Decreto 3075 de 1997 y Resolución 2674 de 2013), los principios de responsabilidad y continuidad definidos en la Ley 80 de 1993 y los deberes funcionales de supervisión establecidos en la Ley 1474 de 2011. Además, afecta la garantía de derechos fundamentales derivada de la protección integral a mujeres víctimas de violencias prevista en la Ley 1257 de 2008 y en los acuerdos distritales que regulan el servicio de Casas Refugio.

Tras examinar integralmente la respuesta de la SDMujer, se concluye que esta no aporta elementos de juicio que permitan modificar la observación formulada. La ausencia de evidencia probatoria, el silencio frente a los hallazgos específicos y la falta de argumentos técnicos que contradigan la verificación realizada por el equipo auditor confirman la solidez y procedencia del hallazgo.

Por lo tanto, no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, 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.

**Hallazgo administrativo No 3.2.5. por omisiones en la planeación, regulación y supervisión de la Estrategia de Autonomía Económica en el marco de la operación de las Casas Refugio, que impidieron su incorporación como componente formal y obligatorio dentro de la Ruta Única de Atención y de los protocolos contractuales, limitando así la integralidad de la atención a mujeres víctimas de violencia.**

La Estrategia de Autonomía Económica (EAE) de la Secretaría Distrital de la Mujer se implementa actualmente en Manzanas del Cuidado y Casas de Igualdad, pero no contempla de manera formal ni obligatoria a las Casas Refugio como punto de activación.

En la respuesta al oficio No. 2-2025-014681 del 01/09/205, se reportan avances “*piloto realizado en 2024 con 30 mujeres, talleres de educación financiera y la consolidación de 65 alianzas interinstitucionales*”, Sin embargo, dichos esfuerzos no garantizan un acceso sistemático: las mujeres acogidas en Casas Refugio no participan de manera uniforme en la EAE, ya que su activación depende de gestiones puntuales y no de un procedimiento protocolizado.

Este componente no se encuentra incorporado en los contratos de operación, ni en los protocolos de supervisión. En consecuencia, se genera un vacío en la atención

integral, al no estar asegurados los procesos para promoción de las capacidades y habilidades de las acogidas que confluyen en la consecución de una autonomía económica como factor esencial para la recuperación y superación de violencias.

Las Casas Refugio, a pesar de ser espacios donde se atienden mujeres en mayor situación de vulnerabilidad, no cuentan con un mecanismo institucional articulado que asegure su vinculación a programas de autonomía económica. Lo existente son esfuerzos puntuales sin formalización, cobertura, ni trazabilidad.

Conforme al marco legal y de política pública exige que la atención integral a mujeres víctimas de violencias contemple no solo medidas de protección inmediata (alojamiento, alimentación, salud, seguridad), sino también procesos que garanticen su autonomía y empoderamiento económico como condición esencial para evitar la revictimización, asegurando la reparación integral y promover la sostenibilidad de sus proyectos de vida, como lo establece:

a) Ámbito Nacional

Constitución Política de Colombia (arts. 13 y 43)

Ordena la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, prohíbe toda forma de discriminación y dispone que el Estado adoptará medidas para garantizar la protección especial de las mujeres en situación de vulnerabilidad.

Ley 1257 de 2008 – Medidas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, en su artículo 7 establece la obligación de adoptar medidas integrales de atención, que incluyan acciones de empoderamiento y autonomía económica para las mujeres víctimas de violencia.

Ley 1719 de 2014 – Acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, la cual dispone medidas de reparación integral, entre ellas la recuperación de la autonomía personal y económica como parte del restablecimiento del proyecto de vida.

Ley 1761 de 2015 (Ley Rosa Elvira Cely) – Tipifica el feminicidio y fortalece la política pública integral de prevención y atención.

Reconoce expresamente que la dependencia económica constituye un factor de riesgo que contribuye a la permanencia de las mujeres en relaciones violentas.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 144 de 334

Documento CONPES 161 de 2013 – Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

Incluye como eje estratégico el fortalecimiento de la autonomía económica, articulado con la superación de violencias basadas en género.

Sentencia T-045 de 2010 – Corte Constitucional

Ordena que las medidas de atención a mujeres víctimas deben incluir acciones de empoderamiento personal y económico, orientadas a la reconstrucción del proyecto de vida y a la prevención de la revictimización.

Sentencia T-025 de 2004 – Corte Constitucional

Aunque referida a población desplazada, establece el principio de goce efectivo de derechos, señalando que la autosuficiencia económica es condición indispensable para superar situaciones de vulnerabilidad y dependencia.

Sentencia 25000-23-41-000-2013-02780-01 (AC) – Consejo de Estado

Reitera que la protección integral de las mujeres víctimas de violencia debe incluir acciones interinstitucionales que garanticen su autonomía personal, social y económica, en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y la Convención de Belém do Pará, como condición para la seguridad y una vida libre de violencias.

b) Ámbito Distrital

Acuerdo Distrital 631 de 2015 (Concejo de Bogotá) – Institucionaliza las Casas Refugio como un servicio de atención integral y reconoce la necesidad de incluir componentes de formación, empleabilidad y proyectos de vida.

Acuerdo Distrital 676 de 2017 (Concejo de Bogotá) – Crea la Ruta Única de Atención (RUA), estableciendo que la atención debe ser intersectorial e integral, incluyendo la autonomía económica como condición para romper los ciclos de violencia.

Política Pública de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2010–2020, prorrogada) – Define la autonomía económica y el acceso a recursos productivos como ejes estratégicos de la atención integral a las mujeres.

Plan Distrital de Desarrollo 2020–2024 – “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” – Incluye metas de fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres, con énfasis en víctimas de violencias basadas en género.

b) Ámbito Internacional

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) – Artículos 13 y 14 establecen que los Estados deben garantizar el acceso a la independencia económica y a oportunidades de empleo como derecho humano. La Recomendación General N.<sup>º</sup> 35 (2017) define la autonomía económica como parte esencial de la respuesta integral frente a la violencia.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) – En sus artículos 7 y 8, obliga a los Estados a adoptar políticas públicas integrales que incluyan medidas socioeconómicas orientadas a erradicar la violencia contra las mujeres.

Recomendaciones de ONU Mujeres (2016 y 2020) – Señalan que la dependencia económica es uno de los principales factores que impiden a las mujeres salir de relaciones violentas. Recomiendan que los refugios y programas de atención incluyan formación, empleabilidad y vinculación laboral como parte de su enfoque integral.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 5 y ODS 8) – Promueve la igualdad de género, el trabajo decente y el crecimiento económico inclusivo, destacando la autonomía económica como pilar fundamental para la superación de las violencias estructurales.

De acuerdo con su misionalidad, la Secretaría Distrital de la Mujer-SDMujer es la entidad responsable de liderar la política pública para la garantía de los derechos de las mujeres en Bogotá, mediante la formulación, coordinación y seguimiento de acciones integrales orientadas a la prevención, atención y superación de las violencias.

La normatividad aplicable —entre ellas la Ley 1257 de 2008, la Ley 1719 de 2014, el Acuerdo Distrital 631 de 2015 y el Acuerdo Distrital 676 de 2017— establece que la atención a mujeres víctimas de violencia debe ser integral e intersectorial, articulando la protección inmediata (alojamiento, seguridad, alimentación, salud, acompañamiento psicosocial y jurídico) con acciones orientadas a la autonomía y

empoderamiento económico, como condición necesaria para garantizar la sostenibilidad de la protección y prevenir la revictimización.

Asimismo, instrumentos internacionales como la Convención de Belém do Pará, la CEDAW (Recomendación General 35) y los ODS 5 y 8 de la Agenda 2030 reconocen que la autonomía económica de las mujeres es un componente inseparable de la protección integral frente a la violencia de género. En este marco, las mujeres víctimas de violencia requieren un apoyo integral que trascienda la atención asistencial, pues la experiencia internacional y nacional demuestra que la dependencia económica es uno de los principales factores que perpetúa los ciclos de violencia. Sin acceso a medios de vida sostenibles, las mujeres enfrentan mayores barreras para romper vínculos con sus agresores y para reconstruir sus proyectos de vida. Por ello, la inclusión de la autonomía económica como parte de la atención integral en las Casas Refugio no es un complemento opcional, sino un elemento esencial para garantizar el derecho a una vida libre de violencias, fortalecer la sostenibilidad del egreso de los estas Casas Refugio y asegurar el impacto real de la inversión pública en la protección.

Si bien la Secretaría Distrital de la Mujer no tiene como función directa la colocación laboral, la intermediación en el mercado de trabajo o la financiación de emprendimientos, su competencia normativa y su misionalidad le exigen:

- Diseñar e implementar mecanismos de articulación con las entidades responsables de empleo, emprendimiento, formación y crédito (Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat, SENA, Min Trabajo, entre otras), e integrarlos en todas sus estrategias y acciones de la Ruta de Atención y del Sistema Distrital de Cuidado, incluidas las Casas Refugio.
- Incorporar en las Casas Refugio protocolos y formatos estandarizados que activen de manera obligatoria el componente de autonomía económica de la Ruta Única de Atención (RUA), en razón a que allí se encuentran mujeres en situación de alta vulnerabilidad derivada de violencias.

- Incluir estas exigencias en la planeación contractual y en la supervisión, de manera que la prestación del servicio integral en Casas Refugio garantice no solo la protección asistencial inmediata, sino también la remisión efectiva y trazable a los programas de autonomía económica integral.

En este sentido, aunque la SDMujer no realice directamente la colocación laboral o la asistencia técnica empresarial, sí tiene la obligación de asegurar que las mujeres acogidas en Casas Refugio accedan de manera efectiva, oportuna y sistemática a las rutas y programas de autonomía económica existentes en el Distrito y la Nación, mediante articulación interinstitucional, protocolos claros y supervisión contractual

Por lo tanto, el criterio de auditoría frente al cual se evalúa la condición observada es que la Secretaría Distrital de la Mujer, no está debe asegurando en los contratos, lineamientos, estrategias, protocolos y mecanismos de supervisión la inclusión de manera formal, obligatoria y verificable el componente de autonomía económica dentro de la atención integral en las Casas Refugio.

La ausencia de protocolos y obligaciones claras para garantizar la autonomía económica en las Casas Refugio, no cumple con el criterio definido por el marco normativo y la misionalidad de la Secretaría Distrital de la Mujer debido a las siguientes razones:

- Planeación contractual insuficiente: en los términos de referencia y en el anexo técnico de los contratos de operación de las Casas Refugio, en los que se adolece puntualmente de disposiciones que exijan de manera explícita la activación de la Estrategia de Autonomía Económica (EAE) en las Casas Refugio Integrales.
- Diseño limitado de la EAE: la estrategia fue formulada con enfoque en otros escenarios comunitarios (Manzanas del Cuidado y Casas de Igualdad) y no consideró a las Casas Refugio como punto de activación prioritaria, a pesar de atender a mujeres en mayor situación de vulnerabilidad; las cuales el tiempo vital de estadía de estas en las Casas Refugio es beneficioso y esencial para deconstruir la dependencia económicamente, de su agresor y por ende restablecer los derechos que le dan una vida de calidad y libre de violencias.

- Vacíos en la Ruta Única de Atención (RUA): los lineamientos de la RUA no incluyen protocolos específicos que obliguen a articular el componente de autonomía económica en la operación de las Casas Refugio.
- Debilidades en la supervisión contractual: los memorandos y lineamientos de supervisión no incorporan indicadores de seguimiento, ni actividades para verificar la activación de la autonomía económica, limitando la capacidad de seguimiento y exigencia a los contratistas.

Las consecuencias derivadas de las observaciones expuestas son:

- Mujeres egresan sin una oportunidad que potencialice sus capacidades y habilidades, en coadyuvancia de restablecer su autonomía, autoestima y por ende su economía a partir de la preparación trascendental que genere autonomía económica: La ausencia de un componente formal de autonomía económica en las Casas Refugio ocasiona que las mujeres tengan una cobertura asistencial inmediata (alimentación, alojamiento, kits básicos), sin herramientas sostenibles para su autosuficiencia. Esto limita el impacto real del servicio integral que estas deben ofrecer, como proyecto social de empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia, lo que redunda en una vida libre de violencias para ella y su núcleo primario.
- Riesgo de revictimización económica y social: La dependencia financiera incrementa la probabilidad de que las mujeres retornen a relaciones violentas, perpetuando el ciclo de violencia. Esto contraviene la finalidad de las Casas Refugio establecida en el Acuerdo 631 de 2015 y en la Ley 1257 de 2008: garantizar protección y promover la reconstrucción de proyectos de vida.
- Restricción en la efectividad del gasto público: al no contemplar de manera formal ni verificable la incorporación de la autonomía económica dentro de los servicios de las Casas Refugio, la ejecución de los recursos se concentra en la atención asistencial inmediata, como lo son el alojamiento, alimentación, kits básicos, transporte y acompañamiento psicosocial, sin garantizar un impacto sostenible en la reconstrucción de los proyectos de vida de las beneficiarias. Esta situación limita la

eficiencia de la inversión pública, al no asegurar trazabilidad ni resultados medibles en términos de empoderamiento y autosuficiencia económica para las mujeres atendidas.

- Debilidad en la Política Pública Distrital

Aunque la Secretaría reporta avances (piloto con 30 mujeres y 65 alianzas en 2024), no existe un protocolo formalizado en la RUA ni en los contratos. La atención brindada se reduce a un enfoque asistencial, sin articular la autonomía económica como condición para evitar la revictimización y fortalecer la política pública de mujeres en Bogotá.

#### Respuesta del sujeto de vigilancia y control

La Secretaría Distrital de la Mujer señala que “*los argumentos expuestos desconocen el alcance y competencias de la Estrategia en Casas Refugio*” y que la Estrategia de Autonomía Económica opera dentro del Plan de Desarrollo “*Bogotá Camina Segura 2024–2027*”, a través del proyecto de inversión 8232 “*Implementación de estrategias para el empoderamiento económico de las mujeres*”, cuyo objetivo es que las mujeres “*puedan potenciar sus habilidades y capacidades, promoviendo su autonomía económica y facilitando su acceso y permanencia en oportunidades de empleo, generación de ingresos y formación*”.

Indica que existe una “*Ruta de Cualificación para la Autonomía Económica de las Mujeres*” y que, aunque “*no se cuenta con un procedimiento protocolizado*” para mujeres de Casas Refugio, la Dirección de Eliminación de Violencias adelanta “*acciones de articulación interna (...) con el fin de incluir a las mujeres acogidas*” en dicha ruta. Señala que, como resultado, en 2025 se realizaron “*6 jornadas de formación en todos los modelos de las Casas Refugio*” y la caracterización ocupacional de “*31 mujeres*”.

Frente a la ausencia de lineamientos obligatorios, afirma que el Protocolo de Atención Integral incluye el anexo “*Orientaciones para el Fortalecimiento de la Autonomía Económica Estrategia Casas Refugio*” y que la estrategia no depende únicamente de la EAE, sino que cuenta con acciones como “*perfil ocupacional, postulación a vacantes, acompañamiento laboral, fortalecimiento financiero y orientación para ideas de negocio*”.

Agrega que “*no es posible indicar que la EAE no está incorporada en los contratos*”, pues las trabajadoras sociales deben “*asesorar y/o acompañar a las mujeres acogidas buscando oportunidades para fortalecer su autonomía económica*”, y que en las visitas de supervisión “*se verifican (...) las acciones adelantadas para promover la autonomía económica*”.

La Secretaría también resalta que, si bien el fortalecimiento de la autonomía económica es un componente importante, “*se debe atender y priorizar la seguridad de la mujer y mitigar cualquier situación de riesgo para ella o para su sistema familiar*”, dado que “*el propósito central es salvaguardar su vida e integridad (...) siendo la gestión de oportunidades para la garantía de su autonomía económica un tema que se puede trabajar durante la ejecución de las acciones de su Plan de Atención Individual, mientras permanezcan acogidas en la Casa Refugio*”.

En relación con los indicadores, informa que la Estrategia Casas Refugio “*se encuentra adelantando una revisión con la Dirección de Gestión del Conocimiento frente a la formulación de indicadores que permitan complementar el seguimiento a la atención en la Estrategia de Casas Refugio*” y que actualmente se cuenta con la “*Encuesta de satisfacción de servicios y estrategias de la Secretaría Distrital de la Mujer*”, mediante la cual “*se busca conocer el nivel de satisfacción de la ciudadanía frente a la prestación de los servicios y estrategias que brinda la entidad*”, la cual incluye a Casas Refugio.

Finalmente, expone resultados globales de la EAE en la ciudad, indicando que “*9.880 mujeres únicas han participado en algún punto de la ruta de cualificación, 876 espacios de cualificación para la autonomía económica presenciales o virtuales, 12.948 asistencias, 2.894 mujeres cualificadas, 62 alianzas (...) y 11 ferias y/o espacios de comercialización beneficiando a 93 mujeres emprendedoras*”. Con base en lo anterior, solicita al ente de control “*que se desestime la observación identificada en la Carta de Observaciones de la Auditoría de Cumplimiento PDVCF 2025 Código 33*”.

#### Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Tras revisar la respuesta presentada por la Secretaría Distrital de la Mujer, se observa que la entidad expone diversos elementos orientados a controvertir la observación formulada. No obstante, tras el análisis técnico y documental, los argumentos expuestos no logran desvirtuar el núcleo de la observación, el cual se centra en la ausencia de incorporación formal, obligatoria y verificable del componente de autonomía económica en la operación contractual y en los mecanismos de supervisión de las Casas Refugio.

En primer lugar, la Secretaría sostiene que la observación desconoce las competencias institucionales de la Estrategia Casas Refugio y su articulación con otros servicios. Sin embargo, la auditoría no cuestiona el alcance programático de la entidad, sino la obligación de garantizar que los recursos públicos destinados a la atención integral de mujeres víctimas de violencia se ejecuten en armonía con la normativa vigente, particularmente con respecto a la autonomía económica como elemento esencial para la prevención de la revictimización y la sostenibilidad del proceso de recuperación.

En segundo término, la Secretaría expone acciones puntuales, tales como seis jornadas de formación realizadas en 2025 y la caracterización de 31 mujeres, así como orientaciones virtuales a usuarias remitidas por distintos equipos territoriales. Si bien estas acciones representan esfuerzos institucionales, no acreditan la existencia de un componente sistemático, universal, obligatorio ni trazable, aplicable a todas las mujeres acogidas en Casas Refugio. Las actividades reportadas no cuentan con metas de cobertura, procedimientos estandarizados, indicadores de resultado, lineamientos de activación ni soportes documentales que permitan evaluar su implementación de manera uniforme.

Respecto a los lineamientos contractuales, la entidad refiere que el Protocolo de Atención Integral incluye orientaciones sobre autonomía económica. No obstante, al analizarlos, se evidencia que estas orientaciones no constituyen obligaciones exigibles al contratista ni parámetros de verificación para la supervisión. Se trata de lineamientos generales que carecen de elementos que garanticen su aplicación efectiva, tales como

formatos obligatorios, rutas definidas, criterios de priorización o indicadores que permitan medir su impacto en las mujeres atendidas.

De igual forma, la Secretaría argumenta que la autonomía económica puede abordarse durante la ejecución del Plan de Atención Individual y que su gestión depende de la voluntariedad de las mujeres y de entidades externas. No obstante, la observación no exige la generación de empleos ni la vinculación laboral efectiva, sino la existencia de protocolos, mecanismos, rutas y obligaciones formales que aseguren que todas las mujeres tengan acceso a procesos de fortalecimiento económico conforme al marco legal (Ley 1257 de 2008, Acuerdo 631 de 2015 y Acuerdo 676 de 2017), el cual indica la obligación legal y distrital de garantizar atención integral, donde la autonomía económica es un componente esencial, no opcional.

Finalmente, la Secretaría presenta cifras globales de la EAE a nivel distrital. Aunque relevantes, estas no acreditan el cumplimiento del componente dentro de la modalidad de Casas Refugio, puesto que corresponden al desempeño general de la estrategia en toda la ciudad y no a acciones obligatorias y verificables en el contexto específico de acogida temporal.

En consecuencia, tras el análisis integral, no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo, el cual debe ser incorporado en el Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la Secretaría de la Mujer en los términos establecidos en Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023 y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.6. con incidencia disciplinaria por la no puesta en producción (Funcionamiento), el módulo de registro y consulta de la atención de la población acogida en la estrategia de Casas de Refugio.**

En la revisión de los contratos 945, 946 y 947 de 2025 se observó que la información que debe ser registrada, en la prestación del servicio en las casas de refugio integrales EVA, FEZ, POLICARPA, y ATENEA no se está realizando por el personal que atiende a las mujeres acogidas y a sus grupos familiares.

En los días 20, 21 y 22 de agosto de 2025 en las visitas administrativas los equipos de auditoría indagaron sobre el registro de información de la prestación del servicio, en el SIMISIONAL 2.0, siendo éste el sistema de información dispuesto para ello.

Se indagó específicamente lo relacionado con el registro de información de la caracterización general de personas acogidas y egresadas; del servicio de asistencia alimentaria; de las actividades desarrolladas por el talento humano que las atiende; de las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las personas acogidas y mujeres egresadas y de los encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a la población acogida.

El operador de la casa refugio, en la visita administrativa no exhibió los registros de información del SIMISIONAL 2.0 requeridos, ni los aportó con posterioridad.

En respuesta, en la misma diligencia, la SDMujer indicó que:

*“(...) Dicha información queda en los registros de atenciones en los expedientes de las ciudadanas (...).*

*Se resalta que en el sistema de Información misional de la entidad no se contempla el registro de información relacionada con la entrega diaria de alimentos a las personas acogidas y esto queda es en el informe mensual Administrativo, financiero y contable”.*

La entidad también señaló:

*“Se precisa que el Sistema de Información Misional – 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. El cambio de un sistema a otro ha estado sujeto a una transición por etapas de acuerdo con las especificidades técnicas que han estado inmersas en la puesta en marcha del sistema SIMISIONAL 2.0.*

Se resalta que la entidad ha adelantado la estructura del SIMISIONAL 2.0 para el registro de la información de las personas atendidas por la SDMujer, por tanto, el sistema cuenta con un módulo llamado “Hoja de vida” en el cual se proyecta el registro de información de caracterización de las personas acogidas.

Teniendo en cuenta las implicaciones técnicas de la transición entre los sistemas SIMISIONAL 1.0 y 2.0 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 como:

- *Matrices de información que cuentan con el registro de los ingresos, egresos, permanencia y caracterización de las mujeres víctimas de violencias acogidas y sus sistemas familiares dependientes desde el 01 de abril de 2024.*
- *Matrices de información que cuentan con el registro de todas las solicitudes de cupo recibidas y tramitadas desde el 01 de abril de 2024.*
- *Expedientes digitales que conservan una copia digital de todas las atenciones del proceso de atención brindado (de manera similar al registro que se haría en el SIMISIONAL 1.0).*
- *Expedientes físicos de las ciudadanas que incluyen todas las acciones, gestiones y atenciones relacionadas con el proceso de atención y acogida.*

Asimismo, 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).

*De modo que, se tiene que con ocasión a la transición del Sistema Misional de su versión 1.0 a 2.0 los registros e información sobre personas acogidas en las Casas Refugio se encuentra en los siguientes soportes y evidencias: (i) en bases de datos que contienen el registro digital de la información sobre los procesos de atención de las mujeres víctimas de violencias y sus sistemas familiares dependientes; (ii) en los expedientes físicos de cada ciudadana acogida; y (iii) en el Sistema de Información Misional SIMISIONAL 2.0” (Cursiva y subraya fuera de texto).*

En lo señalado la entidad evidenció que atendiendo a las implicaciones técnicas de la transición entre los sistemas SIMISIONAL 1.0 y 2.0, la estrategia casas refugio ha implementado otro tipo de herramientas alternativas para el registro de la información específica.

Así mismo indicó que, solo a partir de octubre de 2024, inició el registro de las solicitudes de cupo recibidas y comenzó a registrar el estado final de cada solicitud, que tampoco fueron aportadas al equipo de auditoría.

La falta de registro de la información de la estrategia casas refugio desconoce lo exigido en el anexo técnico que contiene los lineamientos para la operación de la estrategia casas refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias, así:

Numeral 5.3.1.4 Descripción de actividades a desarrollar por el talento humano en la prestación del servicio:

Para la coordinadora técnica, las siguientes actividades:

“Coordinar y garantizar de manera oportuna, el registro y actualización de la información en la caracterización general de las personas acogidas y egresadas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, desde el ingreso de las ciudadanas, durante su permanencia, en el momento del egreso y en el seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.”

Organizar la distribución de los seguimientos pos-egreso y garantizar la realización del seguimiento de las 24 horas en todos los casos de las mujeres egresadas y el seguimiento pos-egreso por seis (6) meses cuando la mujer haya permanecido acogida ocho (8) días o más y haya sido aceptado por la mujer, así como, el registro de información en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional” (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para las psicólogas, las siguientes actividades:

“Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.”

Realizar encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a la población acogida, de acuerdo con los Bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas para su realización. Registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.”

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer”. (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Por las trabajadoras sociales, las siguientes actividades:

"Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional."

Realizar encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a la población acogida, de acuerdo con los bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas para su realización. Registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para las abogadas, las siguientes actividades:

"Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones,  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 158 de 334

intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros,  
de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer  
el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y  
mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para  
el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Realizar encuentros colectivos por área e interdisciplinarios dirigidos a la población acogida, de acuerdo con los Bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas para su realización. Registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para las pedagogas, las siguientes actividades:

"Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros,  
de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer

el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Realizar encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a la población acogida, de acuerdo con los Bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas para su realización. Registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso. (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para la enfermera, las siguientes actividades:

“Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y

mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Realizar encuentros colectivos por área, interdisciplinarios o en articulación con entidades público y/o privadas, dirigidos tanto a las mujeres como a niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con los Bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas para su realización, y registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso. (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para las auxiliares-técnicos en enfermería, las siguientes actividades:

“Apoyar el diligenciamiento de los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases

de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso, atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos pos-egreso". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Para la nutricionista dietista, las siguientes actividades:

"Diligenciar los instrumentos de recolección de información y atención propios del área definidos por la Secretaría distrital de la Mujer, tales como las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos para cada etapa del Modelo de Atención, y hacer el registro en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Apoyar el registro y mantener actualizada la información en la caracterización general de las personas acogidas en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional, incorporando oportunamente lo correspondiente al área en su ingreso, permanencia, egreso y seguimiento pos-egreso,

atendiendo los lineamientos y requerimientos de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Realizar encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a las mujeres, niñas, niños y adolescentes acogidos, de acuerdo con los Bloques temáticos y subtemas definidos por el equipo de apoyo técnico de la Secretaría Distrital de la Mujer, siguiendo las orientaciones técnicas establecidas para su realización. Registrar dicha acción en el Sistema de Información Misional (SIMISIONAL) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional.

Realizar el seguimiento a que tienen derecho las mujeres egresadas de conformidad con los lineamientos de tiempo establecidos, el cual se podrá llevar a cabo a través de llamadas telefónicas, visitas domiciliarias y/o encuentros acordados previamente y registrar la información correspondiente en el Sistema de Información Misional (SiMisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional y en la matriz de seguimientos post-egreso". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Adicionalmente desconoce otros aspectos de la estrategia casas refugio, que requieren ser registrados en el sistema de información SiMisional, como lo indica el anexo técnico en los numerales 6.2.1, 6.2.7, 6.2.8 y en el Anexo C Lineamientos de gestión documental, numeral 7, así:

Numeral 6.2.1 Condiciones básicas establecidas para prestar el servicio de asistencia alimentaria, señala:

*"En casos especiales, la nutricionista del Modelo Integral de Casa Refugio u otro profesional de la salud de una Entidad Administradora de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) podrá indicar el consumo de refrigerio nocturno para alguna persona acogida o fórmula láctea a niños y niñas menores de un (1) año.*

*Cuando el suministro corresponda a mujeres gestantes, lactantes o fórmula láctea para bebés(as), la profesional deberá realizar una intervención individual sobre lactancia materna, alimentación complementaria, manejo de sucedáneos, no uso de biberones/chupos, entre otros*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 163 de 334

temas que se consideren relevantes al caso. Lo anterior deberá quedar registrado en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Numeral 6.2.7 Condiciones de suministro de alimentos para mujeres que laboran o personas que se ausentan de la casa refugio, señala:

*"Las mujeres que hayan solicitado que sus tiempos de comida sean guardados los recibirán en cuanto lleguen a la Casa Refugio. La nutricionista u otra profesional supervisará el consumo por parte de la persona, ya que, si no se lleva a cabo, se considerará como un rechazo. En ese caso, será necesaria una intervención en educación alimentaria y nutricional para evaluar la continuidad de esta práctica o suspenderla, con el fin de evitar el desperdicio de alimentos.*

*Sobre este punto, es importante informar a las ciudadanas que los alimentos no deben conservarse por más de dos (2) horas al fin de prevenir intoxicaciones alimentarias. Sin embargo, si alguna decide que se guarde, la profesional en nutrición deberá registrar un seguimiento en el Sistema de Información Misional (Simisional) o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuesto*

*s por la Secretaría Distrital de la Mujer para tal efecto, en caso de fallas en el Simisional. En dicho registro, se deberán indicar los riesgos asociados al consumo de estos alimentos".*

(Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Numeral 6.2.8 Condiciones de suministro de alimentos para Niños y Niñas que asistan a jardín o colegio, señala:

*"Cuando el colegio al que asiste el niño o niña informa que no se le suministrarán alimentos (refrigerios o almuerzo), ya sea de forma temporal o permanente, las profesionales del área de pedagogía registrarán un seguimiento en el Sistema de Información Misional (Simisional) o, en caso de fallas en este, en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer. En dicho registro, se indicará la fecha en la cual la Casa Refugio iniciará el envío de alimentos. Asimismo, es*

*importante contar con el aviso de la institución educativa sobre esta novedad en el Plan de Alimentación Escolar (PAE)". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).*

Anexo C Lineamientos de gestión documental, Numeral 7 Informe de egreso, señala:

*"Los informes de egreso deben ser firmados por la ciudadana en el momento de su egreso de la Casa Refugio, no después. Solo se podría presentar un formato de egreso sin firma en dos situaciones:*

*Egreso voluntario sin previo aviso: Se deberá realizar el egreso en el Sistema de Información Misional, aclarando la situación específica del caso que justifica la falta de la firma de la ciudadana. (...)". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).*

Si bien, es el sistema de información SIMISIONAL 2.0 adquirido por la entidad para el registro de los datos misionales, almacenamiento y consulta; el equipo de auditoría no comprende el propósito de su inclusión en el anexo técnico, en tanto a la fecha éste no responde a las necesidades de registro de datos de la estrategia casa refugio.

No es la herramienta de eficiencia administrativa requerida para tener la trazabilidad del servicio, del gasto público correspondiente, de reducción de duplicidad de procesos y tiempos de respuesta o que contribuya a la gestión y toma de decisiones.

No obstante, incluirla como herramienta para el registro de la información de la estrategia casas refugio, resulta en la inobservancia de las obligaciones relacionadas adquiridas en el contrato número 947 de 2025:

Obligación específica número 5.

*"5. Garantizar de manera permanente y oportuna que el registro de información se realice en el Sistema de Información Misional- SIMISIONAL o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional de la Secretaría Distrital de la Mujer". (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).*

Obligación técnica número 14.

*“14. 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 o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer ante eventuales fallas del Simisional. Así mismo, la organización de la documentación de las ciudadanas deberá realizarse de conformidad con los Lineamientos de Gestión Documental de la entidad, producidos por todas las áreas de atención”.*

Así como de lo dispuesto en el artículo 2, numerales e) y f) de la Ley 87 de 1993 que establece entre los objetivos del sistema de control interno de las entidades:

- “e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”.

Las limitaciones indicadas y la falta de funcionalidad del sistema SIMISIONAL 2.0, han impedido que en contratos simultáneos tales como los números 945 946 y 947 de 2025, así como en contratos de vigencias anteriores, tales como los números 1020, 1021, 1034 y 1035 de 2024, que la información misional relacionada con la estrategia casas refugio no haya sido registrada en el sistema dispuesto por la entidad para ello.

Es así que, durante la ejecución contractual, la aclaración incluida en el anexo técnico, de que la información sería registrada *“(...) en las bases de datos de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional”*, resultó fuera de lugar toda vez que no se trata de eventuales fallas sino de la imposibilidad del registro de la información.

Y es esto lo evidenciado en la revisión de los contratos y en las visitas administrativas, en tanto el registro de la información exigida en el anexo técnico se hace en bases de datos que contienen el registro digital de la información sobre los procesos de atención de las mujeres víctimas de violencias y sus sistemas familiares dependientes y en los expedientes físicos de cada ciudadana acogida.

Contrario a lo exigido en el anexo técnico, no hay registro permanente y actualizado en el *SIMISIONAL 2.0.*, de la información de la estrategia Casas Refugio, sobre la caracterización general de las personas acogidas y egresadas; sobre la distribución de los seguimientos pos-egreso; sobre las valoraciones, atenciones, intervenciones y seguimientos realizados a las mujeres y sus sistemas familiares, entre otros; sobre los encuentros colectivos por área o interdisciplinarios dirigidos a la población acogida.

Ni lo hay sobre los casos de especial atención del servicio de asistencia alimentaria, ni el registro de la aclaración de las razones por las que el informe de egreso no fue firmado por la mujer acogida, como fue dispuesto en los numerales 6.2.1., 6.2.7, 6.2.8 y Anexo C numeral 7 del anexo técnico.

Olvidando la entidad que el diligenciamiento manual de la información solo correspondía en virtud de las contingencias surgidas con el *SIMISIONAL 2.0.*, hasta que se actualizara el sistema, como lo prevé el anexo técnico, en el Anexo C Lineamientos de gestión documental, Numeral 9 Traslado, así:

*“En caso de que se presente una contingencia y el operador no pueda registrar la información en el Sistema de Información Misional, se deberá completar el diligenciamiento manual de la información. Esta documentación manual debe ser cuidadosamente registrada y almacenada en el repositorio correspondiente hasta que se pueda actualizar el sistema. Es crucial garantizar que toda la información esté debidamente organizada y sea accesible para su posterior integración en el sistema digital, asegurando la continuidad y precisión de los registros”. (Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).*

En consecuencia, hay incumplimiento del registro de estas actividades por parte de las profesionales contratistas del operador: coordinadora técnica, psicólogas, trabajadoras sociales, abogadas, pedagogas, enfermera, auxiliares técnicos en enfermería y la nutricionista dietista.

Así mismo, incumplimiento por parte de la entidad, de lo dispuesto en el numeral 9 del anexo técnico “Lineamientos de gestión documental” que, con el objeto de

garantizar el registro de la información en el SIMISIONAL 2.0. por parte del contratista, le correspondía realizar:

"(...) proceso de inducción y capacitación a los operadores sobre la Guía de Gestión Documental, así como en el diligenciamiento de la información en el Sistema de Información Misional o en las bases de información y mecanismos de almacenamiento de datos dispuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer para el efecto ante eventuales fallas del Simisional".

(Cursiva, negrita y subraya fuera de texto).

Por otra parte, preocupa a este Ente de Control, que no se encuentre en funcionamiento el Sistema de Información columna vertebral para la toma de decisiones en estas casas, ni se estén capacitando las funcionarias que se encargan de la atenciones diarias a las mujeres que son acogidas en ellas, pese a que el SIMISIONAL2.0, entró en producción definitiva el día 01/04/2024, de acuerdo con la información entregada a este sujeto de control por parte de la SDMujer, si bien pretendía cubrir una necesidad de registro y seguimiento que se realizaba en el SIMISIONAL1.0, con algunas mejoras que se evidenciaron en el levantamiento de información y que se hicieron en la etapa de desarrollo del SIMISIONAL 2.0, este labor no se puede llevar a cabo en tiempo real, toda vez que según las funcionarias que realizan las atenciones; estas se registran en un Drive que Generó la SDMujer, que es manipulado por todas la profesiones que trabaja en las Casas de Refugio, lo cual permite inferir que la información puede ser adulterada, manipulada, borrada etc. Lo que con lleva a que se esté poniendo en riesgo la información sensible que se maneja a diario en esta estrategia.

Así mismo, el sistema de información SIMISIONAL 2.0, ha sido observado en diferentes auditorías realizadas en los años 2024 y 2025, sin que a la fecha se tenga una certeza de estabilidad de este, lo que para este Ente de Control llama la atención que la información reportada no es confiable, en razón a que la SDMujer en sus respuestas afirma que se está en transición de un sistema a otro y esta etapa(Etapa de Pruebas) se debió ejecutar antes de poner en producción el Sistema de Información SIMISIONAL 2.0.

## Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

*“Con base en lo observado por el equipo auditor y, teniendo en cuenta que la causa presuntamente identificada no tiene los efectos de los cuales se le quiere dotar, no tuvo lugar como lo relaciona el ente de control y entre otras, no afecta la prestación del servicio de la Estrategia Casas Refugio, máxime el registro de la información de las atenciones de la población acogida en la estrategia se ha adelantado de acuerdo con los lineamientos y medidas procedentes para ello.*

*Para empezar, frente a lo señalado respecto del inicio y estado final del registro de las solicitudes de cupo recibidas a partir de octubre de 2024, se aclara que el ente auditor durante sus visitas no solicitó el soporte de solicitudes de cupo cargadas en el Sistema de Información Misional - Simisional, por lo anterior se aporta la base de registros de solicitudes de cupo realizadas en el Simisional desde el 01 de abril de 2024, fecha en la cual entró en funcionamiento el Sistema de Información Misional – Simisional 2.0 (anexo 1), sobre lo cual se aclara que cada solicitud de cupo cuenta con Estado Final de Solicitud desde octubre de 2024 cuando esta opción fue habilitada para la Estrategia.*

*De otro lado, en cuanto a una supuesta falta de registro de la información de la Estrategia Casas Refugio según lo establecido en el Anexo Técnico<sup>5</sup>, es necesario indicar que no hay incumplimiento del registro por parte de los equipos de atención de las Casas Refugio pues, en lo que respecta al proceso de atención de las personas acogidas, la Entidad dispuso de bases de datos de información y mecanismos de almacenamiento de datos para solventar la referida situación, en tanto se finaliza la transición al Simisional 2.0. y dicha situación es clara en las mismas actividades citadas del Anexo Técnico por el ente auditor.”*

## Análisis Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

En relación con la observación formulada sobre la no puesta en funcionamiento del módulo de SIMISIONAL2 en las casas de refugio de la SDJUMER, se procedió a

---

<sup>5</sup> Numeral 5.3.1.4 Descripción de actividades a desarrollar por el talento humano en la prestación del servicio; Numeral 6.2.1 Condiciones básicas establecidas para prestar el servicio de asistencia alimentaria; Numeral 6.2.7. Condiciones de suministro de alimentos para mujeres que laboran o personas que se ausentan de la casa refugio; Numeral 6.2.8 Condiciones de suministro de alimentos para Niños y Niñas que asistan a jardín o colegio.

evaluar la respuesta presentada por la entidad con el fin de determinar si atiende de manera suficiente los aspectos señalados en la Carta de Observaciones. Como resultado del análisis, se concluye que la información remitida no proporciona evidencias técnicas, operativas ni administrativas que demuestren acciones concretas para la implementación efectiva del módulo de esta estrategia.

Durante la revisión se identificó que la entidad no aportó documentación soporte que permita verificar avances en la configuración del sistema, capacitación del personal, asignación de responsabilidades, gestión de recursos tecnológicos o establecimiento de un cronograma de ejecución. Asimismo, no se presentó un diagnóstico actualizado sobre las condiciones que han impedido la puesta en marcha del módulo ni se definieron medidas de mitigación de riesgos, lo que evidencia una ausencia de gestión efectiva para subsanar el incumplimiento detectado.

Así mismo, ante la falta de sustento técnico y operativo, y toda vez, que no atiende los criterios de eficacia, eficiencia y el incumplimiento persiste y se mantiene vigente el riesgo institucional previamente identificado, relacionado con la falta de registro, trazabilidad y control de la información que se genera en las Casas de Refugio. Toda vez que un archivo en One Drive no reemplaza un aplicativo o sistema de información que fue desarrollo para mejorar los tiempos de respuesta y requerimientos nuevos que los usuarios solicitaron en el levantamiento de la información, para lograr la eficiencia en sus tareas diarias, para las diferentes estrategias, lo que se traduce en la calidad de la información, como base para la toma de decisiones y formulación de las Políticas Públicas implementadas por la entidad.

Por otra parte este Ente de Control, observa que un Aplicativo (SIMISIONAL 2.0) que se entregó en producción hace más de dos año, de acuerdo con los documentos aportados por la SDMujer y que fue cuestionado en las diferentes auditorías realizadas en los años 2023 y 2024, hasta su puesta en funcionamiento definitivo el 01 de abril de 2024, hoy este módulo no se encuentre en funcionamiento y además fue reemplazado por un Archivo en Excel que los funcionarios de las diferentes Casas de Refugio tienen como herramienta para registrar los datos y atenciones diarias a las mujeres víctimas

de la violencia que acuden a esta estrategia: Esta información es alojada en un archivo en la nube (One Drive), cada 8 días según lo manifestado por las profesionales y administradoras de estas casas.

Es así, que, si la SDMujer asegura en su respuesta que las herramientas alternativas son seguras, confiables y atienden el mismo propósito, no se justifica la contratación y actualización del aplicativo SIMISIONAL 1.0 al SIMISIONAL 2.0.:  
*“(...)Dichas acciones se han constatado y probado mediante la verificación por parte de esta Secretaría y se encuentran soportadas en los expedientes físicos de las ciudadanas acogidas, los cuales conservan el registro de la información necesaria relacionada con los procesos de atención de las mujeres víctimas de violencias acogidas (y sus sistemas familiares dependientes cuando aplicó), evidenciando que las herramientas alternas implementadas fueron idóneas para ello, pues atendían al mismo propósito de las actividades establecidas desde las diferentes áreas de atención, esto es permitir el registro y trazabilidad de las atenciones de la Estrategia.”*

*Finalmente, con respecto a la preocupación del ente de control sobre el registro de atenciones en medio online, el cual considera “...es manipulado por todas las profesiones que trabaja en las Casas de Refugio, lo cual permite inferir que la información puede ser adulterada, manipulada, borrada etc. Lo que con lleva a que se esté poniendo en riesgo la información sensible que se maneja a diario en esta estrategia”, nos permitimos informar que la plataforma donde reposa la copia digital de la información mencionada es segura y fiable, pues se trata del OneDrive del correo institucional asignado por la Entidad para la Estrategia el cual cuenta con varias funciones para proteger los datos, permitiendo almacenar archivos de forma confiable en la nube.*

*Con esto, se precisa que las carpetas compartidas únicamente permiten el acceso al correo oficial de la Casa Refugio, y que, por políticas de seguridad de la información de la entidad el sistema Microsoft en el cual se encuentran cargados los archivos no permite la modificación de documentos cargados desde una cuenta diferente al correo institucional de la Estrategia, es decir que se debe acceder a esta cuenta para acceder a dicho One Drive y modificar o eliminar la información cargada, así se encuentre en formato Word.”*

Por lo tanto, no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.7. por deficiente utilización de la capacidad instalada en las Casas Refugio del Distrito que pone en riesgo la protección efectiva de mujeres víctimas de violencia o en riesgo de feminicidio, dada la ineficiente gestión y articulación institucional.**

Según lo encontrado por el equipo auditor en las visitas administrativas y solicitudes de información en la ejecución de la presente auditoría, se evidenció que cuando el Estado no garantiza espacios de protección inmediata, seguros y dignos para las mujeres víctimas de violencia —como lo son las Casas Refugio— se genera un vacío institucional que pone en riesgo la vida, la integridad y la salud física y emocional de las víctimas y sus hijos e hijas, contraviniendo los compromisos constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos.

La falta de capacidad de respuesta efectiva y la subutilización de la infraestructura existente tienen consecuencias directas, como lo es que las mujeres en alto riesgo no logren acceder ayuda oportuna, así mismo se exponen a nuevas agresiones y en el peor de los casos a la ocurrencia de feminicidios; conllevando a que se pierde la confianza ciudadana en los programas de atención, lo que deteriora la legitimidad del Estado como garante del derecho a una vida libre de violencias.

Por ello El Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027, en su Meta 304, fija como compromiso alcanzar una efectividad mínima del 80% en la atención a mujeres víctimas de violencias, lo cual implica capacidad instalada suficiente, uso óptimo, oportuno y con calidad en el servicio.

De acuerdo con el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2024), el Distrito registró más de 100 feminicidios y 40.000 casos de violencia

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 172 de 334

intrafamiliar en ese año. Sin embargo, con una ocupación efectiva inferior al 60 %, decenas de mujeres potencialmente elegibles no encontraron cupo o no fueron direccionadas a tiempo. Esta baja utilización de la capacidad instalada revela una brecha entre la oferta institucional y la demanda real de protección, generando ineeficiencia en el gasto público y una pérdida de confianza en los programas distritales de acogida.

A largo plazo, la falta de articulación entre la Línea Púrpura, las Comisarías de Familia, la Línea 123, las casas de Igualdad y Oportunidad para mujeres CIOM, las Manzanas de Cuidado, además de las estrategias de atención en hospitales, casas de justicia y las casas refugio fragmenta la ruta de atención para mujeres víctimas de violencias o en riesgo de feminicidio, lo que desincentiva a las víctimas a denunciar y buscar ayuda, perpetuando ciclos de violencia y reproduciendo escenarios de revictimización institucional.

Del análisis efectuado con la información solicitada a la SDMujer (acta administrativa No 8 realizada el 03 de septiembre de 2025), sobre los registros de atención de la Casa Refugio, así como de los datos históricos de ocupación 2021–2025, se evidencia una disminución progresiva y sostenida en el nivel de uso de la capacidad instalada de las Casas Refugio:

Cuadro No. 38 Capacidad utilizada en las Casas Refugio

Vigencia	Modalidades revisadas	Promedio de ocupación (CUX)	Cumplimiento promedio	Observación general
2021	Integral (4 casas)	69–76 %	77–85 %	Cumple parcialmente
2023	Rural / Intermedia	50–70 %	56–78 %	No cumple
2024	Integral / Rural / Intermedia	59–69 %	66–77 %	No cumple

2025	Integral (Contratos 945, 946, 947)	52–57 %	58–63 %	No cumple
------	------------------------------------	---------	---------	-----------

Fuente: Elaboración Equipo Auditor

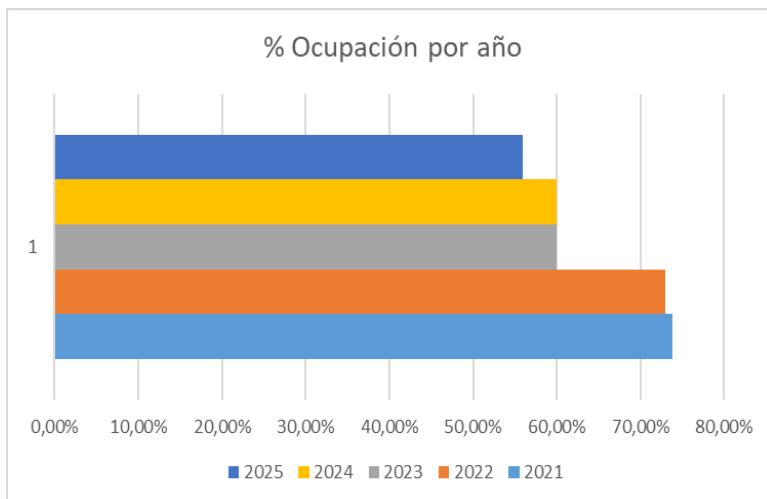
*“Descripción: Datos tomados de: Acta de visita administrativa No. 8 del 3 de septiembre de 2025 y 3. Anexo técnico integral 9-04-2025 LIMPIO”.*

La evidencia derivada del análisis de los contratos 621-2021, 961-2023, 1020-2024 y 947-2025 demuestra una disminución sostenida en la tasa de ocupación promedio de las Casas Refugio del Distrito, pasando del 76 % en 2021 al 52–57 % en 2025, lo que equivale a una reducción de más de 20 puntos porcentuales en cuatro años.

En suma, el descenso sostenido en los niveles de ocupación —del 76 % en 2021 al 52–57 % en 2025— evidencia una subutilización de recursos públicos y una respuesta insuficiente frente a la magnitud del problema de violencia basada en género en Bogotá, debilitando la capacidad del Estado para cumplir la Meta 304 del Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027, que busca alcanzar una efectividad mínima del 80 % en la atención integral de mujeres víctimas de violencia.

En la siguiente grafica se puede evidenciar como ha disminuido sustancialmente la utilización de las casas refugio en el periodo comprendido desde el 2021 al 2025.

Imagen No. 22 Porcentajes de ocupación Casa Refugio (Análisis de Quinquenio)



Fuente: Elaboración Equipo Auditor

*“Descripción: Datos tomados de: Acta de visita administrativa No. 8 del 3 de septiembre de 2025 y 3. Anexo técnico integral 9-04-2025 LIMPIO”.*

Así como se indica la capacidad utilizada anual en la siguiente tabla.

Imagen No. 23 Capacidad utilizada por cada tipo de casa

Tipo de casa	Capacidad utilizada
Integral	64,09%
Intermedia	45,00%
Rural	67,50%

Fuente: Elaboración Equipo auditor.

*“Descripción: Datos tomados de: Acta de visita administrativa No. 8 del 3 de septiembre de 2025 y 3. Anexo técnico integral 9-04-2025 LIMPIO”.*

Actualmente, la oferta distrital de refugios comprende 4 casas en modalidad integral con 42 cupos cada una (168 en total), además una de modalidad intermedia y una rural. No obstante, el promedio de ocupación efectivo en 2025 refleja subutilización significativa del recurso público destinado a la protección de mujeres en riesgo.

Imagen No. 24 Participación de utilización de programa casa refugio en todas sus modalidades.



Fuente: Elaboración Equipo Auditor.

*“Descripción: Datos tomados de: Acta de visita administrativa No. 8 del 3 de septiembre de 2025 y 3. Anexo técnico integral 9-04-2025 LIMPIO”.*

Es así que por la falta de mediciones y seguimiento de la estrategia se está vulnerando la planeación del Estado, en cuanto criterio orientador de la actuación contractual. Por tal razón se encuentra sus normas aplicativas a lo largo de disposiciones constitucionales y legales; (artículo 209 función administrativa, 339 y 341 de los Planes de Desarrollo, artículos de la Constitución Política).

El artículo 209 de la Constitución Política que consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad como principios de la función administrativa, donde, con posterioridad, la ley 1437 del 2011, código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, ratifica en su artículo tercero estos principios orientadores para el ejercicio de cualquier actuación administrativa, y de la misma manera el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que *“las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa”*. Lo anteriormente expuesto nos permiten afirmar que en el ordenamiento jurídico colombiano subyace el principio jurídico de la Buena Administración.

Sobre la planeación, en términos concretos, nos dice la ex Magistrada del Consejo de Estado Ruth Estella Correa Palacio, que

*“(...) el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad de [sic] proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales -ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley”*

El Acuerdo 631 de 2015 que creó la estrategia de Casas Refugio en Bogotá para brindar protección integral a mujeres víctimas de violencia y a sus núcleos familiares, estableciendo como responsabilidad distrital la garantía de ambientes seguros, dignos y restauradores, de la misma manera El Acuerdo 636 de 2017 y la Ley 1257 de 2008 donde reafirman el deber estatal de asegurar entornos de atención con enfoque de derechos y atención diferencial.

Así mismo, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que exige que los recursos públicos sean gestionados bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía, asegurando que la infraestructura y los programas sociales respondan a las necesidades reales de la población objetivo, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 enuncia el Principio de Responsabilidad en la contratación pública, integrando de manera implícita a su contenido y desarrollo, la planeación objetiva, señalando que la actuación responsable de los partícipes en el proceso contractual se cumple cuando la contratación atiende los fines de la Constitución y la ley, y la obras sirven a la realización de la función pública que debe satisfacer necesidades de la comunidad, como medio para mejorar su calidad de vida y posibilita su desarrollo.

Así las cosas, la Administración cuando realiza una planeación diligente dentro de sus procesos de contratación, no solo cumple con los principios de interés general y

legalidad, sino que cumple con la *buen administración pública*, entendida ésta como un derecho fundamental.

Según lo evidenciado y manifestado anteriormente por el ente auditor esto se debe a la deficiente planeación y articulación institucional ya que no existe un estudio técnico actualizado que determine la demanda real de cupos por localidad ni la proporción óptima entre modalidades (integral, intermedia y rural), lo que genera desalineación entre oferta y demanda, de igual manera la debilidad en los canales de derivación como lo es la ruta de ingreso depende casi exclusivamente de decisiones judiciales o comisarías de familia, sin integración efectiva con la Línea Púrpura, el 123, los hospitales y los CAIVAS/CAIVIF, lo que limita el flujo de casos y retrasa la acogida, como lo evidencio el equipo auditor en la visitas realizadas en la presente auditoria a hospitales que integran la RUAV; donde el personal médico, de enfermería, trabajo social y psicología manifestó no conocer con claridad los procedimientos de la ruta, ni las responsabilidades que les corresponden cuando una mujer llega en situación de violencia.

Así mimo no se han realizado capacitaciones formales ni socializaciones institucionales, y los procesos de coordinación con la SDMujer, se dan sin que quede evidencia ni trazabilidad de las acciones realizadas, por tal razón entre otras hay un alto desconocimiento por parte de las mujeres víctimas de violencia que requieren algún tipo de ayuda y no se les brinda la información necesaria para acceder a los servicios brindados por la SDMujer.

Otro factor determinante de la baja ocupación se derivada de la disminución de la confianza ciudadana en la estrategia, los informes de la Contraloría de Bogotá (vigencias 2022–2024) han señalado deficiencias en la calidad de las instalaciones, acompañamiento psicosocial insuficiente, carencia de ofertas efectivas que contribuyan en hacer efectiva la autonomía económica, como parte del acceso a sus derechos, para una vida libre de violencias; lo que ha desincentivado el uso de la red por parte de las mujeres y sus familias, unido a ello está la carencia de monitoreo público y seguimiento a la estrategia como evaluación de percepción y satisfacción del servicio brindado en el

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 178 de 334

Journey Map a esta estrategia para mujeres y sus núcleos primarios, lo que impide el seguimiento social y el ajuste oportuno de la política.

En consecuencia, se evidencia una falla estructural de planeación y seguimiento que ha derivado en subutilización de la infraestructura y pérdida progresiva de confianza en la estrategia institucional.

La reducción de la ocupación tiene efectos adversos directos como son:

- Ineficiencia en el gasto público: recursos destinados a la operación, servicios y personal de las Casas Refugio se emplean por debajo de su capacidad, lo que reduce la rentabilidad social del programa y podría configurar un posible detrimento patrimonial.
- Menor cobertura y protección efectiva: el descenso del uso implica que menos mujeres en riesgo son acogidas, lo que limita el cumplimiento de la Meta 304 del PDD 2024–2027 y del derecho a una vida libre de violencias.
- Pérdida de legitimidad institucional: la baja ocupación y las quejas por condiciones inadecuadas generan desconfianza y percepción de ineeficacia del Estado en la protección de las víctimas.
- Desarticulación de la política pública de género: la estrategia pierde coherencia con los objetivos de la Ley 1257 de 2008 y los compromisos internacionales de Colombia (Convención de Belém do Pará y CEDAW).

Al no adoptarse medidas correctivas inmediatas por la SDMujer, se podrían causar los siguientes riesgos:

1. Riesgo de Ineficacia de la Política Pública: el incumplimiento de la meta del 80% de efectividad afectará el indicador de resultado del PDD y debilitará la respuesta integral frente a violencias basadas en género.
2. Riesgo de Revictimización Institucional: la falta de calidad oportuna y de articulación entre entidades puede provocar que mujeres en riesgo no busquen el refugio, quedando expuestas a nuevas agresiones.

En conclusión, la evidencia demuestra una disminución sostenida en la ocupación de las Casas Refugio del Distrito (del 76% en 2021 al 52–57% en 2025), producto de deficiencias de planeación, seguimiento, articulación interinstitucional y

pérdida de confianza ciudadana, que comprometen la eficacia de la política pública de protección a las mujeres víctimas de violencia, o en riesgo de feminicidio; por lo que se establece una observación administrativa por deficiente utilización y articulación de la capacidad instalada en las Casas Refugio del Distrito que pone en riesgo la protección efectiva de mujeres víctimas de violencia o en riesgo de feminicidio y evidencia ineeficiencia en la gestión de los recursos públicos.

#### Respuesta sujeto de vigilancia y control

*“En ese sentido, a continuación, se exponen los fundamentos jurídicos que permiten demostrar la improcedencia de atribuir responsabilidad a la Secretaría Distrital de la Mujer respecto de los aspectos señalados por el ente de control, así como las acciones concretas que esta entidad sí realiza dentro de su marco legal y misional, con el fin de fortalecer la articulación intersectorial.*

*obligaciones operativas o formativas al Sector Mujeres ni a la Secretaría Distrital de la Mujer. El numeral 2.2 – Paso 2, relativo a la verificación y mantenimiento de condiciones mínimas, establece de manera expresa que:*

- *Las directivas institucionales de salud tienen el deber de asegurar condiciones de infraestructura y talento humano adecuadas.*
- *Es obligación de las IPS y EAPB realizar la capacitación continua del personal médico, administrativo y operativo que tengan contacto directo y brinden atención a las víctimas de violencia.*
- *Los procesos de formación deben abordar el Modelo de Atención Integral en Salud, las rutas internas y los fluogramas de atención.*
- *Se exige a las instituciones la disponibilidad del talento humano capacitado para la atención oportuna”.*

*“Esta disposición indica claramente que la responsabilidad recae en el sector salud y no en la Secretaría Distrital de la Mujer. Ninguna disposición del protocolo ubica al sector mujeres dentro de las entidades encargadas de capacitar al personal médico, ni le asigna funciones de vigilancia, supervisión, inspección o seguimiento del cumplimiento del protocolo en las instituciones de salud. Por su parte, El Paso 12, numeral 2.12, de la misma norma, establece que los profesionales de salud deben: derivar hacia Comisarías de Familia, a mujeres mayores*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 180 de 334

*de edad víctimas de violencia y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF a menores de edad, así como informar inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación, Policía o CTI, garantizando así el acceso a la justicia y activar la ruta sectorial correspondiente de forma simultánea con la atención médica”.*

*“Ahora bien, también es necesario tener en cuenta que, con fundamento en los artículos 16 a 19 de la Ley 1257 de 2008, en los artículos 5, 12 y 13 de la Ley 2126 de 2021, así como en los artículos 132, 133 y 134 de la Ley 906 de 2004, se evidencia con absoluta claridad que la Secretaría Distrital de la Mujer no es la autoridad competente para adoptar medidas de protección en favor de mujeres víctimas de violencias ni para ordenar su ingreso a las Casas Refugio. Estas decisiones corresponden de manera exclusiva a las Comisarías de Familia, a los jueces civiles o promiscuos municipales y, en el ámbito penal, a la Fiscalía General de la Nación y al juez de control de garantías. Se trata de funciones estrictamente jurisdiccionales y judiciales que el legislador radicó en dichas autoridades, razón por la cual esta Secretaría carece de competencia para sustituirlas, reemplazarlas o interferir en la adopción de determinaciones relacionadas con la solicitud, otorgamiento o ejecución de una medida de protección y atención, incluidas aquellas que tienen como consecuencia el ingreso a las Casas Refugio”.*

#### Análisis de la respuesta sujeto de vigilancia y control fiscal

La respuesta emitida por la SDMujer, permite indicar que ante la baja tasa de ocupación del programa de casas refugio se interpreta como una evasión con tono y carácter estratégico que busca enmascarar la presunta inefficiencia estructural del programa, así como la ausencia de liderazgo.

Así, mismo, se observa que expone una serie de fundamentos jurídicos con los que la SDMujer busca justificar que no es responsable de las situaciones señaladas por el ente de control, argumentando que las obligaciones operativas, formativas y de atención directa a víctimas de violencia sexual corresponden exclusivamente al sector salud, tal como lo disponen la Resolución 459 de 2012 y el Decreto 1033 de 2014.

Este ente de control observa que la justificación de la SDMujer ante la baja ocupación de las Casa es insuficiente y contradice los principios de eficiencia a la administración pública, conforme al artículo 209 de la Constitución Política el cual indica:

*“La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Esto empalma y es un fundamento para desestimar la apreciación realizada por la SDMujer donde resulta ineficiente mantener una capacidad instalada sin ocupación justificándola como para casos imprescindibles, estos cupos sin utilización generan un cobro a la entidad publica el cual se puede considerar de igual manera como ineficiente económicamente hablando; traducido en una planeación y ejecución ineficiente de la capacidad instalada frente a la demanda efectiva.

La argumentación que la disminución de la acogida de mujeres está relacionado a una reducción de solicitudes por parte de enlaces como comisaria de familia o el propio desistimiento, lo que se considera inaceptable en sentido con la violación de derechos básicos de las mujeres a las cuales no se les está garantizando un proceso de seguridad.

La alta tasa de cupos no se traduce en ingresos efectivos (por ejemplo, se pueden abrir 100 mil cupos, pero si solo entran 100 personas el alcance está siendo bajo), siendo una de las principales causas el desistimiento voluntario; este desistimiento deja ver las fallas de la calidad y atracción de la oferta del servicio, así como de las barreras de ingresos que presenta la SDMujer, es más, de conformidad al artículo 2 del acuerdo 490 de 2012 que indica:

*“El Sector Administrativo Mujeres tiene la misión de ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, coordinar sus acciones en forma intersectorial y transversal con los demás sectores y entidades del Distrito; velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales, en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector, desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía.”*

Se entiende que la SDMujer y sus estrategias se encaminan en la garantía de los derechos de las mujeres del distrito capital. La omisión de este tipo de actividades y [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 182 de 334

responsabilidades ignora lo establecido en el Acuerdo 631 de 2015 el cual estable al programa de casas refugio como uno de los componentes esenciales de la RUAV.

La subutilización persistente se traduce en un riesgo de detrimento patrimonial al incurrir en gastos de operación y mantenimiento por debajo de la ocupación esperada en concordancia con los casos en riesgo de feminicidio, es así que esta desorientación, se enmarca en lo señala la ley 610 de 2000 en su objetivo la cual es Determinar la responsabilidad de quienes, a través de su gestión fiscal, causen un daño al patrimonio del Estado.

Adicionalmente, la ausencia de un mecanismo de medición de satisfacción ciudadana es una omisión crítica que le impide a la SDMujer identificar y corregir las causas reales del desistimiento y una presunta pérdida de confianza en esta estrategia. La estrategia debe ser garante de convertirse en un motor de cambio que rompa las barreras de acceso y garantice que las casas refugio sean espacios seguros, confiables e integrales, donde las mujeres efectivamente quieran acceder a sus servicios.

Se requiere una revisión urgente de los protocolos y criterios de exclusión para asegurar que las Casas Refugio sean efectivamente un espacio accesible, seguro y ocupado por las mujeres que lo necesitan, y no una infraestructura sobredimensionada, sustentada en la imprevisibilidad del fenómeno.

Imagen No.24 Sistema de información y registros estrategia Casas Refugio.

Año de Atención	Solicitudes de Cupo								Total Solicitudes de Cupo por Año	
	Asignadas que resultaron en Ingreso		Asignadas que resultaron en desistimiento de Cupo		Total Asignadas		No Cumple Criterios			
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%		
2023	624	83%	101	13%	725	96%	27	4%	752	
2024	526	83%	80	13%	606	95%	31	5%	637	
2025	355	76%	73	16%	428	91%	42	9%	470	
<b>Total Solicitudes de Cupo</b>	<b>1.505</b>	<b>81 %</b>	<b>254</b>	<b>14 %</b>	<b>1.759</b>	<b>95 %</b>	<b>100</b>	<b>5%</b>	<b>1.859</b>	

Fuente: Sistema de Información Misional de la Secretaría Distrital de la Mujer y registros de la Estrategia Casas Refugio.

Esta información es provisional y está sujeta a cambios por la fuente. Información reportada por la Estrategia Casas Refugio de la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia – Secretaría Distrital de la Mujer. Datos desde el 2023 hasta octubre de 2025. Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2025.

Fuente: Sistema de información misional SDMujer.

*“Descripción: Sistema de información SDMujer de registros de la estrategia Casa de Refugio”.*

Las cifras pretender ocultar una realidad del universo de la población de mujeres víctimas de violencia de género. Al revisar las cifras correspondientes a las solicitudes recibidas por parte de mujeres víctimas de violencia de género, con las 752 solicitudes del año 2023, las 637 solicitudes del año 2024 y las 470 solicitudes del año 2025, se observa una tendencia descendente que, lejos de reflejar una mejora real en las condiciones de protección, atención y prevención, podría estar ocultando la verdadera magnitud del fenómeno.

A primera vista, esta reducción progresiva es de interpretarse en la disminución de solicitudes. al realizar un análisis, es posible identificar que esta tendencia no necesariamente corresponde a una disminución real de los hechos victimizantes, sino que responder a otros factores estructurales que afectan el acceso a la denuncia, la capacidad institucional de respuesta, y la confianza de las mujeres en los canales de atención.

Un dato mucho más alarmante es el dato tomado de <https://omeg.sdmujer.gov.co/dataindicadores/index.html> y como se evidencia en la siguiente gráfica, durante el año 2025 se han reportado 43.946 delitos contra las

mujeres en Bogotá, lo que refleja una problemática persistente y de alto impacto. La categoría con mayor incidencia corresponde a los casos de violencia intrafamiliar, que representan la mayoría de los reportes mensuales, seguida de las lesiones personales y los delitos sexuales.

Imagen No.25 Delitos contra las mujeres en Bogotá.



Fuente: SIEDCO de la DIJIN.

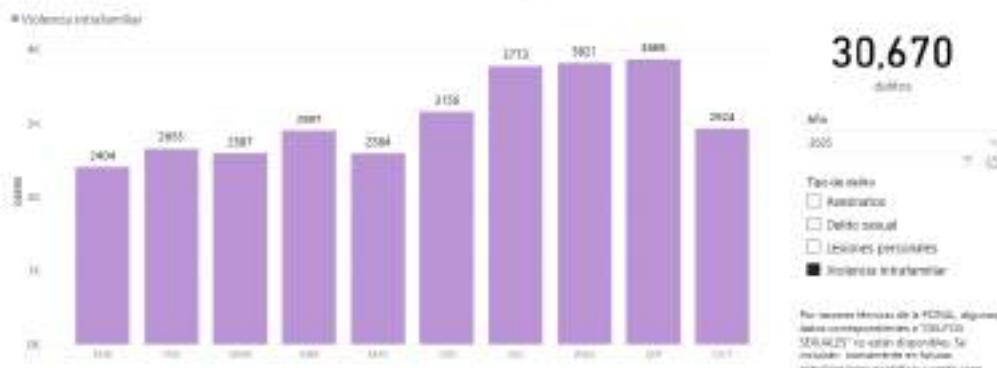
*“Descripción: Estadísticas de información delincuencial contravencional y operativo de la Policía Nacional”.*

De estos, 30.670 son a raíz de violencia intrafamiliar

Imagen No. 27 Delitos contra las mujeres en Bogotá.

### Delitos contra las mujeres en Bogotá

Sistema de información estadística, delincuencial, contravencional y operativo de la Policía Nacional  
SIEDCO



Fuente: SIEDCO de la CDM, Policía Nacional. Elaborado para Oficina de Análisis de Información y Estudios Demográficos, Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. \*Datos provisoriales sujetos a revisión por la Agencia. Consultar los datos finales en los sistemas respectivos de cada entidad, dentro de más ítems publicados. Última actualización: Diciembre de 2023. No se incluyen datos previos al 2023 ya que ésta información no es correspondiente con las disposiciones que la Policía Nacional ha establecido en el sistema SIEDCO para datos de año impuesto.

[Consultar datos](#)

Fuente: SIEDCO de la DIJIN.

*“Descripción: Estadísticas de información delincuencial contravencional y operativo de la Policía Nacional”.*

Los otros están discriminados entre 5.658 delitos sexuales, y 7.530 como lesiones personales. Lamentablemente 88 son feminicidios. Como conclusión del caso, se considera inefectiva la ejecución acciones y seguimientos que la SDMujer realiza sobre el programa de las casas refugio, no por el hecho de la capacidad instalada, sino por el hecho del alcance que está teniendo este programa y que adicionalmente siguen incrementando esta capacidad cuando la decisión de las mujeres por optar a este programa sigue siendo bajo. Se concluye que de los 43.946 casos de violencia contra la mujer evidenciados según datos de SDMujer solo se han presentado 470 solicitudes de acceso al programa en el año 2025, siendo eso un 1.069% de alcance sobre toda la población víctima.

Por lo que no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo, 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.

**Hallazgo administrativo No.3.2.8. por deficiencias en la divulgación de los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en el marco de la Estrategia en Hospitales, que limitan el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la oferta institucional y a los servicios de protección y acompañamiento.**

En desarrollo de las visitas de auditoría efectuadas a los hospitales en el marco de la verificación de la Estrategia Intersectorial para la Prevención y Atención de Víctimas de Violencia de Género con énfasis en Violencia Sexual y Feminicidio, se evidenció que la Secretaría Distrital de la Mujer no realiza una adecuada divulgación de los servicios en los espacios hospitalarios.

De acuerdo con la Guía de Trabajo de la Estrategia en Hospitales, estos escenarios constituyen el primer punto de contacto de las mujeres con el Estado ante situaciones de violencia, siendo lugares determinantes para la detección temprana de riesgos por violencia, incluida la prevención del feminicidio, y para la activación de las rutas intersectoriales de protección y justicia. En tal sentido, la visibilidad de la oferta de servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en los entornos hospitalarios resulta fundamental para garantizar el acceso oportuno a la información, orientación y acompañamiento que brinda la entidad.

No obstante, en las visitas realizadas se observó que la publicidad institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer, correspondiente a piezas comunicativas como carteles o afiches, se encuentra ubicada únicamente en las oficinas asignadas a la SDMujer de algunos hospitales, y en otros casos no se evidenció su presencia. Además, no se identificaron piezas informativas en áreas visibles o de alto tránsito como salas de urgencias, pasillos o zonas de espera, donde se encuentran mujeres víctimas de violencias o en riesgo de feminicidio. De igual forma, se constató la no entrega de material impreso o folletos informativos, pese a que estos elementos se encuentran contemplados y financiados en los contratos de central de medios suscritos por la Secretaría Distrital de la Mujer.

Cabe señalar que el contrato interadministrativo suscrito entre la Secretaría Distrital de la Mujer y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB tiene por objeto la creatividad, producción y difusión de estrategias, campañas y piezas de divulgación de temas misionales a través de medios, espacios o canales estratégicos para su masificación. Este instrumento contractual fue concebido para garantizar la difusión eficiente y oportuna de los servicios y programas de la Secretaría, con el fin de promover el acceso de las mujeres a la información sobre sus derechos, servicios y rutas de atención.

La ausencia de divulgación en los hospitales indica que no se está aprovechando dicho instrumento contractual para fortalecer la visibilidad de la oferta institucional en uno de los espacios más sensibles para la detección del riesgo de feminicidio y la atención inicial a las mujeres víctimas de violencia. Esta situación limita el acceso de las mujeres a la información sobre los servicios de orientación, asesoría jurídica y acompañamiento psicosocial que brinda la Secretaría Distrital de la Mujer, así como los demás servicios ofertados.

En el marco normativo Nacional y Distrital se establecen obligaciones claras para las entidades públicas en materia de prevención de las violencias basadas en género, mitigación del riesgo de feminicidio y divulgación de la oferta institucional dirigida a las mujeres.

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*”, dispone en su artículo 38 que los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales tienen la obligación de divulgar ampliamente y en forma didáctica las disposiciones de la ley, con el fin de garantizar el conocimiento y el acceso efectivo de las mujeres a los mecanismos de protección de sus derechos. Esta ley, aún vigente, asigna a las entidades públicas un papel activo en la promoción de la información y en la difusión de los servicios de atención, orientación y acompañamiento, como parte esencial de las medidas de prevención de la violencia contra las mujeres.

De igual manera, la Ley 1761 de 2015, “*por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo*”, establece el deber del Estado de adoptar estrategias

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **188** de **334**

de sensibilización, prevención y protección para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Esta norma reafirma la obligación de las entidades territoriales de implementar acciones de carácter preventivo, interinstitucional y pedagógico que contribuyan a evitar la ocurrencia del feminicidio, especialmente en los espacios donde se identifican factores de riesgo o primeros indicios de violencia, como los servicios de salud.

En el ámbito distrital, el Acuerdo 490 de 2012 creó la Secretaría Distrital de la Mujer y le asignó la función de liderar, coordinar y divulgar políticas, programas y servicios encaminados a la garantía de los derechos de las mujeres en Bogotá. Por su parte, el Acuerdo 676 de 2017 definió lineamientos específicos para la prevención de las violencias basadas en género y del feminicidio en el Distrito Capital, ordenando a las entidades distritales, y en particular a la Secretaría Distrital de la Mujer, implementar medidas de comunicación, articulación y divulgación que permitan mitigar el riesgo y fortalecer el acceso a la información y a la protección institucional.

Asimismo, la Guía de Trabajo de la Estrategia en Hospitales elaborada por la Secretaría Distrital de la Mujer resalta que los hospitales son escenarios prioritarios para la detección temprana de casos de violencia y el riesgo de feminicidio, por lo que resulta indispensable la articulación intersectorial y la difusión de la oferta institucional en estos espacios. La guía enfatiza que el accionar de la Secretaría en los entornos hospitalarios permite a las mujeres identificar los canales de atención y activar oportunamente las rutas de protección y justicia.

En consecuencia, el marco jurídico vigente —integrado por las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015, los Acuerdos Distritales 490 de 2012 y 676 de 2017 y la Guía de la Estrategia en Hospitales— establece la obligación de la Secretaría Distrital de la Mujer de garantizar la divulgación efectiva de su oferta institucional, particularmente en los espacios donde se detecta el riesgo de feminicidio. El incumplimiento de esta obligación vulnera los principios de prevención, visibilidad y acceso a la información que sustentan la política pública de atención a las violencias basadas en género y contraría el deber estatal de asegurar el conocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

Se determinó que la ausencia de divulgación efectiva de los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en los hospitales obedece a deficiencias en la planificación y ejecución de la estrategia comunicativa institucional prevista para estos escenarios. Aunque la entidad cuenta con un instrumento contractual especializado para la producción y difusión de piezas de comunicación —el contrato de central de medios suscrito con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB)— no se evidencia una programación específica de acciones orientadas a los entornos hospitalarios ni una coordinación efectiva entre las áreas responsables de comunicación y las de enfoque territorial o de atención a víctimas.

Así mismo, se observó la falta de mecanismos de seguimiento y verificación sobre la aplicación de la estrategia de divulgación en espacios priorizados, como los servicios de salud, donde se presenta un alto potencial de detección temprana de violencias y riesgo de feminicidio. Esta situación refleja la inexistencia de lineamientos operativos que definan criterios de ubicación, periodicidad y pertinencia de las piezas comunicativas en hospitales, así como la ausencia de indicadores que permitan medir su cobertura e impacto.

Adicionalmente, se identifican debilidades en la articulación intersectorial entre la Secretaría Distrital de la Mujer y las instituciones del sector salud para coordinar la instalación de material informativo o la entrega de piezas impresas en puntos de atención, lo que limita el alcance de la Estrategia en Hospitales y reduce la efectividad de las acciones preventivas contempladas en la política distrital de mitigación del riesgo de feminicidio.

En conjunto, estas falencias evidencian una deficiencia en la gestión administrativa y operativa de la divulgación institucional, que impide el cumplimiento de los objetivos de visibilidad, acceso a la información y prevención establecidos en el marco normativo, contractual y técnico vigente.

La falta de divulgación efectiva de los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en los hospitales genera limitaciones en el acceso de las mujeres víctimas de violencias o en riesgo de feminicidio a la información necesaria para activar las rutas de atención y protección. Esta situación recurrente, lleva a desaprovechar la oportunidad

de informar a las mujeres que acuden a los servicios de salud, para que conozcan los canales institucionales de apoyo jurídico, psicológico y social dispuestos por la entidad; falencias que reducen la capacidad del Estado para brindar una respuesta oportuna y coordinada frente a los casos de violencia de género.

La ausencia de piezas comunicativas visibles en los espacios hospitalarios restringe el conocimiento de la oferta integral que la Secretaría Distrital de la Mujer que se articula con el marco de la Estrategia en Hospitales, lo que limita el acceso de las mujeres a servicios esenciales como las Casas Refugio, las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (CIOM), la Línea Púrpura Distrital, y los programas de acompañamiento psicosocial y jurídico especializado. Estos servicios constituyen la red de protección y empoderamiento que permite a las mujeres víctimas de violencias acceder a medidas de seguridad, orientación, acompañamiento y procesos de restablecimiento de derechos.

En consecuencia, la deficiente divulgación institucional en los hospitales afecta el cumplimiento del mandato legal y misional de la Secretaría Distrital de la Mujer, como lo es garantizar el acceso efectivo a la información, la orientación y la protección de los derechos de las mujeres, al tiempo que limita el conocimiento y la utilización de los servicios especializados del Distrito diseñados para la atención integral y la prevención de las violencias basadas en género.

#### Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDMujer no desvirtúa la observación, debido a que parte del supuesto que la divulgación de la oferta institucional en los hospitales depende exclusivamente de las políticas internas de cada IPS y que, por tanto, no es exigible la presencia de piezas comunicativas en áreas distintas a las oficinas asignadas a la Estrategia. Sin embargo, el objeto mismo de la Estrategia Intersectorial en Hospitales —definida por la propia Secretaría en su Guía de Trabajo— exige la visibilidad efectiva y oportuna de la oferta de servicios en los espacios donde las mujeres ingresan inicialmente, y no únicamente en los puntos

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **191** de **334**

donde la abogada presta la asesoría jurídica. La limitación afirmada por la entidad (“*no es posible exponerlas en otros lugares del hospital*”) no está soportada en acto administrativo, lineamiento de las Subredes ni comunicación formal que haya sido aportada. Por el contrario, la evidencia de auditoría demuestra que la ausencia de divulgación es homogénea entre hospitales y responde a falta de planificación y articulación intersectorial, no a una prohibición formal de las IPS.

Tampoco resulta atendible el argumento según el cual las mujeres no requieren información visible en los hospitales porque serán remitidas por el personal de salud. Este planteamiento desconoce que el marco normativo vigente —Ley 1257 de 2008, Ley 1761 de 2015, Acuerdo 676 de 2017 y la propia Guía de la Estrategia— exige medidas de prevención, sensibilización y divulgación activa, orientadas a facilitar el acceso a la información y empoderar a las mujeres sobre sus derechos antes de la remisión. La divulgación no cumple una función ornamental, sino preventiva y orientadora, y su ausencia limita la posibilidad de que las mujeres identifiquen rutas, servicios y canales de apoyo sin depender exclusivamente de la intervención de terceros. En este sentido, la remisión clínica no sustituye la obligación institucional de garantizar información visible, permanente y accesible en los entornos hospitalarios.

En relación con el contrato interadministrativo con la ETB, la SDMujer sostiene que dicho instrumento no incluye la impresión de piezas físicas y que por ello no puede asociarse a la ausencia de cartelería en hospitales. No obstante, la observación no se orienta exclusivamente al uso del contrato para la producción de afiches, sino a la deficiente planificación integral de la estrategia comunicativa, pese a contar con un instrumento robusto para masificar contenidos sobre las rutas de atención y servicios de la entidad. La SDMujer confunde difusión masiva con divulgación territorial efectiva: son obligaciones complementarias, no excluyentes. La distribución de insertos en prensa o la difusión digital en redes sociales no sustituye la divulgación en los puntos en los que se detecta el riesgo de feminicidio, y la propia Estrategia reconoce a los hospitales como escenarios críticos y prioritarios.

Finalmente, las acciones adoptadas con posterioridad a la visita del ente de control, como es solicitar a las Subredes autorización para instalar piezas

comunicativas, constituyen aceptación implícita de la deficiencia identificada, pues evidencian que antes de la auditoría la entidad no había gestionado dichos permisos ni desplegado una estrategia de divulgación articulada con el sector salud. La respuesta tampoco aporta evidencias de seguimiento, lineamientos operativos, cronogramas de divulgación, ni indicadores que permitan demostrar que existía una estrategia previa y eficaz dirigida a los entornos hospitalarios.

Con fundamento en lo anterior, la respuesta presentada por la SDMujer no desvirtúa la observación formulada. Se mantiene la conclusión de que existieron deficiencias en la planificación, articulación intersectorial y ejecución de la estrategia de divulgación institucional en los entornos hospitalarios, a pesar de tratarse de escenarios prioritarios para la detección temprana de violencias y riesgo de feminicidio. En consecuencia, se mantiene la observación y se configura el hallazgo administrativo por deficiencias en la divulgación de los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer en el marco de la Estrategia en Hospitales, que limitan el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la oferta institucional y a los servicios de protección y acompañamiento, 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.9. por deficiencias en el seguimiento y mejora de la encuesta de satisfacción de la estrategia Hospitales y su impacto en la atención de la ruta única de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.**

Bajo la Auditoría de Cumplimiento Código 33 PAD 2025 que inicio el 21/07/2025 al 14/11/2025, en un ejercicio de un control selectivo para verificar la eficiencia, oportunidad en la atención de la ruta única de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio se realizaron las visitas administrativas a la Subred de hospitales de Bogotá D.C.

- Acta de visita administrativa N. 27 Hospital Santa Clara del 30 de

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 193 de 334

septiembre de 2025

- Acta de visita administrativa Hospital de Engativá N. 25 del 29 de

septiembre de 2025

- Acta de visita administrativa Hospital de Suba N. 20 del 25 de septiembre

de 2025

- Acta de visita administrativa Hospital de Messien N. 17 del 22 de

septiembre de 2025

- Acta de visita administrativa Hospital de Bosa N. 14 del 18 de septiembre

de 2025

Durante las visitas realizadas a los hospitales del Distrito, se evidenciaron falencias importantes en la implementación de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUAV), lo que afecta el acceso real, oportuno y digno a la atención para las mujeres que acuden en busca de ayuda; en las visitas administrativas se dio respuesta a la siguiente pregunta:

“(...) Pregunta (Calidad/Experiencia del usuario):

*Respuesta SDMUJER en el Hospital de Engativá.*

“(...) Pregunta 13 ¿Miden la satisfacción de las mujeres con la atención recibida (encuesta específica para casos de violencias) y usan esos resultados para mejorar? (...)”.

*Si, se implementó un cod. QR. Con el fin de calificar el servicio brindado a las mujeres.*

“(...) Pregunta 14 ¿Qué resultados muestran que la ruta funciona? (p. ej., reducción de tiempos, aumento de remisiones efectivas, activación de medidas de protección, continuidad en salud mental).

*La herramienta del QR está implementada de manera general en la Secretaría de la Mujer. No obstante, de acuerdo con las dinámicas de nuestra atención, es difícil presentar a la*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 194 de 334

*mujer con un código QR para que diligencia en la atención inicial, es más viable realizarlo en los seguimientos. Desconozco los resultados que ha arrojado la encuesta desde la implementación del código.”*

#### Respuesta SDMUJER en el Hospital de Suba

*“(...) Pregunta 13 ¿Miden la satisfacción de las mujeres con la atención recibida (encuesta específica para casos de violencias) y usan esos resultados para mejorar? (...).”*

Se socializa una encuesta digital a los profesionales de atención inicial para atender las dificultades frente al servicio, pero no hay una encuesta a las ciudadanas, porque se considera que el abordaje inicial es una especie de “colapsarlas” con información. Se propuso a la supervisora que se considerada una mejor manera de entrevistar o registrar la información brindada por la ciudadana.

#### Respuesta SDMUJER en el Hospital de Meissen.

*“(...) Pregunta 13 ¿Miden la satisfacción de las mujeres con la atención recibida (encuesta específica para casos de violencias) y usan esos resultados para mejorar? (...).”*

SDMuJER dice que, si hay un QR de encuesta, pero no tienen los resultados, por lo cual se solicita remitir la respuesta de las encuestas de todos los hospitales durante el año 2025.

#### Respuesta SDMUJER en el Hospital de Bosa Recreo.

*“(...) Pregunta 13 ¿Miden la satisfacción de las mujeres con la atención recibida (encuesta específica para casos de violencias) y usan esos resultados para mejorar? (...).”*

Sí hay un QR de encuesta que se envían a las ciudadanas, pero no tienen los resultados.

*“(...) Pregunta 14 ¿Qué resultados muestran que la ruta funciona? (p. ej., reducción de tiempos, aumento de remisiones efectivas, activación de medidas de protección, continuidad en salud mental).*

No socializan los resultados de la encuesta para calificar el servicio. Sin embargo, desde la secretaría de la mujer se puede evidenciar que la ruta es funcional y que se realiza la articulación con entidades estatales para la protección a la mujer que se demuestra con los registros del Si misional.

Durante las visitas administrativas realizadas a los hospitales, la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer) informó que, como parte del seguimiento a las estrategias implementadas, se está utilizando una herramienta de medición basada en un código QR que remite a una encuesta. Esta tiene como objetivo evaluar el nivel de satisfacción de las usuarias respecto a los servicios y la orientación y asesoría jurídica recibida por parte de las abogadas, en casos relacionados con hechos de violencia.

Imagen No. 28 Encuesta de satisfacción de servicios y estrategias de la Secretaría Distrital de la Mujer.



Fuente: Pagina web de SDMujer

*“Descripción de la imagen: muestra la encuesta general de satisfacción servicios prestados por la SDmujer”.*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 196 de 334

Sin embargo, se identificaron varias limitaciones en la aplicación de dicha herramienta. En primer lugar, el diligenciamiento de la encuesta no es obligatorio ni se encuentra garantizado, por lo que la tasa de respuesta es baja. En segundo lugar, no se dispone de un informe consolidado que presente de manera detallada los resultados obtenidos a través de esta medición, lo que dificulta el análisis de su efectividad dentro del marco de la estrategia implementada en los hospitales.

Adicionalmente, se evidenció que el formato de la encuesta es extenso y poco práctico, lo cual representa una barrera para su correcta diligenciarán por parte de las usuarias. A esto se suma la deficiente conectividad a internet en algunas instituciones de salud, lo que limita aún más el acceso y la efectividad de esta herramienta de evaluación.

Es decir, no se dispone de procedimientos institucionales claramente definidos que permitan sistematizar y analizar de manera periódica los resultados obtenidos, ni de planes de mejora derivados de dichos análisis. De igual forma, se identificó la ausencia de indicadores de gestión y de resultado que posibiliten realizar un seguimiento efectivo a variables críticas, tales como el número de casos atendidos, los tiempos de respuesta y la efectividad de las medidas de protección otorgadas a las mujeres. Esta situación evidencia debilidades en los mecanismos de control interno, limita la capacidad de evaluación y dificulta la toma de decisiones informada orientada a la mejora continua de la atención.

Tampoco se encontraron indicadores que permitan medir cuántos casos fueron atendidos, cuánto tiempo tardó la respuesta o cuántas mujeres lograron acceder a medidas de protección efectivas.

Estas falencias, afecta la calidad del servicio, la administración eficiente de los recursos públicos y la efectividad de la política pública conforme a los estándares legales vigentes. En particular, se contravienen los artículos 13, 43 y 95 de la Constitución Política de Colombia, que establecen el deber del Estado de garantizar igualdad de trato (art. 13), protección especial a grupos vulnerables, especialmente mujeres (art. 43), y eficiencia en la administración pública (art. 95). Se infringen también los preceptos de la Ley 1257 de 2008, cuyo artículo 2 obliga a brindar atención integral,

oportuna y con perspectiva de género a mujeres víctimas de violencia, así como la Ley 2126 de 2021, que en sus artículos 3 y 7 promueve la justicia restaurativa y la respuesta inmediata para víctimas de violencia de género. Adicionalmente, se incumplen los parámetros establecidos en el Manual de Supervisión Contractual y su Anexo Técnico, que detallan indicadores de desempeño, metas específicas y plazos máximos para garantizar la eficacia y oportunidad de cada canal de atención bajo los términos contractuales vigentes.

Según lo observado durante el ejercicio de auditoría, la falta de una herramienta de medición específica frente a la estrategia de hospitales, no permite conocer el nivel de satisfacción de la ciudadanía frente a la prestación de los servicios, lo que genera incumplimientos en la implementación de la estrategia que con lleva los siguientes riesgos:

- El principio de eficiencia del gasto público (Ley 80/93, art. 3) se ve comprometido al no garantizar resultados proporcionales a la inversión realizada.
- También genera un riesgo de revictimización y pérdida de confianza en la institucionalidad por parte de las mujeres atendidas.

La continuidad de esta situación constituye una grave vulneración de los derechos de las mujeres que enfrentan violencia, además de poner en riesgo la eficiencia de los recursos públicos destinados al Proyecto de Inversión 7734, al afectar la estrategia implementada en los hospitales, como el cumplimiento del deber del Estado de ofrecer una respuesta oportuna, humanizada y reparadora a las mujeres víctimas de violencia de género.

Por lo analizado anteriormente en el ejercicio auditor se puede evidenciar los siguientes riesgos:

- Riesgo social: Reproducción de ciclos de violencia por fallas en la ruta de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencias en hospitales distritales.
- Riesgo contractual: Incumplimiento de metas contractuales del PDD y del Proyecto 7734.
- Riesgo fiscal: Uso ineficiente de los recursos públicos al no garantizar atención integral

Esta inobservancia recurrente, generan riesgo latente procedural, que acarrea desgaste administrativo y niveles representativos de ineficacia frente a la gestión, e incumplimiento del sistema Integrado de Gestión.

#### Respuesta sujeto de vigilancia y control

*“(...) la Encuesta de Satisfacción no es un instrumento diseñado para evaluar la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUA), sino un mecanismo general administrado por la Subsecretaría de Gestión Corporativa para medir la percepción ciudadana sobre los servicios de la entidad. , (...) la encuesta es voluntaria, consta de 15 preguntas sencillas y sus resultados se consolidan y socializan periódicamente para generar acciones de mejora, sin que se hayan reportado dificultades sobre su extensión “(...) la Estrategia en Hospitales no tiene competencia sobre el diseño ni la aplicación de dicha encuesta, y que tampoco le corresponde evaluar la efectividad de medidas de protección, función atribuida a Comisarías de Familia y Juzgados. (...) la RUA es una estrategia intersectorial más amplia y que la atención brindada en hospitales se evidencia mediante el seguimiento de casos y no a través de esta encuesta. (...)”.*

#### Análisis de respuesta sujeto de vigilancia y control fiscal:

Lo expuesto por el sujeto no permite concluir que los instrumentos actuales puedan evaluar la Estrategia de la SDMujer en los Hospitales, ni que resulten suficientes ni adecuadas para valorar la efectividad de la Ruta Única de Atención (RUA) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio; En primer lugar, la explicación que da el Sujeto de Control sobre la baja tasa de respuesta atribuida únicamente a la voluntariedad del diligenciamiento resulta insuficiente, pues omite analizar posibles fallas en la accesibilidad o pertinencia de la encuesta para mujeres en situación de vulnerabilidad y que son víctimas de algún tipo de violencia.

Por otra parte, la SDMujer no cuenta con una encuesta de satisfacción específica en esta Estrategia de Hospitales y su impacto en la atención de la ruta única [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 199 de 334

de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio con respecto a la prestación del servicio de orientación y de acompañamiento recibido por la profesional socio jurídica, lo que significa la inexistencia de un instrumento diseñado para captar la voz de las beneficiarias en situaciones de alta vulnerabilidad. Dicho lo anterior es importante mencionar lo que dice La Herramienta de medición de experiencia ciudadana publicado por Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública “(...) *La medición de la experiencia ciudadana aportará insumos para implementar acciones de mejora en la manera como operan el acceso a la información pública, la obtención de trámites, el control social y la participación ciudadana en la gestión pública.* Además, proporcionará insumos para los procesos de modernización de la administración pública. Si se estima pertinente, esto podría derivar a su vez en un proceso de creación resultante del procedimiento que la entidad realice con los ciudadanos que hagan propuestas de mejora a la gestión (...)”. Esta carencia resulta especialmente problemática, dado que la pertinencia de cualquier acción institucional se evalúa a partir de la experiencia directa de las mujeres que acceden a los servicios de la SDMujer, y no a partir de parámetros administrativos. La no aplicación de una herramienta especializada no solo limita el análisis cualitativo y cuantitativo de la atención prestada, sino que también pone en evidencia una debilidad estructural en el enfoque de monitoreo y evaluación de la política.

Es significativo resaltar que la respuesta brindada por el sujeto elude cualquier responsabilidad respecto al análisis de la efectividad de las medidas de protección, pese a que la naturaleza de la Ruta Única de Atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio exige articulación interinstitucional. Adicionalmente sostiene que la atención ofrecida por la profesional socio-jurídica es especializada y de calidad sin que se aporten indicadores de verificación, lo cual convierte dicha afirmación en un enunciado declarativo más que en una realidad demostrada.

Finalmente, se reconoce que la encuesta general que actualmente está implementada en la SDMujer en la Estrategia Hospitales no permite evaluar de manera eficiente y clara, la implantación de la Ruta Única de Atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio, lo que pone en evidencia una desconexión significativa entre las herramientas de medición existentes en la SDMujer y las necesidades reales de seguimiento y evaluación de la medidas de protección en la estrategia en los Hospitales, función que no puede ser solo atribuida a los juzgados o comisarías de familia como lo refiere el sujeto. La mencionada brecha metodológica viene a limitar la posibilidad de poder realizar ajustes adecuados de forma oportuna para hacer posible la toma de decisiones fundamentadas en evidencia, acabando por reproducir prácticas institucionales que no necesariamente se ven atendidas según las vivencias particulares de casa usuaria que es atendida por la profesional socio-jurídica asignada por la SDMujer en cada Hospital.

No se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo, el cual deber ser incorporado en el Plan de Mejoramiento a suscribirse por parte de la SD Mujer en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.10. por el incumplimiento de la atención presencial establecida en la ruta única de atención (RUAV) a mujeres víctimas de violencias en hospitales distritales.**

La atención a una mujer víctima de violencia no es un simple procedimiento institucional; es una acción humanitaria y de protección inmediata, en la que se juega la diferencia entre la vida, la dignidad y el silencio irreversible que deja el feminicidio. Cada vez que una mujer acude a un hospital buscando ayuda, lo hace en medio del miedo, el dolor y, muchas veces, con la única esperanza de que el Estado la proteja. Por ello, en ese instante, la respuesta institucional debe ser rápida, cálida y

presencial; no puede depender de llamadas telefónicas, esperas prolongadas o ausencias injustificadas, porque la dilación puede costar vidas.

Durante las visitas administrativas realizadas por este equipo auditor a los hospitales Bosa Recreo, Meissen, Kennedy, Suba, Engativá y Santa Clara, se evidenció que la profesional abogada contratista de la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer), encargada del acompañamiento jurídico dentro de la Estrategia de Atención en Hospitales, no se encontraba presente de manera constante en los puntos de atención. En la visita administrativa No. 27, realizada el 30 de septiembre al Hospital Santa Clara, se constató que su atención no era continua ni permanente. En varios casos, las mujeres víctimas fueron atendidas únicamente de forma virtual o remitidas a citas posteriores, lo cual contradice el principio de inmediatez y acompañamiento presencial que exige la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUAV).

El caso más grave se presentó en el Hospital de Meissen, donde se verificó que una mujer que había sido golpeada acudió el sábado 20 de septiembre de 2025 a las 3:44 p.m., y al momento de la visita administrativa (Acta No. 17, realizada el lunes 22 de septiembre), aún no había recibido acompañamiento jurídico ni psicosocial presencial por parte de la SDMujer. La víctima manifestó desconocer los pasos a seguir para interponer la denuncia ante la Fiscalía, acceder a las Casas Refugio o solicitar medidas de protección. Este hecho evidencia una brecha crítica en la respuesta institucional, donde la falta de presencia profesional inmediata prolonga la exposición de las mujeres a su agresor y deja sin activar los mecanismos de protección previstos en la ruta.

Este comportamiento demuestra una ruptura de la cadena de atención prevista en la RUAV, la cual establece que la activación debe ser inmediata, interdisciplinaria y con presencia física de las profesionales competentes. La ausencia de la abogada impide la articulación entre los sectores salud, justicia y protección, dejando a las víctimas sin orientación jurídica ni acompañamiento psicológico en el momento más crítico de su proceso.

Lo observado evidencia un incumplimiento sistemático de los componentes esenciales de la Ruta Única de Atención, entre ellos:

- Primer contacto y acogida inmediata: la ruta exige que la atención inicial sea humanizada, sin demoras ni requisitos previos de denuncia.
- Acompañamiento jurídico presencial: la profesional debe orientar y acompañar en la denuncia penal, medidas de protección y acceso a la justicia.
- Intervención interdisciplinaria: el equipo jurídico y psicosocial debe actuar de manera coordinada desde el primer momento.
- Seguimiento posterior a la atención: se deben garantizar visitas, llamadas o citas presenciales de seguimiento según el nivel de riesgo.

La omisión en cualquiera de estos componentes genera una atención fragmentada, ineficaz y revictimizante, contraria al principio de debida diligencia reforzada, más allá de una deficiencia operativa, esta situación representa un incumplimiento estructural de la política pública distrital de atención a mujeres víctimas de violencias, que afecta el derecho a una vida libre de violencias y debilita la confianza de las mujeres en las instituciones llamadas a protegerlas.

Desde el punto de vista jurídico, el marco normativo aplicable establece una obligación reforzada del Estado de garantizar una respuesta inmediata, integral, presencial y articulada, conforme a los principios de debida diligencia, dignidad humana y no discriminación.

A nivel constitucional, *el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia impone al Estado el deber esencial de proteger la vida, honra, bienes y derechos de todas las personas, y en especial de quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad o riesgo. Asimismo, el artículo 13 reconoce el derecho a la igualdad material, ordenando al Estado adoptar medidas positivas en favor de grupos históricamente discriminados, como las mujeres víctimas de violencias.*

En consonancia, la Corte Constitucional, en sentencias T-045 de 2010, T-301 de 2016, T-143 de 2022 y SU-599 de 2022, “ha reiterado que la atención a mujeres víctimas de violencia constituye un deber reforzado de protección estatal, que exige acciones concretas, oportunas y presenciales por parte de las autoridades. La [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 203 de 334

*ausencia de tales medidas configura una violación directa de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la integridad personal y la igualdad”.*

En desarrollo de estos mandatos, la Ley 1257 de 2008, en sus artículos 7, 8, 9 y 10, “*dispone la obligación de las entidades públicas de brindar atención integral, oportuna y sin barreras a las mujeres víctimas de violencia, asegurando servicios presenciales, accesibles y humanizados, con acompañamiento jurídico, psicológico y social. El artículo 9 exige, además, que las autoridades actúen con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia, garantizando la protección efectiva de las víctimas”.*

Por su parte, el Acuerdo 676 de 2017 del Concejo de Bogotá, que institucionaliza la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias y en Riesgo de Feminicidio (RUAV), “*establece de manera expresa que la atención debe ser integral, continua, presencial e inmediata, y que la Secretaría Distrital de la Mujer tiene la responsabilidad de garantizar la disponibilidad permanente de equipos interdisciplinarios —jurídico, psicosocial y de orientación— en los puntos de atención hospitalaria, para activar sin dilación los mecanismos de protección, acceso a la justicia y acompañamiento a las víctimas”.*

En el plano local, el Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027, en su Meta 304, dispone que el Distrito debe alcanzar al menos un 80% de efectividad en la atención integral a mujeres víctimas de violencias, mediante la disponibilidad permanente del personal interdisciplinario en los hospitales y centros de atención, garantizando que toda mujer que acuda al sistema de salud reciba acompañamiento jurídico y psicosocial de manera presencial e inmediata.

Desde el ámbito internacional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), ratificada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995, impone a los Estados el deber de actuar con debida diligencia reforzada, lo que implica ofrecer servicios de atención inmediata, accesible y presencial, sin demoras que agraven el riesgo o perpetúen la impunidad.

En igual sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada mediante Ley 51 de 1981, obliga a los Estados a garantizar protección judicial efectiva y medidas de atención especial para las mujeres que enfrentan violencias, de modo que la respuesta institucional sea tangible, verificable y humanizada.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009), Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala (2015) y Fernández Ortega y otros vs. México (2010), ha reiterado que la falta de respuesta oportuna, la ausencia de acompañamiento institucional y la desarticulación intersectorial constituyen formas de violencia institucional, que vulneran el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y al acceso efectivo a la justicia.

Con fundamento en lo anterior, este proceso auditor idéntico qué, esta situación obedece a una deficiente planeación y supervisión operativa del componente jurídico dentro de la Estrategia de Hospitales de la SDMujer, donde no se evidenciaron protocolos oficiales que definan la presencia mínima diaria, horarios de disponibilidad o mecanismos de suplencia para las profesionales jurídicas asignadas. Tampoco se hallaron reportes de seguimiento que acrediten la trazabilidad de la atención presencial, ni mecanismos de evaluación sobre el cumplimiento del acompañamiento a las mujeres atendidas en los hospitales.

Adicionalmente, se constató una debilidad interinstitucional en la coordinación entre la SDMujer y las subredes de salud del Distrito. Igualmente, se observó insuficiente supervisión contractual, ya que los informes de seguimiento no incluyen indicadores de cobertura ni control de asistencia presencial, lo que impide medir la oportunidad, efectividad y calidad del servicio prestado.

En suma, la ausencia de un modelo de control y seguimiento integral genera una falla estructural de gobernanza en la ejecución de la estrategia, vulnerando los principios de continuidad y debida diligencia reforzada en la atención a las mujeres víctimas de violencias; es así que la omisión en la atención presencial inmediata por parte de la profesional abogada tiene consecuencias graves y multidimensionales tales como:

- En los derechos humanos y la vida de las víctimas: la falta de acompañamiento oportuno aumenta el riesgo de feminicidio, reincidencia de agresiones y daño psicológico severo, al dejar a las mujeres sin protección ni orientación en el momento más crítico.

- En la confianza institucional y social: la ausencia del Estado en el primer contacto genera revictimización y pérdida de credibilidad en las políticas públicas de género, debilitando la confianza ciudadana en la SDMujer y en el Sistema Distrital de Cuidado

- Efecto administrativo y de gestión pública: la falta de articulación y control operativo afecta directamente la efectividad de la RUAV y el cumplimiento de la Meta 304 del Plan Distrital de Desarrollo, representando un incumplimiento de los compromisos de política pública en materia de equidad y derechos.

Por último, los riesgos identificados nos conducen a un patrón institucional de respuesta ineficaz, que coadyuva como potencial de incrementar los índices de feminicidio, desprotección de víctimas y pérdida de legitimidad institucional. Esta situación deriva en una afectación reputacional grave para el Distrito Capital, por incumplir los estándares mínimos de derechos humanos en la atención a mujeres en riesgo.

En consecuencia, se configura una observación administrativa, al evidenciarse la falta de atención presencial, la inadecuada gestión operativa y la ausencia de supervisión efectiva por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer en la implementación de la Estrategia de Hospitales. Dicha omisión vulnera los principios de eficacia, debida diligencia, responsabilidad y atención humanizada establecidos en la Ley 1257 de 2008, los Acuerdos 676 de 2017 y 631 de 2015, y los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos de las mujeres

#### Respuesta del sujeto de vigilancia y control

(...) *La Secretaría Distrital de la Mujer informa que el acompañamiento jurídico y psicosocial en hospitales se presta bajo un esquema de disponibilidad que combina atención presencial y virtual, conforme a los lineamientos internos y a las condiciones operativas de las*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **206** de **334**

*subredes hospitalarias.” “En varios de los casos señalados por el ente auditor, la profesional jurídica no se encontraba físicamente en el punto de atención debido a situaciones de fuerza mayor debidamente reportadas, entre ellas actividades judiciales, acompañamientos de urgencia en otros hospitales y casos críticos que debían ser priorizados por riesgo.” “La atención virtual o telefónica realizada en algunos de los casos citados no configura incumplimiento, ya que hace parte del modelo de respuesta inmediata de la Entidad y permite garantizar orientación jurídica oportuna mientras se activa la atención presencial, especialmente cuando existe alta demanda o múltiples activaciones simultáneas.” “En el caso de Meissen, la Secretaría aclara que la activación se realizó el mismo día de la solicitud inicial mediante orientación telefónica y se efectuó seguimiento hasta lograr la atención presencial. La demora estuvo asociada a la articulación con la subred y a la disponibilidad del equipo psicosocial.” (...)*

#### Análisis respuesta sujeto de Vigilancia y Control

En atención a la comunicación remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer (SDMujer) y en el marco de la Auditoría de Cumplimiento al Programa Distrital de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias, se realizó un análisis integral de los argumentos presentados por la Entidad y de los documentos allegados. Tras esta revisión rigurosa, se concluye que la respuesta entregada por la SDMujer no desvirtúa la observación, ni aporta evidencia suficiente que permita modificar la valoración inicial realizada por el equipo auditor. Por el contrario, varios de los elementos expuestos refuerzan el diagnóstico identificado en las visitas administrativas.

En su comunicación, la SDMujer sostiene que la Estrategia de Hospitales se encuentra diseñada bajo un modelo de acompañamiento técnico-legal dirigido al personal de salud, y que la presencia de las abogadas en las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) funciona mediante ciclos presenciales previamente acordados. Igualmente, afirma que en los hospitales priorizados existen equipos jurídicos que prestan atención presencial y remota todos los días, incluidos fines de semana y festivos, y que las demás IPS del Distrito reciben acompañamiento remoto en función de la demanda trasladada por el Sector Salud.

No obstante, al confrontar estos argumentos con la evidencia levantada en las actas de visita, se observa que dicha programación teórica no garantiza, en la práctica, la presencia efectiva, permanente e inmediata de las profesionales jurídicas en los hospitales priorizados. Durante las visitas realizadas a los hospitales Meissen, Kennedy, Suba, Engativá y Santa Clara, el ente auditor verificó que la abogada encargada del acompañamiento jurídico no se encontraba presente en varios de los puntos de atención, y que la oferta de atención —pese a estar calendarizada en ciclos— no se traducía en disponibilidad real en los momentos de urgencia.

El caso más relevante se presentó en el Hospital de Meissen, donde una mujer víctima de violencia física ingresó el sábado 20 de septiembre a las 3:44 p.m. y, al momento de la visita administrativa realizada el lunes 22 de septiembre, no había recibido acompañamiento jurídico ni psicosocial presencial. La ciudadana manifestó desconocer los pasos para denunciar, las rutas de acceso a las Casas Refugio y los mecanismos de protección. Aunque la SDMujer describe en su respuesta actuaciones posteriores realizadas a partir del 25 de septiembre, dichas acciones ocurrieron días después del evento inicial y fueron, en su mayoría, de carácter telefónico, lo que evidencia que la atención no fue inmediata ni presencial, tal como lo exige la RUAV.

En ese sentido, la respuesta de la SDMujer no logra controvertir el núcleo del hallazgo: la falta de presencia profesional en el momento crítico de riesgo. El modelo de ciclos presenciales presentado por la Entidad no incluye indicadores verificables ni mecanismos de trazabilidad que permitan demostrar que las profesionales jurídicas estuvieron efectivamente presentes en las franjas horarias comprometidas. Asimismo, la Entidad reconoce que no realiza control de asistencia por tratarse de contratos de prestación de servicios, limitando el seguimiento a informes mensuales. Esta afirmación, lejos de desvirtuar la observación, confirma la ausencia de un sistema de control operativo sólido que permita garantizar la continuidad y oportunidad de la atención presencial.

Desde el punto de vista jurídico, es importante recordar que la RUAV, adoptada mediante Acuerdo 676 de 2017, establece que la atención debe ser inmediata, interdisciplinaria, continua y presencial, especialmente en los escenarios de urgencias

hospitalarias. Esta exigencia se fundamenta en la debida diligencia reforzada aplicable a los casos de violencia contra las mujeres, la cual ha sido desarrollada ampliamente por la Corte Constitucional y por organismos internacionales como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. La ausencia de acompañamiento presencial en el primer contacto vulnera directamente estos estándares y compromete la efectividad de la política pública de atención a mujeres víctimas de violencias.

La respuesta de la SDMujer insiste en que la RUAU debe entenderse desde un enfoque de derechos y no como una secuencia de pasos lineales, y que la atención del Sector Salud permite compensar la ausencia eventual de las profesionales de la Secretaría. Sin embargo, esta interpretación no desvirtúa la observación La participación de la SDMujer en la RUAU conlleva responsabilidades específicas que no pueden suplirse únicamente con la intervención del Sector Salud, pues el acompañamiento jurídico inmediato es un componente esencial para activar las medidas de protección, orientar a la víctima y reducir el riesgo de revictimización. El enfoque de derechos refuerza, más que relativiza, la exigencia de una presencia oportuna en los hospitales priorizados, si no se presta atención

De igual manera, la ausencia de protocolos robustos, mecanismos de suplencia y herramientas de trazabilidad reconoce una debilidad estructural en la planeación y supervisión de la Estrategia de Hospitales. La falta de registros verificables de asistencia y la inexistencia de indicadores de cobertura impiden determinar con certeza si el servicio está siendo prestado de acuerdo con los estándares exigidos por la RUAU, el Plan Distrital de Desarrollo y la normativa nacional en materia de atención a mujeres víctimas de violencia.

Por lo tanto, no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo, 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."

## Hallazgo administrativo No. 3.2.11. por ausencia de protocolo institucional para prevenir la revictimización en la atención a mujeres víctimas de violencias en el marco de la Estrategia en Hospitales.

Durante las visitas de auditoría efectuadas por este a los hospitales de Bosa, Santa Clara, Meissen, Engativá, Suba y Kennedy, en el marco de la verificación de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUAV), se evidenció la ausencia de un protocolo formal y unificado para prevenir la revictimización de las mujeres atendidas.

Según lo evidenciado en dichas visitas administrativas, el personal médico, de enfermería, trabajo social y psicología manifestó no contar con lineamientos claros y estipulados sobre cómo brindar una atención libre de prácticas revictimizantes. Se identificó que no existen directrices que orienten sobre la manera de abordar los casos sin repetir interrogatorios innecesarios entre cada una de las etapas de atención, ni sobre el lenguaje adecuado que evite juicios o comentarios que culpabilicen a la posible víctima de violencia.

Esta situación pone en riesgo la dignidad, el bienestar emocional y la seguridad psicológica de las mujeres que acuden a los hospitales en búsqueda de ayuda, exponiéndolas a posibles episodios de maltrato institucional o revictimización secundaria, incluso de forma no intencional, por parte del personal asistencial y de apoyo.

El marco normativo nacional e internacional establece de manera explícita la obligación del Estado y sus entidades de garantizar una atención integral, digna y libre de revictimización a las mujeres víctimas de violencias basadas en género.

El Artículo 2, de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas – ONU, establece que:

*“(...) los Estados partes, sus órganos y agentes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación.”*

La Ley 1257 de 2008, en su artículo 9°, dispone que las autoridades competentes deberán asegurar una atención integral y respetuosa, evitando toda acción u omisión que implique revictimización:

*“Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.”*

De igual manera, la Ley 1761 de 2015, *“por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo”*, establece el deber del Estado de adoptar estrategias de sensibilización, prevención y protección para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Esta norma reafirma la obligación de las entidades territoriales de implementar acciones de carácter preventivo, interinstitucional y pedagógico que contribuyan a evitar la ocurrencia del feminicidio, especialmente en los espacios donde se identifican factores de riesgo o primeros indicios de violencia, como los servicios de salud.

Asimismo, el *“Manual de Lineamientos Generales Para La Atención a Mujeres Víctimas de Violencias”* elaborada por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, resalta que:

*“La atención a las mujeres víctimas de violencias, independientemente del momento de la intervención y del equipo y/o profesional a cargo, debe asegurar acciones inmediatas, efectivas y contundentes (...)”*

*“(...) Acciones básicas para evitar prácticas revictimizantes y brindar un trato digno y de calidad en cualquier momento de la intervención”*

por lo que resulta indispensable la articulación intersectorial y la difusión de dichos lineamientos en estos espacios y/u instituciones.

En consecuencia, el marco jurídico vigente, integrado por las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015 y el Manual de Lineamientos Generales Para La Atención a Mujeres Víctimas de Violencias, establece que el accionar de la Secretaría en los entornos hospitalarios permite a las mujeres tener una atención integral, justa, pedagógica y no revictimizante, particularmente considerando que son espacios donde se detecta tempranamente la violencia y la activación de rutas de protección,

enfatizando la importancia de la atención sensible y no revictimizante como principio orientador de toda intervención.

En consecuencia, la ausencia de un protocolo formal contradice lo establecido en las normas citadas y vulnera los principios de debida diligencia, no revictimización, acción sin daño y enfoque diferencial, que son pilares de la política pública distrital para la atención y protección de las mujeres.

La ausencia de un protocolo de prevención de revictimización obedece a deficiencias en la planeación técnica y en la gestión interinstitucional de la Estrategia en Hospitales, liderada por la Secretaría Distrital de la Mujer.

Si bien la entidad cuenta con documentos orientadores generales para la atención de mujeres víctimas de violencias, no se evidencia la existencia ni la implementación de un instrumento específico, formalmente adoptado, divulgado y socializado con las instituciones hospitalarias, que estandarice los procedimientos, el lenguaje y las prácticas de atención bajo el enfoque de acción sin daño.

Además, se observó falta de coordinación y supervisión, lo cual ha impedido la creación e implementación de una guía unificada de atención humanizada a las mujeres víctimas de violencia. Esta situación refleja una debilidad en la gestión administrativa y técnica de la Secretaría, que no ha garantizado la transferencia de conocimientos y protocolos al personal hospitalario que tiene contacto directo con las mujeres víctimas.

Como resultado del análisis de la evidencia recopilada, este auditor de la observa que la falta de un protocolo de prevención de revictimización vulnera los principios de eficacia, eficiencia, planeación, debida diligencia y protección reforzada de los derechos de las mujeres.

La ausencia de lineamientos claros en los hospitales para la atención empática y respetuosa puede generar retraumatización emocional, pérdida de confianza institucional, desistimiento de denuncias y la consecuente no activación oportuna de las rutas de protección y justicia, afectando los resultados de la Política Distrital de Atención Integral a las Violencias Basadas en Género.

En consecuencia, la deficiente supervisión, divulgación y articulación institucional por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer en los hospitales, afecta el

cumplimiento de su mandato legal y misional de garantizar el acceso efectivo a la orientación y la protección de los derechos de las mujeres. Al tiempo que debilita la respuesta intersectorial en los escenarios hospitalarios, que son el primer punto de contacto de las mujeres con el Estado en el marco de una posible situación de violencia, y contraviene el principio de debida diligencia reforzada que obliga a las instituciones públicas a garantizar una atención libre de estigmas, prejuicios y violencia institucional. Por lo tanto, se considera una observación con incidencia administrativa.

Respuesta sujeto de vigilancia y Control:

El sujeto de control allegó respuesta a la observación mediante oficio radicado 2-2025-24540 del 26/11/2025. En dicha respuesta indica que:

*“(...) informamos que la Secretaría Distrital de la Mujer cuenta con documentos internos que guían la gestión adelantada por la estrategia (...)”* Subrayado fuera de texto.

Señala además que no le corresponde emitir protocolos dirigidos al Sector Salud, puesto que dicha facultad reside en la Secretaría Distrital de Salud:

*“No obstante, esta Secretaría a través de la Estrategia en Hospitales no es competente para implementar protocolos o emitir lineamientos o directrices para el Sector Salud sobre la forma en la que atienden a las mujeres víctimas de violencias, toda vez que no somos el órgano rector de estas entidades ni un organismo de control.”* Subrayado fuera de texto.

*“(...) es competencia del Sector Salud implementar sus propios protocolos internos que incorporen los enfoques de género, de derechos de las mujeres y diferencial con el fin de poner en riesgo la dignidad, el bienestar emocional y la seguridad psicológica que acuden para atención médica en los Hospitales.”* Subrayado fuera de texto.

Finalmente, agrega que la ausencia de un protocolo exclusivo no constituye una omisión, en la medida en que existen lineamientos internos que orientan indirectamente la intervención del personal:

*“(...) es de anotar que si bien al interior de la Estrategia no existe un protocolo exclusivo de prevención de revictimización, si se cuenta con instrumentos internos que establecen medidas y acciones orientadas a evitarla.” Subrayado fuera de texto.*

Análisis de respuesta sujeto de vigilancia y Control Fiscal:

Luego de revisar la respuesta institucional, enfatizando en lo expuesto en los párrafos que anteceden, y contrastarla con la evidencia recaudada durante la auditoría, este equipo auditor concluye que los argumentos presentados no desvirtúan la observación formulada.

La sola existencia de documentos internos no suple la necesidad de contar con un protocolo formal, unificado y enfocado a la particularidad de las dinámicas evidenciadas en los hospitales frente a la atención de mujeres víctimas de violencia. A raíz de las visitas administrativas a los hospitales, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento No. 33, se evidenció la necesidad de la implementación de dicho protocolo, donde se establezcan procedimientos claros y homogéneos para evitar la revictimización de las mujeres en el proceso de activación de rutas.

Adicionalmente, si bien la SDMujer sostiene que no tiene competencia para emitir lineamientos dirigidos al Sector Salud, ello no la exime de contar con protocolos internos aplicables al personal propio que acompaña los casos en hospitales. Pues de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4, del Acuerdo 676 del 2017 *“Por el cual se establecen lineamientos para prevenir la violencia basada en género y el feminicidio en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”* se especifica que:

*“La Secretaría Distrital de la Mujer coordinará con los sectores de la Administración Distrital, un plan anual de medidas de acción afirmativa, con el objeto de enfrentar las condiciones de desigualdad que afrontan las mujeres víctimas de tentativa de feminicidio, así como las víctimas indirectas de este delito”* Subrayado fuera de texto.

Adicionalmente, la SDMujer está obligada a garantizar instrumentos propios, coherentes y estandarizados que respondan a los principios de enfoque de género y acción sin daño, independientemente del sector donde se evidencie una posible vulneración de estos. Precisamente su rol transversal es fundamental para el cumplimiento de su misionalidad, más aún tratándose de la atención de mujeres víctimas de violencias basadas en género:

*"Liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, así como la transversalización de los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en los planes, programas, proyectos y políticas públicas distritales, para la protección, garantía y materialización de los derechos humanos de las mujeres en las diferencias y diversidades que las constituyen, promoviendo su autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía en el Distrito Capital."*

*Subrayado fuera de texto.*

En este punto es importante precisar que durante las verificaciones en campo se constató que el personal hospitalario entrevistado carece de lineamientos específicos, visibles y uniformes, y que no existe un instrumento formalmente adoptado que oriente el procedimiento, el lenguaje y las responsabilidades para evitar prácticas revictimizantes.

Por último, aunque en la respuesta emitida por la entidad, se manifieste que:

*"(...) Se aclara que, en el marco de las competencias conferidas a la Secretaría Distrital de la Mujer, a través de la Estrategia se realiza un acompañamiento técnico legal al personal de salud para la activación de las rutas de justicia y protección a mujeres víctimas de violencias"*

Durante las visitas administrativas realizadas en la fase de ejecución de la auditoría se evidenció una socialización insuficiente de las medidas y lineamientos dirigidos a prevenir la revictimización por parte del personal hospitalario, situación que reafirma la debilidad previamente señalada.

Así las cosas, atendiendo a que la respuesta del sujeto de control no desvirtúa la observación, se mantiene la observación y esta se configura como hallazgo administrativo, el cual deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad, en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 036 de 2023.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.12. por ausencias y deficiencias en la capacitación y el conocimiento de la ruta de atención por parte del personal de salud de los Hospitales, que entorpecen el proceso de atención de las mujeres víctimas de violencia.**

En desarrollo de las visitas administrativas efectuadas a la Subred de hospitales de Bosa, Santa Clara, Meissen, Engativá, Suba y Kennedy, en el marco de la verificación de la Estrategia Intersectorial para la Prevención y Atención de Víctimas de Violencia de Género con énfasis en Violencia Sexual y Feminicidio, se evidenció que el personal de salud desconoce la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUAV), dado que no ha recibido capacitaciones formales.

De acuerdo con la Guía de Trabajo de la Estrategia en Hospitales, la que entre otras asevera:

*“...la Estrategia responde al compromiso de la administración distrital con la implementación de acciones que mejoren la atención integral, asistencia y protección a mujeres víctimas de tentativa o en riesgo de feminicidio, en los términos establecidos por el Acuerdo 676 de 2017...”*

El párrafo anterior indica que existe un compromiso con la mejora continua por parte del Distrito, no obstante, la ausencia de conocimiento básico sobre la Ruta de Atención obstaculiza el proceso que permite brindar una atención óptima a las mujeres víctimas de violencia de género lo que directamente afecta en la calidad del servicio prestado. En ese orden de ideas surgen las siguientes incógnitas: si se desconoce el procedimiento por falta de capacitación, ¿Cómo se puede esperar una atención optima en tiempos razonables? ¿La falta de capacitación conllevaría a reprocesos innecesarios?

Lo anterior se sustenta en respuestas del cuestionario del acta administrativa N°25 las que indica entre otras:

*“Coordinación RUAy e intersectorialidad ¿Tienen ruta escrita (mapa de flujo) con roles y tiempos para activar desde SDMujer ¿Está socializada al personal nuevo?*

*RTA; Hospital: cuenta con mapa de flujo institucional, sin embargo, no cuenta con la ruta o mapa de flujo de la ruta de violencia por parte de la SDMujer, la cual no ha sido entregada.*

*SDMujer: No cuentan por escrito con la ruta. “*

*“Talento humano: formación y supervisión ¿El personal recibe capacitaciones periódicas en enfoque de género y derechos humanos, RUAy y Protocolo MSPS? (fechas, coberturas, evidencias).*

*RTA: por parte de la SDMujer NO se ha recibido capacitaciones.*

*El Hospital no ha recibido solicitud formal para que se realicen capacitaciones al personal del hospital. Se debe capacitar al personal de urgencias, hospitalización y personal salud.”*

No obstante, en las visitas realizadas se observó que el personal médico, de enfermería, trabajo social y psicología manifestó no conocer con claridad los procedimientos de la ruta, por ausencia de capacitación o recapacitación.

El desconocimiento del personal y la falta de capacitación sobre la RUAy en la omisión de procesos se entiende como vulneración a la Capacitación como derecho. Establecido en el artículo 53 de la Constitución política *“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 217 de 334

*aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (Subrayado fuera del texto)"*

(...)

Dentro de la Ley 1257 de 2008 al no garantizar la formación adecuada al personal de salud; especialmente vulnera: el artículo 1. *"Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización."*

Así como el artículo 6. *"Principios. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios: 4. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización."*

Seguidamente el artículo 8 de la Ley 1257 de 2008 consagra los derechos de las víctimas de violencia, a recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad, a recibir asistencia médica, entre otros.

Inicialmente se ve que el incumpliendo de la Ley radica en el numeral 4 del artículo 6 el que establece que uno de los puntos de la atención de las mujeres víctimas de violencia comprenderá la información, el cual es contradictorio al acta 27 nombrada anteriormente donde se menciona que el personal médico y de salud no cuenta con un mapa de flujo del proceso RUA, con sus debidas capacitaciones; por lo que resulta contradictorio brindar información a las víctimas si los funcionarios que tienen el contacto inicial con la víctima no tienen claro el proceso. En concordancia a lo anterior se puede evidenciar el cumplimiento del artículo 1 de la Ley el cual señala la búsqueda de garantías para un ambiente libre de violencia para las mujeres, puntualmente, se incumple el apartado que indica "*el acceso a los procedimientos administrativos*"

Por otra parte, se evidencia la omisión del artículo 3 del Acuerdo 490 de 2012 Concejo de Bogotá, D.C. por el cual se creó el sector administrativo de las mujeres

integrado por la Secretaría Distrital de la Mujer. (SDM) “*Misión del Sector Administrativo Mujeres. El Sector Administrativo Mujeres tiene la misión de ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, coordinar sus acciones en forma intersectorial y transversal con los demás sectores y entidades del Distrito; velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital. Promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales, en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector, desde las diversidades que las constituye y promover su autonomía en la cualificación del ejercicio de la ciudadanía.*”

Se puede evidenciar el incumplimiento de la SDMujer, al no coordinar sus acciones en forma intersectorial y transversal con los demás sectores y entidades del Distrito cuando omiten actividades de estructuración y tipificación de los procesos, además de la capacitación o recapacitación en programas liderados por la SDMujer.

De igual forma se evidencia la omisión del párrafo del artículo 3 del Acuerdo 676 de 2017 el que asevera: “*Educación para la Prevención. La educación será considerada una herramienta para la prevención de la violencia basada en género y la materialización del feminicidio. En este sentido, todas las entidades distritales incorporarán en sus procesos formativos la perspectiva de género y desarrollarán estrategias tendientes a prevenir toda forma de violencia contra las mujeres, en su párrafo reza “Corresponde a la Administración distrital brindar capacitación específica en prevención de Violencia de Género y feminicidio a los funcionarios del orden distrital.”*

Como se evidencia, no se está realizando el cumplimiento del párrafo en la capacitación a funcionarios del orden distrital en materia de capacitación.

Finalmente, la falta de conocimiento y capacitación del personal implica que no es cumple los propósitos de la estrategia de la Guía de Trabajo de la Estrategia en Hospitales dentro del punto 6,1 las que indican:

- Fortalecer esquemas de articulación interinstitucional para el seguimiento a la atención integral y el restablecimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencias, de conformidad con lo establecido en los estándares nacionales y distritales vigentes.

- Identificar oportunidades de mejora en los procedimientos relacionados con la denuncia, inicio de acto surgentes, judicialización, otorgamiento de medidas de protección o trámite de incidentes de incumplimiento, entre otros.
- Cualificar las capacidades técnicas y operativas del sector salud para el efectivo cumplimiento de sus obligaciones en materia de atención integral a las violencias contra las mujeres.

La SDMujer no ha establecido por escrito la ruta o mapa de flujo para su socialización formal y ejecución. Por otro lado, el hospital de Engativá no ha recibido solicitud formal para que se realicen capacitaciones al personal. Lo anterior refleja una falta de coordinación efectiva entre las entidades para la capacitación y estructuración formal de la ruta, generando que los procesos de coordinación se den usualmente de manera informal sin generar la trazabilidad correspondiente.

El desconocimiento, la ausencia de capacitación (también recapacitación) y la falta de estructuración formal del flujo de proceso de la ruta del personal sobre la ruta hace que la atención no tenga el dinamismo que amerita la situación (mujer que ha sufrido violencia basada en género) lo que impide que las mujeres tengan una atención eficiente y oportuna en el ámbito de hospitales (siendo este uno de las primeras actividades de la cadena de atención), traduciéndose en una posible falta de claridad de activación de la ruta. Es importante mencionar que los procesos de capacitación y la formalización del flujograma dictaminan alcances y responsabilidades que corresponden tanto a entidades como funcionarios. La omisión de estos puntos reduce la capacidad del Distrito en términos de atención y respuesta oportunidad frente a los casos de violencia basada en género.

Respuesta sujeto de control a la observación:

*“Al respecto, señalamos que no es cierto que exista desconocimiento por parte del personal de salud sobre la RUAyV y menos que el mismo esté asociado a la falta de capacitaciones, pues la estrategia tiene como fin, entre otros el de brindar asistencia técnico legal permanente al personal de salud, con el propósito de cualificar y fortalecer su capacidad para la atención y abordaje integral de las violencias contra las mujeres, y contribuir a la mejora*

*de los mecanismos de coordinación y derivación de los casos y a la optimización del proceso de activación de las rutas de acceso a la justicia y protección a mujeres víctimas de violencia<sup>6</sup>.*

*Así, informamos que entre julio de 2024 y octubre de 2025 las profesionales de la Estrategia en Hospitales han realizado 378 capacitaciones formales al personal de las diferentes IPS priorizadas sobre diferentes temas como (anexo 15):*

- i) la socialización de la Estrategia en Hospitales;*
- ii) los tipos de violencia y su marco legal;*
- iii) la denuncia ante Fiscalía General de la Nación;*
- iv) la cadena de custodia;*
- v) el Protocolo de Atención a Mujeres Víctimas de violencia Sexual;*
- vi) la activación de los actos urgentes;*
- vii) el programa de Casas Refugio;*
- viii) la interrupción voluntaria del embarazo – IVE; y*
- ix) las medidas de protección ante Comisaría de Familia, entre otros”.*

Análisis de la respuesta sujeto de vigilancia y control fiscal:

Este ente de control, desestima la respuesta emitida por parte de la SDMujer, que intenta refutar el desconocimiento de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias (RUAV) por parte del personal de salud, argumentando la realización de 378 capacitaciones entre julio de 2024 y octubre de 2025. Esta justificación esta en contra de lo evidenciado en las visitas administrativas, registradas en las siguientes actas:

- Acta de visita administrativa N. 27 Hospital Santa Clara del 30 de septiembre de 2025
- Acta de visita administrativa Hospital de Engativá N. 25 del 29 de septiembre de 2025
- Acta de visita administrativa Hospital de Suba N. 20 del 25 de septiembre

---

<sup>6</sup> Página 11 y 12, Guía de trabajo de la Estrategia Intersectorial para la Prevención y Atención de Víctimas de Violencia de Género con Énfasis en Violencia Sexual y Feminicidio (Estrategia en Hospitales). Secretaría Distrital de la Mujer.

de 2025

- Acta de visita administrativa Hospital de Messien N. 17 del 22 de septiembre de 2025
- Acta de visita administrativa Hospital de Bosa N. 14 del 18 de septiembre de 2025

- Por ejemplo, la visita administrativa realizada al hospital de Engativá donde el personal médico manifestó, al equipo interdisciplinario de este ente de control, explícitamente no conocer o tener claridad del proceso ni la ruta de atención. Lo anterior se puede evidenciar en el Acta de Visita Administrativa 25 del 29 de septiembre de 2025, la cual lo siguiente:

*"En la ciudad de Bogotá D.C. a los veintinueve (29) días del mes de septiembre de 2025, siendo las 10:45 am., presentes en el Hospital de Engativá, comparece por una parte CAROLINA VASQUEZ MORENO –Profesional universitario 2- 1903, ANDREA CATALINA ABRIL GUZMÁN, contratista de apoyo, en calidad de delegados de la Contraloría de Bogotá D.C., por otra la Secretaría Distrital de la Mujer, LAURA DANIELA TORRES MELGAREJO –ABOGADA, y por parte de la Subred Norte CLAUDIA PATRICIA AMAYA, líder de Engativá, directora de urgencias de la subred norte, ELIANA SOTELO, y LILIANA LOZANO, referente de trabajo social, quienes atenderán la visita y el requerimiento de los funcionarios de la Contraloría de Bogotá."*

*"¿Tienen ruta escrita (mapa de flujo) con roles y tiempos para activar desde SDMujer ¿Está socializada al personal nuevo?*

*RTA; Hospital: cuenta con mapa de flujo institucional, sin embargo, no cuenta con la ruta o mapa de flujo de la ruta de violencia por parte de la SDMujer, la cual no ha sido entregada.*

*SDMujer: No cuentan por escrito con la ruta."*

La cantidad de capacitaciones constituye una evidencia irrefutable que, a pesar de tener una voluminosa cifra de sesiones de formación, las capacitaciones que se han convertido en “simples sensibilizaciones” no están logrando su objetivo fundamental y a la par no garantiza la comprensión e implementación de la RUAV. El problema no

radica en la cantidad de sesiones realizadas sino en la ineficiencia, metodología y alcance, la cual impide garantizar la eficiencia efectiva de la transferencia de conocimiento a cada punto de atención.

Las capacitaciones carecen de sentido por sí mismas si no vienen con apoyos de cualquier índole, tal como se indica a continuación:

*“¿La Sdmujer, ha compartido material físico o capacitación del protocolo de la revictimización?*

*Rta. Sdmujer. No se ha compartido material físico, pero enfatizan sobre la no revictimización, dentro de las sensibilizaciones realizadas al personal salud.”*

*¿Se entrega material visible (afiches, folletería, teléfonos) y se explica cómo activar apoyos (SDMujer, Casas de Igualdad, 123/Policía, Fiscalía/Comisaría)?*

*Rta. HOSPITAL: NO se cuenta con publicidad. El hospital hace contacto con la SDMujer, cuando se requiere.*

*No se ha hecho solicitud formal a la SDMujer solicitando publicidad.”*

*Y sobre el desconocimiento de la ruta RUAV.*

*“¿El personal recibe capacitaciones periódicas en enfoque de género y derechos humanos, RUAV y Protocolo MSPS? (fechas, coberturas, evidencias).*

*RTA: por parte de la SDMujer NO se ha recibido capacitaciones.*

*El Hospital no ha recibido solicitud formal para que se realicen capacitaciones al personal del hospital. Se debe capacitar al personal de urgencias, hospitalización y personal salud.*

*Sdmujer. Se han realizado sensibilizaciones al personal salud en cumplimiento de las obligaciones contractuales. Se enviará soporte de las sensibilizaciones realizadas el mes pasado.*

*Adicionalmente, se ha tenido participación en espacio de toda la subred que se realiza en el Fray Bartolomé.*

*Se informará al apoyo a la coordinación para que, en apoyo con la Directora de Urgencias, se puedan acordar espacios de capacitación para personal salud.”*

Este desconocimiento se traduce de forma directa en una falta de gestión administrativa, ausencia de dinamismo y atención ineficiente e inoportuna para las mujeres víctima de violencia, en violación misma de los derechos que la entidad pretende defender. En ese sentido, se mantiene la observación de carácter

administrativa debido a que la respuesta entregada por SDM argumenta desde otras aristas un problema administrativo y de gestión palpable que requiere de una reingeniería de su modelo centrado y enfocado en priorizar la recepción, atención y reparación de la víctima.

Por lo que no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo, el cual deberá 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.13. con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$82.479.856 m/cte. y presunta incidencia disciplinaria por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector lo que conllevó al pago de mayores valores para bienes de iguales características en el Contrato 1021 de 2024.**

Se evidenció que para la vigencia 2024 la SDMujer adelantó tres procesos contractuales con el fin de garantizar la prestación del servicio de Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral. Durante la revisión de los expedientes contractuales se verificó que, para cada uno de los procesos, la entidad elaboró de manera independiente los estudios de mercado, los cuales se basaron en cotizaciones solicitadas a diferentes proveedores. Dichos estudios sirvieron como soporte para establecer los valores de referencia contenidos en los anexos de oferta económica, documentos que fijaron el valor tope por cada elemento o servicio que conforma la estructura de costos del contrato.

Se constató que, a pesar de tratarse de contratos de la misma vigencia fiscal, el mismo tipo de servicio y condiciones técnicas equivalentes (modo, lugar y tiempo), y en este caso el mismo operador (Orientar para Crecer), los valores determinados por la entidad para un mismo elemento presentan diferencias significativas de precio entre una modalidad y otra. Por ejemplo, ítems con las mismas características en su

descripción, presentación y unidad de medida fueron asignados con valores unitarios de hasta el 100% superiores en la modalidad Rural (Contrato 1021 de 2024) respecto a la modalidad Integral (Contrato 1034 de 2024), sin que se evidencie soporte técnico que justifique tales variaciones, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No. 29 Valor en el ítem de recogedor en Oferta económica del contrato 1021-2024 Casa de refugio modalidad Rural



ASEO INSTITUCIONAL						
NECESIDAD	ESPECIFICACIONES	CANTIDAD	COSTO UNITARIO MÁXIMO	COSTO UNITARIO OFERTADO	COSTO UNITARIO REDONDEADO	TOTAL
<b>Dotación de elementos de aseo institucional</b>						
RECOGEDOR	-Elaborado en plástico -Con banda de goma y dientes barre escobas -Mango con longitud mínima de 70 cm	2	\$ 19.198,00	\$ 19.198,00	\$ 19.198,00	\$ 38.396,00

Fuente:<https://community.SECOP.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeID=CO1.NTC.6082887&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

*“Descripción de la imagen: Corresponde a ejemplo de valor establecido para el ítem de recogedor en la oferta económica de contrato 1021 de 2024 Casa de Refugio modalidad Rural”.*

Imagen No. 30 Valor en el ítem de recogedor en Oferta económica del contrato 1034-2024 Casa de refugio modalidad Integral.



ASEO INSTITUCIONAL						
NECESIDAD	ESPECIFICACIONES	CANTIDAD	COSTO UNITARIO MÁXIMO	COSTO UNITARIO OFERTADO	COSTO UNITARIO REDONDEADO	TOTAL
<b>Dotación de elementos de aseo institucional</b>						
RECOGEDOR	-Elaborado en plástico -Con banda de goma y dientes barre escobas -Mango con longitud mínima de 70 cm	2	\$ 8.330,00	\$ 8.330,00	\$ 8.330,00	\$ 16.660,00

Fuente:<https://community.SECOP.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6213215&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

*“Descripción de la imagen: Corresponde a ejemplo de valor establecido para el ítem de recogedor en la oferta económica de contrato 1034 de 2024 Casa de Refugio modalidad Integral”.*

Como se evidencia en el ejemplo de las imágenes anteriores, para el ítem de recogedor, el cual cuenta con las mismas características “*Elaborado en plástico, Con banda de goma y dientas barre escobas, Mango con longitud mínima de 70 cm*” se estableció un valor unitario de \$8.330 en la oferta económica del contrato 1034 de 2024 modalidad integral y un valor de \$ 19.198 en la oferta del contrato 1021 de 2024 modalidad rural, es decir una diferencia del 130% en el valor de una modalidad a otra.

Este ejemplo mencionado se repite en más de 192 ítems de la oferta económica del contrato 1021 de 2024 comparado con el contrato 1034 de 2024 los cuales fueron suscritos en la misma vigencia, y con el mismo operador “Orientar para Crecer”, estas diferencias originadas en deficiencias en la planeación y los estudios del sector presuntamente se convierten en un detrimento patrimonial en la medida en que generaron pagos por valores superiores a los necesarios y establecidos por el mercado según estudio de la SDMujer, para la adquisición de elementos de iguales características.

Esta situación contraviene los principios de eficiencia, economía y planeación establecidos en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000, en la medida en que la entidad no garantizó una gestión fiscal orientada al uso racional y eficiente de los recursos públicos.

La elaboración de estudios de mercado sin criterios uniformes y sin análisis comparativo entre procesos de la misma naturaleza generó precios de referencia disímiles, induciendo a que los oferentes presentaran propuestas económicas ajustadas a topes más altos, lo que se traduce en pagos por valores mayores a los necesarios para la obtención de un mismo bien o servicio.

En consecuencia, la actuación descrita constituye una gestión fiscal antieconómica, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 del 2000, al comprometer recursos públicos en condiciones desfavorables para el Estado y generar un riesgo cierto de detrimento patrimonial, toda vez que se destinaron mayores recursos sin justificación técnica válida que sustente las diferencias en los valores asignados para bienes de iguales características.

Esta situación refleja un manejo inadecuado de los recursos públicos, en tanto las decisiones adoptadas por la entidad en la fase de planeación y determinación de precios generaron una aplicación ineficiente de los recursos públicos, al resultar los bienes y servicios contratados más costosos de lo necesario para satisfacer la misma necesidad. Tal proceder constituye una administración ineficiente y antieconómica del dinero público, que afecta directamente el patrimonio del Estado, al no garantizar la obtención del mayor beneficio posible con el menor gasto de recursos.

En este sentido, la falta de una planeación adecuada en la elaboración de los estudios de mercado y la ausencia de un análisis comparativo que permitiera establecer precios uniformes y técnicamente justificados condujo a un uso ineficiente de los recursos públicos, configurando una situación de gestión fiscal antieconómica, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, toda vez que por una mala planeación se propició la pérdida de recursos del Estado.

Si bien los contratos analizados cumplieron con el objeto y los fines para los cuales fueron celebrados la prestación del servicio de atención y protección en las Casas Refugio, ello no excluye la existencia de un posible daño patrimonial, dado que la gestión fiscal no se evalúa únicamente por el cumplimiento del objeto, sino también por la forma en que se administran los recursos públicos.

La diferencia significativa en los valores pagados por un mismo elemento en contratos de la misma vigencia, con condiciones equivalentes, evidencia una gestión antieconómica que contraviene los principios de eficiencia y economía previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000, generando un detrimento al patrimonio del Estado en la medida en que se destinaron recursos superiores a los necesarios para obtener un mismo bien o servicio.

La situación descrita tiene origen en deficiencias en la planeación y en la gestión fiscal por parte de la entidad, las cuales se materializaron en la elaboración de estudios de mercado independientes y no comparables entre sí, sin aplicar criterios técnicos uniformes que permitieran garantizar la coherencia de los precios de referencia para bienes y servicios idénticos.

La falta de una metodología estandarizada y la ausencia de un control que verificara la razonabilidad de los valores obtenidos en cada proceso con respecto a los demás contratos de la misma naturaleza, generaron diferencias injustificadas en los precios unitarios incluidos en los anexos de oferta económica.

Esta omisión evidencia falta del deber de cuidado que deben observar los servidores públicos y los particulares que ejercen gestión fiscal al administrar recursos del Estado. El deber de planeación no solo implica estructurar técnicamente los procesos de contratación, sino también garantizar que los precios de referencia reflejen condiciones reales de mercado y sean coherentes entre procesos de la misma vigencia y objeto.

La deficiencia en la planeación y el manejo inadecuado de la información del mercado derivaron en la aprobación de anexos de oferta con valores dispares, lo que a su vez indujo a los oferentes a presentar propuestas ajustadas a topes más altos y permitió que la entidad efectuara pagos superiores a los razonables para bienes y servicios equivalentes.

Es decir, el daño patrimonial surge como consecuencia directa de la gestión fiscal antieconómica ejercida durante la etapa precontractual y contractual.

En consecuencia, la causa fundamental de la situación observada radica en la mala planeación, la ausencia de análisis comparativo entre procesos, la falta de revisión técnica integral de los estudios del sector y la aprobación de topes de precios sin la debida verificación de razonabilidad económica, configurando una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que dio lugar al detrimento del erario.

modalidades Rural e Integral para la vigencia 2024, se determinó un presunto daño patrimonial al Estado derivado de las diferencias injustificadas en los valores asignados y pagados por bienes y servicios de iguales características, adquiridos bajo condiciones equivalentes de modo, tiempo y lugar.

El análisis efectuado permitió cuantificar un detrimento patrimonial total de \$82.479.856 correspondiente a la suma de las diferencias identificadas entre los valores pagados por ítems idénticos en los contratos No. 1021 y 1034 del 2024.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, este daño se configura como una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo o disminución de los recursos del Estado, ocasionada por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e inadecuada, que destinó mayores recursos de los necesarios para la adquisición de los mismos bienes y servicios.

El efecto de esta actuación se materializa en una pérdida cierta y cuantificable de recursos públicos, en la medida en que los precios disímiles aprobados por la entidad y posteriormente pagados generaron un impacto negativo sobre el patrimonio estatal, contrariando los principios de economía y eficiencia que rigen la gestión fiscal según los artículos 2 y 3 de la citada Ley.

#### Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta suministrada por la SDMujer en la cual señala entre otros que “*cada uno de los estudios de mercado se elaboró de manera independiente (...) y no existe obligación legal de homogeneizar precios entre contratos distintos*”. Si bien la autonomía de los estudios de mercado es cierta, este argumento no resulta suficiente para desvirtuar el hallazgo, pues la observación no reprocha la existencia de estudios independientes, sino la ausencia de una verificación técnica que garantizara la coherencia, razonabilidad y consistencia de los precios fijados por la propia entidad para bienes de idénticas especificaciones, adquiridos en la misma vigencia, por el mismo operador (en algunos casos) y bajo condiciones equivalentes de modo, tiempo y lugar. La autonomía en la planeación no exime del deber de garantizar que los valores

establecidos respondan a precios reales y no generen pagos superiores a los necesarios, tal como lo exigen los principios de eficiencia y economía.

La entidad también sostiene que “*cada rubro tiene un propósito operativo propio*” y que los valores máximos no se definieron por la unidad física del bien sino por su uso o naturaleza dentro del contrato. Este argumento tampoco desvirtúa la observación, pues la SDMujer no evidencia cómo la función del bien, por ejemplo, un recogedor con las mismas características técnicas, puede justificar un incremento del 130% en su valor unitario entre un contrato y otro. La respuesta no especifica qué componente operativo elevaría el costo de un mismo objeto desde \$8.330 hasta \$19.198, ni aporta estudios, tablas comparativas, registros de mercado o análisis logísticos que lo sustenten. En consecuencia, se trata de una afirmación genérica sin soporte técnico que no rompe el nexo causal identificado en el hallazgo.

Igualmente, la entidad afirma que “*los productos no son técnicamente idénticos*” y que “*en la mayoría de los casos se observan diferencias específicas*” en presentación o empaque. No obstante, la SDMujer no controvierte el ejemplo concreto aportado por el ente auditor, ni demuestra que el recogedor analizado tenga alguna variación en características, presentación, marca, unidad de medida o especificaciones técnicas que justifique su diferencia de valor. El hallazgo se fundamenta precisamente en ítems cuya descripción y nombre es idéntica, lo cual la entidad no refuta de manera puntual. La ausencia de un análisis ítem por ítem deja intacto el núcleo de la observación.

Por otra parte, aunque la SDMujer afirma que “*los estudios de mercado se ajustaron a las metodologías de Colombia Compra Eficiente*” y efectivamente cuenta con una matriz de análisis de cotizaciones, ello no desvirtúa el hallazgo, pues la existencia del documento no suple el deber de garantizar coherencia y razonabilidad entre procesos de la misma vigencia. La autonomía metodológica en la elaboración de estudios de mercado no exonera a la entidad del deber de planeación ni de asegurar que los valores resultantes sean consistentes cuando se trata de contratos que comparten la misma naturaleza del servicio, el mismo operador (en algunos casos), los mismos ítems y condiciones equivalentes de ejecución. En este caso, aun existiendo una matriz, la entidad no demuestra por qué bienes idénticos presentan variaciones

abruptas de precio entre un proceso y otro, ni explica técnicamente cómo un mismo operador justificaría diferencias superiores al 100% en la misma vigencia. La cita general a la Guía GEES no habilita la fijación de precios incongruentes entre estudios de mercado propios, ni permite desconocer la obligación de verificar la razonabilidad interna de los valores referidos, especialmente cuando esas inconsistencias generan pagos superiores a los necesarios y afectan los principios de economía y eficiencia.

Si bien la entidad afirma que “*resulta técnica y metodológicamente impropio unificar los estudios de mercado o equiparar los resultados de análisis correspondientes a modelos diferentes*” debido a supuestas variaciones logísticas, operativas o de economías de escala, tal planteamiento no es aplicable al caso concreto. La observación no pretende unificar estudios de mercado ni desconocer variables entre modalidades, sino establecer la ausencia de una explicación técnica que justifique diferencias abruptas en el precio de bienes idénticos, con iguales especificaciones y unidad de medida, adquiridos en la misma vigencia. La SDMujer no demuestra cómo factores como transporte, ubicación geográfica, cargas impositivas o disponibilidad de proveedores podrían duplicar o incluso incrementar en más del 100% el valor unitario de elementos estandarizados como el recogedor. La entidad se limita a identificar posibles variables, pero no presenta evidencia concreta que relacione dichas variables con los ítems observados ni que cuantifique su incidencia en el precio final. Por ello, se mantiene la inconsistencia entre estudios propios de la entidad, lo cual constituye una falla de planeación y no un asunto de autonomía metodológica.

Asimismo, la afirmación según la cual “*imponer una unificación de valores bajo la sola premisa de similitud descriptiva de algunos elementos implicaría intervenir de manera indebida en la dinámica natural del mercado*” tampoco desvirtúa la observación, pues no se está proponiendo una homogenización matemática de los precios ni la imposición de un valor único entre modalidades, sino la verificación de la razonabilidad de los valores aprobados por la entidad cuando existen bienes efectivamente idénticos, adquiridos al mismo operador en períodos prácticamente simultáneos y bajo condiciones equivalentes de suministro. Las diferencias identificadas no corresponden a variaciones naturales del mercado sino a inconsistencias entre los propios estudios de la SDMujer,

que no se explican ni se soportan en elementos técnicos verificables. La pluralidad de oferentes y la libre formación de precios; argumentos invocados por la entidad, donde autorizan la fijación de topes sin un análisis comparativo mínimo que garantice coherencia interna entre procesos y evite una gestión antieconómica de los recursos públicos. Por tanto, el razonamiento de la entidad no desvirtúa el hallazgo, sino que confirma la ausencia de controles que aseguren la razonabilidad de los precios fijados, lo que derivó en pagos superiores a los necesarios y configura un riesgo cierto de detrimento patrimonial.

La SDMujer también afirma que “*el daño fiscal no se configura mediante comparaciones entre contratos distintos*”. Sin embargo, este planteamiento desestima la naturaleza del hallazgo, que no se basa en comparar la eficiencia global de los contratos, sino en verificar que la entidad aprobó y pagó valores superiores para bienes de iguales características dentro de su propia estructura de costos, afectando la eficiencia en la gestión fiscal. La comparación entre bienes idénticos adquiridos por la misma entidad, en la misma vigencia y con el mismo operador, no solo es válida, sino necesaria para identificar deficiencias en la planeación y posibles afectaciones al patrimonio público. La jurisprudencia citada por la entidad indica que la comparación debe hacerse frente al mercado, y en este caso es la propia entidad quien generó dos referencias distintas de mercado para un mismo ítem, sin que existan soportes técnicos que expliquen dicha divergencia.

Tampoco resulta suficiente el argumento sobre la variación natural del mercado, según el cual entre mayo y junio de 2024 pudieron existir fluctuaciones asociadas al IPC o a la cadena logística. La entidad no demuestra que dichas variaciones hayan afectado específicamente los 192 ítems identificados en la observación, ni mucho menos que tales factores justifiquen incrementos superiores al 100% en bienes de bajo costo como artículos de aseo o papelería. Sin evidencia técnica o económica que lo respalte, esta afirmación no constituye un elemento válido para desvirtuar el detrimento señalado.

Finalmente, la SDMujer sostiene que “*no se configuró daño patrimonial porque no existen pagos indebidos y todo se ajustó a la oferta adjudicada*”. Este argumento desconoce

que, conforme a la Ley 610 de 2000, el daño fiscal también se configura cuando la gestión fiscal es antieconómica, es decir, cuando se destinan recursos superiores a los necesarios debido a fallas de planeación, aun cuando el bien haya sido efectivamente entregado. El cumplimiento del objeto contractual no excluye la existencia de un detrimiento patrimonial cuando la entidad paga valores que exceden los precios razonables del mercado, especialmente cuando dichas diferencias provienen de estudios de mercado deficientes o incoherentes entre procesos de la misma naturaleza.

En conclusión, la respuesta de la SDMujer no presenta elementos probatorios que permitan desvirtuar la observación fiscal. Los argumentos expuestos son mayoritariamente generales, carecen de soporte técnico específico y no logran justificar las diferencias de precios halladas ni demostrar que estas correspondan a condiciones reales del mercado. Por el contrario, la ausencia de análisis comparativo, la falta de evidencia detallada por ítem, y la inexistencia de documentación que respalte la razonabilidad económica de los valores pagados, ratifican la existencia de deficiencias en la planeación y la consecuente gestión fiscal antieconómica evidenciada por la auditoría.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$82.479.856 m/cte. y presunta incidencia disciplinaria por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector lo que conllevó al pago de mayores valores para bienes de iguales características en el Contrato 1021 de 2024.

**Hallazgo Administrativo No. 3.2.14. con presunta incidencia disciplinaria e incidencia Fiscal por valor \$ 26.864.465 por mayores valores pagados dentro de la ejecución del Contrato 1035 de 2024 bajo la estrategia de operación Casas Refugio en cabeza de la secretaria Distrital de la Mujer.**

## HECHOS RELEVANTES

La Secretaría Distrital de la Mujer suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 1035 de 2024 con el contratista CORPORACION SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE LOS GRUPOS ETNICOS Y CULTURALES –MULTIETNIAS identificada con NIT 830.018.406-7 , cuyo objeto consistía en “Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”.

Que, para la etapa precontractual, la SDMUJER elaboró y publicó en SECOP II, una oferta económica de todos los productos requeridos para poner en marcha la operación de dos Casas Refugio y de cada entregable, presentaba un tope del precio máximo unitario que estaba en disposición y capacidad de pagar.

Estando bajo la anualidad del año 2024, por otra parte la SDMUJER suscribe bajo la misma estrategia de Casas Refugio modelo Rural, el contrato 1021-2024, presentando oferta económica con los mismos ítems bajo las mismas características que los definen y describen de manera unitaria, contenidos en la oferta económica del Contrato 1035-2024, pero con una particularidad, los valores de ciertos productos correspondientes al contrato 1035, tienen un mayor valor que a prima facie y bajo un razonamiento cuantitativo, no debieron de variar de una forma bastante abrupta a comparación de los precios del contrato 1021, por lo que los topes que definió la SDMUJER de un contrato a otro, independiente de que no tengan el mismo contratista o los mismos proveedores externos, evidenciaron un alza de precios poco común y desproporcionada .

Por parte de los Auditores de la Contraloría de Bogotá en el marco y ejecución de la Auditoría de cumplimiento Cod 33 para la vigilancia y control de los contratos suscritos por la SDMUJER en los periodos 2021 - 2025, se realizó la respectiva comparación entre las ofertas económicas de los contratos 1021 y 1035 del 2024 vs las matrices aportadas por la SDMUJER donde se relacionaron todos los pagos mes a mes por cantidad de productos entregables a demanda y por necesidad, teniendo como

resultado la diferencia derivada del alza de los valores de un contrato a otro, bajo las mismas condiciones de tiempo y modo.

Aquí los costos unitarios del Contrato 1035 de 2024 seguido de los valores resaltados en amarillo, siendo estos últimos, la diferencia derivada de los precios unitarios de contrato 1021 del 2024 como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No.39 Diferencias precios unitarios Contrato 1021 de 2024

ELEMENTOS	CONTRATO 1035-2024 INTEGRAL MULTIETNIAS	N/A
CONCEPTO	COSTO UNITARIO OFERTADO	DIFERENCIA
ASEO INSTITUCIONAL	N/A	N/A
Dotación de elementos de aseo institucional	N/A	N/A
BALDE DE LIMPIEZA CON ESCURRIDOR	<b>116.620,00</b>	54.178,00
ESCOBA	<b>10.353,00</b>	30,00
BOMBILLAS AHORRA DE LUZ	<b>30.940,00</b>	20.920,00
COGE OLLAS	<b>20.230,00</b>	588,00
SERVILLETAS PAQUETE DE 100	<b>6.300,00</b>	594,00
BOLSAS NEGRAS INDUSTRIALES PAQUETE X 6	<b>17.400,00</b>	9.632,00
BOLSAS ROJAS PAQUETE X 6	<b>16.065,00</b>	4.207,00
BOLSAS VERDES PAQUETE X 6	<b>13.600,00</b>	4.586,00
BOLSA BLANCA PAQUETE X 6	<b>13.900,00</b>	6.701,00
BOLSAS NEGRAS PAPELERA PAQUETE X 6	<b>11.200,00</b>	5.075,00
GUANTES DE MANIPULACION CAJA X 100 UND	<b>50.000,00</b>	15.555,00
GUANTES AMARILLOS	<b>10.800,00</b>	2.037,00
GUANTES NEGROS	<b>11.100,00</b>	2.796,00

ESPONJA/SABRA MULTIUSOS PAQUETE POR 3 UNIDADES	<b>10.500,00</b>	1.258,00
ESPONJILLAS ABRASIVA PAQUETE POR 6 UNIDADES	<b>8.300,00</b>	1.964,00
DESENGRASANTE	<b>65.700,00</b>	29.184,00
JABÓN ANTIBACTERIAL PARA LAVADO DE MANOS	<b>73.200,00</b>	21.372,00
GEL ANTIBACTERIAL	<b>77.500,00</b>	11.214,00
<b>ELEMENTOS DE DOTACIÓN</b>	<b>N/A</b>	N/A
<b>NECESIDAD</b>	<b>COSTO UNITARIO OFERTADO</b>	N/A
<b>Área de cocina</b>	<b>N/A</b>	N/A
VASO ENTRENADOR PARA LÍQUIDOS ANTIDERRAME BEBÉ	<b>7.600,00</b>	267,00
<b>Área de atención básica en salud</b>		N/A
BOTIQUÍN PRIMEROS AUXILIOS TIPO B	<b>40.100,00</b>	8.363,00
<b>ELEMENTO</b>	<b>COSTO UNITARIO OFERTADO</b>	N/A
ACONDICIONADOR	<b>13.090,00</b>	5.989,00
ACONDICIONADOR	<b>13.090,00</b>	5.989,00
<b>Elementos Entregables por Demanda</b>	<b>N/A</b>	
<b>ELEMENTO</b>	<b>N/A</b>	N/A
JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr	<b>5.000,00</b>	586,00
TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETES X 10 UNDS	<b>8.000,00</b>	2.030,00
TOALLAS HIGIÉNICAS - NOCTURNAS- PAQUETE X 10 UNDS	<b>9.800,00</b>	1.427,00
PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100 UNIDS	<b>11.400,00</b>	997,00
CREMA DEPILATORIA	<b>25.466,00</b>	1.967,00
PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 5	<b>61.500,00</b>	6.345,00

<b>VESTUARIO ESTIMADO MES</b>	N/A	N/A
<b>NECESIDAD</b>	N/A	N/A
CAMISA	<b>68.100,00</b>	200,00
PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS	<b>76.600,00</b>	21.000,00
SACO MATERNO	<b>130.900,00</b>	23.100,00
PANTALÓN DE SUDADERA	<b>86.700,00</b>	7.000,00
PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS	<b>80.100,00</b>	15.000,00
SACO	<b>97.000,00</b>	58.900,00
CHAQUETA DE SUDADERA	<b>94.800,00</b>	25.100,00
TENIS	<b>\$ 108.000,00</b>	9.200,00
CHANCLETAS	<b>\$ 53.500,00</b>	1.700,00
CAMISETA	<b>\$ 51.400,00</b>	300,00
PANTALÓN	<b>\$ 85.000,00</b>	7.500,00
TENIS	<b>\$ 111.400,00</b>	16.900,00
CHANCLETAS	<b>\$ 60.400,00</b>	13.500,00
<b>ELEMENTOS DE ATENCIÓN SALUD A DEMANDA</b>	N/A	N/A
<b>APROXIMADO MES</b>		
<b>NECESIDAD</b>	<b>COSTO UNITARIO</b> <b>OFERTADO</b>	N/A
POLAINAS DESECHABLES COLOR PAQUETE X 50 UN (PAR)	<b>80.800,00</b>	28.003,00
GEL ANTIBACTERIAL DE USO DIARIO TEXTURA SUAVE, DISEÑADO PARA CUIDAR, LIMPIAR Y DESINFECTAR LAS MANOS DE MANERA PROFUNDA	<b>33.500,00</b>	5.316,00
GUANTES DE LÁTEX PARA EXAMEN Caja por 100	<b>31.900,00</b>	20.477,00
JABÓN QUIRÚRGICO CLORHEXIDINA GLUCONATO 4%	<b>14.700,00</b>	3.062,00

<b>ELEMENTOS DE PAPELERIA PARA PEDAGÓGICA</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>
<b>ESTIMADO MES</b>		
<b>NECESIDAD</b>	<b>COSTO UNITARIO</b>	<b>N/A</b>
	<b>OFERTADO</b>	
CARTULINA POR OCTAVOS	<b>9.000,00</b>	780,00
PAPEL CARTULINA PAQUETES POR OCTAVOS	<b>3.800,00</b>	83,00
PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -DOBLE HOJA X 24 ROLLOS x 36 METROS	<b>54.000,00</b>	23.973,00
PAPEL KRAFT PAQUETE X 12 UNIDADES	<b>9.400,00</b>	1.643,00
PEGANTE ESCOLAR LIQUIDO BLANCO	<b>14.994,00</b>	1.915,00
CAJA DE PLASTILINA EN BARRA	<b>8.800,00</b>	3.409,00
TRANSPORTADOR 360 °	<b>5.800,00</b>	1.734,00
FORMATO HOJA DE VIDA MINERVA	<b>2.500,00</b>	1.163,00
CARPETA PARA HOJA DE VIDA	<b>4.046,00</b>	1.494,00
TAJALÁPIZ CAJA X 12 unidades	<b>12.000,00</b>	2.780,00
VINILOS COLORES VARIADOS	<b>7.140,00</b>	530,00
ARCILLA	<b>23.800,00</b>	8.894,00
CONSUMIBLES MULTIFUNCIONAL	<b>289.170,00</b>	96.500,00
TELAR PARA TEJIDO A MANO	<b>83.300,00</b>	58.300,00
	<b>95.200,00</b>	6.459,00
LANA PARA TEJIDO A MANO	<b>178.500,00</b>	153.335,00
<b>Elementos, para promover espacios de recreación e integración</b>		<b>N/A</b>
ELEMENTOS QUE PROMUEVAN ESPACIOS DE RECREACIÓN E INTEGRACIÓN	<b>48.800,00</b>	27.917,00

ARMATODO DE 100 PIEZAS	<b>112.000,00</b>	45.529,00
JUEGOS DE MESA	<b>85.100,00</b>	22.700,00
CUENTOS INFANTILES NO SEXISTAS PARA NIÑAS Y NIÑOS Y EN CONTEXTOS RURALES	<b>46.300,00</b>	7.942,00

Fuente: Información del cuadro extraída de las matrices financieras del Contrato 1035 del 2024 y 1021 del 2024, información SECOP II.

*“Descripción: Matriz elaborada por el Grupo Auditor Contraloría de Bogotá -Dirección de Equidad y Género”.*

1. Por cada ítem del cuadro que precede, se digitó el número de elementos comprados mes a mes desde agosto del año 2024 al mes de mayo del año 2025 por Casa, periodo correspondiente al ejecutado en el contrato 1035 del 2024, obteniendo así la diferencia total pagada en mayores valores, donde se seleccionaron ítems con las diferencias más altas y con el número de entregables mayoritario quedando así:

CASA MIRABAL: \$ 9.334.855

CASA AMELIA: \$ 17.529.610

TOTAL, POSIBLE DETRIMENTO: \$ 26.864.465

Esta situación presentada contraviene , los principios de economía y eficiencia, ejes orientadores del ejercicio de la Gestión Fiscal en materia de inversión y gasto público, toda actuación de la Administración que vaya dirigida a la persecución y alcance de los fines esenciales del Estado (Art.2 Constitucional), debe estar sujeta a la intachable, permanente e ineludible custodia y buen manejo del recurso público, incluso, cuando se acude a la Contratación Estatal como herramienta conducente para satisfacer las necesidades propias de los administrados en todo el territorio nacional.

Que los estudios del mercado sin criterios uniformes y sin análisis comparativo entre procesos de la misma naturaleza generó precios de referencia disímiles, induciendo a que los oferentes presentaran propuestas económicas ajustadas a topes más altos, lo que se traduce en pagos por valores mayores a los necesarios para la obtención de un mismo bien o servicio.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **239** de **334**

Que la Gestión fiscal se caracteriza por su base fundamental de custodia y administración de bienes y/o fondos públicos en sus distintas actividades y facetas dentro de la función administrativa, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 del 2000: “(...) *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (...)*”, al comprometer recursos públicos en condiciones desfavorables para el Estado y generar un riesgo cierto de detrimento patrimonial, toda vez que se destinaron mayores recursos sin justificación técnica válida que sustente las diferencias en los valores asignados para bienes de iguales características.

Esta situación refleja un manejo inadecuado de los recursos públicos, en tanto las decisiones adoptadas por la entidad en la fase de planeación y determinación de precios generaron una aplicación ineficiente de los recursos públicos, al resultar los bienes y servicios contratados más costosos de lo necesario para satisfacer la misma necesidad. Tal proceder constituye una administración ineficiente y antieconómica del dinero público, que afecta directamente el patrimonio del Estado, al no garantizar la obtención del mayor beneficio posible con el menor gasto de recursos.

En este sentido, la falta de una planeación adecuada en la elaboración de los estudios de mercado frente al contrato 1020-2024 y la ausencia de un análisis comparativo que permitiera establecer precios uniformes y técnicamente justificados condujo a un uso ineficiente de los recursos públicos, configurando una situación de gestión fiscal antieconómica, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, toda vez que por una mala planeación se propició la pérdida de recursos del Estado. Los contratos analizados si bien cumplieron con el objeto y los fines para los cuales fueron celebrados —la prestación del servicio de atención y protección en las Casas Refugio—

, ello no excluye la existencia de un posible daño patrimonial, dado que la gestión fiscal no se evalúa únicamente por el cumplimiento del objeto, sino también por la forma en que se administran los recursos públicos.

La diferencia significativa en los valores pagados por un mismo elemento en contratos de la misma vigencia, con condiciones equivalentes, evidencia una gestión antieconómica que contraviene los principios de eficiencia y economía previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000, Y en inobservancia de lo previsto en el artículo 209 Constitucional; los literales a, b y f del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; artículos 3, 4, 23, 24, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, por lo que se presenta una observación administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la medida en que se destinaron recursos superiores a los necesarios para obtener un mismo bien o servicio.

En la planeación y en la gestión fiscal por parte de la entidad, las cuales se materializaron en la elaboración de estudios de mercado independiente y no comparable entre sí, sin aplicar criterios técnicos uniformes que permitieran garantizar la coherencia de los precios de referencia para bienes y servicios idénticos.

No se evidencia una metodología estandarizada y la ausencia de un control que verificara la razonabilidad de los valores obtenidos en cada proceso con respecto a los demás contratos de la misma naturaleza, generaron diferencias injustificadas. Falta del deber de cuidado que deben observar los servidores públicos y los particulares que ejercen gestión fiscal al administrar recursos del Estado.

El deber de planeación no solo implica estructurar técnicamente los procesos de contratación, sino también garantizar que los precios de referencia reflejen condiciones reales de mercado y sean coherentes entre procesos de la misma vigencia y objeto. La deficiencia en la planeación y el manejo inadecuado de la información del mercado derivaron en la aprobación de anexos de oferta con valores dispares, lo que a su vez indujo a los oferentes a presentar propuestas ajustadas a topes más altos y permitió que la entidad efectuara pagos superiores a los razonables para bienes y servicios equivalentes.

Es decir, el daño patrimonial surge como consecuencia directa de la gestión fiscal antieconómica ejercida durante la etapa precontractual y contractual.

En consecuencia, la causa fundamental de la situación observada radica en la mala planeación, la ausencia de análisis comparativo entre procesos, la falta de revisión técnica integral de los estudios del sector y la aprobación de topes de precios sin la debida verificación de razonabilidad económica, configurando una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que dio lugar al detrimento del erario

El pago de valores superiores a los que se generaron en contratos suscritos bajo las mismas condiciones de tiempo., modo y lugar, generan un perjuicio económico para el distrito, afectando los principios de eficiencia, economía y responsabilidad del gasto público (art. 209 de la Constitución y art. 25 de la Ley 80 de 1993).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, este año se configura como una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo o disminución de los recursos del Estado, ocasionada por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e inadecuada, que destinó mayores recursos de los necesarios para la adquisición de los mismos bienes y servicios.

El efecto de esta actuación se materializa en una pérdida cierta y cuantificable de recursos públicos, en la medida en que los precios disímiles aprobados por la entidad y posteriormente pagados generaron un impacto negativo sobre el patrimonio estatal, contrariando los principios de economía y eficiencia que rigen la gestión fiscal según los artículos 2 y 3 de la citada Ley.

#### Cuantificación del posible daño fiscal.

- Valor estimado del posible detrimento fiscal:

CASA MIRABAL: \$ 9.334.855

CASA AMELIA: \$ 17.529.610

TOTAL, DETRIMENTO: \$ 26.864.465

Respuesta sujeto de control a la observación:

En respuesta a la observación, el sujeto de control mediante oficio 1-2025-018015 del 26 de noviembre de 2015 presentó solicitud de desestimación, en los siguientes términos:

Frente al estudio del Mercado:

*"(...) Este estudio de mercado debe responder claramente cuáles son las dinámicas de precio y, de esta manera, establecer el presupuesto oficial del proceso de contratación. Para ello, se agotaron los siguientes pasos dentro del proceso SDMJER-SAMC-003-2024. 1. En cada caso se realizó la solicitud de cotización con No. SP-003-2024 cuyo objeto era "Solicitar información a Proveedores para Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las Casas Refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia." 2. Como resultado de la solicitud, la secretaría Distrital de la Mujer recibió dos (2) cotizaciones a través de la plataforma SECOP II, de los siguientes proveedores:*

**CORPORACION ORIENTANTAR PARA CRECER o CORPORACIÓN MULTIEtnias"**

Frente a las características de los productos mencionó:

*"De igual forma dentro del presente contrato en la etapa de análisis de mercado se verificó que, aunque algunos productos pudiesen presentar características técnicas similares, cada uno se ubicaba dentro de rubros distintos que responden a finalidades operativas diferentes dentro del objeto contractual. En consecuencia, los valores máximos unitarios no se determinaron únicamente por la unidad física del bien, sino por su uso específico, destino programático, periodicidad de entrega y naturaleza del rubro al que se asocia. De ahí que existan rubros orientados a kits completos predefinidos, entregas a demanda, elementos institucionales, insumos de atención o componentes transversales que requieren disponibilidad permanente. Cada rubro tiene un propósito operativo propio y, por tanto, los topes establecidos obedecen a esa función dentro del contrato y no solo al hecho de tratarse del mismo tipo de producto".*

Frente a la fluctuación de los precios y proveedores:

En este contexto, es importante que la lectura del ente de control contemple también la naturaleza y necesidades particulares del servicio de Casa Refugio, pues dada su especialidad esta estrategia de atención cuenta con un funcionamiento muy diferenciado respecto de otros contratos. Bajo ese entendido, en el Contrato No. 1035 de 2024 los valores máximos fueron definidos a partir de cotizaciones de mercado que permitieron obtener los valores unitarios de los componentes de cada rubro, sin que en ningún caso se reconocieran precios superiores a los ofertados por el contratista adjudicatario. Es decir, los pagos realizados —y los valores autorizados para ejecución— se mantuvieron estrictamente dentro de los límites del presupuesto oficial y de la oferta económica seleccionada, sin generar reconocimiento adicional ni sobrecostos.

*Dicha metodología se encuentra avalada por la “Guía de Elaboración de Estudios de Sector - GEES” (Guía de Estudios de Mercado)48 que en palabras de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– 49 contempla:*

*“...Revisión de precios por solicitud de cotizaciones: la Guía recomienda requerir a los potenciales proveedores de los bienes o servicios para que remitan la información necesaria para determinar, entre otros aspectos, el valor del servicio o del bien correspondiente. Para estos efectos, se sugiere incluir en la comunicación toda aquella información pertinente del contrato a ejecutar que permita a los potenciales proveedores estructurar una cotización integral y ajustada a las necesidades de la entidad” [Se destaca] Así mismo, se indica que, al recibir las cotizaciones, se verificó la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado, como ofertas especiales de almacenes de cadena, fenómenos de escasez o abundancia del producto, entre otros aspectos, motivo por el cual cada estudio varía en atención al momento en que se realice.”*

Análisis de la Respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Del análisis efectuado en el marco de la auditoría de cumplimiento código 33 y tras revisar la ejecución del contrato 1035 de 2024 correspondiente a la operación de las casas refugio, se estableció la existencia de pagos superiores a los necesarios por un valor total de \$26.864.465, derivados de diferencias injustificadas en los precios unitarios frente al contrato 1021 de la misma vigencia.

Este detrimento se evidenció mediante la comparación detallada de los ítems adquiridos entre agosto de 2024 y mayo de 2025, verificando incrementos notorios en bienes con igual descripción, condiciones de suministro y periodicidad, distribuido así: Casa Mirabal (\$9.334.855) y Casa Amelia (\$17.529.610).

La respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal no desvirtúa los elementos que soportan el hallazgo. Aunque la SDMUJER señala la autonomía de los estudios de mercado y la existencia de cotizaciones previas, omite justificar técnicamente las diferencias marcadas entre procesos que comparten objeto, características técnicas y condiciones de operación. Los argumentos expuestos se limitan a explicaciones generales sobre rubros, finalidades y dinámicas del mercado, sin demostrar con análisis comparativo, estudios específicos o soportes económicos que los incrementos en bienes estandarizados respondan a variaciones reales o a factores logísticos verificables.

Del mismo modo, la entidad no presenta evidencia que refute las coincidencias técnicas de los productos observados, ni sustenta por qué bajo un mismo esquema de operación y en una misma vigencia, fija precios significativamente superiores a los establecidos en su propio proceso anterior.

Esta falta de correlación entre estudios internos evidencia una deficiencia de planeación y de control en la determinación y validación de los valores contractuales, contraviniendo los principios de economía, responsabilidad y eficiencia que rigen la gestión fiscal.

Se advierte una relación directa entre la ausencia de verificaciones técnicas razonables en la etapa de planeación y supervisión; la aprobación y pago de valores injustificados respecto de bienes de iguales especificaciones y el daño patrimonial cuantificable causado a la administración distrital.

Al no aportar pruebas que sustenten la razonabilidad de los precios fijados, ni demostrar que las diferencias obedecen a condiciones objetivas del mercado, la entidad mantiene la responsabilidad fiscal derivada de la gestión antieconómica e ineficiente observada.

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, especialmente sus artículos 24, 25 y 26, los servidores públicos responsables de la gestión contractual deben actuar con diligencia, eficiencia, cuidado y responsabilidad, ejerciendo una planeación racional que garantice el uso económico de los recursos estatales. Esta obligación no se limita a adelantar estudios de mercado formales, sino que exige evaluar su razonabilidad, coherencia y trazabilidad.

La Corte Constitucional en la sentencia C-949 de 2001, ha reiterado que los principios de economía, transparencia y responsabilidad son vinculantes en todas las etapas contractuales y que su inobservancia compromete la responsabilidad del gestor fiscal. Esta línea jurisprudencial es plenamente aplicable al caso, pues el incremento injustificado en precios demuestra un incumplimiento del deber funcional de asegurar la adecuada planeación del gasto.

La Ley 489 de 1998 refuerza estas obligaciones al establecer que la función administrativa debe desarrollarse con sujeción a los principios de economía, eficiencia y responsabilidad. La sentencia C-103 de 2015 de la Corte Constitucional precisó que dichos principios constituyen parámetros de control de legalidad sobre las actuaciones administrativas, y que las entidades deben justificar técnica y económicamente sus

decisiones, especialmente cuando implican erogaciones públicas. En el caso concreto, la SDMUJER no acreditó razón técnica, logística o presupuestal que justifique el aumento abrupto de los valores entre contratos de naturaleza idéntica, celebrados casi de manera simultánea y con el mismo operador en varios ítems.

La responsabilidad fiscal regulada por la Ley 610 de 2000, se configura cuando concurren: una conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal, un daño patrimonial y un nexo causal. La sentencia C-840 de 2001 sostuvo que el daño fiscal debe ser “cierto, real y cuantificable”, criterio plenamente cumplido en este caso, dada la cuantificación precisa del mayor valor pagado y la demostración del vínculo directo entre la falta de planeación y el detrimento.

El Consejo de Estado, en la sentencia del 3 de octubre de 2013, Exp. 25000-23-24-000-2001-00215-01, reiteró que existe responsabilidad fiscal cuando el funcionario omite controles razonables que habrían evitado la salida indebida de recursos, incluso si la contratación se ejecutó materialmente, pues la eficiencia en el gasto es un deber funcional y no una simple expectativa. En el caso analizado, la omisión del control de razonabilidad de precios constituye una conducta asimétrica, al desconocer parámetros técnicos evidentes y permitir la aprobación de valores sobreestimados.

No es procedente la defensa de la SDMUJER según la cual, la comparación entre contratos sería improcedente para determinar detrimento fiscal. La jurisprudencia ha sido clara en que la comparación es válida cuando se trata de bienes idénticos adquiridos por la misma entidad y en la misma vigencia, pues ello permite verificar fallas de planeación y antieconomicidad. La Corte Constitucional en la sentencia C-263 de 2013 indicó que la gestión fiscal debe evaluarse con base en criterios de razonabilidad y proporcionalidad del gasto, lo que exige contrastar decisiones internas cuando existen señales objetivas de inconsistencias. Aquí no se está homologando estudios de mercado, sino verificando la coherencia mínima exigible en la administración de recursos públicos.

Tampoco resulta de recibo, la alegación según la cual fluctuaciones del mercado o variaciones propias de la cadena logística podrían justificar los incrementos detectados. La entidad no aportó un solo documento técnico que demuestre dichas variaciones, ni evidencia de que los ítems analizados estuvieran sujetos a fenómenos inflacionarios particulares.

La sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2010, Exp. 11001032600020070016800, sostuvo que las explicaciones genéricas sobre fluctuaciones del mercado, no eximen la responsabilidad fiscal cuando no están soportadas en estudios técnicos específicos, aplicables al bien evaluado. Este criterio se subsume plenamente al caso concreto: la SDMUJER no presentó estudios de soporte, ni cotizaciones comparativas, ni registros de variación de precios, limitándose a afirmaciones abstractas.

La existencia del objeto contractual tampoco elimina la responsabilidad, conforme lo reiteró la Corte Constitucional en la sentencia C-557 de 2001, al señalar que la responsabilidad fiscal no depende del cumplimiento material del contrato, sino de la correcta administración y protección del patrimonio público.

En consecuencia, los argumentos de defensa de la SDMUJER no logran desvirtuar las inconsistencias señaladas en el informe preliminar. La entidad no acreditó razones técnicas, contractuales, logísticas ni de mercado que justifiquen los sobrecostos evidenciados; no realizó un análisis comparativo que explicara las diferencias abruptas entre precios de bienes idénticos; no demostró la existencia de condiciones diferenciadas de entrega y no ejerció las obligaciones de planeación y control exigidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 489 de 1998 y la Ley 610 de 2000, así como las líneas jurisprudenciales citadas.

Atendiendo a lo expuesto, el equipo de auditoría no acepta los argumentos planteados por la entidad y configura el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$26.864.465, con presunta incidencia disciplinaria, por el pago de mayores valores en el contrato 1035 de 2024; el cual deberá 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.15. con presunta incidencia disciplinaria e incidencia Fiscal por valor de \$24.396.670 por mayores valores pagados en la compra de Kits de higiene - aseo personal y Kits de higiene - aseo por demanda, por parte del contratista FEZ Inversiones S.A.S en la Casa Refugio Intermedia bajo contrato 1020 del 2024.**

Se evidenció que para la vigencia 2024 la entidad adelantó tres procesos contractuales con el fin de garantizar la prestación del servicio de Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral.

Durante la revisión de los expedientes contractuales se verificó que, para cada uno de los procesos, la entidad elaboró de manera independiente los estudios de mercado, los cuales se basaron en cotizaciones solicitadas a diferentes proveedores. Dichos estudios sirvieron como soporte para establecer los valores de referencia contenidos en los anexos de oferta económica, documentos que fijaron el valor tope por cada elemento o servicio que conforma la estructura de costos del contrato.

Se constató que, a pesar de tratarse de contratos de la misma vigencia fiscal, el mismo tipo de servicio y condiciones técnicas equivalentes (modo, lugar y tiempo), y en algunos casos el mismo operador, los valores determinados por la entidad para un mismo elemento presentan diferencias significativas de precio entre una modalidad y otra. Por ejemplo, ítems con las mismas características en su descripción, presentación y unidad de medida; fueron asignados con valores unitarios con una diferencia sustancial en una modalidad respecto de otra, sin que se evidencie soporte técnico que justifique tales variaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior dentro del contrato 1020-2024 Casa Refugio Intermedia, se verificaron algunos de los ítems registrados en el anexo técnico para revisar que los elementos o productos de los kits de higiene y aseo tanto personal como por demanda entregados a las usuarias del servicio, cumplieran con el valor acordado en la oferta económica por parte del contratista FEZ INVERSIONES S.A.S.

Una vez revisada y analizada la información del expediente contractual electrónico en la plataforma SECOP II y en el drive compartido por la entidad, el equipo auditor identificó que durante el tiempo que se ejecutó el contrato de prestación de servicios No. 1020- 2024, se realizaron pagos que en comparación de otros contratos muestran un mayor valor pagado.

El contrato 1020 - 2024 con fecha de suscripción 30 de mayo de 2024 con el contratista FEZ INVERSIONES S.A.S tiene como objetivo: “*Evaluuar la eficiencia, eficacia, economía y oportunidad de los recursos ejecutados por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer a través de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio*”

Este contrato fue suscrito por un valor inicial de \$ 961.333.177 con fecha de acuerdo al acta de inicio el día 19/06/2024, contrato que fue extendido mediante 2 prorrogas y una adición, la primera prorroga realizada el 14/01/2025 con fecha de terminación a 22/02/2025 (hasta donde hubo el recurso disponible); el valor ejecutado a fecha de diciembre de 2024 fue de \$ 715.683.895 y el saldo del contrato a corte de diciembre del 2024 fue de: \$245.649.282, por lo que el segundo otrosí fue aprobado con segunda prórroga hasta el 21/06/2025 y una adición por valor de \$476.977.414 contrato por valor total de \$1.438.310.591 y una ejecución presupuestal del 99,19%.

En cuanto a la forma de pago en el contrato se estableció que cada uno de los ítems se desagregara por un rubro determinado en el anexo técnico, entregando los respectivos soportes que demuestren o sustenten los pagos por los conceptos definidos, por lo que en virtud del contrato se instaura que el contratista en el Ítem de Kits de Higiene y Aseo Personal y Kits de higiene y aseo personal a demanda establece que: “*Se reconoce el valor unitario conforme a los valores presentados en la oferta del proponente seleccionado y los soportes de entrega de acuerdo a lo establecido en Anexo*

*Técnico y la lista de chequeo. En ningún caso se reconocerán valores superiores a los establecidos en la oferta económica. Únicamente se reconocerá lo establecido en las tablas 7 y 8 el numeral 5.3 del Anexo técnico.*

*Es de anotar, que no se reconocerán las facturas y/o cuentas de cobro, u otros documentos equivalentes que presenten novedades, (tachones, enmendaduras, error en valores unitarios y totales, datos que no correspondan con la operación de la Casa refugio.) Se deberá verificar la información previa a la presentación de soportes para su aprobación y realizar los ajustes correspondientes.”*

Imagen No. 31 Tomada del Anexo Técnico



Ítem	Descripción	Unidad	Precio Unitario	Total
7	KITS DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	UNIDAD	\$3.351.189	\$3.351.189
8	KIT DE HIGIENE Y ASEO POR DEMANDA	UNIDAD	\$3.351.189	\$3.351.189

Fuente: Archivo compartido en Drive por la SDMujer.

*“Descripción: Se relacionan el ítem 7 kits de higiene y aseo personal e ítem 8 kit de higiene y aseo por demanda”.*

Teniendo en cuenta la oferta económica presentada por la SDMujer el equipo auditor realizo la revisión de los valores pagos que corresponden al ítem 7 y 8 de Higiene y aseo personal y a demanda, por un valor base que corresponde a \$3.351.189 aproximado según se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No.32 Matriz Valores tomada de Drive

Fuente: Pantallazos tomados del drive compartido por la SDMujer.

*“Descripción: correspondientes al ítem 7 kits de higiene y aseo personal e ítem 8 kits de higiene y aseo personal a demanda la cual describe los artículos en valor y cantidad de entrega por usuaria”.*

Una vez analizados los documentos el día 15/10/2025 se procedió a realizar una visita administrativa con el propósito de “*Evaluuar los contratos y sus derivados correspondientes a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025*” en la casa refugio modalidad intermedia, donde el equipo auditor evidencio que los kits de higiene y aseo se entregan a las usuarias por demanda, de acuerdo a la necesidad; en consecuencia a lo anterior el equipo auditor verifico cada uno de los 14 informes de pagos realizados al contratista Fez Inversiones S.A.S del contrato 1020-2024. Dichos informes fueron presentados

mes a mes junto con la factura de compra, que discrimina la cantidad de productos entregados y valor pagado de los mismos.

Es así que de acuerdo al contrato 1020-2024 para realizar los pagos correspondientes se debe efectuar la discriminación de los rubros de Kit de Higiene y aseo identificados en los ítems 7 y 8 del anexo técnico, que serán reportados en los informes mensuales junto con los valores pagos por un valor mensual a demanda por presupuesto de 2024 de \$3.351.189.

Imagen No. 33 Pantallazo tomada del contrato 1020-2024.

Kit de Higiene:	<p>Se reconoce el valor unitario conforme a los valores presentados en la oferta del proponente seleccionado y los soportes de entrega de acuerdo a lo establecido en Anexo Técnico y la lista de chequeo. En ningún caso se reconocerán valores superiores a los establecidos en la oferta económica. Únicamente se reconocerá lo establecido en las tablas 7 y 8 el numeral 5.3 del Anexo técnico.</p> <p>Es de anotar, que no se reconocerán las facturas y/o cuentas de cobro, u otros documentos equivalentes que presenten novedades, (tachones, enmendaduras, error en valores unitarios y totales, datos que no correspondan con la operación de la Casa refugio.) Se deberá verificar la información previa a la presentación de soportes para su aprobación y realizar los ajustes correspondientes.</p>
-----------------	--

Fuente: *Contrato firmado por la secretaria de la mujer y el proponente FEZ INVERSIONES S.A*

*“Descripción: Reconoce los valores ofertados por el proponente en el ítem kit de Higiene”.*

Una vez especificados los valores, términos y condiciones se proceden a realizar la verificación de los 14 informes compartidos por la SDMujer teniendo en cuenta los términos y acuerdos pactados por las dos partes, donde se cotejo el certificado de supervisión para trámite de pago, informe de supervisión mensual y el informe de acciones de supervisión para el seguimiento al cumplimiento del anexo técnico que muestra el valor aproximado, junto con el valor unitario y el valor pagado, por lo que a continuación se relacionan cada uno de los informes:

El informe No. 1 de acciones de supervisión para el seguimiento al cumplimiento del anexo técnico se evidencia el valor de la oferta y el total pago por valor total de

\$ 666.043, diferidos de la siguiente manera: Kit de higiene - aseo personal por valor de \$595.030 y Kit de higiene - aseo a demanda por valor de: \$71.013

Imagen No. 34 Pantallazos del informe ítem 7 y 8 de Kit de Higiene de aseo personal y a demanda y factura correspondiente.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.733	\$595.030	\$595.030	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	\$3.341.330	\$71.013	\$71.013	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a demanda requeridos para suprir las necesidades de las mujeres acogidas e integrantes de su sistema familiar.



Fuente: informe mensual presentado por el contratista FEZ Inversiones S.A. con fecha 7/27, e imagen de factura tomada del archivo físico facilitado por la SDMujer

*"Descripción: Muestra los valores de lo kit de higiene".*

El informe No. 2 con fecha del 1 al 31 de julio 2024 en el ítem Kit de higiene y aseo personal y Kit de higiene a demanda, se evidencia que el valor por el kit de higiene y aseo en este corte fue de \$3.086.733 y el kit de higiene y aseo por demanda fue por \$797.811 como se evidencia en la factura de pago, para un total pago de: \$3.884.544

Imagen No. 35 Pantallazo del informe de acciones de supervisión con fecha de 8/24 y factura correspondiente.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	ITEM 7 Y 8	\$3.086.733	\$595.030	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	\$3.341.330	\$797.811	\$797.811	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a demanda requeridos para suprir las necesidades de las mujeres acogidas e integrantes de su sistema familiar.



Fuente: informe de acciones de supervisión.

*“Descripción: seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

En el Informe No. 3 del 1 al 31 de agosto 2024 del ítem Kit de Higiene y Aseo personal se evidencia un pago por valor de \$1.193.270 y del kit corresponde a higiene y aseo por demanda se evidencia un valor de \$ 361.423 por lo que el valor total de este periodo para este ítem fue de: \$ 1.554.693.

Imagen No. 36 Pantallazo del informe de acciones de supervisión con fecha de 9/24 y factura correspondiente.



The screenshot displays four components related to the supervision report:

- Top Left Table:** Shows a breakdown of payments for 'KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL' with values: \$3.086.739, \$1.193.270, and \$1.193.270.
- Top Right Note:** A note explaining the breakdown of the payment into 'KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL' (\$3.086.739) and 'KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL POR DEMANDA' (\$361.423), totaling \$1.554.693.
- Bottom Left Document:** A detailed document titled 'DETALLE DE PAGO' showing a list of items and their amounts, corresponding to the table above.
- Bottom Right Document:** Another detailed document titled 'DETALLE DE PAGO' showing a list of items and their amounts, corresponding to the table above.

Fuente: *informe de acciones de supervisión*

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

El Informe No. 4 con fecha del 1 de septiembre al 31 de 2024 se evidencia un pago del kit de higiene y aseo por valor 3.023.720 y kit de higiene y aseo por demanda por valor de \$ 597.408, por un valor total para este ítem de: \$ 3.621.128.

Imagen No.37 Pantallazo tomado del informe mensual correspondiente a la fecha 10/2024 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO POR DEMANDA	\$1.097.530	\$1.097.530	\$1.097.530
--------------------------------------	-------------	-------------	-------------



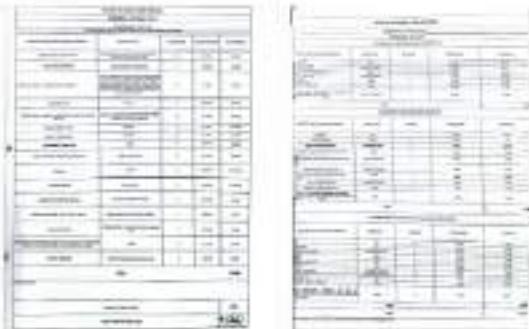
Fuente: informe de acciones de supervisión.

*"Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer".*

En el Informe No.5 del 1 al 31 de octubre 2024 se realizó la verificación en los kits de higiene y aseo por valor de \$1.097.530 y los kits por demanda \$949.250; para un valor total de \$2.046.780

Imagen No.38 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 11/24 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$1.681.470	\$1.681.470	\$1.681.470
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	\$3.341.330	\$565.069	\$565.069



Fuente: informe de acciones de supervisión.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer”.*

El Informe No.6 tiene fecha de corte del 1 al 31 de noviembre 2024 por valor total de \$2.246.539 discriminados en kit de higiene y aseo personal \$1.681.470 y kit de higiene y aseo por demanda por valor de \$565.069

Imagen No.39 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 12/24 y factura

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.733	\$1.681.470	\$1.681.470	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	\$3.341.330	\$565.069	\$565.069	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a demanda requeridos para suprir las necesidades de las mujeres acogidas e integrantes de su sistema familiar.



Fuente: informe de acciones de supervisión.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

Informe No.7 del 1 al 31 de diciembre 2024 fueron presentados los kits de higiene y aseo personal por valor de \$2.116.090 y los kits de higiene y aseo por demanda tienen un valor que corresponde a y \$771.338 para un total de \$ 2.887.428

Imagen No. 40 Pantallazo tomado de informe de seguimiento al anexo técnico 01/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	81.000.000	81.000.000	81.000.000	El kit de higiene y aseo personal es necesario en los trabajos de residencia. La compra de elementos que comprenden los kits de aseo, facilitados por los proveedores autorizados.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	81.000.000	81.000.000	81.000.000	El kit de higiene y aseo personal a demanda es necesario en el trabajo de administración o desarrollo requerido para cumplir las necesidades de los usuarios autorizadas e interacciones de los mismos garantizadas.

Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

Informe No.8 del 1 al 31 de enero 2025 se evidencia el valor pago por el kit de higiene y aseo personal por \$ 989.830 y el kit de higiene y aseo personal por demanda por valor de \$ 607.458; para un total de \$1.597.288.

Imagen No. 41 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 02/25

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	81.000.000	81.000.000	81.000.000	El kit de higiene y aseo personal es necesario en los trabajos de residencia. La compra de elementos que comprenden los kits de aseo, facilitados por los proveedores autorizados.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	81.000.000	81.000.000	81.000.000	El kit de higiene y aseo personal a demanda es necesario en el trabajo de administración o desarrollo requerido para cumplir las necesidades de los usuarios autorizadas e interacciones de los mismos garantizadas.

Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer”.*

El Informe No.9 del 1 al 28 de febrero 2025 fue presentado los kits se higiene y aseo por valor de \$2.094.120 y los kits de higiene y aseo por demanda por valor de \$ 658.251 para un total pago de \$ 2.752.371.

Imagen No.42 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 03/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.733	\$2.094.120	\$2.094.120	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	\$3.341.330	\$658.251	\$658.251	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a demanda requeridos para suplir las necesidades



Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer”.*

El Informe No.10 con fecha del 1 al 31 de marzo 2025 fue presentado por valor de \$ 2.132.150 los Kits de higiene y aseo y los Kits de higiene y aseo demanda por valor de \$935.580; para un valor total pago de: \$2.147.080

Imagen No. 43 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 04/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.733	\$938.580	\$938.580	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A	\$3.341.330	\$1.201.590	\$1.201.590	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a



Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer”.*

En el Informe No.11 con fecha correspondiente a 1 al 30 de abril 2025 fue presentado por valor de \$ 2.018.590 los kits de higiene y aseo y \$583.821 los kits de higiene y aseo por demanda por un valor total de: \$ 2.602.411

Imagen No. 44 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 05/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.733	\$2.018.590	\$2.018.590	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las mujeres acogidas.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A	\$3.341.330	\$583.821	\$583.821	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos a



Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

Informe No.12 del 1 al 31 de mayo 2025 por valor reportado por los kits de higiene y aseo personal fue de \$ 1.530.350 y por los kits de higiene y aseo por demanda fue por \$713.045; para un total pago de \$ 2.243.395

Imagen No.45 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 06/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$3.086.731	\$1.530.350	\$1.530.350	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las autoridades competentes.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A	\$2.340.330	\$713.045	\$713.045	El contratista presentó los soportes en los cuales se evidenció la entrega de elementos que componen los kits de aseo, firmados por las autoridades competentes.



Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaria de la mujer”.*

Informe No.13 del 1 al 30 de junio 2025 se realizó el pago por los kits de higiene y aseo personal por valor pago de \$ 2.078.570 y los pagos por el kit de higiene y aseo por demanda por valor de \$879.635 para un total de \$2.958.205

Imagen No.46 Pantallazo tomado del informe de seguimiento al anexo técnico 07/25 y factura.

KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$1.000.703	\$2.476.076	\$3.476.779
DETALLES	\$1.000.703	\$2.476.076	\$3.476.779

Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*"Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer".*

El Informe final No.14 fue presentado del 1 al 15 de julio 2025, realizando el pago por los kits de higiene y aseo por valor de \$ 190.200 y los kits de aseo por demanda \$181.550 por lo que se realizó un pago total por valor de \$ 371.750

Imagen No.47 Pantallazo tomado de informe de seguimiento al anexo técnico 08/25 y factura.

DETALLE	VARIAS ENTRADAS	VARIAS SALIDAS	TOTAL	DETALLE DE ASESORIA
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	\$1.000.703	\$1.000.703	\$1.000.703	El contraloría presenta los reportes que constan en el anexo el la estrategia de trabajo de seguimiento al cumplimiento de las normas establecidas para los servicios de salud.
KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL AL TIEMPO NUEVO	\$181.550	\$181.550	\$181.550	El contraloría presenta los reportes que constan en el anexo el la estrategia de trabajo de seguimiento al cumplimiento de las normas establecidas para los servicios de salud.

Fuente: *informe de acciones de supervisión*.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura tomada del archivo físico facilitado por la secretaría de la mujer”.*

Los kits referidos en el anexo técnico del contrato 1020-2025, fueron discriminados en la factura de acuerdo a demanda por lo que del ítem 7 de higiene y aseo personal se distribuye en 4 partes que son: Kit 1 que va desde 0 meses a 23 meses, el Kit 2 va de 2 a 9 años de edad, el kit 3 va de niñas de 10 a 17 años y mujeres mayores de 18 años, kit 4 de niños va desde 10 hasta 17 años de edad. El ítem No. 8 está compuesto por otros elementos de higiene y aseo a demanda, los cuales están distribuidos de la siguiente manera: 15 implementos compuestos por crema dental (diferentes presentaciones), seda dental, jabón, papel higiénico, desodorante, entre otros, y otro apartado para la entrega de los pañales para niños y adultos que se distribuyen por demanda.

Por lo que una vez revisados cada uno de los informes y pagos realizados, junto con las facturas presentadas por el contratista Fez Inversiones S.A. del contrato 1020-2024, se presenta un cuadro resumen que refleja los pagos realizados de los ítems 7 y 8 de Kits de higiene y aseo personal y a demanda durante la ejecución del contrato, mostrando la fecha del informe presentado, el valor individual pagado por cada uno y la suma mensual de los dos ítems.

Imagen No. 48 Cuadro resumen de los pagos presentados en los 14 informes de acciones de supervisión para el seguimiento al cumplimiento del anexo técnico.

NO. INFORME	FECHA DE INFORME	KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL	KIT DE HIGIENE Y ASEO PERSONAL A DEMANDA	TOTAL PAGO POR MES
1	19 al 30 de junio	595.030	71.013	666.043
2	01 al 31 de julio	595.030	71.013	666.043
3	01 al 31 de agosto	1.193.270	361.423	1.554.693
4	01 al 30 de septiembre	3.023.720	597.408	3.621.128
5	01 al 31 de octubre	1.097.530	949.250	2.046.780
6	01 al 31 de noviembre	1.681.470	565.069	2.246.539
7	01 al 31 de diciembre	2.116.090	771.338	2.887.428
8	01 al 31 de enero	989.830	607.458	1.597.288
9	01 al 28 de febrero	2.094.120	658.251	2.752.371
10	01 al 31 de marzo	2.132.150	935.580	3.067.730
11	01 al 30 de abril	2.818.590	583.821	2.602.411
12	01 al 31 de mayo	1.530.350	713.045	2.243.395
13	01 al 30 de junio	2.078.570	879.635	2.958.205
14	01 al 15 de julio	190.200	181.550	371.750
TOTAL		21.335.950	7.945.854	29.281.804

Fuente: cuadro resumen donde se evidencia el valor de los pagos realizados de los ítems 7 y 8 de acuerdo al informe de acciones de supervisión.

*“Descripción: Seguimiento al cumplimiento del anexo técnico y factura”*

Así mismo una vez verificados los valores pagos y las entregas realizadas durante la ejecución del contrato 1020-2024 por parte del contratista FEZ inversiones S.A; el equipo auditor realizó un cuadro comparativo donde se puede evidenciar las diferencias entre los precios de compra de los implementos de higiene y aseo de un contrato a otro como se mencionó al inicio, mostrando que el contratista Fez Inversiones; realizó cobros a la SDMujer en las facturas por mayores valores en algunos de los productos que conforman los kits de higiene y aseo persona y por demanda, no concordante con los valores de otros contratos por lo que esta diferencia suma un incremento por valor de \$24.396.670 evidenciado en la siguiente imagen:

#### Imagen No. 49 Cuadro comparativo entre contratos

Fuente: Cuadro comparativo entre contratos, donde se realiza el cotejo entre algunos de los productos de los kits de higiene y aseo personal

*“Descripción: Demanda realizado por el equipo auditor”.*

En este sentido esta situación presentada en el contrato 1020-2024 contraviene los principios de eficiencia, economía y planeación establecidos en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000, “*Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales*” en la medida en que la entidad no garantizó una gestión fiscal orientada al uso racional y eficiente de los recursos públicos.

La elaboración de estudios de mercado sin criterios uniformes y sin análisis comparativo entre procesos de la misma naturaleza generó precios de referencia disímiles, induciendo a que los oferentes presentaran propuestas económicas ajustadas

a topes más altos, lo que se traduce en pagos por valores mayores a los necesarios para la obtención de un mismo bien o servicio.

En consecuencia, la actuación descrita constituye una gestión fiscal antieconómica, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 del 2000: “*(...) Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (...)*”, al comprometer recursos públicos en condiciones desfavorables para el Estado y generar un riesgo cierto de detrimento patrimonial, toda vez que se destinaron mayores recursos sin justificación técnica válida que sustente las diferencias en los valores asignados para bienes de iguales características.

Esta situación refleja un manejo inadecuado de los recursos públicos, en tanto las decisiones adoptadas por la entidad en la fase de planeación y determinación de precios generaron una aplicación ineficiente de los recursos públicos, al resultar los bienes y servicios contratados más costosos de lo necesario para satisfacer la misma necesidad. Tal proceder constituye una administración ineficiente y antieconómica del dinero público, que afecta directamente el patrimonio del Estado, al no garantizar la obtención del mayor beneficio posible con el menor gasto de recursos.

En este sentido, la falta de una planeación adecuada en la elaboración de los estudios de mercado frente al contrato 1020-2024 y la ausencia de un análisis comparativo que permitiera establecer precios uniformes y técnicamente justificados condujo a un uso ineficiente de los recursos públicos, configurando una situación de gestión fiscal antieconómica, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, toda vez que por una mala planeación se propició la pérdida de recursos del Estado.

Si bien los contratos analizados cumplieron con el objeto y los fines para los cuales fueron celebrados —la prestación del servicio de atención y protección en las

Casas Refugio—, ello no excluye la existencia de un posible daño patrimonial, dado que la gestión fiscal no se evalúa únicamente por el cumplimiento del objeto, sino también por la forma en que se administran los recursos públicos.

La diferencia significativa en los valores pagados por un mismo elemento en contratos de la misma vigencia, con condiciones equivalentes, evidencia una gestión antieconómica que contraviene los principios de eficiencia y economía previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000, Y en inobservancia de lo previsto en el artículo 209 Constitucional; los literales a, b y f del artículo 2° de la Ley 87 de 1993; artículos 3, 4, 23, 24, 26 y 51 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, por lo que se presenta una observación administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria en la medida en que se destinaron recursos superiores a los necesarios para obtener un mismo bien o servicio. Que para el caso del contrato 1020-2024 tiene un valor de \$24.396.670, siendo este un valor significativo en cuanto a la administración de los recursos públicos y su inversión.

La situación descrita tiene origen en deficiencias en la planeación y en la gestión fiscal por parte de la entidad, las cuales se materializaron en la elaboración de estudios de mercado independiente y no comparable entre sí, sin aplicar criterios técnicos uniformes que permitieran garantizar la coherencia de los precios de referencia para bienes y servicios idénticos.

La falta de una metodología estandarizada y la ausencia de un control que verificara la razonabilidad de los valores obtenidos en cada proceso con respecto a los demás contratos de la misma naturaleza, generaron diferencias injustificadas en los precios unitarios incluidos en los anexos de oferta económica.

Esta omisión evidencia falta del deber de cuidado que deben observar los servidores públicos y los particulares que ejercen gestión fiscal al administrar recursos del Estado. El deber de planeación no solo implica estructurar técnicamente los procesos de contratación, sino también garantizar que los precios de referencia reflejen condiciones reales de mercado y sean coherentes entre procesos de la misma vigencia y objeto.

La deficiencia en la planeación y el manejo inadecuado de la información del mercado derivaron en la aprobación de anexos de oferta con valores dispares, lo que a su vez indujo a los oferentes a presentar propuestas ajustadas a topes más altos y permitió que la entidad efectuara pagos superiores a los razonables para bienes y servicios equivalentes.

Es decir, el daño patrimonial surge como consecuencia directa de la gestión fiscal antieconómica ejercida durante la etapa precontractual y contractual.

En consecuencia, la causa fundamental de la situación observada radica en la mala planeación, la ausencia de análisis comparativo entre procesos, la falta de revisión técnica integral de los estudios del sector y la aprobación de topes de precios sin la debida verificación de razonabilidad económica, configurando una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que dio lugar al detrimento del erario.

Como resultado de la gestión fiscal antieconómica e ineficiente, identificada en la planeación y estructuración de los procesos contractuales de las Casas Refugio en sus modalidades Rural, Intermedia e Integral para la vigencia 2024, se determinó un daño patrimonial al Estado derivado de las diferencias injustificadas en los valores asignados y pagados por bienes y servicios de iguales características, adquiridos bajo condiciones equivalentes de modo, tiempo y lugar.

El análisis efectuado permitió cuantificar un detrimento patrimonial total de \$24.396.670, correspondiente a la suma de las diferencias identificadas entre los valores pagados por ítems idénticos en los contratos No. 1020 y 1035 del 2024

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, este daño se configura como una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo o disminución de los recursos del Estado, ocasionada por una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e inadecuada, que destinó mayores recursos de los necesarios para la adquisición de los mismos bienes y servicios.

El efecto de esta actuación se materializa en una pérdida cierta y cuantificable de recursos públicos, en la medida en que los precios disímiles aprobados por la entidad y posteriormente pagados generaron un impacto negativo sobre el patrimonio estatal,

contrariando los principios de economía y eficiencia que rigen la gestión fiscal según los artículos 2 y 3 de la citada Ley.

#### Respuesta sujeto de vigilancia y control

*“(...) presuntos mayores valores pagados en el contrato 1020 de 2024 carece de fundamento técnico, pues cada modalidad de Casa Refugio tiene necesidades, costos, rotaciones y características operativas diferentes, lo que impide comparar precios entre contratos distintos. (...) el proceso de contratación se basó en un estudio de mercado riguroso, con cotizaciones válidas obtenidas por SECOP II y un análisis detallado de ítems conforme a los lineamientos de Colombia Compra Eficiente. (...) los pagos se realizaron estrictamente según la oferta adjudicada, sin evidencia de sobrecostos, cobros indebidos, fallas de supervisión o incumplimientos del contratista. (...) como se evidencia en los argumentos expuestos, que no confluyeron ninguno de los elementos que definen este tipo de conductas tales como lo son “una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores (...).”*

#### Análisis de respuesta sujeto de vigilancia y control fiscal

Al analizar la respuesta de la SDMujer, en la que se señala que “*cada uno de los estudios de mercado se elaboró de manera independiente (...) y no existe obligación legal de homogeneizar precios entre contratos distintos*”, se evidencia que, si bien los estudios contaron con una metodológica de revisión individual, este argumento no es suficiente para desvirtuar el hallazgo teniendo en cuenta que la observación no discute la independencia de los estudios, sino la falta de un control técnico el cual garantice veracidad y consistencia de los precios fijados por la entidad para kits de aseo personal y a demanda, con las mismas especificaciones, cantidades, los cuales fueron adquiridos en la misma vigencia. Teniendo en cuenta esta información se entiende que la autonomía en la planeación no exime a la entidad de la responsabilidad de asegurar que los precios presentados en la oferta económica reflejan valores mayores pagados

toda vez que de acuerdo con los principios de eficiencia y economía mencionados en la ley 80 de 1993, Art. 3 impone a las entidades la obligación de asegurar, economía, eficiencia, planeación y responsabilidad en todo actividad contractual, aunado a esto la corte constitucional en la Sentencia C-949 de 2001 ha sido clara en señalar que: “*La autonomía de la administración en la actividad contractual no la habilita para apartarse de criterios objetivos, verificables y compatibles con los principios de planeación y eficiencia*” Por tanto, la metodología utilizada en la elaboración de estudios no excusa del cumplimiento a los principios de la coherencia económica y eficiencia, requeridos por la ley.

En continuidad la entidad también sostiene que “*cada rubro tiene un propósito operativo propio*” por lo que los valores máximos no se especificaron por el valor unitario sino por su uso o naturaleza descripta dentro del contrato. Sin embargo, este argumento tampoco desvirtúa la observación, ya que aunque al haber revisado los 14 pagos estos coinciden con la oferta económica, pero se evidencia que al realizar el estudio de mercado y la contratación, no se tuvo en cuenta las diferencias en los precios de cada uno de los artículos de los kits de higiene y aseo personal y por demanda y aunque se menciona que: “*cada proceso conto con su estudio de mercado*” al realizar la verificación en cada uno de los contratos de las casas refugio integral, intermedia y rural se evidencia que las empresas que presentaron siempre las cotizaciones y de donde se hicieron los comparativos fueron las mismas que la SDMujer tomo como base desde el estudio de mercado para los contratos como lo muestra la siguiente imagen:

Imagen: 50 Anexo estudio de Mercado Modelo Intermedia



**SECRETARÍA DE LA MUJER**  
INFORME SECOP II

Identificación del Proponente o Ofertante	Categorización del Proponente o Ofertante	Cotizaciones y datos adicionales identificados en el Oferta			Cotizaciones y datos adicionales identificados en el Oferta			Cotizaciones y datos adicionales identificados en el Oferta			Cotizaciones y datos adicionales identificados en el Oferta		
		FECHA	METRÍA Reportada en el Oferta	Última cotización informada en el Oferta	FECHA	METRÍA Reportada en el Oferta	Última cotización informada en el Oferta	FECHA	METRÍA Reportada en el Oferta	Última cotización informada en el Oferta	FECHA	METRÍA Reportada en el Oferta	Última cotización informada en el Oferta
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	20-08-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. CONSULTORES INTERNACIONALES	Consultoría para la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público	01-09-2018	1.790	200	0.400	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000
ITEM. HISTORICO Y ASES-CONSULTORES		01-09-2018	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000	01-09-2018	0.000	0.000

Fuente: Imagen tomada de SECOP II anexo estudio de mercado Modelo. Intermedio

*“Descripción: Estudio de mercado realizado por la secretaria de la mujer donde se evidencian los proponentes y cada una de las cotizaciones”.*

Sumado a esto la SDMujer también menciona: “Adicionalmente, cada proceso contractual contó con su propio estudio de mercado, válido, trazable y ajustado a las exigencias normativas, elaborado conforme a la metodología de SECOP II. La ley impone que el análisis de mercado se realice por proceso y en función del objeto, alcance, necesidad, tiempos y condiciones particulares de cada modalidad; en ningún caso exige estudios unificados ni homologación de precios entre procesos distintos, menos cuando los operadores, las estructuras técnicas, los cronogramas de ejecución y la capacidad de ocupación difieren sustancialmente. La SDMujer dio cumplimiento estricto a esta obligación, construyendo cada estudio con, al menos, tres cotizaciones válidas, verificables y disponibles en SECOP II, de manera que la base comparativa adoptada por el ente de control carece de sustento jurídico y metodológico”.

Frente a lo expresado, la ley 610 en su artículo 5 señala: “Habrá detrimento patrimonial siempre que, como consecuencia de la conducta del gestor fiscal, se produzca un daño, pérdida, o menoscabo en los recursos públicos, por gestión antieconómica, ineficiente, ineficaz u onerosa.” Por lo que el ente auditor verificó las tres ofertas mencionadas identificando que las mismas empresas que presentaron las ofertas y con las cuales se realizó el estudio de mercado fueron contratadas por las SDMujer como corresponde al

contrato 1035-2024 Integral Multiétnicas, cotización que también fue presentada en la Casa Refugio intermedia, pero que en su lugar en el contrato 1020-2024 se le adjudico a Fez Inversiones S.A. por lo que al revisar el comparativo entre las dos cotizaciones y los dos contratos se evidencia el detrimento por valor de \$24.396.670 y aunque la SDMujer sostiene que no es correcto comparar estudios de mercado entre modelos distintos por supuestas variaciones económicas el Concejo de Estado Sesión Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 1014, Exp. 25000-23-26-000-2001-00009-01, menciona que: *"No es necesario que exista un pago indebido para que se configure el detrimento fiscal. Basta con que la entidad adopte decisiones antieconómicas que impliquen la destinación de recursos superiores a los razonables del mercado"* de acuerdo a esto se entiende que la observación busca señalar que no hay explicación técnica que justifique la diferencia de valores en los diferentes artículos idénticos en marca y cantidades mencionados en la oferta económica, que son para el consumo en las casas refugio que no importando si son integral, intermedia o rural; las condiciones de ellas no se integra en un posible cambio en el costo por su ubicación, toda vez que la SDMujer tiene conocimiento que este parámetro no es un agregado diferencia en el costo de los elementos de iguales características en su integralidad y uso.

Asimismo, la afirmación según la cual *"imponer una unificación de valores bajo la sola premisa de similitud descriptiva de algunos elementos implicaría intervenir de manera indebida en la dinámica natural del mercado"* se hace claridad que no se busca la unicidad de los precios, ni la imposición de un valor único en cada uno de los artículos de higiene personal y aseo, pero si la verificación razonable y equitativa de los valores aprobados por la entidad, dado que son elementos con las mismas referencias y cantidades, los cuales son propuestos por los mismo operadores en cada uno de los contratos. Esto con relación al acuerdo sobre el concepto de valor del dinero público en los estándares internacionales particularmente las ISSAI 100, 300 y 400 de la INTOSAI, que incorporan el principio de "value for money" donde exige: *"La obligación del gestor público de justificar que cada unidad monetaria gastada obtiene el máximo rendimiento posible, evitando sobrecostos y decisiones financieramente ineficientes"*. Esa omisión configura

pérdida del valor del dinero y afecta directamente la eficiencia fiscal exigida por la Constitución y la ley

Sumado a esto la SDMujer también afirma que “*el daño fiscal no se configura mediante comparaciones entre contratos distintos*”. Sin embargo, este planteamiento no desestima la naturaleza del hallazgo, ya que la intención es verificar que la entidad contrato, aprobó y pagó valores mayores para kits de higiene y aseo personal y a demanda, los cuales presentan características similares dentro de su propia estructura de costos, afectando así la eficiencia en la gestión fiscal. Por lo que la comparación entre elementos idénticos comprados por la misma entidad, con los mismos operadores y en la misma vigencia, no solo es válida, sino necesaria para identificar las deficiencias en la planeación y las afectaciones al patrimonio público.

Finalmente, la SDMujer indica que “*no se configuró daño patrimonial porque no existen pagos indebidos y todo se ajustó a la oferta adjudicada*”. Este argumento desconoce que, conforme a la Ley 610 de 2000, el daño fiscal también se configura cuando la gestión fiscal es antieconómica, es decir, cuando se destinan recursos superiores a los necesarios debido a fallas de planeación, aun cuando el bien haya sido efectivamente entregado. El cumplimiento del objeto contractual no excluye la existencia de un detrimiento patrimonial por valor de \$24.396.670, cuando la entidad paga valores que exceden los precios razonables del mercado, especialmente cuando dichas diferencias provienen de estudios de mercado deficientes o incoherentes entre procesos de la misma naturaleza y con los mismos parámetros para su comparación.

En conclusión, la respuesta de la SDMujer no presenta elementos probatorios que permitan desvirtuar la observación con incidencia fiscal, la falta de verificación de la coherencia interna de precios de bienes idénticos o con características iguales en la misma vigencia y con los mismos parámetros para su destinación; constituyen una deficiencia en la planeación y un riesgo de gestión fiscal antieconómica. La SDMujer al no justificar de manera técnica y documentada las diferencias de precio observadas, confirma la validez de la observación y la necesidad de adoptar mecanismos internos que aseguren consistencia, eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos públicos, en función del valor de estos dineros públicos.

Los argumentos expuestos son mayoritariamente generales, carecen de soporte técnico específico y no logran justificar las diferencias de precios hallados ni demostrar que estas correspondan a condiciones reales del mercado. Por el contrario, la ausencia de análisis comparativo, la falta de evidencia detallada por ítem, y la inexistencia de documentación que respalte la razonabilidad económica de los valores pagados, ratifican la existencia de deficiencias en la planeación y la consecuente gestión fiscal antieconómica evidenciada por la auditoría.

No se acepta el argumento planteado y se configura el Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal por valor de \$24.396.670 por mayores valores pagados en la compra de Kits de higiene - aseo personal y Kits de higiene - aseo por demanda, por parte del contratista FEZ Inversiones S.A.S en la Casa Refugio Intermedia bajo contrato 1020 del 2024, a razón que la SDMujer bajo la elaboración de un deficiente estudio de mercador fijo los topes de estos valores que integraron el proceso precontractual, este hallazgo 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.16. por falencias en el control y seguimiento a los requerimientos mínimos trazados dentro del anexo técnico base del Contrato 945 de 2025 para la operación Casa Refugio Integral Eva.**

En visita administrativa No.4 realizada por parte por el ente auditor el día 22 de agosto a la Casa Refugio Integral Eva, en virtud al desarrollo actual de la auditoría de cumplimiento “*Evaluuar los contratos y sus derivados correspondientes a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia y en riesgo de feminicidio Acuerdo 676 del 2017, para las vigencias 2024-2025*” Código 33- con el propósito de realizar verificación presencial de la correcta ejecución del Contrato 945 de 2025; en la citada diligencia, por parte del ente de control fiscal, se evidenció lo siguiente:

Caso 1. El extintor de la cocina se encuentra ubicado dentro de un gabinete cerrado, además de tener otros elementos por delante lo que no permite el fácil acceso en caso de emergencia como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 51 Extintor Casa Refugio Integral EVA



Fuente: Anexo registro fotográfico acta visita administrativa N°4.

*“Descripción de la imagen: fotografía de extintor dentro del gabinete de la Casa Refugio Integral EVA”*

Caso 2. En el momento de realizar la verificación al refrigerador se evidencia escape de líquido de agua que proveniente del ventilador interno. Aunque la SDMUJER refiere que esta situación se presenta por que la nevera permaneció bastante tiempo abierta, aun, no es una respuesta acorde al buen funcionamiento de la nevera ya que se evidencia un utensilio plástico donde hay agua acopiada, así como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 52 Refrigerador Casa Refugio Integral EVA



Fuente: Anexo registro fotográfico acta visita administrativa No.4.

*“Descripción de la imagen: fotografía de goteo del refrigerador de la Casa Refugio Integral EVA”*

Caso 3. Durante la revisión se evidenciaron cucharas medidoras en plástico teniendo en cuenta que el anexo técnico menciona que deben ser en metal, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen N. 53 Cucharas medidoras Casa Refugio Integral EVA



Fuente: Anexo registro fotográfico acta visita administrativa No.4.

*“Descripción de la imagen: fotografía de cucharas medidoras de plástico de la Casa Refugio Integral EVA”*

Caso 4. En el numeral 5.3.2.2.3. se determinaron de forma específica las características y dotación del “Área de cocina y preparación de alimentos”, determinando detalladamente los elementos con los que debe cumplir el contratista, dentro de los cuales se incluyeron varios elementos para los cuales se indicó expresamente: “material plástico – libre de BPA”, se citan a continuación estos elementos, partiendo del anexo técnico: “vasos medidores para líquidos, vaso entrenador para líquidos antiderrame – bebé, portacomidas plásticos reutilizables, botilitos o botellas plásticas reutilizables”.

En la visita administrativa realizada por el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, plasmada en Acta No.4 con referencia AC-E-2-04 del 22 de agosto de 2025, con registro fotográfico, se evidenció que varios de estos elementos, que están en uso, no cuentan con evidencia o certificación que garantice que los elementos plásticos utilizados fueran libres de BPA. Como se evidencia en el registro fotográfico:

Imagen No. 54 Tapa plástica, bodega de almacenamiento de elementos plásticos



Fuente: Anexo registro fotográfico acta visita administrativa No.4.

*“Descripción: Ilustración 1 Evidencia soporte - Tapa de jarra plástica sin etiqueta de ser libre de BPA”*

Caso 5. En el numeral 5.3.2.2., del anexo técnico mencionado, se incluyeron los requisitos de las áreas y dotación y en el numeral 5.3.2.2. 9.. se determinaron de forma específica las características y dotación del “Área de dormitorios”, determinando detalladamente los elementos con los que debe cumplir el contratista, para los cuales se indicó expresamente que las habitaciones independientes de las mujeres acogidas y de sus personas a cargo dentro de la Casa Refugio integral- Eva deben contar con un espacio “mínimo de circulación de 1.3 m<sup>2</sup>”

En visita administrativa acta No 4 del 22 de agosto de 2025, se detectó que los dormitorios no contaban con la medida de espacio mínimo de circulación de 1.3 m<sup>2</sup>, lo cual se evidencia en las imágenes que se detallan a continuación:

Imagen No. 55 habitaciones casa Refugio EVA



Fuente: Anexo registro fotográfico acta visita administrativa Nº4

*“Descripción: Ilustración 2 Evidencia fotográfica del poco espacio de tránsito existente en las habitaciones”.*

En la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios 945 de 2025, se establecieron las obligaciones de las partes, dentro de las obligaciones específicas se pactaron las siguientes: “1. Contar con la disposición del inmueble para su uso debidamente dotado de acuerdo con lo establecido en los numerales 5.3.2.1., 5.3.2.2., y 5.3.2.3 Anexo Técnico...”, “7. Cumplir con el objeto y obligaciones del Contrato, de conformidad con lo [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co) Cra. 32 A No. 26 A 10 Código Postal 111321 PBX 3358888 Página 278 de 334

establecido en el Anexo Técnico, pliego de condiciones, sus anexos y la propuesta presentada por el contratista.

Por lo anterior y conforme a los requerimientos mínimos del Anexo Técnico del Contrato 945 de 2025, las observaciones realizadas por el equipo auditor en visita Administrativa del 22 de agosto del 2025 a la Casa Refugio Integral EVA, entran en contraposición con las siguientes disposiciones:

Caso 1. Extintor: por disposición del anexo técnico, el extintor debe estar a la vista en todo momento para cualquier emergencia y con su respectiva señalización, como elemento de seguridad contra incendios, así como también para efectos de que el Cuerpo Oficial de Bomberos pueda realizar la correspondiente verificación del material requerido para dar concepto favorable frente al plan que se tiene dispuesto para casos de atención por emergencias, por lo que refiere el *"Plan de Emergencias y Contingencias: (...) el espacio deberá contar con las señalizaciones necesarias, conforme a la normatividad vigente y suministros para su uso en emergencias, tales como: extintores (...). Este plan deberá presentarse a la Secretaría Distrital de la Mujer, previo a la suscripción del acta de inicio. En este mismo plazo el contratista tendrá que gestionar y entregar el soporte (carta, correo electrónico y/o recibo de pago), en el cual se verifique la solicitud de visita o inspección técnica ocular al Cuerpo Oficial de Bomberos o a la entidad competente, para realizar este tipo de visitas relacionadas con planes de emergencia y contingencias."*

Caso 2: El Anexo Técnico-5.3.2.2.3 menciona los lineamientos que deben cumplir los electrodomésticos con los que se equipa la cocina entre ellos la nevera, pero en el anexo técnico no hay una descripción que sea específica sobre el buen funcionamiento de la nevera. Las especificaciones encontradas solo dan claridad que los productos e insumos deben estar en buen y óptimo estado para el servicio que este electrodoméstico presta.

Por lo que al realizar la verificación se encontró que el electrodoméstico en este caso la nevera no está en las condiciones aptas para la prestación del servicio ya que puede producir contaminación cruzada, deterioro de alimentos por exceso de agua, diferentes olores, además que al no tener los insumos en buen estado pueden generar enfermedades gastrointestinales en las usuarias que habitan en la Casa Refugio Eva.  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 279 de 334

Caso 3. Cucharas Medidoras: en el anexo técnico ítem 5.3.2.2.3 se especifica: “*Set de cuatro (4) cucharas o tazas medidoras: - 1 taza 1/4 capacidad 60 ml - 1 taza 1/3 capacidad 80 ml - 1 taza 1/2 capacidad 125 ml - 1 taza capacidad 250 ml Material: acero inoxidable en buen estado.*” En la visita realizada se evidencia en uso cucharas medidoras plásticas y no en acero inoxidable como la norma lo indica por tanto la Ley 1952 de 2019-art 5 dentro de sus numerales 6 y 7 se expresan las siguientes faltas contra la Contratación Pública así: “*6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. 7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante 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 se presente el incumplimiento.*”

La normatividad citada corresponde a las faltas en las que pueden incurrir los supervisores en vigilancia y control de sus contratos estatales asignados, por situación de acción u omisión, que su construcción silogística desde el factor de cumplimiento, deriva en la responsabilidad ineludible de la constante observación y margen de acción aplicable, para el buen ejercicio de la función administrativa en concordancia con los principios base de obligatorio cumplimiento que la definen, estos, contemplados en el Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) los cuales son: “*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*”

Caso 4. Material plástico libre de BPA, de acuerdo a la norma sanitaria el uno de este material esta prohibido en Colombia, sobre este particular el artículo 12 de la Resolución 4143 de 2012 del Min Salud incluyó explícitamente el BPA dentro de los materiales no permitidos para envases y utensilios destinados a alimentos o bebidas. Esta es una norma técnica obligatoria de índole sanitaria, en consecuencia, el contrato está sujeto al cumplimiento de este requisito legal mínimo y no se trata de una mera [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 280 de 334

especificación técnica opcional, por lo cual la ausencia de certificación de “BPA Free” en varios elementos plásticos utilizados en la cocina, relacionados expresamente en el anexo técnico, sugiere no solo un desacato a la condición del contrato, sino también a esta obligación reglamentaria de orden público en materia de salud, dado que la exposición a fenoles, ácido carboxílico, aldehídos, cetonas presentes en este los elementos, estimulan la esclerosis.

Aplicando ese precedente al presente caso, la falta de control sobre el cumplimiento de requisito de que los utensilios plásticos de la cocina sean “*libres de BPA*” evidencia una falencia en las funciones de supervisión del contrato. Si el supervisor o responsable permitió la recepción y uso de utensilios que no acreditan la condición libre de BPA, incumplió el deber legal de vigilar la correcta ejecución del contrato y de proteger el interés público (en este caso, la salud de la población beneficiaria y el cumplimiento de la ley sanitaria). Tal conducta podría ser constitutiva de falta disciplinaria, pues comporta inobservancia de normas y de los deberes funcionales (arts. 34 y 35 de la Ley 1952 de 2019) que exigen al servidor público cumplir la Constitución, la ley y los actos administrativos, así como desempeñar con eficiencia, imparcialidad y diligencia las funciones a su cargo

Caso 5. En cuanto al Anexo Técnico -numeral 5.3.2.2. se determinaron de forma específica las características y dotación del Área de dormitorios “*El inmueble ofrecido debe contar con once (11) habitaciones independientes con capacidad total para 42 personas, cada una conservando un espacio mínimo de circulación de 1.3 m<sup>2</sup>*”; el cumplimiento cabal y eficaz del anexo técnico afecta positivamente o negativamente la ejecución integral del compromiso 945 de 2025, por lo que la supervisión es la base constructiva, dirigida a garantizar el acatamiento estricto de lo pactado; el espacio bajo la medida mínima requerida de las habitaciones, garantiza la libre y segura movilidad de las mujeres acogidas y de sus personas a cargo en la Casa Refugio Eva, evitando situaciones de hacinamiento, o accidentes que comprometan la integridad física de quienes ocupan los dormitorios.

Teniendo en cuenta el objeto de las Casas Refugio las usuarias junto con sus familias deben sentirse realmente “acogidas” y no vulneradas en su derecho de resguardo, por lo que la situación descrita constituye una transgresión tanto de los términos contractuales acordados, como de la normativa vigente en materia de contratación pública y salud, especialmente por las siguientes circunstancias contractuales y legales:

De acuerdo con el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993), los contratistas estatales tienen deberes claros en cuanto a la calidad de las prestaciones a su cargo. El artículo 5 de la Ley 80 establece que: “*los contratistas garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello*”, de igual manera, deben obrar con lealtad y buena fe, acatando las órdenes de la entidad y colaborando para que el objeto contratado se cumpla con la mejor calidad posible. En particular, la entidad debe exigir que la calidad de los bienes y servicios adquiridos se ajuste a los requisitos mínimos de las normas técnicas obligatorias y realizar revisiones periódicas de los bienes suministrados para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas, promoviendo las acciones de responsabilidad pertinentes si tales condiciones no se cumplen. Es decir, la administración no puede ser pasiva frente a un incumplimiento de especificaciones y tiene el deber legal de supervisar, detectar y corregir desviaciones en la calidad de lo contratado. Este deber se enlaza con el principio de responsabilidad y con la obligación de vigilancia permanente establecida en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), cuyo artículo 83 dispone que las entidades “*están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o interventor*”.

#### Ausencia de supervisión en los siguientes ítems:

Caso 1. La falta de supervisión por parte de SDMujer en cuanto al cumplimiento estricto de los requerimientos técnicos en concordancia con el *Plan de Emergencias y Contingencias*. Teniendo en cuenta que la obstrucción de un elemento (extintor) de uso primario, está mal ubicado, no es visible, no cuenta con la señalización

correspondiente, ni el espacio que este requiere para el fácil acceso y manejo del mismo, no cumple con la norma técnica ni el anexo técnico.

Caso 2. No se verifica por parte de la SDMujer el estado de los electrodomésticos; además de presentarse ausencia en la comunicación del operador con la SDMUJER frente a los eventos donde se requiere de mantenimiento de equipos necesarios para la conservación y refrigeración de alimentos teniendo en cuenta que este es de uso diario y de almacenamiento de alimentos.

Caso 3. Falta de supervisión en el cumplimiento estricto de los requerimientos técnicos donde se demanda que los utensilios de la cocina cumplan con las especificaciones requeridas por parte de la Secretaría y más para el cuidado de las usuarias que habitan en la casa junto con su núcleo familiar.

Caso 4. Omisión parcial del anexo técnico: 5.3.2.2.3. Permitiendo el uso de elementos que no tienen la certificación de ser “*libres de BPA*”, teniendo en cuenta que el anexo técnico es parte integral del contrato, así que las personas que los utilizan son mujeres en estado de vulnerabilidad y niños en condiciones muchas veces de bajas defensas por lo que se puede generar diferentes riesgos de enfermedades.

Caso 5. Incumplimiento u omisión del requisito contemplado en el numeral 5.3.2.2. 9 del Anexo Técnico-Contrato 945 de 2025 por no disponer con el mínimo de espacio de circulación delimitado en las habitaciones independientes de las mujeres acogidas y de sus personas a cargo dentro de la Casa Refugio integral- Eva.

Las consecuencias derivadas de las observaciones expuestas son:

Caso 1. Extintor en gabinete cerrado

El almacenamiento del extintor dentro de un gabinete cerrado impide su acceso inmediato ante una eventual emergencia, lo cual compromete la capacidad de respuesta oportuna ante un conato de incendio. Esta situación representa un riesgo para la integridad física de las personas acogidas y del personal, así como para la infraestructura, y contraviene los principios del Plan de Emergencias y Contingencias

exigido en el contrato, dificultando además su inspección por parte de organismos competentes como el Cuerpo Oficial de Bomberos.

Caso 2. Escape de líquido en el refrigerador:

La presencia de condensación y goteo desde el ventilador interno del refrigerador sugiere un funcionamiento inadecuado del equipo, lo cual puede afectar el mantenimiento de la temperatura requerida (1°C a 5°C). Esto compromete la conservación óptima de los alimentos, incrementa el riesgo de pérdida de la cadena de frío de los alimentos. Lo que deriva en afectaciones a la salud de las personas acogidas, además de incumplir con las especificaciones técnicas del anexo contractual.

Caso 3. Uso de cucharas medidoras plásticas:

El uso de cucharas medidoras en plástico, en lugar de acero inoxidable como lo exige el Anexo Técnico, representa un incumplimiento contractual que, si bien no afecta directamente la porción de alimentos según lo indicado por el operador, sí contraviene los estándares de calidad y durabilidad requeridos para utensilios de cocina industrial, lo que impacta la higiene y seguridad alimentaria a mediano plazo.

La omisión de control puede configurar una falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, además, se comprometen los principios de responsabilidad y moralidad administrativa consagrados en la Ley 80 de 1993.

Caso 4. Uso de utensilios con BPA: El constante uso de estos elementos generan riesgos que afectan a las mujeres en cuanto a su función hormonal alterando los procesos de desarrollo en la vida intrauterina, además de generar efectos negativos a nivel cerebral, de la conducta y aumento de la presión arterial, riesgo a padecer infertilidad, riesgo a padecer Cáncer, tal como lo infiere el Tribunal General de la Unión Europea confirmó la clasificación del Bisfenol A como una “*sustancia extremadamente preocupante*” por sus efectos tóxicos probados para la reproducción humana” aunado a esto el riesgo potencial para la salud de mujeres lactantes y menores de edad beneficiarios del servicio, al emplearse utensilios que no se encuentran libres de BPA

Caso 5. Espacio reducido en las habitaciones: Origen de futuros accidentes que comprometan la integridad física de las Mujeres Acogidas y de sus personas a cargo.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 284 de 334

Estos espacios reducidos infieren psicológicamente desde el encierro y falta de oxigenación, desplazamiento y movilidad dentro de la habitación, causando frustración, depresión y niveles altos de estrés y ansiedad por la condición de vulnerabilidad en la cual se encuentran las mujeres y su entorno familiar.

#### Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

En respuesta a la Carta de Observaciones de la Auditoría de Cumplimiento PDVCF 2025 Código 33., la SDMUJER mediante Oficio: 1-2025-018015 del 26 de noviembre del 2025 solicitó: “que se desestime la observación identificada en la Carta de Observaciones de la Auditoría de Cumplimiento PDVCF 2025 Código 33. Con base en los siguientes argumentos:

Frente al Extintor:

“Caso 1. Extintor de la cocina

*En lo referente al extintor de la Casa Refugio Eva, operada bajo el Contrato No. 945 de 2025, el cual se encontraba ubicado en un gabinete inferior con puerta, al interior del área de cocina, es preciso señalar que esta ubicación se estableció con el fin de evitar su exposición directa al calor de las estufas al igual que prevenir posibles accidentes por manipulación involuntaria.*

*También es clave mencionar que tan pronto se recibió la observación del ente de control sobre la presencia de elementos al interior del gabinete los cuales se ubicaban frente a dicho equipo, se solicitó al operador realizar la reorganización del espacio, retirando cualquier objeto que pudiera obstaculizar el acceso al extintor y reubicándolo de manera visible y de libre alcance, acorde con las buenas prácticas de seguridad industrial. (...)"*

Frente al Refrigerador:

“Caso 2. Refrigerador de la Casa Refugio

*En relación con la observación sobre al goteo de agua en el interior del refrigerador de la Casa Refugio Eva, se precisa que esta situación no corresponde a una falla estructural del equipo, sino a un fenómeno eventual asociado al ciclo de descongelación automática propio de los sistemas de refrigeración tipo no-Frost y que puede darse en algunas marcas de refrigerador, como el dispuesto en este inmueble.*

*Al respecto se aclara que esto tampoco genera afectaciones en el funcionamiento de la nevera y, al tratarse de una situación que puede darse en esta marca de refrigeradores, la Casa Refugio dispuso de un recipiente plástico para contener el exceso de condensado durante la inspección y así evitar contacto del agua con alimentos o superficies de manipulación, medida adoptada en cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura.”*

Frente a las Cucharas Medidoras:

**“Caso 3. Cucharas medidoras**

*En relación con la observación realizada por el ente auditor respecto de la presencia de cucharas medidoras en un material diferente al previsto en el Anexo Técnico del contrato, se aclara que las cucharas y tazas medidoras en metal exigidas han estado disponibles desde el inicio de la operación de la Casa Refugio Eva, tal como consta en el Acta de verificación de requisitos para el inicio del Contrato 945-2025 (anexo 3). Estos utensilios metálicos son los utilizados habitualmente por el personal manipulador de alimentos en las preparaciones diarias que se realizan para las personas acogidas en la Casa Refugio.*

*Ahora bien, sobre las cucharas plásticas observadas durante la visita se precisa que se trata de utensilios adicionales con los que contaba el servicio de alimentos de la Casa Refugio, los cuales no hacen parte del menaje contratado y, por su material, no eran utilizados en procesos de cocción o manipulación de alimentos calientes.”*

Frente al Material plástico libre de BPA:

**“Caso 4. Material plástico libre de BPA**

*En el proceso de verificación de requisitos mínimos del inmueble y de la dotación inicial, la Secretaría Distrital de la Mujer realizó la inspección de los elementos suministrados por el contratista, constatando que todos los implementos plásticos contaban con las especificaciones exigidas, incluyendo la condición de ser libres de BPA. Esta verificación se soportó en las etiquetas, empaques y certificaciones visibles al momento de la entrega.*

*Sin embargo, dado el uso cotidiano y permanente de estos elementos en la operación de las Casas Refugio, las etiquetas o empaques originales, donde se encontraba señalada la condición de “BPA free”, ya no estaban disponibles para el momento de la visita del ente auditor, lo que pudo generar la percepción de incumplimiento pese a que los elementos sí cumplen con las características técnicas exigidas.”*

Frente a Espacio mínimo de circulación en los dormitorios:

**“Caso 5. Espacio mínimo de circulación en los dormitorios**

(...) Finalmente, cabe señalar que, si bien el anexo técnico establece un mínimo de espacio para circulación, este parámetro no debe interpretarse como una restricción absoluta e inamovible, dado que la operación de la Casa Refugio debe comprender las características diferenciales de los sistemas familiares que se acogida, así, el servicio de los dormitorios requiere reorganizaciones en su distribución del espacio para evitar incomodidad o perjuicio para la ciudadana acogida y su grupo familiar(...)."

#### Análisis de la Respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal.

La respuesta de la SDMUJER no logra desvirtuar la observación. En relación con el extintor, la entidad afirma que su ubicación obedecía a razones de seguridad, pero esta explicación no modifica el hecho constatado por la auditoría: el equipo estaba dentro de un gabinete cerrado y con objetos que impedían su acceso inmediato. El anexo técnico no habilita parámetros interpretativos que puedan justificar restricciones de accesibilidad a equipos de emergencia, y la reubicación posterior del extintor constituye una aceptación implícita de la irregularidad. Conforme al principio de responsabilidad administrativa previsto en la Ley 489 de 1998, artículo 3, las entidades deben asegurar la adecuada prestación de los servicios a su cargo, y esta obligación implica tomar las medidas necesarias antes de la prestación efectiva, no con posterioridad a la identificación del incumplimiento.

Respecto al refrigerador, la explicación según la cual el goteo se debía a un ciclo normal de descongelación tampoco desvirtúa el hallazgo. El equipo auditor verificó la presencia continua de agua acumulada en un recipiente improvisado, lo cual no corresponde a una práctica de Buenas Prácticas de Manufactura sino a una medida paliativa frente a un funcionamiento irregular. La falta de verificación permanente del estado de los equipos evidencia una omisión del deber funcional de supervisión.

En cuanto a las cucharas medidoras, la SDMUJER sostiene que las metálicas requeridas sí existían y que las plásticas observadas no hacían parte de la dotación contratada. Este argumento no modifica el hecho verificado: utensilios no permitidos por el anexo técnico se encontraban en uso dentro del área de cocina. La existencia de los utensilios correctos no exime al contratista ni a la supervisión de impedir el uso de

implementos distintos a los autorizados, especialmente en un entorno de manipulación de alimentos. La permisividad frente al uso de elementos no conformes constituye una infracción al deber de control contractual y compromete la responsabilidad disciplinaria por omisión, conforme a la Ley 1952 de 2019.

Sobre los elementos plásticos libres de BPA, la defensa que esgrime la SDMUJER indica que el cumplimiento fue verificado inicialmente, pero que la desaparición de etiquetas impidió evidenciarlo en la visita. Esta explicación resulta insuficiente. El anexo técnico exige que los elementos en uso cumplan con la especificación “*libre de BPA*”, condición que no se satisface únicamente con una verificación inicial. La supervisión tiene el deber de asegurar que la totalidad de los bienes utilizados en la operación mantengan sus características técnicas durante toda la vigencia contractual, especialmente tratándose de implementos que impactan la salud de mujeres, algunas de ellas gestantes y de niñas y niños acogidos. El principio de eficacia, consagrado en la Ley 489 de 1998, exige que la administración asegure de manera permanente el cumplimiento de los fines a los cuales se destinan los recursos, lo que implica controles continuos, no meramente formales o previos. La ausencia de evidencias sobre la condición BPA free constituye una vulneración de la obligación contractual y un riesgo para la población atendida.

Finalmente, el incumplimiento del espacio mínimo de circulación en los dormitorios no se subsana con la afirmación de que la disposición del mobiliario debe adaptarse a las necesidades de las familias acogidas. El anexo técnico establece un parámetro obligatorio: un espacio de circulación no inferior a 1.3 m<sup>2</sup>. La SDMUJER pretende relativizar este requisito alegando flexibilidad operativa, pero el operador no tiene facultad para modificar especificaciones técnicas obligatorias sin autorización formal de la entidad contratante, y la supervisión tampoco puede ignorar dichas exigencias. En términos del Código General Disciplinario, la inobservancia de requisitos contractuales esenciales constituye falta disciplinaria por incumplimiento de deberes funcionales, configurándose la gravedad cuando ello compromete la seguridad, dignidad o bienestar de la población atendida.

Los principios de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Constitución y desarrollados por la Ley 489 de 1998, imponen a las autoridades el deber de actuar con eficacia, eficiencia, responsabilidad y consistencia con los fines del servicio público. La Corte Constitucional ha reiterado en sentencias como la C-181 de 2010 que dichos principios no son meras directrices abstractas, sino obligaciones vinculantes cuya infracción compromete la responsabilidad administrativa y disciplinaria de los servidores públicos. En este caso, la falta de observancia de los parámetros técnicos de seguridad, salubridad y habitabilidad demuestra un ejercicio deficiente de la función de supervisión y una omisión en el aseguramiento de las condiciones mínimas exigidas contractualmente.

La SDMUJER argumenta que cada situación responde a factores razonables o ajustes operativos, pero ninguno de sus planteamientos desvirtúa la obligación esencial: cumplir estrictamente con el anexo técnico. No existe margen interpretativo que autorice alterar los requisitos mínimos de seguridad industrial, dotación alimentaria, manejo de materiales o habitabilidad de los dormitorios. La jurisprudencia del Consejo de Estado —Sección Tercera, Sentencia del 26 de agosto de 2019, Exp. 66001-23-33-000-2012-00452-01— ha señalado que la ejecución contractual debe ceñirse fielmente a los estudios y documentos precontractuales, siendo improcedente cualquier desviación que afecte las condiciones esenciales del servicio contratado. Esta regla se subsume al caso concreto: la SDMUJER permitió, toleró o no corrigió incumplimientos materiales en aspectos esenciales del servicio, afectando la calidad, seguridad y dignidad de la atención a mujeres víctimas de violencia.

En consecuencia, los argumentos presentados por la SDMUJER no tienen la entidad técnica ni jurídica para desvirtuar la observación. Las respuestas son justificativas, no acreditativas; explican, pero no demuestran; relativizan, pero no corrigen. Se confirma la existencia de falencias en el seguimiento y control a los requisitos mínimos del anexo técnico del Contrato 945 de 2025, en contravención de los deberes funcionales señalados en la Ley 1952 de 2019 y de los principios de la administración pública establecidos en la Ley 489 de 1998.

Atendiendo a lo expuesto, el equipo de auditoría no acepta los argumentos planteados por la entidad y configura el hallazgo administrativo por falencias en el control y seguimiento a los requerimientos mínimos trazados dentro del anexo técnico base del Contrato 945 de 2025 para la operación Casa Refugio Integral Eva, el cual deberá 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.17. con presunta incidencia disciplinaria por la falta de especificación, en el formato que sirve de soporte al contratista para el reconocimiento y pago de las prendas de vestir y calzados nuevos entregados a las acogidas en las Casas Refugio.**

Para inspeccionar el funcionamiento de las Casas de Refugio, en las que la SDMujer presta el servicio integral para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, específicamente las del contrato de prestación de servicios número 947 de 2025.

El equipo de auditoría de este organismo de control, en compañía de la Personería Delegada del Sector Mujer para Bogotá D.C., en fecha 22 de agosto de 2025, visitó la Casa Refugio Policarpa, en donde conocieron por manifestación de mujeres acogidas, presentes en la visita, que las prendas de ropa entregadas por el operador no eran nuevas, eran usadas y que ellas firmaron las planillas del recibo de la misma, por solicitud del operador.

Si bien el anexo técnico del contrato no especifica que las prendas de vestir y el calzado suministrado deben ser nuevos, es posible inferirlo de los valores pactados para su reconocimiento y con los cuales se sustenta la erogación correspondiente al rubro de vestuario, el operador debe presentar los soportes de pago de éste, la copia

de las facturas que contengan las cantidades y la descripción del detalle y el formato de entrega del mismo a las personas acogidas debidamente firmados.

En efecto, el formato denominado “*Elementos de vestuario de personas acogidas a demanda – Estrategia casas refugio – Modelo de atención integral*”, versión 01, sin código de estandarización, ni fecha de emisión, dispuesto por la SDMujer para que el operador haga constar la entrega efectiva de las prendas de vestir interiores, exteriores y de calzado, a los beneficiarios acogidos, y que, a su vez, sirve como soporte de la erogación, no es claro, preciso ni específico al indicar que se trata de la entrega de prendas y calzado nuevos.

Imagen No 56 Formato “Elementos de vestuario de personas acogidas a demanda – Estrategia casas refugio – modelo de atención integral”, por ambas caras.



Fuente: Tomado de los documentos aportados por el sujeto de control en la visita administrativa del 22 de agosto de 2025.

*“Descripción: Registro fotográfico de archivo “3 Formato Entrega de vestuario contrato 947.pdf” cargado en el One Drive de la Auditoría de Cumplimiento, código 33”.*

El anexo técnico para la operación de la estrategia Casas Refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias, modelo integral, 2025, hace parte integrante del [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página **291 de 334**

contrato, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula vigésima tercera del contrato de prestación de servicios número 947 de 2025.

El equipo de auditoría cita lo dispuesto en el numeral 6.4. del mismo, en el que se evidencia que los elementos de vestuario básico entregados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares son reconocidos y pagados al contratista, una vez se presente del formato objeto de la presente observación; formato con el cual se sustenta tal erogación

*“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”.*

(...).

**Nota:** Para sustentar esta erogación, deberán presentarse los documentos descritos en la lista de chequeo correspondiente a este rubro, entre las que se encuentra: (...) formato de entrega de vestuario a las mujeres y su sistema familiar, debidamente diligenciados y firmados (firma de la profesional de la Casa Refugio que entrega, firma o huella en caso que no sepa escribir) de la mujer que recibe y firma de la profesional de apoyo designado por la Secretaría Distrital de la Mujer (...). (Cursiva y subraya fuera de texto).

La situación descrita inobservó lo dispuesto en la Ley de transparencia y del derecho a la información pública, Ley 1712 de 2014, específicamente el artículo 3, sobre la aplicación de los principios de eficacia y de la calidad de la información como criterios de razonabilidad y proporcionalidad del derecho de acceso a la información:

*“Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.*

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz,*

completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad". (Subraya fuera de texto).

Así como los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y de los objetivos fundamentales del sistema de control interno citados en los literales a, b, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993:

*"a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos".*

Y, presuntamente, en el incumplimiento de los deberes del servidor público, consagrados en el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

*"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 control interno de la verificación de la exactitud y confiabilidad de los registros, en este caso, de la inadvertencia sobre la ausencia de especificación en el formato, para los elementos de vestuario entregados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares en las casas refugio son nuevos.

Dificulta que las personas beneficiarias acogidas conozcan de su derecho a recibir prendas y calzado nuevos. Y que en caso de identificar que los elementos sean de segunda mano, puedan objetar oportunamente el recibo de estos y se abstengan de firmar el recibido de conformidad en el formato dispuesto para ello.

También les coarta la posibilidad de presentar formalmente si a bien lo consideran, las inconformidades sobre la calidad de los bienes entregados, o de informarlo de considerarlo necesario a los entes de control.

Dificulta la vigilancia de la correcta ejecución del objeto contratado que ejerce la entidad y el ejercicio del ente de control fiscal porque genera falta de certeza sobre si las prendas y calzado entregados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares eran nuevos o no y si los elementos entregados cumplían o no con la calidad acordada, siendo el formato un documento inadecuado para ello porque no cumple el propósito para el que fue concebido.

Finalmente deviene en riesgo patrimonial toda vez que las mujeres acogidas, sin conocer que las prendas de vestir y/o calzado recibido deben ser nuevos, los firman recibidos de conformidad, aun cuando hayan recibido prendas de segunda mano, tal como se constató por el equipo auditor en la visita administrativa; de tal manera que se genera una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la falta de especificación, en el formato que sirve de soporte al contratista para el reconocimiento y pago de las prendas de vestir y calzados nuevos entregados a las acogidas en las Casas Refugio

Respuesta sujeto de control a la observación:

En respuesta a la observación el sujeto de control mediante oficio 1-2025-018015 del 26 de noviembre de 2015 presentó solicitud de desestimación, en los siguientes términos:

Señaló que en el contrato y en el anexo técnico, en la cláusula 6 y en el numeral 6.4. respectivamente, se definen los lineamientos dispuestos para la gestión de reconocimiento de pago de vestuario al interior de la estrategia casas refugio y que éste no es el único soporte requerido, también se requieren

*“(...) facturas de compra, donde necesariamente se reflejan productos nuevos adquiridos en establecimientos de comercio que deben coincidir con lo descrito y diligenciado en el referido formato”.*

Sobre el formato de registro Elementos de vestuario de personas acogidas a demanda indicó:

*“(...) NO sustituye —ni pretende sustituir— las facturas ni los demás soportes requeridos para el reconocimiento del gasto y, en este mismo sentido, el mandato contractual es claro en que las prendas entregadas que se reconocen son aquellas que son nuevas, independientemente de que el formato no incluya una palabra que lo especifique, pues deben atender a lo dispuesto en el contrato y pliego de condiciones que dio lugar al mismo, y que son la fuente normativa vinculante para la ejecución.*

*(...) es un instrumento meramente operativo para el registro y soporte de entrega, no es el documento que define la calidad o naturaleza de los bienes”.*

Sobre la ropa entregada por el operador a las mujeres acogidas y a sus sistemas familiares, en calidad de donación, la SDMujer manifestó:

*“(...) frente a una entrega de ropa en calidad de donación que fue firmada en planillas por solicitud del operador, en primer lugar, se requiere precisar que se ha solicitado a los contratistas llevar un registro de todo tipo de vestuario entregado, tanto nuevo como donado, con el propósito de identificar elementos efectivamente entregados y reconocer necesidades de los sistemas familiares.*

*En segundo lugar, se resalta que los operadores, como medida complementaria y para cubrir necesidades adicionales presentadas por las mujeres y personas a cargo que ingresan a las Casas Refugio, dentro de sus estrategias suelen contar con prendas de vestir usadas<sup>7</sup> las cuales, una vez se reciben como donación, son verificadas y únicamente se conserva las que no presentan deterioro y las que están en buen estado. (...) Esta situación es conocida e informada a las ciudadanas quienes tienen la posibilidad de acceder de forma voluntaria a este vestuario adicional”.*

*“Ahora bien, frente a la apreciación del ente de control según la cual la ausencia de registro de la característica “nuevo” en el formato de entrega de Elementos de vestuario de personas acogidas a demanda presuntamente dificulta que las personas acogidas conozcan de su derecho a recibir prendas y calzado nuevos, es importante indicar que, como parte del procedimiento de ingreso de la ciudadana, el equipo de la Casa Refugio indaga con las mujeres el estado de sus prendas de vestir y socializa con ellas lo relacionado con la solicitud de vestuario nuevo, tal como lo indica el Protocolo de Atención de la Modalidad Integral:*

#### *“9.1. Etapa de Ingreso*

*iv. Se dará a conocer la información sobre el funcionamiento de la Casa, como compromisos de convivencia, horarios de comidas, solicitud de prendas de vestir, tiempos de lavado de ropa, procedimientos para la reposición de elementos de higiene y aseo personal, programación de salidas y servicio de transporte, así como, las demás orientaciones que se consideren necesarias”.*

*Adicional a lo anterior, se resalta que desde el equipo de apoyo a la supervisión del contrato No. 947 de 2025, se realizan espacios de conversación con las ciudadanas de manera periódica (conversatorios), mediante los cuales se realiza el seguimiento a los procesos y procedimientos de atención integral (anexo 2)”.*

<sup>7</sup> Cabe señalar que no se reciben donaciones de ropa interior por lo tanto estos elementos siempre son adquiridos en calidad de nuevos, en caso de requerirse.

Finalmente, la SDMujer solicitó que se desestime la observación:

*"(...) pues la Entidad cuenta con mecanismos que aseguran que la entrega efectuada a las ciudadanas corresponde a elementos nuevos con las características de calidad sin ser inferiores a los exigidos. Además, no se ha incurrido en un riesgo patrimonial pues el conjunto de soportes permite corroborar que la entidad no cubra vestuario de donación como si fuese nuevo. Asimismo, la supervisión ha realizado la respectiva y necesaria verificación de los soportes para la erogación del gasto.*

*De igual manera, la Estrategia ha implementado los mecanismos necesarios para mantener a las ciudadanas informadas sobre la existencia de ropa de donación a la cual pueden acceder de manera voluntaria y de la posibilidad de recibir vestuario nuevo y cómo solicitarlo siempre que se presente una necesidad, por medio de los documentos que hacen parte integral del contrato y con acciones directas con las ciudadanas acogidas. En consecuencia, no ha existido daño ni perjuicio para las personas acogidas frente a la entrega de vestuario".*

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:

El equipo de auditoría precisa que la observación realizada nace como consecuencia de una situación manifestada por personas acogidas presentes en la visita de campo conjunta, realizada por el equipo de auditoría en compañía de la Personería Delegada del Sector Mujer para Bogotá D.C. y atendiendo a que el formato de entrega de vestuario señalado, no es claro, preciso ni específico al indicar que se trata de la entrega de calzado y/o prendas de vestir nuevas.

No obstante, el formato si es uno de los requisitos necesarios para el reconocimiento y pago del rubro y el único que certifica con la firma o huella de la mujer acogida, que ella y su sistema familiar recibieron de conformidad las prendas de vestir

y/o calzado nuevo. Mismos elementos que al haber sido suscritos por la mujer, son reconocidos y pagados por la SDMujer al contratista operador de la casa refugio.

Ahora bien, sobre la ropa entregada en calidad de donación, el sujeto de vigilancia precisa que se solicitó a los contratistas llevar un registro de todo tipo de vestuario entregado, tanto nuevo como donado; pero no lo aportó en la respuesta a la presente observación.

Por lo que ésta se mantiene toda vez que, aún en la etapa de informe de la presente auditoría, el equipo auditor no conoció ni pudo establecer si le era posible o no a las mujeres acogidas que firman el recibo a satisfacción de las prendas nuevas, encontrar fácil y claramente la diferencia del formato utilizado para la entrega de prendas y calzado nuevo y del formato de registro del vestuario entregado en calidad de donación, exigido por la entidad al operador.

Por demás, no obsta precisar que, si bien el sujeto de vigilancia en la etapa de ingreso a la casa refugio da a conocer la información relacionada con la solicitud del vestuario y calzado y realiza periódicamente espacios de conversación con las ciudadanas acogidas, se pudo constatar en la visita que existe falta de claridad en la información dada a las mujeres al respecto, quienes si conocen de la existencia del formato y que fueron enfáticas al señalar que las prendas recibidas eran usadas.

Así las cosas, como se indicó se mantiene la presente observación, por la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de transparencia y del derecho a la información pública, Ley 1712 de 2014, sobre la aplicación de los principios de eficacia y de la calidad de la información como criterios de razonabilidad y proporcionalidad del derecho de acceso a la información; así como de lo previsto en el artículo 209 Superior y en los numerales a, b, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Así como del presunto incumplimiento de los deberes del servidor público, consagrados en el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Atendiendo a lo expuesto, el equipo de auditoría no acepta los argumentos planteados por la entidad y configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.18. con presunta incidencia disciplinaria por incumplir con lo estipulado en el pliego de condiciones “*Estrategias de Herramientas Digitales*” del Contrato 945 de 2025.**

Contrato 945 de 2025 que hace parte de la muestra de la Auditoría de Cumplimiento, con objeto “*Prestar el servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio para la atención a mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo, de acuerdo con las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia*”, donde una vez verificada la información del contrato Proceso de selección abreviada por menor cuantía SDMujer-SAMC001 -2021 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP II, y teniendo como soporte la visita administrativa realizada a la Casa Refugio Eva el día 22/08/2025 con el propósito inspeccionar, revisar y validar de la operación de casa, se identificó lo siguiente:

Se solicitó a la Coordinadora Técnica de la Casa Refugio Eva que pusiera a disposición del equipo auditor 8 computadores portátiles de 14 pulgadas, los cuales hacen parte de los adicionales exigidos en la Casa Refugio que tenían que cumplir con las mismas condiciones establecidas en el Anexo Técnico.

Se muestra las siguientes imágenes:

Imagen No.57 Inventario Computadores y configuración Casa EVA.



Fuente: Acta de Visita Administrativa No 07 Casa Refugio Eva

*“Descripción de la imagen: Se muestra portátiles que no cumplen con lo estipulado en el anexo técnico”*

Como se observa en las imágenes anteriores los portátiles que se suministraron para la correspondiente revisión y verificación de acuerdo a propuesta económica presentado por MULTIETNIAS tienen las siguientes especificaciones:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **300** de **334**

- 8 portátiles de 14 pulgadas. Sistema operativo Windows 11 Intel Core i5.
- Se encontró un portátil que los 8 computadores contaban con un procesador Intel Core i5-6300U y un disco duro mecánico de 500 GB que no cumple con lo requerido por el anexo técnico.

De esta manera se evidencia que ninguno de los 8 portátiles cumple con las especificaciones básicas que están en el anexo técnico que son las siguientes:

- Peso del producto (kg) 1.50 kg Sistema operativo Windows 11 (64bit) Procesador Intel Core i5 de octava generación o superior.
- Cámara web hd web camera Bluetooth 4.2 (dual band) 2\*2 Clase de computador portátil Voltaje batería 37whrs
- RAM 8gb
- Disco duro 500 gb en estado sólido
- Tamaño pantalla (pulgadas) 14"hd Puerto USB 1x USB 2.0 Dimensiones (alto x ancho x profundidad) 32.2x 21.2 x 1.90 cm
- El software debe contar con la respectiva licencia para su uso.

Es importante mencionar lo estipulado en el pliego de condiciones definitivo SDMUJER-SAMC-001-2021 frente a los criterios de ponderación de los factores de calidad que daba hasta 29,95 puntos a las estrategias de acceso a herramientas digitales y que refería lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta el incremento en la Sociedad de las tecnologías de la Información y de la utilidad que genera las herramientas digitales en la sociedad, se considera como valor agregado que las mujeres, los niños y niñas, puedan acceder a medios digitales que les permitan desarrollar sus actividades sociales, culturales, de entretenimiento, educación, psicosociales y de acceso a otras garantías de derechos como a ofertas institucionales, financieras y de desarrollo, contenidos educativos en texto, animaciones e imágenes, etc.*

*Por ello se tendrá como criterio de evaluación a los proponentes que ofrezcan computadores portátiles los cuales deben contar con software licenciado y conexiones a*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888  
Página 301 de 334

*internet para ser usados en las casas refugios, estos no deberán tener costo adicional para la Secretaría Distrital de la Mujer y deberán entregarse y mantenerse durante toda la ejecución del contrato, por cada casa adjudicada dentro de los 15 días calendarios posteriores a la firma del acta de inicio, para ello el proponente deberá diligenciar el Anexo “ESTRATEGIAS DE ACCESO A HERRAMIENTAS DIGITALES”*

De acuerdo al anexo. “Estrategias de acceso a Herramientas digitales (criterio de ponderación) Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía SDMUJER-SAMC-001-2021 que fue diligenciado por Corporación Social Para El Desarrollo De Los Grupos Étnicos Y Culturales Multiétnicas se comprometían como proponentes a entregar 8 computadores portátiles 14” cumpliendo las mismas condiciones establecidas en el Anexo Técnico.

Asimismo, el representante legal al firmar este anexo certifica que cumpliría con lo especificado en el Pliego de Condiciones definitivo, los factores de ponderación técnica de calidad y adicionalmente el proponente no podría por ningún motivo modificar, eliminar, alterar, cambiar las condiciones de solicitud del criterio de ponderación.

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 5 numeral 2 establece que: “*La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos.*” (subrayado fuera del texto).

Adicionalmente este artículo es claro en cuanto a los procesos de selección donde se tiene en cuenta los factores técnicos y económicos, indicando: “*la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas: a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o, b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.*”,

norma que no fue cumplida por el contratista puesto que no se cumplió de forma precisa y detallada con el pliego de condiciones, más concretamente en la entrega de los elementos tecnológicos con especificaciones muy detalladas, puesto que se entregaron elementos con otras especificaciones; resaltando bajo este compromiso de entrega de estos elementos se le fueron asignados 29,95 puntos de más a la hora de la selección, para finalmente lograr la adjudicación del contrato.

Es preciso citar el Decreto 2474 de 2008 en su artículo 12, puesto que también fue trasgredido de nuevo en cuanto al cumplimiento de lo específico en el pliego de condiciones:

*“(...) Ofrecimiento más favorable a la entidad. El ofrecimiento más favorable para la entidad a que se refiere el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 se determinará de la siguiente manera (...) 3. En los procesos de selección por licitación, de selección abreviada para la contratación de menor cuantía, y para los demás que se realicen aplicando este último procedimiento, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas: A) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo – beneficio para la entidad, para lo cual el pliego de condiciones establecerá: I. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta. II. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio. (...)" (subrayado fuera de texto)"*

Adicionalmente a todo lo anteriormente citado, es fundamental referirnos a los principios de la contratación pública, en específico al Principio De Responsabilidad, plasmado en el artículo 26 la Ley 80 de 1993 “(...) En virtud de este principio: “Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”(subrayado fuera de texto), la cual es una de las normas que según los pliegos de condiciones y estudios previos será base para todo el proceso de contratación.

El principio de responsabilidad, asigna al servidor público de la minuciosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad.

En la Sentencia 17767 de 2011 del Consejo de Estado manifiesta:

*"(...)El principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa". (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. (...)".*

Por lo expuesto anteriormente, estamos frente a una trasgresión del principio de responsabilidad, dadas las falencias de rigurosidad en la vigilancia por parte de la supervisión del contrato, puesto que fueron entregados elementos tecnológicos que no cumplían con las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones, lo que agrava más la situación, siendo ello un ofrecimiento adicional realizado por el contratista para lograr 29.95 puntos adicionales en su calificación, requerimiento tal que no se cumplió.

La situación observada transgrede el principio de transparencia, que dispone que la selección de los contratistas debe edificarse entre otros, sobre las bases de la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas y determina concretamente cuáles son los procedimientos para seleccionar a los contratistas.

Así mismo, viola el Principio de Economía (Artículo 25 de la Ley 80 de 1993) que impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, ya que obliga a la realización de evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **304** de **334**

anterioridad.

Lo arriba señalado muestra falencias de control y revisión rigurosa de los documentos antes de iniciar el proceso en su etapa precontractual, que deben llevar a cabo la SDMujer a los documentos que soportan dicha contratación.

La inobservancia recurrente de las normas, manuales y guías, generan riesgo latente funcional y procedimental, que acarrea desgaste administrativo y niveles representativos de inoperancia frente a la gestión, e incumplimiento de las normas citadas por lo que se determina una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por incumplir con lo estipulado en el pliego de condiciones “*Estrategias de Herramientas Digitales*” del Contrato 945 de 2025.

#### Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

*“En atención a los argumentos que sustentan esta observación, se evidencia el desconocimiento de la gestión adelantada por esta Secretaría para constatar el cumplimiento de requisitos de lo estipulado en el pliego de condiciones del contrato.*

*Para empezar, consideramos pertinente aclarar que las apreciaciones del ente de control no son acertadas, pues en la visita realizada a la Casa Refugio Eva el equipo auditor adelantó una verificación netamente física de los computadores, sin realizar una revisión a fondo de los equipos y sin tener en cuenta tanto las especificaciones de cada uno como su funcionalidad y el uso que se les da en el contexto de una Casa Refugio.*

*Con ello, advertimos que los argumentos esgrimidos por el equipo auditor carecen de sustento técnico requerido para determinar la idoneidad de las especificaciones técnicas de equipos de cómputo como los que son objeto de la observación y desconocen que los mismos se ajustan a lo requerido.”*

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

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **305** de **334**

Es pertinente informarle a la SDMujer que este ente de control cuenta con personal calificado y experto en cada una de las disciplinas y componentes de auditoría, por ende; se considera fuera de lugar: “*Con ello, advertimos que los argumentos esgrimidos por el equipo auditor carecen de sustento técnico requerido para determinar la idoneidad de las especificaciones técnicas de equipos de cómputo como los que son objeto de la observación y desconocen que los mismos se ajustan a lo requerido*”. Si bien con el desarrollo de tecnología la mayoría de personas puede consultar en la WEB, como revisar las características físicas de un equipo de cómputo (Portátil o de Mesa), esta se realizó por un profesional en Ingeniería de Sistemas y especialización en Auditoría de Sistemas.

Así mismo, lo que se observó fue la propuesta entregada por el proponente en el componente de Estrategias de Herramientas Digitales en cuanto a las características mínimas que deberían tener los equipos ofertados, la cuales asignaban una ponderación del 29.95, y por la cual le fue asignado el contrato y no por su funcionabilidad y el uso que se les da en el contexto de una Casa de Refugio como se asevera en la respuesta a la observación.

De tal manera que de acuerdo con la Ley 80 de 1993 en su principio de transparencia el cual dispone entre otros, “*dispone que la selección de los contratistas debe edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de...*”, lo anterior en concordancia con el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, relacionado con el ofrecimiento más favorable a la entidad. *El ofrecimiento más favorable para la entidad a que se refiere se determinará de la siguiente manera (...) 3. En los procesos de selección por licitación, de selección abreviada para la contratación de menor cuantía, y para los demás que se realicen aplicando este último procedimiento, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas: A) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **306** de **334**

– *beneficio para la entidad, para lo cual el pliego de condiciones establecerá: I. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta. II. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio. (...)"* (subrayado fuera de texto); es vinculante y de obligatorio cumplimiento lo especificado en el pliego de condiciones; dado que se establecieron especificaciones técnicas puntuales por este concepto.

El ente de control no cuestiona el uso y funcionalidad de los computadores, sino las especificaciones técnicas de dichos computadores, las cuales daban acceso a una puntuación adicional para determinar el proponente ganador de este proceso contractual, como lo especifica la Sentencia 17767 de 2011 del Consejo de Estado manifiesta:

*"(...) El principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa". (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. (...)".*

Adicionalmente se trasgredió el Principio De Responsabilidad, plasmado en el artículo 26 la Ley 80 de 1993 “*... En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.* (...)” (subrayado fuera de texto); el principio de responsabilidad, asigna al servidor público la minuciosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad.

Por otra parte, este de control ya había realizado esta observación en la Auditoría de Cumplimiento Código No. 31 periodo auditado 2021-2023 – PAD 2023, hallazgo: “*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*”. Con el mismo proponente MULTIETNIAS.

Por lo que no se acepta el argumento planteado y se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, 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.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.19. con posible incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración del Anexo Técnico y omisiones en la atención en salud y nutrición a menor de edad en Casa Refugio, en el marco del contrato 947 de 2025.**

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento Código 33, donde se estipulo como Objetivo General: “*Evaluuar la eficiencia, eficacia, economía y oportunidad de los recursos ejecutados por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer a través de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio*”, se llevó a cabo por parte de la Contraloría, visita administrativa a la Casa Refugio Modelo Integral Policarpa el pasado 22 de agosto de 2025, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Anexo Técnico para la operación de la estrategia Casas Refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias, exigidos para la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025, celebrado entre la SDMujer y la Corporación Orientar para Crecer, cuyo objeto contractual es:

“*prestación del servicio integral para la puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio destinadas a la atención de mujeres víctimas de violencias y sus personas a cargo,*

*conforme a las características técnicas descritas en el anexo técnico y las normas vigentes que regulan la materia.”*

Durante la visita administrativa No. 05 del 22 de agosto de 2025 mencionada anteriormente, se evidenció que una mujer acogida en la Casa Refugio y su hijo, los cuales ingresaron el 20 de agosto de 2025, recibieron valoración por parte de la nutricionista y la enfermera solo hasta el 22 de agosto de 2025, es decir, dos (2) días después de su ingreso.

Este hecho fue corroborado en los registros revisados por el equipo auditor y plasmados en el acta de visita administrativa No. 05 del 22 de agosto de 2025, como se evidencia a continuación:

Imagen No.58 – Acta de Visita Administrativa No. 05 - Casa Refugio Policarpa.

**Pregunta:** En la visita se evidencia que el bebe de la acogida identificada con cédula xxxxx58 se envia para urgencias por parte de la Nutricionista por estar desnutrido, al respecto sírvase informar cuando fue la primera valoración por Nutrición al bebé de 9 meses.

**Respuesta:** La primera valoración realizada por nutrición fue el día de hoy 22 de agosto de 2025

**Pregunta:** Cuando ingresó la acogida identificada con cédula xxxxx58

**Respuesta:** Ingresó el 20 de agosto de 2025

Fuente: Acta de visita administrativa No. 5

*“Descripción de la imagen: Fragmento del cuestionario realizado a la profesional Nutricionista Dietista de la Casa Refugio Policarpa”.*

Así mismo, lo confirma en el relató el equipo de profesionales de la Casa Refugio, como quedo plasmado en el acta No. 05 de Visita Administrativa del 22 de agosto, como se evidencia a continuación:

Imagen No. 59 – Acta de Visita Administrativa No. 05 - Casa Refugio Policarpa.

**Pregunta:** Sírvase informar qué identificó en la valoración de nutrición al bebé de la acogida identificada con cédula xxxxx58

**Respuesta:** indicador de peso para la talla con -2.12 DE para clasificación desnutrición aguda moderada, por lo cual se remite a la mamá con el bebé al hospital de la misericordia

Fuente: Acta de visita administrativa No.5

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página **309** de **334**

*“Descripción de la imagen: Fragmento del cuestionario realizado a la profesional Nutricionista Dietista de la Casa Refugio Policarpa”.*

Esto confirma que, si bien el procedimiento se realizó dentro de los plazos estipulados en el Anexo Técnico del Contrato 947 de 2025, dichos tiempos resultan excesivos frente a las necesidades de urgencia en salud de las personas acogidas en la Casa Refugio.

En este caso concreto, el equipo auditor evidenció que un niño de 9 meses, fue diagnosticado por la nutricionista dietista con desnutrición aguda moderada como se comprueba a continuación:

Imagen No. 60 Acta de Visita Administrativa No. 05 - Casa Refugio Policarpa.

**Pregunta:** Sirvase informar qué identificó en la valoración de nutrición al bebé de la acogida identificada con cédula xxxx58

**Respuesta:** indicador de peso para la talla con -2.12 DE para clasificación desnutrición aguda moderada, por lo cual se remite a la mamá con el bebé al hospital de la misericordia

Fuente: Acta de visita administrativa No.5

*“Descripción de la imagen: Fragmento del cuestionario realizado a la profesional Nutricionista Dietista de la Casa Refugio Policarpa”.*

El cual no había recibido ninguna toma de fórmula láctea ni contaba con un plan de alimentación al momento de la visita:

Imagen No. 61 – Acta de Visita Administrativa No. 05 - Casa Refugio Policarpa.

**Pregunta:** Sirvase informar cuál fue el plan de alimentación establecido por Nutrición para el bebé de la acogida identificada con cédula xxxx58

**Respuesta:** No se cuenta todavía con el plan toda vez que hasta hoy se realizó la valoración por parte de nutrición

**Pregunta:** Sirvase informar cuántas tomas de fórmula se le han proporcionado al bebé de la acogida identificada con cédula xxxx58 desde que ingresó a la casa refugio

**Respuesta:** No se le ha suministrado ninguna toma toda vez que el bebé ingresa con lactancia materna y alimentación complementaria.

Fuente: Acta de visita administrativa No. 5

*“Descripción de la imagen: Fragmento del cuestionario realizado a la profesional Nutricionista Dietista de la Casa Refugio Policarpa”.*

En este caso concreto, el bebé menor de un (1) año presentó complicaciones médicas que requirieron traslado hospitalario y la fórmula fue comprada hasta el

momento en que se procedió a realizar la visita administrativa por parte del equipo auditor de la Contraloría de Bogotá.

Este hecho constituye un incumplimiento grave del deber de atención inmediata en salud y nutrición de menores en estado de vulnerabilidad, más aún tratándose de una población acogida bajo medidas de protección dentro de la Casa Refugio. Exponiendo al menor a un riesgo inminente de agravamiento de su condición nutricional y de salud a falta de la inacción frente al caso. Lo que demuestra que los plazos definidos en el anexo no garantizan una atención adecuada, inmediata y diferencial, vulnerando el principio de debida diligencia y acción sin daño en la atención a mujeres víctimas de violencia y sus hijos.

Qué en el marco de lo estipulado en el *Capítulo VII “Disposiciones para Prevenir y Combatir la Corrupción en la Contratación Pública”* en su artículo 83 “Supervisión e interventoría contractual” y art 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores” de la ley 1474 del 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”, es responsabilidad de las entidades públicas:

*“(…) Vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”* Subrayado fuera de texto.

Siendo el supervisor el encargado de garantizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato. Teniendo como responsabilidad informar sobre 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.

Asimismo, la ley es clara en afirmar que es falta gravísima por parte del supervisor, el no informar a la entidad contratante sobre estas conductas, como también:

*“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal (...)”*

Adicionalmente a todo lo anteriormente citado, es fundamental referirnos y recordarles los principios de la contratación pública, en específico al principio de

“Economía”, plasmado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, ya que obliga a la realización de evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad.

De igual manera, viola el principio de “Responsabilidad” estipulado en el Artículo 26 de la misma ley, el cual estipula:

*“(...) En virtud de este principio: “Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

Una de las normas que según los pliegos de condiciones y estudios previos fue base para todo el proceso de contratación.

Esto sin duda contraviene lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer, al no dar aplicación al literal f.) numeral 4.3.4 “Técnicas”, que estipula que una de las actividades que el supervisor debe realizar en la etapa contractual, es:

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

Por otra parte, el apartado 5.3.1.4. “Descripción de actividades a desarrollar por el talento humano en la prestación del servicio” del Anexo Técnico del Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025 establece de manera expresa que dentro de las actividades a realizar por la profesional Enfermera entre otras esta:

*“(...) Realizar la valoración inicial del estado de salud de la mujer y su sistema familiar durante los primeros 3 días (calendario) de acogida.” Subrayado fuera de texto.*

Y por parte del perfil “Auxiliar de Enfermería” se encuentra:

*“Apoyar la realización de la valoración inicial del estado de salud de la mujer y su sistema familiar durante los primeros 3 días (calendario) de acogida.” Subrayado fuera de texto.*

El apartado 6.2.1. Condiciones Básicas Establecidas para Prestar el Servicio de Asistencia Alimentaria” del Anexo Técnico del Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025 establece de manera expresa que una de las condiciones básicas establecidas esta:

“(...) En casos especiales, la nutricionista del Modelo Integral de Casa Refugio u otro profesional de la salud de una Entidad Administradora de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) podrá indicar el consumo de refrigerio nocturno para alguna persona acogida o fórmula láctea a niños y niñas menores de un (1) año.” Subrayado fuera de texto.

“(...) Cuando el suministro corresponda a mujeres gestantes, lactantes o fórmula láctea para bebés(as), la profesional deberá realizar una intervención individual sobre lactancia materna, alimentación complementaria, manejo de sucedáneos, no uso de biberones/chupos, entre otros temas que se consideren relevantes al caso.” Subrayado fuera de texto.

Más cuando dentro de las funciones del perfil “Nutricionista Dietista” y “Enfermera” estipulan responsabilidades claras frente al manejo de estas situaciones. Como es caso del perfil de Nutricionista Dietista:

“Realizar una (1) valoración nutricional inicial durante los primeros cinco (5) días calendario de acogida, evaluando los datos obtenidos en la anamnesis alimentaria y la valoración antropométrica de la mujer y las personas a su cargo. (...)” Subrayado fuera de texto.

“Activar la ruta para la detección y el manejo del riesgo y la desnutrición aguda moderada o severa en niños y niñas menores de cinco años, conforme a la normatividad vigente a nivel distrital, nacional y al lineamiento técnico dispuesto en la Estrategia Casas Refugio. Asimismo, identificar y comunicar las barreras de acceso a la referente del área y diligenciar la matriz de casos mes a mes.” Subrayado fuera de texto.

“(...) Enviar la solicitud de compra de fórmula láctea a la referente del área de la Secretaría Distrital de la Mujer y determinar la dosis de suministro para niños y niñas menores de un año, coordinando con las profesionales del área de orientación y gestión de servicios en salud el plan para entregar el producto y acompañar a la mujer acogida en la preparación y consumo del mismo.”

Y para el caso de la Enfermera estipula:

*“(...) Articular con la profesional del área de Nutrición el plan de acompañamiento a mujeres acogidas, en el suministro de fórmula láctea a menores de un (1) año, cuando se requiera.” Subrayada fuera de texto.*

Caso que no fue evidenciado con el menor en mención, el cual al momento de la visita y luego de ser diagnosticado con desnutrición aguda moderada, no contaba con suministro de fórmula, ni mucho menos un plan de alimentación complementario a la lactancia materna.

En contraste con la Resolución 2350 del 2020 “*Por la cual se adopta el lineamiento técnico para el manejo integral de atención a la desnutrición aguda moderada y severa, en niños de cero (0) a 59 meses de edad, y se dictan otras disposiciones estas exigencias normativas*” expedida por el Ministerio de Salud, deja en evidencia que dicho Anexo técnico iría en contravía, dado que estos lineamiento recomiendan que se establezca una alimentación y protocolo especial para la atención del bebé que presenta desnutrición aguda moderada:

*“El diagnóstico y tratamiento adecuado, racional y oportuno de la desnutrición aguda moderada o severa, reduce significativamente las tasas de letalidad y aumenta la sobrevida (...)”*

*“(...) Es necesario implementar estándares de detección y manejo terapéutico oportuno de niños con desnutrición aguda (...)”*

*“(...) En estos escenarios se entrega a la familia el tratamiento nutricional basado en FTLC, así como los medicamentos e indicaciones de acuerdo con la condición clínica; se establece y realiza el plan de seguimiento, junto con la promoción y concertación de prácticas clave para lograr la recuperación satisfactoria y la sostenibilidad del estado nutricional”.*

Y más cuando la vida de un bebé se encuentra en riesgo dado su diagnóstico, pues el Ministerio de Salud es claro en indicar que:

*“Los niños con desnutrición aguda tienen alto riesgo de deterioro nutricional y muerte por patologías infecciosas asociadas. El tratamiento nutricional oportuno con la FTLC disminuye el riesgo de morbilidad y mortalidad (...)”*

Adicionalmente, frente a los tiempos estipula que un bebé menor de 12 meses con desnutrición aguda moderada debe recibir una atención inmediata para prevenir complicaciones y reducir el riesgo de muerte, por lo que se hace inminente que los

tiempos estipulados para la valoración sean modificados y prioricen la integridad de las acogidas y su núcleo Familiar:

*“(...) hacer un diagnóstico y tratamiento adecuado y oportuno de la desnutrición aguda moderada o severa y sus comorbilidades, se ha evidenciado que aumenta la supervivencia en niños menores de cinco años.”* Subrayado fuera de texto.

Y es que es clara la directriz del Ministerio de Salud donde estipula que:

*“Niños menores de 6 meses con desnutrición aguda moderada o severa o mayores de 6 meses con peso inferior a 4 kg, deben hospitalizarse independientemente que tengan o no los factores de riesgo mencionados anteriormente.”*

Factores que se pueden determinar única y exclusivamente con la valoración inicial realizada por los perfiles mencionados anteriormente. Más cuando las condiciones de las Casas Refugio pueden jugar un factor en contra al no contar con las posibles condiciones necesarias para atender casos de este tipo, pues como lo indica la misma resolución:

*“Todos los niños con desnutrición aguda moderada o severa hospitalizados requieren medidas de aislamiento protector.”*

Esto iría en contra del objeto del contrato que estipulan los Estudios Previos de la siguiente manera:

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

Así como del Acuerdo Distrital 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” en el cual se enmarca todas estas acciones y el cual ordenó la implementación de las Casas Refugio como medida de protección y atención de las mujeres víctimas de las diferentes formas y tipos de violencias y que en su artículo 2 las definen como:

*“(...) Escenario principal para el cumplimiento de las medidas de protección y atención integral, son lugares dignos y seguros para vivir temporalmente que cubren las necesidades básicas de alojamiento alimentación y transporte de las mujeres víctimas de las diferentes*

*formas y tipos de violencia, junto con sus hijas e hijos si los tienen (...)"* Subrayado fuera de texto.

La situación observada obedece principalmente a la inadecuada estructuración del Anexo Técnico Integral suscrito en el marco del contrato 947 de 2025. Dicho anexo define plazos de atención inapropiados para la finalidad, sin considerar criterios de priorización ni protocolos de triage para situaciones de urgencia, poniendo en riesgo la salud y vida de las personas acogidas en las Casas Refugio.

El Contrato de Prestación de Servicios No. 947 de 2025, celebrado con la Corporación Orientar para Crecer, estableció de manera expresa en su Anexo Técnico que:

*"La valoración inicial para todas las áreas de atención se realizará dentro los primeros cinco (5) días de acogida de la mujer y su sistema familiar, excepto cuando, el ingreso ocurra en fin de semana (sábado o domingo) o días festivos, se contará dos (2) días adicionales al plazo inicial para su realización. En el caso del área de orientación, gestión y seguimiento en servicios de salud el plazo para realizar la valoración inicial es dentro los primeros tres (3) días de acogida de la mujer y su sistema familiar."* Subrayado fuera de texto.

Adoptando un estándar administrativo uniforme que no se ajusta a la condición especial de vulnerabilidad y riesgo vital de las mujeres y sus hijos al momento de ingresar a las Casas Refugio.

Aun cuando dentro del Anexo técnico del contrato, en el apartado de "Orientación, gestión y seguimiento de servicios en salud y nutrición" Existen acciones que tienen como propósito objetivo:

*"incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares y aportar herramientas para el goce del derecho a una salud plena."*

Dentro de las cuales se encuentra:

*"(...) (iv) identificación de eventos en salud que requieran activar rutas de atención y seguimiento."*

Esto refleja una debilidad en la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer como entidad contratante en cuanto a la supervisión del contrato y de la entidad operadora de la Casa Refugio, en cuanto al seguimiento, supervisión y control de la prestación del servicio. Más cuando el anexo técnico es claro en precisar que:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 316 de 334

*“(...)Ante cualquier evento de salud, las profesionales responsables realizarán una identificación de necesidades y la gestión necesaria para que las mujeres y/o sus personas a cargo, accedan a los servicios y reciban la atención necesaria.*

*(...) De acuerdo con la conformación del talento humano de las Casas Refugio, estas actividades estarán a cargo de la profesional en enfermería, auxiliares de enfermería y la nutricionista dietista”*

Como resultado del análisis realizado a las justificaciones antes relacionadas, el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C observa que es evidente la inobservancia de los principios de planeación, eficiencia y eficacia y debida diligencia en la definición de los tiempos de valoración en salud y nutrición para la población acogida en las Casas Refugio. Las situaciones descritas previamente obedecen a la inadecuada estructuración de los plazos previstos para valoración por parte de los perfiles estipulados en el anexo técnico, así como a la falta de mecanismos diferenciales de priorización y protocolos de triage en casos de urgencia para las personas acogidas.

Así como a la omisión en la entrega de fórmula y en la elaboración de un plan de alimentación para un menor con diagnóstico de desnutrición aguda moderada representa un riesgo cierto y grave de deterioro del estado de salud, pudiendo ocasionar complicaciones médicas severas e incluso la muerte. Lo que conlleva a que no se tengan en cuenta los riesgos asociados como hechos previsibles en la atención de mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas.

Este hecho compromete la eficacia del modelo integral de atención, la confianza ciudadana en el servicio, y la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a la vida y la salud; bajo este escenario se determina una observación administrativa con posible incidencia disciplinaria por deficiencias en la estructuración del Anexo Técnico y omisiones en la atención en salud y nutrición a menor de edad en Casa Refugio, en el marco del contrato 947 de 2025.

Respuesta sujeto de vigilancia y Control:

El sujeto de control allegó respuesta a la observación mediante oficio radicado 2-2025-24540 del 26/11/2025. En dicha respuesta indica que:

*“(..) las valoraciones iniciales efectuadas por el área de Nutrición y por el área de Gestión, Orientación y Seguimiento de Servicios en Salud al sistema familiar acogido (...)”*

*“(..) se realizaron dentro de los plazos y procedimientos contractualmente establecidos en el Anexo Técnico.”* Subrayado fuera de texto.

*“(..) no existe debilidad en la gestión de la Secretaría Distrital de la Mujer ni de la entidad operadora. Los tiempos de valoración responden al diseño contractual definido por la entidad contratante; las actuaciones se desarrollaron dentro de los plazos establecidos; la ruta de salud fue activada de manera inmediata pese a que no existían signos de urgencia vital”.*

Subrayado fuera de texto.

Análisis de respuesta sujeto de vigilancia y Control Fiscal:

Luego de revisar la respuesta institucional, enfatizando en lo expuesto en los párrafos que anteceden, y contrastarla con la evidencia recaudada durante la auditoría, este equipo auditor concluye que los argumentos presentados no desvirtúan la observación formulada.

Si bien la entidad realizó sus actuaciones a los tiempos máximos previstos en el Anexo Técnico, ello no implica que la atención hubiese sido técnicamente oportuna en términos de debida diligencia. Pues el artículo 27 de la ley 1098 del 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*” estipula que:

*“Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar físico, síquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún hospital, clínica, centro de salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera de atención en salud”.* Subrayado fuera de texto.

Asimismo, en su artículo 41 “*Obligaciones del Estado*” estipula que el Estado tiene por obligación:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Página 318 de 334

*“Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas (...).”*

*“Reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores de cinco años (...).”*

Aunado a que la SDMujer estaría contradiciendo lo establecido en la Resolución 2350 del 2020 *“Por la cual se adopta el lineamiento técnico para el manejo integral de atención a la desnutrición aguda moderada y severa, en niños de cero (0) a 59 meses de edad, y se dictan otras disposiciones estas exigencias normativas”* expedida por el Ministerio de Salud:

*“El diagnóstico y tratamiento adecuado, racional y oportuno de la desnutrición aguda moderada o severa, reduce significativamente las tasas de letalidad y aumenta la sobrevida (...)”*

*“(...) Es necesario implementar estándares de detección y manejo terapéutico oportuno de niños con desnutrición aguda (...)"*

Deja en evidencia que dicho Anexo técnico iría en contravía, dado que estos lineamientos recomiendan que se establezca una alimentación y protocolo especial para la atención de un bebé que presenta desnutrición aguda moderada.

Por otra parte, la SDMujer sostiene que los tiempos establecidos en el Anexo Técnico no son excesivos, sino parte del modelo de atención, y que la clasificación en TRIAGE V evidencia la ausencia de una condición de urgencia o riesgo vital:

*“(...) fue atendido en el servicio de urgencias, donde fue clasificado como TRIAGE V, categoría que indica que el paciente presenta una condición no urgente, que no compromete su*

*estado general ni sus funciones vitales, y que no representa un riesgo inmediato para la vida ni para la funcionalidad de algún órgano.”*

Si bien la entidad insiste en que los tiempos definidos corresponden al diseño del modelo de atención, no se evidenció que dichos tiempos hayan sido construidos con base en criterios clínicos ni de urgencia. El equipo auditor identificó que los plazos establecidos son incompatibles con lineamientos nacionales que exigen una intervención inmediata en eventos de desnutrición moderada o severa en niños.

Por otra parte, el equipo auditor constató que el menor ingresó con una condición de desnutrición aguda moderada, la cual exige valoración inmediata según lo establecido por la normatividad nacional en materia de atención de desnutrición infantil:

*“Los niños con desnutrición tienen alto riesgo de deterioro nutricional y muerte por patologías infecciosas asociadas. El tratamiento nutricional oportuno con la FTLC disminuye el riesgo de morbilidad y mortalidad (...).”*

El cumplimiento del plazo máximo permitido, por sí solo, no acredita pertinencia técnica ni garantiza que se evitara un riesgo para la salud del menor. Prueba de ello es que el menor no recibió fórmula completa durante las primeras horas posteriores al ingreso y la ruta de salud fue activada dos días después. Situación que ratifica las omisiones advertidas en la supervisión y en la operación del servicio.

Por último, el equipo auditor se centra en la brecha existente entre el ingreso del menor y la valoración efectiva, periodo en el cual se materializó el riesgo identificado, independientemente de la categorización en triage realizada días después. Concluyendo en que no existió un seguimiento suficiente por parte de la supervisión del contrato que permitiera corregir las deficiencias observadas o garantizar la atención oportuna del caso.

Por lo anterior, el equipo auditor considera que la observación permanece y que las deficiencias detectadas en la estructuración del Anexo Técnico, sumadas a las omisiones iniciales en la atención en salud y nutrición del menor, configuran un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Situación que debe ser incorporada 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 a la cual se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

**Hallazgo administrativo No. 3.2.20. por la inefectividad de las acciones formuladas en los hallazgos 7.3.1.2 de la Auditoría de Cumplimiento Código No. 33 – Casas Refugio.**

Contextualizando el hallazgo 7.3.1.2 “*hallazgo administrativo por la inefectividad 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*” 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 (...)*”.

Una vez realizada la verificación de las acciones planteadas por parte de la SDMujer: “*solicitar 1 asesoría a la secretaría de salud para el manejo de la contaminación cruzada de los alimentos en el contexto de cada uno de los modelos de las casas refugio*” en el Drive compartido se evidencio un documento de solicitud a la Subdirección de Vigilancia y de Salud Pública con fecha del 29-04- de 2025 de fortalecimiento técnico para equipos operativos de la estrategia casas refugio. Sin embargo, no se encontró ninguna otra documentación, actas, informes que clarifiquen si fue respondida la solicitud mitigando la observación realizada.

Esta situación reiterativa ocurre principalmente porque hay deficiencias, en cuanto a la supervisión, 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 grave de las obligaciones contractuales y normativas. Poniendo en

riesgo el cuidado y confianza de las usuarias que ingresan a las casa refugio junto con sus hijos en la mayoría de los casos, donde por su estado emocional y psicológico pueden desarrollar una alteración en el sistema inmune. De acuerdo a estudios realizados por científicos en el área de psiconeuroinmunología indican que una situación como el estres crónico modifican el sistema inmunitario estimulando la elevación del cortisol en la sangre provocando una mayor exposición a adquirir diferentes enfermedades algunas de ellas pueden ser trasmitidas por una mala manipulación de alimentos, lo que puede agravar física, emocional y psicológicamente a las mujeres o infantes que ingresan en condición de vulnerabilidad.

Respuesta sujeto de control a la observación:

*"Sobre el particular, informamos que con el propósito de perfeccionar los procedimientos y asegurar la mejora continua de la estrategia, en el marco del análisis de causas de este hallazgo se consideró pertinente recurrir a la entidad competente en materia higiénico-sanitaria en el Distrito, la Secretaría Distrital de Salud, para que profiriera recomendaciones que coadyuvaran al fortalecimiento de los procesos al respecto. En consecuencia, con fecha 29 de abril de 2025 se radicó ante la Subdirección de Vigilancia en Salud Pública una solicitud de acompañamiento y fortalecimiento técnico para revisar oportunidades de mejora en los procesos de almacenamiento, preparación y distribución de alimentos en las Casas Refugio, más allá de los protocolos ya implementados (anexo 1).(..) El objetivo de esta solicitud fue garantizar que la prestación del servicio de alimentación mantuviera condiciones óptimas de inocuidad y calidad para las mujeres y sus sistemas familiares en línea con las directrices de la entidad competente al respecto. Sin embargo, a la fecha no se ha recibido respuesta formal por parte de la Secretaría Distrital de Salud a la solicitud radicada."*

*Ante esta situación, y pese a no estar previsto originalmente dentro de la acción correctiva, el equipo técnico de la Estrategia Casas Refugio adelantó fortalecimientos internos con los operadores para reforzar lineamientos, aclarar procedimientos y asegurar la aplicación uniforme de las recomendaciones sanitarias en todos los modelos de atención (anexo 2), los cuales son adicionales a las actividades propias de la operación adelantada por los operadores (anexo 3).*

### Análisis de respuesta sujeto de control:

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 el cumplimiento del plan de mejoramiento, además de las visitas realizadas a las diferentes casas, al revisar los documentos aportados en el Drive, se evidencio la carta de solicitud enviada a la Secretaria Distrital de Salud, sin embargo, dentro de los documentos aportados no se adjuntaron más evidencias que permitieran justificar las capacitaciones y seguimientos realizados a los equipos de cocina y nutrición. Una vez en respuesta a la carta de observaciones se evidencia que las actas adjuntas muestran las diferentes reuniones que se realizaron incluso después de la visita administrativa a la casa Intermedia contrato 946-2025 el día 21 de agosto, entre las nutricionistas y las tecnólogas de alimentos, sin embargo, como se evidencio en la visita estas acciones adelantadas por parte de la entidad auditada no fueron efectivas respecto al manejo de alimentos refrigerados que aunque la norma no refiera el método de refrigeración en cuanto al empaque ya que permite que se realice en bolsas resellable, lo que si menciona la norma es que debe haber un espacio entre producto y producto para que haya una buena circulación de aire, Resolución No. 2674 de 2013, Art. 17 “Envases y embalajes 2: *El material del envase y el embalaje debe ser adecuado y conferir una protección apropiada contra la contaminación*” Art. 28: “Almacenamiento 2: *el almacenamiento de productos que requiere refrigeración o congelación se realizará teniendo en cuenta las condiciones de temperatura, humedad y circulación de aire que requiera el alimento, materia prima o insumo(...)*” , así mismo el artículo 20, “*Prevención de la contaminación cruzada*”, dispone que durante las operaciones de fabricación, procesamiento, envasado y almacenamiento deben adoptarse medidas eficaces para evitar que los alimentos se contaminen por contacto directo o indirecto con materias primas de fases iniciales del proceso. Así mismo, los artículos 27 establecen que las operaciones y condiciones de almacenamiento deben evitar la contaminación y cualquier situación que comprometa la inocuidad de los alimentos. En este contexto, el almacenamiento simultáneo de diferentes tipos de carne en un mismo espacio, aun cuando se encuentren envueltas en plástico, no se ajusta al deber de prevenir la

contaminación cruzada ni al estándar de inocuidad exigido por la normativa sanitaria vigente.

De acuerdo a lo anterior y como se evidencia en el registro fotográfico este espacio no existe, las carnes están acopadas lo que no permite el flujo de aire generando así que haya riesgo de proliferación de bacterias y microrganismos, también se evidencia que las arvejas no están almacenadas en un empaque resellable sino en bolsa plástica, que dada su poca estructura coadyuva en la entrada de aire exposición a una contaminación cruzada.

Imagen No. 62 registró fotográfico visita administrativa Casa Refugio Fez



Fuente: Registro fotográfico tomado del acta de visita administrativa

“Descripción: Almacenamiento, embalaje y distribución de espacios de productos cárnicos y vegetales”.

Por lo que no se acepta el argumento planteado por la entidad y se configura el hallazgo administrativo, el cual debe 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.

### 3.3 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del plan de mejoramiento de la Secretaría Distrital de la Mujer – 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, según el módulo de consulta SIVICOF, tenía siete (7)

hallazgos formulados por el ente de control y siete (7) acciones de mejora formuladas relacionadas con el asunto, de las cuales siete (7) tenían Fecha de vencimiento con corte a 30 de junio de 2025, las que constituyen el universo de las acciones abiertas vencidas a evaluar.

### 3.3.1 Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento

Del seguimiento a la verificación de las acciones adelantadas por Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer y para efectos de establecer su eficacia y efectividad que determina el nivel de mitigación de la causa raíz que originó el hallazgo, se presenta el siguiente resultado:

Se establecieron seis (6) acciones cumplidas efectivas, cero (0) acciones incumplidas y una (1) acción cumplida inefectiva, para la cual se formuló una nueva observación en el proceso correspondiente.

Cuadro No. 40 Evaluación Plan de Mejoramiento a las Acciones Vencidas relacionadas con el Asunto con corte a 30 de junio de 2025

Nº.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
1	2024	35	7.2.2.1	1	Se verifican los documentos soportes en los cuales se evidencia el acta de reunión el 14/03/2025 donde se manifiesta la importancia de incluir en el anexo técnico de la casa refugio contrato	100%	90%	CUMPLIDA EFECTIVA	30-06-2025

					1020 sobre las normas ICONTE C 6047 de 2007 donde se mencionan los requisitos de infraestructura requeridos para las casas refugio				
2	2024	35	7.2.2.2	1	Verificada la acción se evidenció que se realizó una mesa técnica el 29/04/2025 donde se establecieron lineamientos para proyectar indicadores de medición del impacto de la	100%	75%	CUMPLIDA EFECTIVA	30-06-2025

					atención brindada en las casas refugio  (Reunión de seguimiento con fecha programada del 29 de mayo no se evidencia) en revisión de los documentos enviados no hay más actas de reunión que permitan verificar la continuidad. fueron enviadas , revisadas y verificadas las evidencias con la carta de observaciones				
3	2024	35	7.2.2.3	1	verificada la acción	100%	75%	CUMPLIDA	30-06-2025

					se evidencia el desarrollo de dos mesas técnicas la primera con fecha de 29/04/2025 y la segunda mesa técnica el 25/06/2025 donde se observa la propuesta de la estrategia basada en mesas de mejora			EFFECTIVA	
4	2024	35	7.2.2.4	1	Una vez verificada la acción se evidencia el documento de pacto por convivencia revisados y clarificados	100%	75%	CUMPLIDA EFFECTIVA	30-06-2025

					os para el ingreso de las mujeres a la CR.				
5	2024	35	7.2.2.5	1	verificada la acción se evidencio que se realizó una reunión virtual el día 25/06/2025 donde se evidencia la propuesta y acciones de mejora por parte de Profesionales de la Dirección de Eliminación de Violencias Contra las Mujeres y Acceso a la Justicia DEVAJ y	100%	75%	CUMPLIDA EFECTIVA	30-06-2025

					Servicio a la Ciudadanía				
6	2024	35	7.3.1.1	1	una vez verificada la acción se evidencia el documento acta de reunión el día 14/03/2025 donde se evidencia la revisión del anexo técnico incluyendo un texto que de claridad a los requisitos, características y dimensiones acordes a lo solicitado CUMPLIDA	100%	90%	CUMPLIDA EFECTIVA	30-06-2025
7	2024	35	7.3.1.2	1	Se evidencia documento	100%	70%	CUMPLIDA INEFECTIVA	30-06-2025

					nto donde se solicita a la Subdirección de Vigilancia y salud Pública de la Secretaría Distrital de Salud una asesoría sobre el fortalecimiento técnico para equipos operativos de la Estrategia Casas Refugio, pero no hay evidencia de que se haya realizado dicha asesoría				
--	--	--	--	--	---	--	--	--	--

Fuente: PVCGF 07-01 Evaluación Plan de Mejoramiento

#### 4 OTROS RESULTADOS<sup>8</sup>

Durante la ejecución de la auditoría de cumplimiento no se realizó seguimiento a pronunciamientos, ni denuncias fiscales, ni beneficios del control fiscal.

---

<sup>8</sup> Aplica en caso de que el tema, área, proceso evaluado en la auditoría de cumplimiento presente una denuncia o queja relacionadas con la auditoría o se obtengan beneficios de control fiscal; en caso contrario no se tomará este numeral en el contenido del informe

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

#### 4.1 SEGUIMIENTO A DPC

Se incluyó como insumo con radicado No. 1-2025-15367 de fecha 17 de junio de 2025, el DPC No. 1284-25, el cual concluyó lo siguiente:

Se evaluaron los contratos de prestación de servicio, puesta en marcha y funcionamiento de las casas refugio, en sus diferentes modalidades, para la atención a mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo, ejecutados durante las vigencias 2024 y 2025.

De acuerdo con la revisión de los antecedentes contractuales y con los criterios definidos por la Secretaría Distrital de la Mujer para la selección del operador de la estrategia “Operación Casas Refugio”, se pudo establecer que la entidad seleccionó a los contratistas que acreditaron la mayor idoneidad técnica, experiencia específica y capacidad operativa, conforme a los requisitos establecidos en los estudios previos y en los lineamientos del proceso de contratación.

No obstante, en el informe final de auditoría se realizaron observaciones relacionadas con la ejecución de estos contratos.

### 5 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>9</sup>
1. Administrativos	20	N.A.	3.2.1. – 3.2.2. – 3.2.3. 3.2.4. – 3.2.5. – 3.2.6. 3.2.7. – 3.2.8. – 3.2.9. 3.2.10. – 3.2.11. - 3.2.12. 3.2.13. – 3.2.14. – 3.2.15. 3.2.16. – 3.2.17. – 3.2.18. 3.2.19. – 3.2.20.
2. Disciplinarios	11	N.A.	3.2.1. – 3.2.2. – 3.2.3.

<sup>9</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones.

			3.2.4. – 3.2.6. – 3.2.13. 3.2.14. – 3.2.15. – 3.2.17. 3.2.18. – 3.2.19.
3. Penales	0	N.A.	
4. Fiscales	4	23.609.388 82.479.856 26.864.465 24.396.670 Total 157.350.409	3.2.2. 3.2.13. 3.2.14. 3.2.15.

N.A: No aplica

**NOTAS:**

- *Cuando un informe resulte extenso y si trae una serie de tablas explicativas. Podrán relacionarse como “anexos” sin numeral y después del numeral 5 “consolidado de hallazgos”*