CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Secretaría Distrital De La Mujer - SDMujer

Código de Auditoría 39

Bogotá, D.C., octubre 2026

Pacto Global
Red Colombia

5 IGUALDAD DE GÉNERO

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

SECRETARÍA 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 2025 - 2026."

CÓDIGO DE AUDITORÍA 39

Período auditado: Vigencia 2025 - 2026

PDVCF: 2026

DIRECCIÓN SECTOR EQUIDAD Y GÉNERO

Bogotá, octubre de 2026

Juan Camilo Zuluaga Morrillo

Contralor de Bogotá D.C.

Verónica Peláez Gutiérrez

Contralora Auxiliar

Claudia Liliana Forero Niño

Directora Sector Equidad y Género

Gloria Alexandra Moreno Briceño

Asesora 105-02

Equipo de auditoría:

Juan Carlos Arenas Mogollón	*Gerente 039-01*
Rodolfo Romero Angel	*Profesional Especializado 222-07 (E.)*
William de Jesús Jiménez Vásquez	*Profesional Universitario 219-03*
Wilson Armando Becerra Chaparro	*Profesional Universitario 219-03*
Luisa Fernanda Velásquez Gabanzo	*Profesional Universitario 219-03*
Carolina Vásquez Moreno	*Profesional Universitario 219-03*
Yair Eduardo Rodríguez Reyes	*Profesional Universitario 219-01*

María Elena Pardo Buitrago	*Contratista de Apoyo*
Andrea Catalina Abril Guzmán	*Contratista de Apoyo*
Lina Jacqueline Ardila Páez	*Contratista de Apoyo*
Gilma María Orjuela Rodríguez	*Contratista de Apoyo*
William Leonardo Pantoja Rosero	*Contratista de Apoyo*
Diandra Nayarith Freyle	*Contratista de Apoyo*
Juan Camilo Triana Cárdenas	*Contratista de Apoyo*
Karen Lorena González Rojas	*Contratista de Apoyo*
Ginna Lorena Mendoza Rodas	*Contratista de Apoyo*

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES 7
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA 13
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 13
2.1.2 Objetivo General 13
2.1.3 Objetivos Específicos 13
2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA 14
2.3 FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA (Evaluación) 24
2.4 LIMITACIONES DE AUDITORÍA 25
3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 26
3.1 CONTROL FISCAL INTERNO 26
3.1.1 Inexistencia o Diseño inadecuado del Control 26
3.1.2 Inefectividad de los Controles 26
3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 33
Hallazgo administrativo 3.2.1 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de $65.450.992, por sobrecosto en el canon de arrendamiento de la CIOM Ciudad Bolívar, Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026 33
Hallazgo administrativo N° 3.2.2 con presunta incidencia disciplinaria por pagar a los operadores de las Casas Refugio, elemento de aseo shampoo para niños con registro INVIMA vencido 52
Hallazgo administrativo N° 3.2.3 por condiciones de inseguridad asociadas a la ubicación de componentes de la red eléctrica sobre el área de camarotes en la Casa Refugio Integral Fez y Policarpa 68
Hallazgo administrativo N° 3.2.4 con presunta incidencia disciplinaria por no poner en marcha el aplicativo SIMISIONAL 2.0 en las Casas Refugio 76
Hallazgo administrativo N° 3.2.5 derivada de deficiencias en la oportuna atención de las necesidades de salud y nutrición a menores de edad acogidos en la Casa Refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026 82
Hallazgo administrativo N° 3.2.6 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio de alimentación y la disponibilidad de aderezos vencidos disponibles para las personas acogidas en las Casas Refugio, conforme a lo establecido en los Contratos 937 y 994 de 2026 89

Hallazgo administrativo N° 3.2.7 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $104.673.395, por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector de los contratos de las Casas Refugio; lo que conllevó a mayores valores pagados para bienes de iguales características 101

Hallazgo administrativo N° 3.2.8 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad de las Casas Refugio de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025 135

Hallazgo administrativo N° 3.2.9 con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, justificación técnica y trazabilidad de la modificación en las especificaciones de los camarotes en el Anexo Técnico de las Casas Refugio..... 185

3.3 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO 203

3.3.1 Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento 203

4 OTROS RESULTADOS 237

5 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS 240

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
Laura Marcela Tami Leal
Secretaria 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 – PDVCF2026, 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 2025 - 2026."* 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 2025-2026.

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[1]. Por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo, con el propósito de que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La 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 Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer. El período auditado tuvo como fecha de corte 14 de julio de 2026 y abarcó el período comprendido entre 2025-2026.

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 2025 - 2026

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

De acuerdo con el resultado de la Auditoría de Cumplimiento Código No. 39 adelantada por el Organismo de Control Fiscal, ante la SDMujer, de conformidad con lo establecido en los procedimientos internos adoptados y documentados para el ejercicio del control fiscal, en los siguientes párrafos se comunica el concepto de la auditoría adelantada en el asunto evaluado, acorde al objetivo definido en el memorando de asignación de auditoría.

Fundamento del concepto

El concepto que es 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 PVCGF 16-03 Instrumento Concepto Cumplimiento V3, el equipo auditor determinó la siguiente conclusión sobre la materia auditada y que se presenta a continuación:

Escenario de seguridad razonable

Concepto sin reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría de Bogotá D.C., considera que la información acerca de la materia controlada de la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos.

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 VÍCTIMA DE VIOLENCIA Y EN RIESGO DE FEMINICIDIO ACUERDO 676 DEL 2017, PARA LAS VIGENCIAS 2025 - 2026

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 de 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 64.76%.

CONCEPTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

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 2025, no se cumplió, obteniendo una eficacia del 100% y una efectividad del 73%.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución Reglamentaria 019 del 29/12/2025, 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 de 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 FORERO NIÑO
Director Técnico Sectorial

Revisó: Juan Carlos Arenas Mogollón - Gerente
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

Los criterios de evaluación para el este ejercicio de auditoría son los siguientes:

1. Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI versión 4.0 de 2024.
2. Marco de pronunciamientos profesionales:
    a. Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P).
    b. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000.
    c. La Guía de la INTOSAI (GUID).
3. 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.

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.2 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 línea púrpura y de los servicios complementarios de la seis (6) casa refugio, atención y acompañamiento psicosocial y representación Jurídica con presencia en 15 Casas de Justicia, 8 Hospitales, 5 Unidades de Reacción Inmediata y 2 puntos de atención en la Fiscalía, en el Distrito Capital; durante la vigencia 2025-2026.

2.1.3 Objetivos Específicos

2.1.2.1 Evaluar los principios de economía, eficiencia, eficacia y oportunidad en la atención frente a los riesgos de violencia y feminicidio.

2.1.2.2 Verificar el cumplimiento de los servicios ofrecidos en la ejecución de los procesos contractuales a través de la línea púrpura y de los servicios complementarios de la seis (6) casa refugio, atención y acompañamiento psicosocial y representación Jurídica con presencia en 15 Casas de Justicia, 8 Hospitales, 5 Unidades de Reacción Inmediata y 2 puntos de atención en la Fiscalía, a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio correspondientes RUA.

2.1.2.3 Realizar las visitas administrativas a que haya lugar a fin de verificar la eficiencia, oportunidad a través de la línea púrpura y de los servicios complementarios de la seis (6) casa refugio, atención y acompañamiento psicosocial y representación Jurídica con presencia en 15 Casas de Justicia, 8 Hospitales, 5 Unidades de Reacción Inmediata y 2 puntos de atención en la Fiscalía, a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio correspondientes a la RUA.

2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA

Universo

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 2025-2026 para verificar el cumplimiento de los servicios ofrecidos en la ejecución de los procesos contractuales a través de la línea púrpura y de los servicios complementarios de 6 Casa Refugio, atención y acompañamiento psicosocial y representación Jurídica con presencia en 15 Casas de Justicia, 8 Hospitales, 5 Unidades de Reacción Inmediata y 2 puntos de atención en la Fiscalía, a mujeres víctimas de violencia de género y en riesgo de feminicidio.

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 2025-2026.

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. 01. Consolidado de los Resultados de la Calificación del Diseño de Controles del Asunto a Auditar

Proceso Asociado al Asunto a Auditar	Cantidad de Riesgos Identificados	Inexistente	Inadecuado	Parcialmente Adecuado	Adecuado	Riesgo Residual o Combinado Consolidado del Proceso
Estados Financieros	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Desempeño Financiero	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Presupuesto de Ingresos	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Presupuesto de Gastos	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Planes, programas y proyectos	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Gasto Público	5				X	Bajo
Totales	5				X	Bajo

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

Cuadro No. 02. 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 [illegible]	Calificación Riesgo Residual	Justificación	Auditor Responsable	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la [illegible]	*Seguimiento del Líder (Nombre y Fecha)*
Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Precontractual	Estudios previos 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 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. Actividad 11 Verificar los requisitos y los documentos que soportan la contratación a realizar	Adecuado	Bajo	Observaciones encontradas en auditores anteriores	Equipo Auditor	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2026
Proceso Gasto Público	Gestión contractual	Contractual	La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedi	Ineficaz supervisión del contrato	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-IN-1 Instructivo	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	Adecuado	Bajo	Observaciones encontradas en audit	Equipo Auditor	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2026

			miento s estable cidos o los determi nados en la norma		seguim iento conven ios y contrat os, V3	contratación y supervisión; GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos; GF-PR-10 Trámite de pagos; GA-IN-13 Organizar y administrar el archivo. Actividad 5. Elaborar los informes mensuales y final de supervisión, documentados los avances, novedades, anomalías, recomendaciones .			ore s ant eri ore s				
Proc eso Gast o Públi co	Rec epci ón de bien es y serv icio s	Contr actual	Incump limient o o entreg a inoport una de los bienes y/o servici os contrat ados	Gestión antiecon ómica	GC-MA-1 Manual de contrat ación y supervi sión, V7 GC-PR-11 Legaliz ación y ejecuci ón de contrat os, V8 GC-IN-1 Instruct ivo seguim iento conven ios y contrat os, 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 Organizar y administrar el archivo. Actividad 5. Elaborar los informes mensuales y final de supervisión, documentados los avances, novedades, anomalías, recomendaciones . Capítulo IV Supervisión de contratos //	A de cu ad o	Ba jo	Ob ser vac ion es en co ntr ad as en au dit ore s ant eri ore s	Equip o Audit or	15/0 7/20 26	10/0 9/20 26	Juan Carlo s Arena s Mogo llón 08/09 /2026
Proc eso Gast o Públi co	Ges tión cont ract ual	Contr actual	Otros factore s de riesgo	Gestión antiecon ómica	GC-MA-1 Manual de contrat ación y	Capítulo 2 Etapa contractual, numeral 2 Modificaciones contractuales // Actividad 30	A de cu a	Ba jo	Ob ser vac ion es en	Equip o Audit or	15/0 7/20 26	10/0 9/20 26	Juan Carlo s Arena s Mogo

					supervisión, V7 GC-PR-11 Legalización y ejecución de contratos, V8 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos, V3	Revisión de los argumentos que sustentan la solicitud y requerimiento de ajustes al solicitante para el caso de las modificaciones contractuales. // Actividad 12 Realizar oportunamente las solicitudes de modificación a que haya lugar con la debida justificación del trámite, así como las gestiones que se asocien con los soportes a que haya lugar	do		contradas en auditores anteriores				llón 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 cierre financiero y radicarla en la Dirección de contratación con sus respectivos soportes	Adecuado	Bajo	Observaciones encontradas en auditores anteriores	Equipo Auditor	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 08/09/2026

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

Cuadro No. 03 Muestra de Contratación

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
945-25	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 precontractual y contractual / según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
946-25	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.	$ 2.083.682.993,00	Verificar las etapas precontractual y contractual / según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
947-25	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.	$ 4.592.236.022,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
1006-25	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.	$ 1.454.432.920,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
994-25	Prestar los servicios de alimentación, hospedaje, servicios básicos y atención interdisciplinar en la modalidad intermedia para la atención a mujeres víctimas de violencia y sus personas a cargo, de conformidad con	$ 4.793.946.163,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
	los lineamientos emitidos por la entidad					
935-26	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.	$ 1.141.937.150,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
936-26	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.	$ 1.141.937.150,00	Verificar las etapas precontractuales y según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
937-26	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.	$ 2.283.874.300,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
938-26	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.	$ 1.186.521.630,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
957-25	Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para la operación del modelo de atención: Casa de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en la localidad de SAN CRISTOBAL	$ 69.094.800,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
445-25	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, en la gestión, dinamización y seguimiento técnico y administrativo de la estrategia intersectorial en hospitales para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en la violencia sexual y el feminicidio.	$ 77.831.800,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
916-26	Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para la operación del modelo de atención: Casa de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en la localidad de CIUDAD BOLIVAR	$ 123.229.750,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
158-26	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, en la gestión, dinamización y seguimiento técnico y administrativo de la estrategia intersectorial en hospitales para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en la violencia sexual y el feminicidio.	$ 66.771.000,00	Verificar las etapas contractual y Postcontractual	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
138-26	Prestar los servicios profesionales para brindar apoyo en el seguimiento de las acciones adelantadas por la líder del equipo, en el marco de la implementación de la estrategia de atención semipresencial en las Unidades de Reacción Inmediata de la fiscalía general de la Nación	$ 48.690.000,00	Verificar las etapas precontractuale s, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
192-26	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para brindar asesoramiento técnico-legal y atención jurídica para el despliegue de la estrategia intersectorial de prevención y atención de violencias hacia las mujeres, centrándose especialmente en violencia sexual y feminicidio, con énfasis en su implementación en el ámbito hospitalario a través de subredes.	$ 48.123.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 10/09/2026
589-26	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para brindar asesoramiento técnico-legal y atención jurídica para el despliegue de la estrategia intersectorial de prevención y atención de violencias hacia las mujeres, centrándose especialmente en violencia sexual y feminicidio, con énfasis en su implementación en el ámbito hospitalario a través de subredes.	$ 48.123.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual / según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 10/09/2026
613-26	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, para brindar asesoramiento técnico-legal y atención jurídica para el despliegue de la estrategia intersectorial de prevención y atención de violencias hacia las mujeres, centrándose especialmente en violencia sexual y feminicidio, con énfasis en su implementación en el ámbito hospitalario a través de subredes.	$ 48.123.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogollón 10/09/2026

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
115-26	Prestar los servicios profesionales para brindar el apoyo en las actividades y acciones que faciliten el desarrollo de la estrategia semipresencial de atención en las URI de la Fiscalía General de la Nación, para la orientación y atención de mujeres víctimas de violencia	$ 33.090.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
139-26	Prestar los servicios profesionales para brindar el apoyo en las actividades y acciones que faciliten el desarrollo de la estrategia semipresencial de atención en las URI de la Fiscalía General de la Nación, para la orientación y atención de mujeres víctimas de violencia	$ 33.090.000,00	Verificar las etapas precontractuales, contractual / según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
436-26	Prestar los servicios profesionales para brindar el apoyo en las actividades y acciones que faciliten el desarrollo de la estrategia semipresencial de atención en las URI de la Fiscalía General de la Nación, para la orientación y atención de mujeres víctimas de violencia	$ 33.090.000,00	Verificar las etapas precontractual, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
472-26	Prestar los servicios profesionales para brindar el apoyo en las actividades y acciones que faciliten el desarrollo de la estrategia semipresencial de atención en las URI de la Fiscalía General de la Nación, para la orientación y atención de mujeres víctimas de violencia	$ 33.090.000,00	Verificar las etapas precontractual, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
655-26	Prestar servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo de la estrategia territorial contra la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales contra las mujeres, "Contigo en tu Barrio" y otras iniciativas o procesos de interacción social y comunitaria que se programen	$ 23.400.000,00	Verificar las etapas precontractual, contractual / según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026

No. Contrato/o pago	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada terminación de la evaluación	Nombre del Supervisor y/o líder (fecha y Responsable)
681-26	Prestar servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo de la estrategia territorial contra la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales contra las mujeres, "Contigo en tu Barrio" y otras iniciativas o procesos de interacción social y comunitaria que se programen	$ 23.400.000,00	Verificar las etapas precontractual, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026
2029-24	Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble para la operación del modelo de atención: casa de igualdad de oportunidades para las mujeres en la localidad de Ciudad Bolívar.	$ 119.350.000,00	Verificar las etapas precontractual, contractual y Postcontractual/ según aplique	15/07/2026	10/09/2026	Juan Carlos Arenas Mogolló n 10/09/2026

Fuente: creación propia del equipo de auditoría.

2.3 FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA (Evaluación)

Cuadro No. 04 Fuentes de criterio

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*".
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.

Fuente: Creación propia del equipo de auditoría.

Cuadro No. 05 criterios de auditoría (Evaluación):

N°	FUENTE DE CRITERIO	CRITERIO DE EVALUACIÓN	OBSERVACIONES
Criterio 1	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT	Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI versión 4.0 de 2024.	
Criterio 2	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	Marco de pronunciamientos profesionales • Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P) • Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000 • La Guía de la INTOSAI (GUID)	
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	

Fuente: creación propia del equipo de auditoría.

2.4 LIMITACIONES DE AUDITORÍA

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

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL FISCAL INTERNO

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

Se tomó como insumo y referencia: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno, procesos o dependencias involucradas; plan de mejoramiento y manual de funciones relacionados con el asunto.

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. 06. Relación de Controles Inefectivos del asunto a auditar

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	GC-PR-1 Estructuración de estudios previos, versión 7 GC-PR-18 Contratación directa, versión 2	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	INEFECTIVO	3.2.1 - 3.2.7

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
				PAA publicado por la entidad. Actividad 11 Verificar los requisitos y los documentos que soportan la contratación a realizar.		
Proceso_Gasto_Público	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos, V3	9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinad	61. Ineficaz Supervisión del Contrato	Capítulo IV Supervisión de contratos // Actividad 4. Realizar mensualmente el seguimiento a la ejecución contractual teniendo en cuenta los siguientes	PARCIALMENTE EFECTIVO	3.2.2

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
		os en la norma.		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 el archivo. Actividad 5. Elaborar los informes mensuales y final de supervisión, documentados los avances, novedades, anomalías,		

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
				recomendaciones.		
Proceso_Gasto_Público	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	1. Incumplimiento o entrega inoportuna de los bienes y/o servicios contratados	1. Gestión antieconómica	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	INEFECTIVO	3.2.3 - 3.2.4 - 3.2.8 - 3.2.9

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
				administrar el archivo. Actividad 5. Elaborar los informes mensuales y final de supervisión, documentados los avances, novedades, anomalías, recomendaciones. Capítulo IV Supervisión de contratos //		
Proceso_Gasto_Público	GC-MA-1 Manual de contratación y supervisión, V7 GC-PR-11 Legalizació	27. Otros Factores de riesgo	17. Gestión Antieconómica	Capitulo 2 Etapa contractual, numeral 2 Modificaciones contractuales //	PARCIALMENTE EFECTIVO	3.2.5 - 3.2.6

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
	n y ejecución de contratos, V8 GC-IN-1 Instructivo seguimiento convenios y contratos, V3			Actividad 30 Revisión de los argumentos que sustentan la solicitud y requerimiento de ajustes al solicitantes para el caso de las modificaciones contractuales. // Actividad 12 Realizar oportunamente las solicitudes de modificación a que haya lugar con la debida justificación del trámite,		

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
				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

Hallazgo administrativo 3.2.1 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de $65.450.992, por sobrecosto en el canon de arrendamiento de la CIOM Ciudad Bolívar, Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026

El ejercicio de la función administrativa y, en particular, la gestión contractual del Estado, se encuentran gobernados por los principios constitucionales de economía, eficiencia, eficacia, celeridad, imparcialidad y moralidad administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los cuales irradian igualmente el ejercicio del control fiscal conforme al artículo 267 ibídem, que faculta a los organismos de control para verificar que la gestión de los recursos públicos se ajuste no solo a la legalidad formal del gasto, sino a criterios de resultado, economicidad y beneficio efectivo para la comunidad.

En desarrollo de este mandato superior, el artículo 8° de la Ley 42 de 1993 dispone que el control fiscal debe evaluar si la administración, en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad, adquirió los bienes y servicios al costo alternativo más conveniente para el erario, de manera que cualquier erogación que se aparte injustificadamente de las condiciones reales de mercado compromete per se la economicidad de la gestión evaluada.

En el plano contractual específico, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015 —reglamentario del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública— exige que toda entidad estatal, previo a la apertura de un proceso de selección o a la celebración de un contrato, elabore estudios y documentos previos que incluyan el análisis del sector y el soporte que permita la comparación objetiva de las condiciones de mercado, con el fin de que el valor estimado del contrato refleje, dentro de un margen razonable, el precio real vigente para bienes o servicios de similares características. Esta exigencia no se satisface con la mera existencia formal de cotizaciones, sino que impone a la entidad el deber de verificar que dichos referentes sean efectivamente representativos del mercado relevante —en este caso, el mercado inmobiliario del sector de Ciudad Bolívar— tanto en ubicación, área, uso y condiciones físicas, como en el valor del metro cuadrado que allí se maneja.

En el caso concreto, y en aplicación de los principios y disposiciones normativas reseñadas, la Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control fiscal, designó a un Ingeniero Catastral y Geodesta, inscrito ante Asociación Nacional de Avaluadores A.N.A. y registro en el Registro Abierto de Avaluadores R.A.A., para efectuar la verificación técnica del valor del canon de arrendamiento pactado respecto del inmueble objeto de análisis. Dicha designación obedece a la necesidad de que el juicio de economicidad no se sustente en apreciaciones subjetivas

del órgano de control, sino en un concepto técnico especializado, idóneo y verificable, emitido por un profesional con la formación y la habilitación profesional pertinentes para determinar valores inmobiliarios conforme a metodologías reconocidas.

La intervención de este perito, por tanto, no constituye una simple formalidad probatoria, sino el mecanismo idóneo a través del cual la Contraloría de Bogotá, materializa el deber de contrastar el valor efectivamente reconocido por la entidad con el valor real de mercado del sector de Ciudad Bolívar, de manera que las conclusiones sobre la existencia de un eventual detrimento patrimonial se encuentren fundadas en un análisis técnico objetivo, y no en meras inferencias o estimaciones genéricas ajenas a las condiciones específicas de ubicación, área, uso y estado físico del bien inmueble arrendado.

El referido profesional rindió el concepto técnico correspondiente el 25 de agosto de 2026, en el cual, previo análisis de las condiciones de ubicación, área, uso, estado físico y demás variables determinantes del valor del inmueble objeto de arrendamiento, así como del comportamiento del mercado inmobiliario en el sector de Ciudad Bolívar, concluyó que el canon de arrendamiento efectivamente pactado y reconocido por la entidad superó el valor real de mercado aplicable a inmuebles de similares características, en cuantía de $41.534.092 en el Contrato 2029 de 2024 y $23.916.900 en el Contrato 916 de 2026, este último hasta su séptimo pago, Dicho concepto, al estar soportado en el Método de comparación o de mercado, Resolución 620 de 2008 del IGAC y en información representativa del mercado relevante, constituye un elemento de juicio idóneo y suficiente para desvirtuar la razonabilidad del precio pactado y para acreditar, con el rigor exigido por el control fiscal, la existencia de una erogación que se apartó injustificadamente de las condiciones reales del mercado inmobiliario zonal.

Finalmente, el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 califica como gestión fiscal antieconómica aquella en la que, por acción u omisión, se produce una pérdida, disminución, menoscabo o deterioro de los bienes o recursos públicos como consecuencia de una conducta dolosa o culposa de quienes tienen a su cargo la administración de tales recursos, incluyendo dentro de tal supuesto el pago de precios superiores a los de mercado sin la debida justificación técnica.

En consecuencia, el marco normativo aplicable obligaba a la entidad a soportar el canon de arrendamiento pactado en un estudio de mercado riguroso, exhaustivo y representativo del sector, de tal manera que el valor reconocido correspondiera efectivamente a las condiciones reales del mercado inmobiliario zonal; verificación técnica que, en el presente caso, se encuentra respaldada por el concepto pericial rendido por el profesional designado por este órgano de control.

En desarrollo de la auditoría de Cumplimiento Código 39, que se adelantada sobre la ejecución de los Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026 de arrendamiento del inmueble ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar (CIOM), se procedió a verificar el cumplimiento de las exigencias señaladas en el criterio precedente, encontrándose que, en efecto, dentro del expediente contractual y los estudios previos reposan 3 cotizaciones correspondientes a inmuebles cercanos o adyacentes al bien objeto de arrendamiento, lo cual en principio daría cuenta del cumplimiento formal del deber de análisis de mercado exigido por el Decreto 1082 de 2015.

No obstante lo anterior, al confrontar el valor por metro cuadrado que se desprende de dichas cotizaciones frente a los valores efectivamente vigentes en el sector para inmuebles de características comparables en cuanto a ubicación, uso, estado de conservación y estrato, se estableció que las tres cotizaciones utilizadas como soporte del estudio de mercado se encuentran, de manera consistente, por

encima del promedio real del sector, sin que exista dentro del expediente evidencia de que la entidad hubiese advertido esta circunstancia ni de que hubiese ampliado la muestra de referentes para incorporar cotizaciones; adicionales que permitieran obtener un promedio más representativo y ajustado a la realidad del mercado zonal. Es decir, el defecto no radica en la ausencia de estudio de mercado pues este formalmente existe, sino en la falta de profundidad y rigor técnico en su elaboración, al haberse limitado el análisis a un universo reducido de referentes que, por sí mismos, ya reflejaban valores superiores al promedio zonal, sin contraste ni depuración posterior.

Como consecuencia directa de lo anterior, la entidad reconoció y pagó un canon de arrendamiento mensual promedio de $3.500.000, valor que, al no derivarse de un estudio de mercado técnicamente depurado y representativo, no permite tener certeza de que corresponda al precio real que a pagarse por un inmueble de similares condiciones en el sector de Ciudad Bolívar, configurándose así un presunto sobrecosto en la ejecución del gasto contractual.

La situación fáctica descrita en la condición encuentra su origen en una pluralidad de deficiencias concurrentes en la etapa de planeación y estructuración del proceso contractual. En primer lugar, se advierte una falla en el rigor metodológico del estudio de mercado elaborado por la entidad, en la medida en que el equipo estructurador se limitó a recopilar tres cotizaciones de inmuebles aledaños sin verificar previamente si dichos referentes eran efectivamente representativos del valor promedio del sector, incurriendo en lo que puede denominarse un sesgo de selección de la muestra: al tratarse de inmuebles cuyo valor por metro cuadrado ya superaba el promedio zonal, cualquier resultado obtenido a partir de dicha muestra necesariamente arrojaría un valor de referencia inflado.

En segundo lugar, no se evidencia que la entidad hubiese acudido a fuentes adicionales o complementarias de verificación tales como avalúos comerciales practicados por peritos inscritos en lonjas de propiedad raíz, información de observatorios inmobiliarios distritales o cotizaciones adicionales obtenidas de manera independiente que permitieran contrastar, depurar y, de ser necesario, corregir los referentes inicialmente obtenidos antes de fijar el valor estimado del contrato. Esta omisión resulta especialmente relevante tratándose de una localidad como Ciudad Bolívar, en la que las diferencias de valor inmobiliario pueden ser significativas incluso entre sectores colindantes, lo cual exigía un ejercicio de verificación más exhaustivo que el simplemente formal.

En tercer lugar, se observa una falla en el ejercicio de la supervisión e interventoría contractual, instancias que, al momento de avalar la celebración del contrato y su posterior ejecución, no cuestionaron la representatividad de los referentes de mercado utilizados ni advirtieron la necesidad de ampliar o depurar el estudio previo, permitiendo que un análisis de mercado técnicamente insuficiente sirviera de soporte para la fijación de un valor contractual que se mantuvo constante durante toda la ejecución del contrato y más aún cuando en el anterior inmueble arrendo, el canon de su arrendamiento mensual era de $4.500.000.

Como consecuencia de las deficiencias descritas, se configura un presunto detrimento al patrimonio público, cuya cuantía corresponde a la diferencia existente entre el canon efectivamente pagado por la entidad $3.500.000 mensuales y el valor real de mercado que habría resultado de un estudio de mercado técnicamente riguroso, que incorporara referentes efectivamente representativos del sector de Ciudad Bolívar, diferencia que debe multiplicarse por el número total de meses de ejecución del contrato de arrendamiento para efectos de determinar el monto total del presunto detrimento.

Adicionalmente, este hallazgo evidencia una afectación a los principios de economía y eficiencia que rigen la gestión fiscal, en la medida en que los recursos públicos destinados al pago del canon de arrendamiento no fueron administrados bajo el estándar de diligencia exigible a quien maneja bienes del Estado, comprometiendo la posibilidad de haber destinado el excedente pagado a otras necesidades misionales de la entidad. Igualmente, se deriva de lo anterior un riesgo de responsabilidad fiscal en cabeza de los servidores públicos y/o contratistas que intervinieron en la elaboración, revisión y aprobación de los estudios previos, así como en la supervisión del contrato, sin perjuicio de la eventual responsabilidad disciplinaria a que haya lugar por el incumplimiento de los deberes funcionales asociados a la estructuración diligente de los procesos contractuales.

Imagen No. 01 - Cuadro comparativo de valores de los contratos estudio técnico

Contrato y año	Contrato 2029 de 2024	Contrato 916 de 2026
Valor metro cuadrado de arredamiento según contrato	38.588,75	40.556,78
Valor metro cuadrado de arrendamiento según oferta	25.163,71	28.000,00
Diferencia mensual por m2	13.425,04	12.556,78
Área construcción	272,10	272,10
Total pago de arrendamiento mensual de mas	3.652.954,51	3.416.700,00
Tiempo de duración contrato	11 meses 11 días	11 meses 5 días
Tiempo en cifras	11,37	11,17
Posible detrimento	41.534.092,77	38.164.539,00
TOTAL POSIBLE DETRIMENTO		**79.698.631,77**

Fuente: Informe técnico Ing. Carlos Rojas

"Descripción: Cuadro comparativo de los valores pagados por metro cuadrado en los contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026 y valores ofertados metro cuadrado informe técnico."

Dados los hechos el proceso auditor concluyó que el canon de arrendamiento efectivamente pactado y reconocido por la entidad superó el valor real de mercado aplicable a inmuebles de similares características, en cuantía de $41.534.092 en el Contrato 2029 de 2024 y $23.916.900 en el Contrato 916 de 2026, este último hasta su séptimo pago, correspondiente al mes de agosto de 2026. Dado lo expuesto anteriormente de configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de $65.450.992, por sobrecosto en el canon de arrendamiento de la CIOM Ciudad Bolívar, Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

"(…) En cumplimiento de dicha disposición, la Entidad adelantó las actuaciones correspondientes para establecer un referente económico del inmueble requerido para el funcionamiento de la CIOM Ciudad Bolívar. Estos soportes se consideran pertinentes para atender la necesidad institucional, toda vez que no se trata de un inmueble genérico cuya única variable de comparación sea el precio por metro cuadrado. Por el contrario, la necesidad institucional exige valorar conjuntamente aspectos con la ubicación, la accesibilidad para las usuarias, la distribución interna, las condiciones físicas, funcionalidad y capacidad de prestar adecuadamente los servicios institucionales para desarrollar las actividades misionales.

Para ello, la Secretaría Distrital de la Mujer realizó el estudio de la oferta del mercado mediante visita en la zona, consulta de portales inmobiliarios, entre ellos Fincaraíz, AR Finca Raíz, efectuando la verificación de las condiciones del mercado inmobiliario aplicables a la necesidad de la CIOM Ciudad Bolívar. A partir de dicha información, se identificaron inmuebles comparables del sector y zonas aledañas que cumplieran como mínimo con los siguientes criterios: cinco (5) oficinas individuales, de las cuales al menos una debía ubicarse en primer piso para cumplir la atención a personas con movilidad reducida, un espacio para el centro de inclusión digital (CID), espacio para actividades grupales, sala de espera y batería de baños, de la cual al menos uno pudiera adaptase para movilidad reducida, buenas condiciones de iluminación y ubicación de fácil acceso que permitiera a las usuarias llegar usando diferentes

medios de transporte, de tal suerte la comparación no puede realizarse usando un solo criterio como lo es el metraje o la zona dado que se requiere para poder realizar la comparación entre inmuebles que como mínimo tengan los criterios antes definidos. Adicionalmente se estableció un referente económico que permitiera determinar la razonabilidad del canon de arrendamiento.

Así pues, la metodología aplicada tuvo un carácter técnico y constó de los siguientes componentes:

- *Identificación de ofertas existentes en el mercado inmobiliario*
- *Selección de inmuebles comparables en el sector y zonas aledañas*
- *Verificación de las áreas mediante fuentes oficiales*
- *Revisión de las condiciones físicas y de ubicación*
- *Consideración de las características funcionales del inmueble requerido*
- *Determinación de un rango de valores de mercado, con identificación de un valor promedio, un límite inferior y un límite superior.*

Por consiguiente, no es correcto afirmar que la Entidad simplemente recopiló tres precios y tomó su valor sin realizar ninguna verificación. El estudio no se limitó a tomar mecánicamente los precios publicados en internet, en el propio documento se dejó constancia de que el área de construcción fue verificada mediante Mapas Bogotá y contrastada con la información de Catastro Distrital para comprobar su consistencia. Asimismo, se efectuó una validación de las condiciones físicas, acabados y ubicación de los inmuebles con el propósito de identificar los referentes comparables de lo cual se dejó constancia en el acta del 10 de octubre de 2024 (Anexos 1.1 y 1.2).

(…).”

Analizados los argumentos expuestos por la Secretaría Distrital de la Mujer en el oficio con radicado 2026-103-017489-1 del 29 de septiembre de 2026, este Organismo de Control no los acepta, por cuanto no desvirtúan los hechos que dieron origen a la

observación ni el soporte técnico con base en el cual se cuantificó el detrimento. En consecuencia, la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

La Respuesta de la SDMujer descansa sobre una premisa central: el mayor valor del canon pactado se justificaría por la aptitud funcional del inmueble ubicado en la Calle 64 Sur No. 70G–61 para atender la operación misional de la CIOM Ciudad Bolívar. La SDMujer afirma que dispone de siete áreas para oficinas y tres salones, y sostiene que la muestra del perito debe descartarse porque los inmuebles comparados carecen de "espacios mínimos" como las áreas destinadas a actividades o reuniones. Esta premisa no se sostiene frente a lo evidenciado en la auditoría. El inmueble arrendado no cumplía con las condiciones exigidas en el anexo técnico, pues no contaba con los dos salones requeridos para las atenciones grupales. Tal circunstancia obligó a la Entidad a adquirir e instalar una carpa en área a cielo abierto patio en el primer piso para desarrollar dichas actividades. Por tanto, la supuesta ventaja funcional que justificaría pagar por encima del mercado no existía en la realidad. La SDMujer asumió un canon superior por un inmueble que no satisfacía las mismas condiciones que hoy invoca para restar valor a los comparables del ente de control.

Esta situación contradice, además, la motivación del cambio de sede expuesta en la propia respuesta. Según la SDMujer, el traslado obedeció a que la sede anterior presentaba espacios insuficientes para las actividades grupales, deficiencia que fue objeto del hallazgo 3.2.1.5 de la Auditoría de Cumplimiento PAD 2024, Código 34. Sin embargo, el nuevo inmueble tampoco resolvió esa necesidad, al punto de requerir una estructura provisional para suplirla. Así, la SDMujer pasó de un valor de $18.090,70 por m² en 2024 a $38.602,94 por m² en 2025 y $40.571,69 por m² en 2026, sin obtener la mejora funcional con la que pretende justificar ese incremento.

Aunado a lo anterior, la única mejora que efectivamente representó el nuevo inmueble frente a la sede anterior se circunscribe a las áreas administrativas, cuyos espacios de oficinas resultan suficientes para ese uso. Esa mejora parcial no alcanza para justificar el incremento del canon, pues los espacios destinados a la atención misional de la Casa CIOM de Ciudad Bolívar, requiere de espacios en función de cumplir con la oferta institucional estratégica en estos espacios tales como:

- Orientación y asesoría socio-jurídica.
- Orientación psicosocial.
- Actividades de empoderamiento y bienestar: Se realizan charlas de autocuidado, danza, gimnasia, yoga, cursos de idiomas, cine foros, tertulias, entre otras actividades, para difundir los derechos de las mujeres y los mecanismos para la exigibilidad de los mismos, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de su ciudadanía.
- Acciones para el empoderamiento de las mujeres: Se promueve la participación, así como la representación social y política de las mujeres en las localidades. Además, las mujeres pueden participar en los Consejos Locales Operativos de Mujer y Equidad de Género (COLMYG), donde se construye de manera colectiva procesos para implementar el Plan de Igualdad de Oportunidad para las Mujeres.
- Fortalecimiento a grupos: Se llevan a cabo procesos para fortalecer desde el enfoque de derechos de las mujeres y de género a grupos, redes, colectivos y organizaciones sociales de mujeres para su empoderamiento e incidencia en los procesos de desarrollo local.
- Centros de Inclusión Digital.

Por lo cual este inmueble no dispone de las áreas requeridas para desarrollar tales actividades.

En Colombia no existe una norma que regule de manera específica los Centros de Inclusión Digital. Por ello, el referente técnico aplicable es la Norma Técnica Colombiana NTC 4595, sobre planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares. Si bien esta norma tiene por objeto las nuevas instalaciones escolares, puede ser utilizada para la evaluación y la adaptación de instalaciones existentes, y sus requisitos aplican a los ambientes generados por procesos educativos que se llevan a cabo de manera intencional y sistemática, como ocurre con las actividades de formación digital de la CIOM. Dicha norma fija para el aula TIC (salón de terminales digitales) un área de 2,2 m² por estudiante. Este cálculo parte del uso de mesas para servicio individual de 1,0 m x 0,70 m y permite incluir áreas de depósito, de instalación de impresoras y otros equipos complementarios, así como el acceso y la ubicación de al menos una silla de rueda. NTC 4595: Planeamiento y Diseño de Instalaciones Escolares 2020 - Studocu +2

A ello se suma que la sala del Centro de Inclusión Digital se ubica en el primer piso, en el costado frontal de la casa, directamente expuesta al ruido del constante tránsito vehicular del sector. La misma NTC 4595 regula la comodidad auditiva de estos ambientes. Esa regulación comprende la obtención de niveles óptimos de intensidad de sonido, aislando el recinto de las fuentes de ruido, y el acondicionamiento acústico interior, que busca asegurar la comunicación clara dentro de los espacios. Como referencia, la norma técnica ha fijado para los ambientes de aula un nivel de ruido de fondo de 45 dB. Esta condición contradice lo afirmado por la propia Entidad en su respuesta, en el sentido de que el diseño arquitectónico misional del inmueble contemplaba "espacios aislados de ruidos para formación digital" como una de las variables que justificaban el valor pactado. Tampoco se sostiene el argumento según el cual el CID requería de forma obligatoria la escala física de 272 m², pues el espacio efectivamente asignado a dicho centro no cumple las condiciones mínimas de área,

dotación y acondicionamiento para su adecuada operación. En consecuencia, la Entidad pagó un canon superior al del mercado por un inmueble que únicamente mejoró el componente administrativo. Los componentes misionales de atención grupal y de inclusión digital, que la Entidad invoca como fundamento de su decisión, no quedaron resueltos.

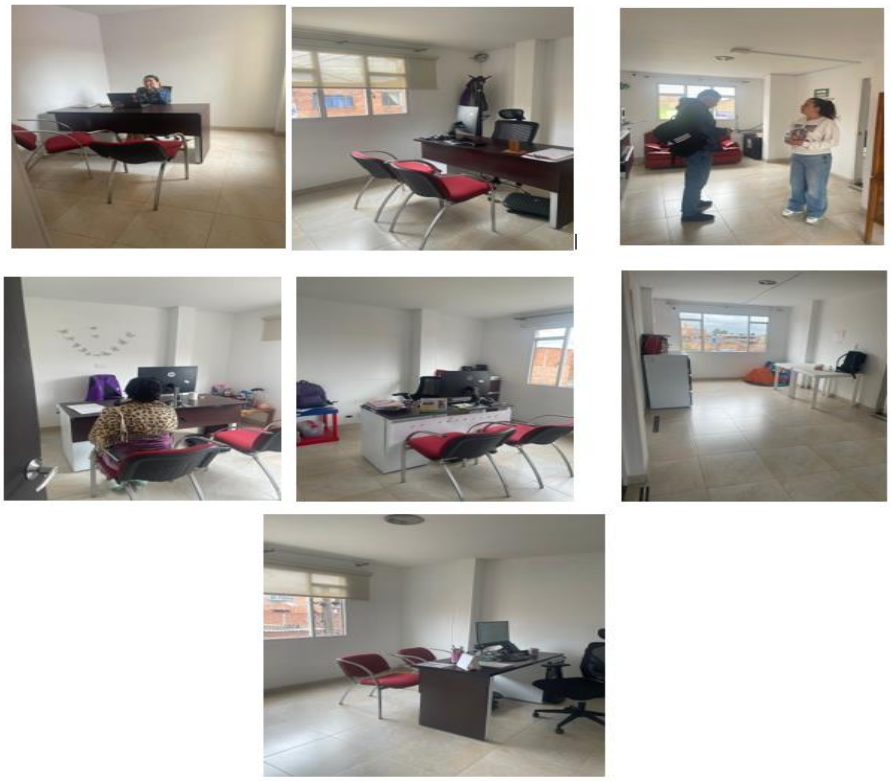
Imagen No. 02 – Espacios asignados en el primer piso CIOM Ciudad Bolívar.



Fuente: Acta visita administrativa CIOM Ciudad Bolívar del 21/08/2026

"Descripción: Visita realizada a la CIOM Ciudad Bolívar en la cual se evidencia los espacios asignados en el primer piso; así como la carpa instalada y anclada en el piso y la pared del patio de esta, donde no se evidencia espacio para un salón de actividades grupales."

Imagen No. 03 – Espacios asignados en el segundo y tercer piso CIOM Ciudad Bolívar.



Fuente: Acta visita administrativa CIOM Ciudad Bolívar del 21/08/2026

"Descripción: Visita realizada a la CIOM Ciudad Bolívar en la cual se evidencia los espacios asignados en el segundo y tercer piso, donde no se evidencia espacio para un salón de actividades grupales."

"(…) El predio arrendado por la Secretaría Distrital de la Mujer cuenta con 272.10 m² de área construida. Existe una diferencia de escala de más del 81% en área respecto a las muestras del ente de control. Un inmueble que supera los 270 m² en el sur de Bogotá requiere una estructura de soporte, una distribución arquitectónica y unas condiciones superiores a las de una vivienda pequeña de 144 m² o 150 m².

Al no aplicar un factor de área, el perito generó un cálculo distorsionado. Una casa de 150 m² en Bella Estancia jamás podría albergar de manera simultánea la ruta de primera atención, el baño para movilidad reducida y el Centro de Inclusión Digital (CID) con el que la SDMujer cuenta en la Calle 64 Sur, requiriendo de forma obligatoria la escala física de 272 m²

que la entidad contrató. Presentando así una ruptura del principio de comparabilidad y la asimetría de la muestra utilizada por el perito de la Contraloría (…)"

La SDMujer tampoco desvirtúa el informe técnico elaborado por el ingeniero catastral y geodesta que soporta la cuantificación. Se limita a formular reparos de orden general sobre la comparabilidad de la muestra, sin aportar un avalúo, un peritaje contrario ni un estudio técnico que controvierta sus conclusiones o arroje un valor de mercado distinto. En cuanto a la presunta omisión del factor de homogenización por área, conforme a los criterios de valuación, a mayor área construida corresponde por regla general un menor valor unitario por metro cuadrado. Por ello, la aplicación de dicho factor tendería a reducir, y no a elevar, el valor de referencia aplicable a un inmueble de 272 m², por lo que el argumento no favorece la posición de la SDMujer.

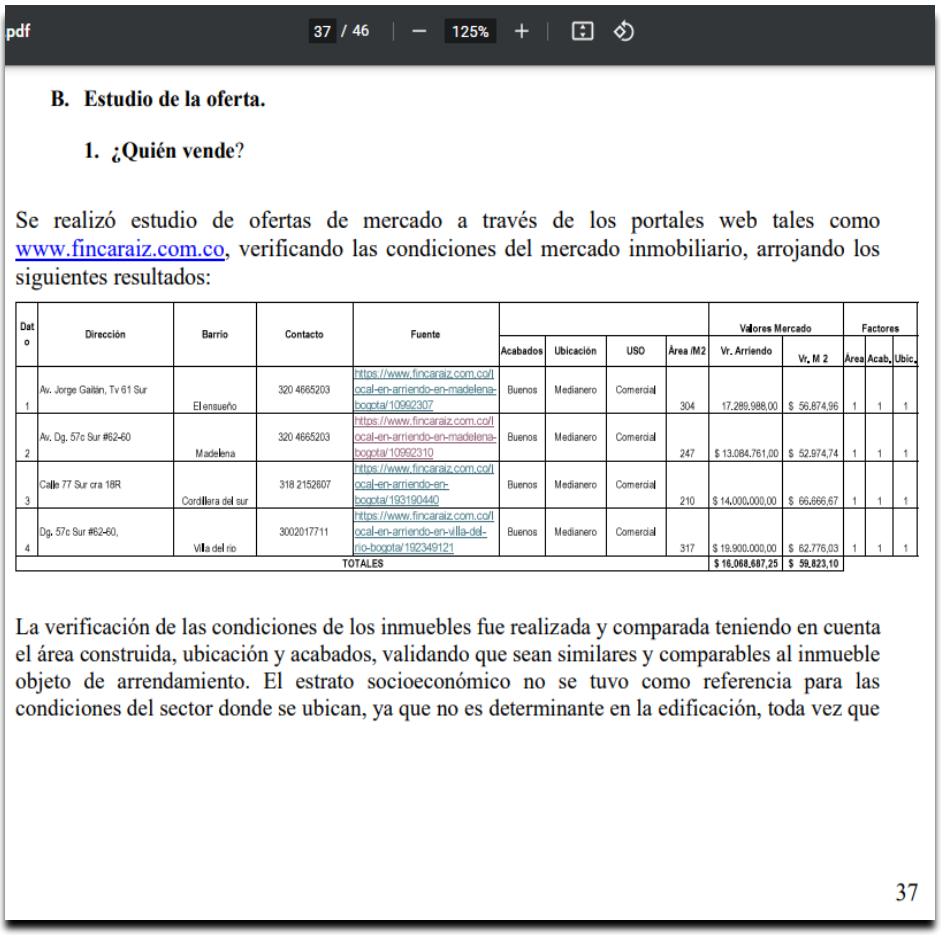
Tampoco se acredita el pretendido carácter dotacional del inmueble ni su pertenencia a un mercado restringido de predios institucionales. La propia SDMujer lo describe como una casa lote con tres cocinas con lavaderos, garaje cubierto y lote libre, es decir, con una tipología de vivienda. La cifra general del 5,3% del inventario inmobiliario dotacional de la ciudad no demuestra que el canon pactado corresponda a ese segmento del mercado.

Por otra parte, las cifras de la respuesta presentan inconsistencias que restan confiabilidad al análisis de mercado que se invoca. Para 2025 la SDMujer reporta una media de $56.304,54 y un límite inferior de $19.011,41 por m². Para 2026 reporta una media de $59.823,10 y un límite inferior de $52.974,74 por m², sin explicar la variación de los parámetros. Adicionalmente, la propia SDMujer reconoce que el canon de 2026 ($40.571,69 por m²) se ubica por debajo del límite inferior de su rango. Esto revela que el valor contratado ni siquiera se encuentra dentro del intervalo que la SDMujer

construyó como referente. Lejos de acreditar un ahorro, esta circunstancia evidencia que el rango no fue un parámetro técnico confiable para fijar el canon.

Adicionalmente en el estudio de mercado realizado por la entidad en 46 folios en su folio 37 inciso B, estudio de la oferta, aparece así:

Imagen No. 04 – Estudio de la oferta predios CIOM Ciudad Bolívar SDMujer



pdf 37 / 46 125%

B. Estudio de la oferta.

1. ¿Quién vende?

Se realizó estudio de ofertas de mercado a través de los portales web tales como www.fincaraiz.com.co, verificando las condiciones del mercado inmobiliario, arrojando los siguientes resultados:

Dato	Dirección	Barrio	Contacto	Fuente	Acabados	Ubicación	USO	Área /M2	Valores Mercado Vr. Arriendo	Valores Mercado Vr. M 2	Factores Área	Factores Acab.	Factores Ubic.
1	Av. Jorge Gaitán, Tv 61 Sur	El ensueño	320 4665203	https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-madelena-bogota/10992307	Buenos	Medianero	Comercial	304	17.289.988,00	$ 56.874,96	1	1	1
2	Av. Dg. 57c Sur #62-60	Madelena	320 4665203	https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-madelena-bogota/10992310	Buenos	Medianero	Comercial	247	$ 13.084.761,00	$ 52.974,74	1	1	1
3	Calle 77 Sur cra 18R	Cordillera del sur	318 2152607	https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-bogota/193190440	Buenos	Medianero	Comercial	210	$ 14.000.000,00	$ 66.666,67	1	1	1
4	Dg. 57c Sur #62-60,	Villa del río	3002017711	https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-villa-del-rio-bogota/192349121	Buenos	Medianero	Comercial	317	$ 19.900.000,00	$ 62.776,03	1	1	1
TOTALES									$ 16.068.687,25	$ 59.823,10			

La verificación de las condiciones de los inmuebles fue realizada y comparada teniendo en cuenta el área construida, ubicación y acabados, validando que sean similares y comparables al inmueble objeto de arrendamiento. El estrato socioeconómico no se tuvo como referencia para las condiciones del sector donde se ubican, ya que no es determinante en la edificación, toda vez que

37

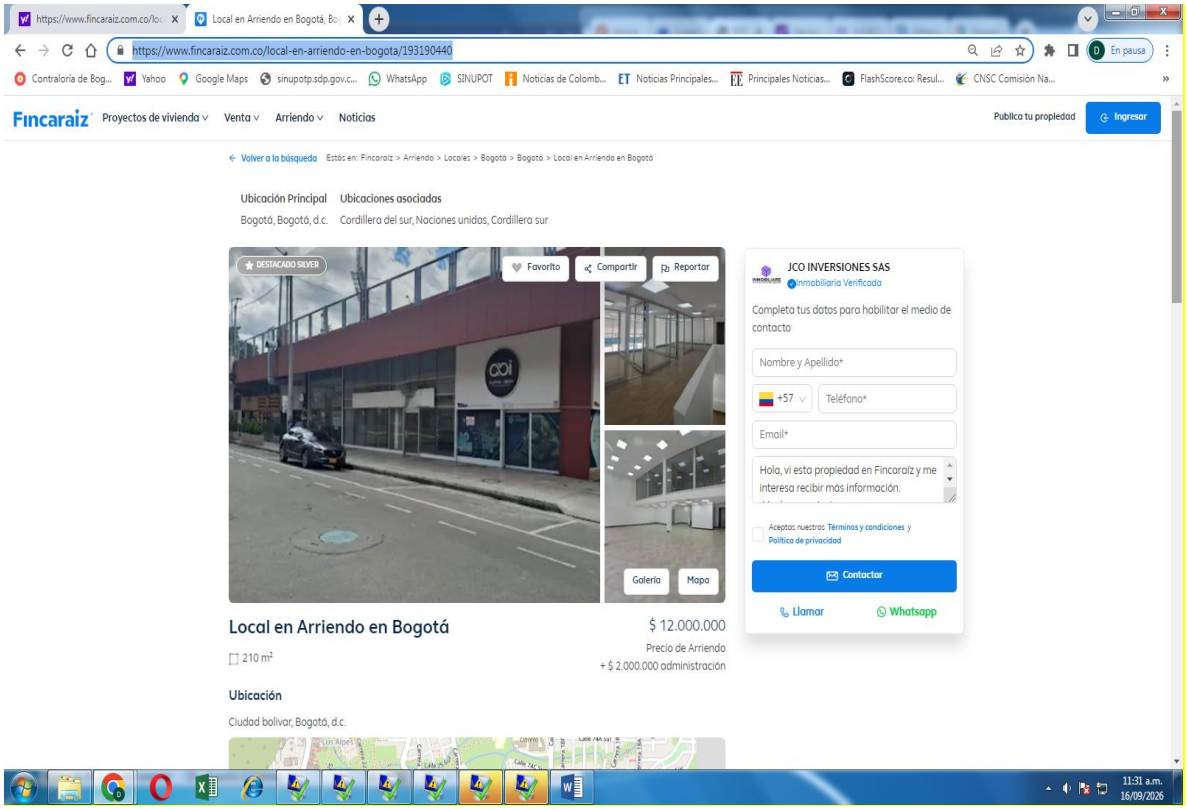
Fuente: Estudios predios CIOM Ciudad Bolívar SDMujer.

"Descripción: Esta imagen describe las ofertas que la SDMujer, realizo en los estudios previos".

Se afirma por quien o quienes realizaron este documento lo siguiente *"(…) estudio de ofertas (…)"* Las cuales no pueden ser comparables ya que estos inmuebles son locales comerciales como se pudo constatar, por este link como aparece en el informe técnico por el profesional idóneo de la Contraloría de Bogotá. (páginas 27 y 28).

"Para el tercer link https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-bogota/193190440" aparece efectivamente el siguiente inmueble

Imagen No. 05 – Foto local comercial barrio Cordillera

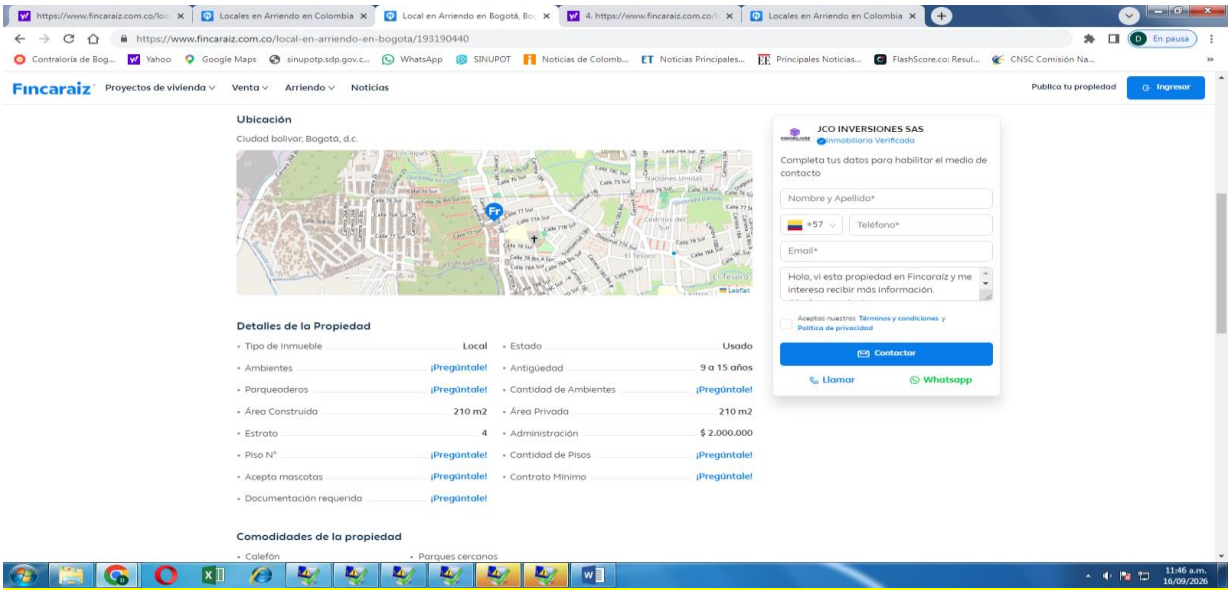


Fuente: Estudios previos SDMujer a predios cotizados.

"Descripción: El cual es un local comercial en arrendamiento efectivamente aparece con un área de 210 m2, en el Barrio o sector Cordillera Sur, calle 77 sur, carrera 18, valor de arrendamiento $12'000.000 y administración de $2'000.000 y no es vivienda en arrendamiento y muy alejado del inmueble arrendando"

Finalmente, según plano anexo en la oferta inmobiliaria, así.

Imagen No. 06 - Plano digital en oferta inmobiliaria



Fuente: Estudios previos SDMujer predios.

"Descripción: Plano satelital oferta inmobiliaria estudios predios SDMujer a predios cotizados".

Por lo cual en la elaboración de estos estudios previos se utilizaron ofertas de inmuebles con uso LOCALES COMERCIALES y determino cifras para arrendar inmuebles de uso RESIDENCIAL. Es decir, no eran predios comparables y muchísimo menos los resultados de las cifras no se podían utilizar para este fin, de ser referentes para arrendamiento de casas como así sucedió.

"(…) Para ello, la Secretaría Distrital de la Mujer realizó el estudio de la oferta del mercado mediante visita en la zona, consulta de portales inmobiliarios, entre ellos Fincaraíz, AR Finca Raíz, efectuando la verificación de las condiciones del mercado inmobiliario aplicables a la necesidad de la CIOM Ciudad Bolívar. A partir de dicha información, se identificaron inmuebles comparables del sector y zonas aledañas que cumplieran como mínimo con los

siguientes criterios: cinco (5) oficinas individuales, de las cuales al menos una debía ubicarse en primer piso para cumplir la atención a personas con movilidad reducida, un espacio para el centro de inclusión digital (CID), espacio para actividades grupales, sala de espera y batería de baños, de la cual al menos uno pudiera adaptase para movilidad reducida, buenas condiciones de iluminación y ubicación de fácil acceso que permitiera a las usuarias llegar usando diferentes medios de transporte, de tal suerte la comparación no puede realizarse usando un solo criterio como lo es el metraje o la zona dado que se requiere para poder realizar la comparación entre inmuebles que como mínimo tengan los criterios antes definidos. Adicionalmente se estableció un referente económico que permitiera determinar la razonabilidad del canon de arrendamiento (…).

Que el estudio de mercado exista formalmente no subsana la deficiencia observada. El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 exige que el análisis del sector permita conocer las condiciones reales del mercado, no simplemente que obre un documento en el expediente contractual. La discrecionalidad en la ordenación del gasto no es absoluta. Se encuentra sujeta a los principios de economía, eficiencia y eficacia que rigen la gestión fiscal (artículo 209 de la Constitución Política, artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y artículo 3 de la Ley 610 de 2000). El control fiscal no sustituye el juicio de oportunidad de la administración, pero sí verifica que el valor pagado guarde correspondencia con el bien efectivamente recibido.

En cuanto a los elementos de la responsabilidad fiscal, el daño se encuentra determinado en la diferencia entre el canon pagado y el valor de mercado establecido en el informe técnico, cuantificada en $65.450.992. Esta diferencia constituye un menoscabo al patrimonio público en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000. Respecto de la conducta, se configura el supuesto del literal b) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011. La SDMujer aceptó una oferta superior a los precios del mercado sin una justificación objetiva, pues la única justificación esgrimida, esto es, la aptitud funcional del inmueble, quedó desvirtuada por el incumplimiento del anexo técnico. El

nexo causal resulta de que el mayor valor pagado es consecuencia directa de las decisiones adoptadas en la planeación y suscripción de los Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026. Por las mismas razones, se mantiene la presunta incidencia disciplinaria, al evidenciarse el posible incumplimiento de los deberes funcionales asociados a la planeación contractual y a la protección de los recursos públicos.

La respuesta argumentada por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer no desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $65.450.992, por sobrecosto en el canon de arrendamiento de la CIOM Ciudad Bolívar, Contratos 2029 de 2024 y 916 de 2026.

Hallazgo administrativo N° 3.2.2 con presunta incidencia disciplinaria por pagar a los operadores de las Casas Refugio, elemento de aseo shampoo para niños con registro INVIMA vencido

La SDMujer durante la vigencia 2025 adelantó seis procesos contractuales con el fin de garantizar la prestación del servicio de las Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral. Durante el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Código 39 PDVCF 2026.

Se realizaron visitas administrativas, con el objetivo de realizar la inspección, revisión y validación de la operación, de esta Casa Refugio, de acuerdo con lo estipulado en la minuta del contrato, el anexo técnico, la oferta presentada, el pliego de condiciones, los estudios previos, entre otros documentos contractuales, en donde se evidencio lo siguiente:

Durante el desarrollo de la auditoría de cumplimiento se evidenció la adquisición, almacenamiento y/o comercialización de productos de higiene y aseo personal,

específicamente Shampoo para bebé, destinados a los menores de edad acogidos en las Casas Refugio y reconocidos dentro de los servicios atendidos por demanda, como se muestra en registro fotográfico obtenido en las visitas administrativas.

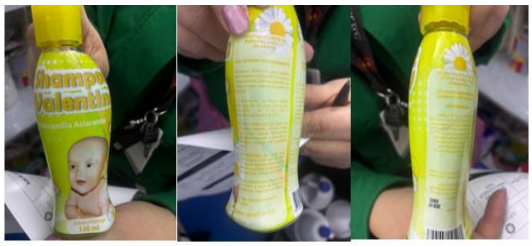
Imagen No. 07 - Shampoo Valentina para bebes Romero



Fuente: Actas de Visitas Administrativas Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral

"Descripción: Shampoo para bebes, con registro INVIMA NSOC62059-14CO y fecha de fabricación año 2020".

Imagen No. 08 - Shampoo Valentina para bebes Manzanilla Aclarante



Fuente: Actas de Visitas Administrativas Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral

"Descripción: Shampoo para bebes, con registro INVIMA NSOC65100-15CO Y fecha de fabricación año 2020".

En la verificación efectuada por el equipo auditor, se identificó que el código de Notificación Sanitaria Obligatoria (NSO) correspondiente al producto en comento perdió su vigencia el 22 de octubre del 2021 y el 9 de marzo de del 2022 respectivamente.

Como se pudo verificar en la https://www.invima.gov.co/consulta-registros-sanitarios el Shampoo Valentina romero para niños y Shampoo para bebes Manzanilla Aclarante:

Imagen No. 09 - Registro Sanitario Vencido Shampoo para bebes Romero



Su búsqueda enlistó **1** registros para el grupo **COSMETICOS** Fecha/Hora sistema: 2026/09/06 20:35

Expediente Sanitario	Nombre del Producto	Registro sanitario	Estado Registro	Fecha Vencimiento	Modalidad	Titular(es)	Información del producto
20084015	CHAMPU DE ROMERO PARA NIÐOS	NSOC6259-14CO	Vencido	2021/10/22	FABRICAR Y VENDER	CRUZ ALBERTO CASAS PALACIOS	Sin documentos

Fuente: Verificación página INVIMA consulta de registro sanitario

"Descripción: Shampoo para bebes con NSO vencido el 22 de octubre de 2021 fecha de vigencia año 2022 Vencido".

Imagen No. 10 - Registro Sanitario Vencido Shampoo para bebes Manzanilla Aclarante



Para ver información detallada del producto, haga click en el número de expediente.

Su búsqueda enlistó **1** registros para el grupo **COSMETICOS** Fecha/Hora sistema: 2026/09/06 20:29

Expediente Sanitario	Nombre del Producto	Registro sanitario	Estado Registro	Fecha Vencimiento	Modalidad	Titular(es)	Información del producto
20091491	CHAMPÚ CON MANZANILLA PARA NIÑOS CON EFECTO ACLARANTE	NSOC65100-15CO	Vencido	2022/04/09	FABRICAR Y VENDER	CASAS PALACIOS CRUZ ALBERTO	Sin documentos

Fuente: Verificacion pagina INVIMA consulta de registro sanitario

"Descripción: Shampoo para bebes vigencia año 2022 Vencido".

Para la fecha de la inspección habían transcurrido más de 12 meses desde su vencimiento, superando el término previsto para el agotamiento de existencias, situación que evidencia la necesidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias aplicables respecto de la permanencia, almacenamiento y comercialización del producto.

También es importante recalcar que productos cosméticos vencidos pierden su valor comercial legal y económico, ya que su venta, distribución o uso comercial está prohibido por las normas sanitarias vigentes en Colombia.

Dicho lo anterior, el equipo auditor realizó la verificación documental de los kits de aseo e higiene personal, particularmente del producto denominado shampoo para bebé entregados en las matrices financieras suministradas por la Secretaría Distrital de la Mujer, correspondientes a las Casas Refugio en sus modalidades Rural, Intermedia e Integral vigencia 2025.

Imagen No. 11 - Shampoo para bebé entregados Casas Refugio vigencia 2025

Contrato	Casa Refugio	Jun-25	Jul-25	Ago-25	Sep-25	Oct-25	Nov-25	Dic-25	Ene-26	Feb-26	Mar-26	Abr-26	May-26	Jun-26	Jul-26	Cantidad total	Valor unitario 2025	Valor total cuantificado
145 de 2025	EVA	10	5	7	4	3	2	3	2	3	2	5	4	—	—	50	$ 12.100	$ 605.000
146 de 2025	FEZ	4	3	7	5	3	2	2	2	1	0	0	7	—	—	36	$ 12.000	$ 432.000
147 de 2025	ATENEA	3	3	4	2	1	2	1	0	2	2	0	3	—	—	23	$ 12.100	$ 278.300
147 de 2025	POLICARPA	5	4	6	1	6	3	2	0	0	1	1	2	—	—	31	$ 12.100	$ 375.100
194 de 2025	INTERMEDIO	—	—	—	1	1	0	3	2	2	1	1	2	5	2	20	$ 18.600	$ 372.000
006 de 2025	RURAL	—	—	—	2	4	3	4	4	2	6	5	2	—	—	32	$ 11.750	$ 376.000
TOTAL GENERAL																192	—	$ 2.438.400

Fuente: Excel

"Descripción: Shampoo para bebé entregados Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral vigencia 2025".

De acuerdo con la información y los soportes objeto de revisión, se evidenció que durante la vigencia 2025 fueron suministradas un total de 192 unidades de shampoo

para bebés a las Casas Refugio correspondientes a las modalidades evaluadas.

Adicionalmente, de acuerdo con la revisión de la composición declarada en el etiquetado y/o documentación técnica disponible, se identificaron componentes que representan un riesgo para la salud de la población infantil, situación que requiere la correspondiente verificación por la autoridad sanitaria competente.

Bajo la supervisión de la SDMujer esta garantizar que los productos de higiene y aseo personal suministrados por demanda a las personas acogidas en las Casas Refugio cumplan con la normativa sanitaria vigente, incluyendo el registro o notificación sanitaria correspondiente, las condiciones de seguridad y calidad, y los requisitos aplicables para su almacenamiento, adquisición y comercialización. La supervisión debe verificar el cumplimiento de estos requisitos y realizar el seguimiento a las actividades de adquisición, recepción y control de los productos.

Es importante resaltar que este producto fue destinado a menores de edad en situación de riesgo y vulnerabilidad, ley de infancia y adolescencia quienes se encuentran acogidos en las Casas Refugio. Debido a las características propias de su piel, especialmente sensible y susceptible a agentes irritantes, el uso de productos que no garanticen condiciones adecuadas de composición, fabricación, almacenamiento y conservación puede ocasionar irritación cutánea, enrojecimiento, resequedad, dermatitis de contacto y reacciones de hipersensibilidad. Asimismo, el contacto accidental con los ojos puede generar irritación ocular, ardor, lagrimeo y enrojecimiento; adicionalmente, en el caso de los bebés, existe riesgo de ingestión accidental durante el baño debido a comportamientos propios de la edad, por lo que resulta especialmente relevante que los productos destinados a esta población cuenten con composición, etiquetado, advertencias de uso y condiciones sanitarias debidamente verificables.

En consecuencia, mientras no se encuentre debidamente acreditado que el shampoo de bebe no cumple con los requisitos sanitarios, de seguridad, calidad y demás condiciones aplicables a productos destinados a bebés y menores de edad, su utilización en las Casas Refugio podría generar una exposición sanitaria innecesaria y prevenible. Por lo anterior, resulta técnicamente procedente adoptar, según corresponda, medidas de verificación, control, aislamiento o retiro del producto, antes de autorizar o mantener su uso, con el propósito de garantizar la protección de la salud, la integridad y el bienestar de los menores de edad beneficiarios del servicio.

Análisis de la Respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

En respuesta a la Carta de Observaciones de la Auditoría de Cumplimiento Código 39, la SDMUJER mediante Oficio: 2026-103-017489-1 del 29 de septiembre de 2026 indicó:

"(…) De igual forma, desde esta Secretaría se constató que no se recibieron quejas, reportes o peticiones relacionadas con e l uso de este elemento de aseo al interior de las Casas que permitieran inferir algún riesgo relativo al mal estado del producto o precisiones relevantes respecto de su funcionalidad, olor y composición.

Con todo, se evidencia que el vicio advertido no implicó que el producto haya estado en malas condiciones o perdiera su funcionalidad, razón por la cual en la operatividad normal de las casas no era posible advertir que un asunto formal, como lo es la vigencia de un registro autorizado por el ente de control sanitario, hubiera perdido oponibilidad.

Al respecto, debe señalarse que la pérdida de vigencia de un registro sanitario no es equiparable a que desde un principio no se contare con la aprobación y registro de este. Así, la verificación de la vigencia de un registro ya validado por la autoridad sanitaria corresponde a una situación que puede suceder en el trámite normal de adquisición de productos de este tipo. Sin perjuicio de ello, informamos que una vez advertida la situación en el marco de la auditoría

la Secretaría adelantó acciones preventivas respecto de los contratos actualmente vigentes. Para ello, el 25 de septiembre de 2026 (anexo 3.1) se remitieron comunicaciones a los operadores de las Casas Refugio para poner en su conocimiento las referencias y códigos de NSO objeto de revisión y requerir la adopción de las medidas preventivas correspondientes. Esta actuación no se presenta como prueba de una medida ejecutada durante los contratos de 2025, ya terminados, ni sustituye la verificación sanitaria que se encuentra pendiente; evidencia, no obstante, una actuación institucional orientada a prevenir la eventual entrega de productos cuya situación requiere revisión."

Es un hecho físico innegable que en las instalaciones de las Casas Refugio (Rural, Intermedia e Integral) destinadas a población vulnerable, en las Visitas Administrativas realizadas por la Contraloría de Bogotá en la presente anualidad-2026, (25 agosto casa refugio Atenea; 26 agosto casa refugio Amatista; 27 agosto casa refugio Policarpa ; 28 agosto casa refugio Rural ; 1 septiembre casa refugio FEZ; 4 septiembre casa refugio Intermedia), se evidencio que se tenían productos (Shampoo Valentina Romero y Manzanilla Aclarante), para suministro a los bebes acogidos, cuyo amparo sanitario expiró en octubre de 2021 y abril de 2022 respectivamente, superando a la fecha de iguálenmela el límite legal de 12 meses para agotar existencias fijado por la Decisión 783 de 2013 de la Comunidad Andina y el INVIMA.

Imagen No. 12 - Registro Sanitario Vencido Shampoo para bebes Romero.



Su búsqueda enlistó **1** registros para el grupo **COSMETICOS** Fecha/Hora sistema: 2026/09/06 20:35

Expediente Sanitario	Nombre del Producto	Registro sanitario	Estado Registro	Fecha Vencimiento	Modalidad	Titular(es)	Información del producto
20084015	CHAMPU DE ROMERO PARA NIÐOS	NSOC6259-14CO	Vencido	2021/10/22	FABRICAR Y VENDER	CRUZ ALBERTO CASAS PALACIOS	Sin documentos

Fuente: Verificación página INVIMA consulta de registro sanitario

"Descripción: Shampoo para bebes con NSO vencido el 22 de octubre de 2021 fecha de vigencia año 2022 Vencido".

Imagen No. 13 - Registro Sanitario Vencido Shampoo para bebes Manzanilla Aclarante



Para ver información detallada del producto, haga click en el número de expediente.

Su búsqueda enlistó **1** registros para el grupo **COSMETICOS** Fecha/Hora sistema: 2026/09/06 20:29

Expediente Sanitario	Nombre del Producto	Registro sanitario	Estado Registro	Fecha Vencimiento	Modalidad	Titular(es)	Información del producto
20091491	CHAMPÚ CON MANZANILLA PARA NIÑOS CON EFECTO ACLARANTE	NSOC65100-15CO	Vencido	2022/04/09	FABRICAR Y VENDER	CASAS PALACIOS CRUZ ALBERTO	Sin documentos

Fuente: Verificación página INVIMA consulta de registro sanitario

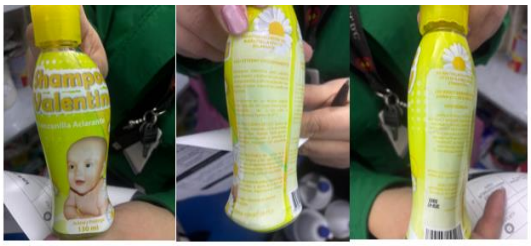
"Descripción: Shampoo para bebes vigencia año 2022 Vencido".

El Estatuto Disciplinario (Ley 1952 de 2019, Art. 38) impone a los servidores públicos el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. La supervisión contractual omitió su deber de garantizar la idoneidad y seguridad de los bienes entregados (Art. 6, Ley 1480 de 2011), poniendo en riesgo físico a menores de edad.

Al tratarse de insumos de aseo para bebés y niños, la entidad inobservó la protección prevalente de los derechos de la niñez (Art. 44 Constitución Política) y la obligación de garantizar el control de calidad de los bienes provistos (Art. 78 Constitución Política).

Por lo anterior se confirma la presencia física, almacenamiento y puesta a disposición en las Casas Refugio de la SDMujer de productos cosméticos infantiles (Shampoo Valentina) con Notificación Sanitaria Obligatoria (NSO) vencida desde las vigencias 2021 y 2022, tales productos entregados a la población beneficiaria.

Imagen No. 14 - Shampoo Valentina para bebes Manzanilla Aclarante



Fuente: Actas de Visitas Administrativas Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral

"Descripción: Shampoo para bebes, con registro INVIMA NSOC65100-15CO Y fecha de fabricación año 2020".

Imagen No. 15 - Shampoo Valentina para bebes Romero



Fuente: Actas de Visitas Administrativas Casas Refugio en las modalidades Rural, Intermedia e Integral

"Descripción: Shampoo para bebes, con registro INVIMA- NSOC62059-14CO y fecha de fabricación año 2020".

La tenencia, almacenamiento, distribución, uso o suministro de productos de higiene, aseo personal y cosméticos (tales como champús infantiles, jabones y cremas)

destinados a bebés, niños, niñas y personas vulnerables con fecha de vencimiento expirada o sin la debida rotulación de la misma, vulnera de forma directa las garantías constitucionales de protección a la infancia, el régimen de idoneidad y rotulación obligatoria dictado por la ley y la doctrina de la autoridad nacional de protección al consumidor y el estatuto disciplinario en Colombia:

Constitución Política de Colombia, Artículo 44 (Texto Literal):

"Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."

Esta norma constitucional consagra la primacía e inviolabilidad de los derechos a la vida, la salud y la integridad física de la población infantil. En consecuencia, todo bien o insumo provisto en programas institucionales dirigidos a la niñez debe garantizar de manera preferente la ausencia de riesgos para su bienestar físico.

Constitución Política de Colombia, Artículo 78 (Texto Literal):

"La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el aprovisionamiento de los consumidores y usuarios."

La Carta Magna de 1991 establece la prevalencia absoluta de la salud y la

integridad física de la niñez. El suministro o almacenamiento de insumos de higiene con fechas de caducidad expiradas o sin información clara lesiona la garantía de calidad de los bienes provistos por el Estado, comprometiendo la seguridad física de los usuarios vulnerables.

Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), Artículo 5º, Numerales 1 y 14 (Texto Literal):

"1. Calidad: Condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él.""14. Seguridad: Condición del producto en la cual este, en condiciones normales de uso, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores (...)"

Estas definiciones legales precedentes determinan que los conceptos de calidad y seguridad de un bien están indisolublemente ligados a la vigencia de sus propiedades inherentes y a la veracidad de la información técnica que lo acompaña, impidiendo que un producto que ha perdido su idoneidad temporal sea considerado apto para el uso.

- Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), Artículo 6º. Calidad, idoneidad y seguridad (Texto Literal):

" Todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida. En ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a:

1. Responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores.

2. Responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control en los términos de esta ley.

3. Responsabilidad por daños por producto defectuoso, en los términos de esta ley.

La disposición establece la prohibición legal expresa de mantener en el mercado o poner a disposición bienes que, por razones de deterioro o vencimiento cronológico de su fecha de caducidad, representen un peligro potencial para los usuarios, perdiendo toda conformidad técnica de uso de forma inmediata.

Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), Artículo 23. Información mínima y responsabilidad (Texto Literal):

"Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan (...)"

Las normas de protección al consumidor disponen de manera general que todos los productos de higiene y aseo personal deben ostentar obligatoriamente información sobre su vida útil como garantía de seguridad. Al superarse la fecha de vencimiento, o al carecer el empaque de esta información, el bien pierde de manera irreversible su idoneidad. Por consiguiente, el producto pierde su valor comercial legítimo (su precio real en el mercado regular es equivalente a cero), quedando legalmente prohibida su distribución o uso, por lo que la administración pública no puede recibirlos a satisfacción como ejecución contractual idónea.

Frente a lo esgrimido por la entidad, según el cual no se recibieron quejas o reportes sobre el uso del producto y que el vicio advertido no implicó que estuviera en malas condiciones, este ente de control rechaza de plano dicha justificación. La idoneidad, calidad y seguridad de un producto cosmético infantil no se convalida empíricamente por la ausencia de reclamos o por la no materialización inmediata de un daño en los usuarios, sino por el estricto cumplimiento de la normativa sanitaria. La fecha de vencimiento es un elemento de seguridad imperativo; superado este límite, el bien sufre una degradación técnica que lo convierte en un objeto prohibido para el suministro. Que no se hayan reportado efectos adversos no exime a la administración de su responsabilidad, pues debido a la sensibilidad extrema de la piel de los bebés, el uso de productos sin condiciones garantizadas de conservación, se establece un escenario de riesgo de ocasionar irritación cutánea, enrojecimiento, resequedad, dermatitis de contacto y reacciones de hipersensibilidad.

Independientemente del volumen entregado, se demostró fáctica y documentalmente que en los inventarios de las Casas Refugio (Rural, Intermedia e Integral) se almacenan y ponen a disposición productos cosméticos infantiles (Shampoo Valentina) cuyas NSO caducaron en 2021 y 2022. Esto supera el plazo perentorio de 12 meses para el agotamiento de existencias establecido en la Decisión 783 de 2013 de la Comunidad Andina y el INVIMA.

Al respecto, aplicando la consolidada línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil) sobre el deber de seguridad y la creación del riesgo frente a los consumidores, la sola exposición de los usuarios a un bien que incumple las medidas sanitarias configura un *"riesgo irrazonable"* que vicia el producto. Como lo ha precisado la Corte frente a la teoría del riesgo y las condiciones de seguridad, *el vicio y la infracción legal se generan independientemente de que el siniestro o el efecto adverso finalmente no se produzca*. El suministro de un producto con amparo sanitario expirado

convierte al bien en un objeto prohibido; por tanto, el riesgo permanece latente y es objeto de reproche disciplinario sin importar si el daño físico en los menores llegó a materializarse o si hubo reclamaciones formales. La administración no puede escudarse en la suerte o en la ausencia de lesiones inmediatas para justificar una falla en su deber preventivo.

La autoridad nacional de protección al consumidor ha sostenido doctrinariamente que los productos de aseo e higiene que entran en contacto directo con la piel de bebés, niños y niñas exigen la máxima rigurosidad en la verificación de su idoneidad. La fecha de vencimiento es un elemento de seguridad de carácter imperativo; una vez superado este límite cronológico, el bien sufre una degradación técnica que anula su valor de cambio, convirtiéndose en un objeto prohibido para la venta, el suministro o la distribución. Asimismo, la falta de información visible sobre la vida útil de estos insumos se asimila a un defecto de seguridad, debido a que la incertidumbre temporal impide garantizar la protección y la salud de la población infantil, de modo que estos elementos carecen de cualquier valor económico.

Decisión 833 de 2018 de la Comisión de la Comunidad Andina (Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos), Artículo 3 (Texto Literal):

"Los productos cosméticos que se comercialicen dentro de la Subregión Andina no deberán perjudicar la salud humana cuando se apliquen en las condiciones normales o razonablemente previsibles de uso, considerando particularmente, la forma cosmética, las precauciones, su etiquetado y las eventuales instrucciones de uso y de eliminación, así como cualquier otra indicación o información del producto."

Esta disposición supranacional de aplicación preferente establece la obligación del fabricante y comercializador de asegurar que los productos cosméticos no menoscaben la salud humana bajo condiciones previsibles de uso, quedando prohibida la permanencia de insumos cuyas propiedades químicas o microbiológicas ya no

ostenten estabilidad técnica por vencimiento.

"2.23 IBIDEM NOTIFICACIÓN SANITARIA OBLIGATORIA (NSO): Se entiende por NSO la comunicación en la cual se informa a las Autoridades Nacionales Competentes, bajo declaración jurada, que un producto cosmético será comercializado, y dicha comercialización deberá ser posterior a la fecha de asignación del código por parte de la Autoridad Nacional Competente del País Miembro donde se realiza la notificación."

La cita que precede resalta la importancia inexorable de que los productos, entre los cuales se encuentran los cosméticos, deben contar con NSO vigente por cuestiones de idoneidad, seguridad y calidad.

Decisión 783 de 2013 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Gaceta Oficial No. 2163 del 12 de marzo de 2013), Artículo 4o (Texto Literal):

"ARTÍCULO 4o. Cuando se haya vencido la vigencia del código de identificación de NSO y siempre que el producto no tenga observaciones respecto a su calidad o seguridad sanitaria y aún existan productos en el mercado, el interesado deberá, en un plazo de doce (12) meses, agotar las existencias de dichos productos."

Esta norma supranacional establece un término improrrogable y perentorio de doce meses posteriores al vencimiento de la NSO para que las existencias remanentes en el mercado sean consumidas, condicionado de forma obligatoria a que el producto no presente alteraciones que afecten su seguridad.

Decisión 783 de 2013 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Artículo 5o (Texto Literal):

"ARTÍCULO 5o. Vencido el plazo de doce (12) meses sin que se hayan agotado las

existencias a las que se hace referencia en los artículos 3 y 4, el interesado podrá solicitar su prórroga a la ANC [Autoridad Nacional Competente - INVIMA], por una única vez y hasta por un período igual, siempre que presente la debida sustentación. Durante el período de agotamiento de existencias, el interesado continuará asumiendo la responsabilidad con respecto al producto y, concluido el mismo, deberá retirar los productos del mercado."

El ordenamiento andino dispone con claridad que, una vez finalizado el plazo reglamentario o su prórroga excepcional de agotamiento, surge la obligación insoslayable de retirar materialmente los productos del mercado. Al carecer de amparo o autorización sanitaria vigente, el bien pierde toda aptitud legal para el consumo y dotación, feneciendo su valor económico.

Fuente Disciplinaria (Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario)-Artículo 38, Numeral 1 (Texto Literal):

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

El estatuto disciplinario erige como deber fundamental de la función pública el acatamiento de las leyes, decretos, reglamentos y pliegos de condiciones, obligando a velar por la correcta observancia de las normas técnicas vigentes que rigen los programas institucionales. Así mismos se le dará traslado a las entidades competentes para que se realice la respectiva investigación.

En consecuencia, teniendo de base los argumentos precedentes, la respuesta esgrimida por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer, no se desvirtúa la observación y se confirma la configuración de un Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por pagar a los operadores de las Casas Refugio, elemento de aseo Shampoo para niños con registro INVIMA vencido.

Hallazgo administrativo N° 3.2.3 por condiciones de inseguridad asociadas a la ubicación de componentes de la red eléctrica sobre el área de camarotes en la Casa Refugio Integral Fez y Policarpa

Las condiciones de seguridad y habitabilidad de las casas refugio deben garantizar que los espacios destinados al alojamiento de las usuarias y sus núcleos familiares sean seguros, adecuados y libres de condiciones que puedan representar riesgos para su integridad.

En este sentido, la disposición del mobiliario debe considerar la ubicación y características de las instalaciones eléctricas, garantizando que los equipos y elementos eléctricos cuenten con las condiciones de acceso, protección y espacio requeridas para su operación, inspección y mantenimiento, de conformidad con los requisitos técnicos y de seguridad aplicables.

De acuerdo con los artículos 110-16 y 110-34 de la NTC 2050, y con las disposiciones del RETIE relacionadas con espacios de trabajo y límites de aproximación, los equipos y elementos de las instalaciones eléctricas deben contar con condiciones adecuadas de acceso y espacio de trabajo que permitan desarrollar de manera segura las actividades de operación, inspección y mantenimiento. El RETIE contempla, según las características y nivel de tensión de la instalación, espacios de trabajo y distancias mínimas de seguridad alrededor de equipos eléctricos.

Para instalaciones o equipos asociados a media o alta tensión, los límites de aproximación deben determinarse de acuerdo con el nivel de tensión específico, las características del equipo y las condiciones de la instalación. A manera de referencia, las tablas de límites de aproximación del RETIE han contemplado distancias que, dependiendo del nivel de tensión y de si se trata de partes móviles o fijas expuestas, pueden encontrarse entre 1,5 y 3 metros para determinados rangos de tensión.

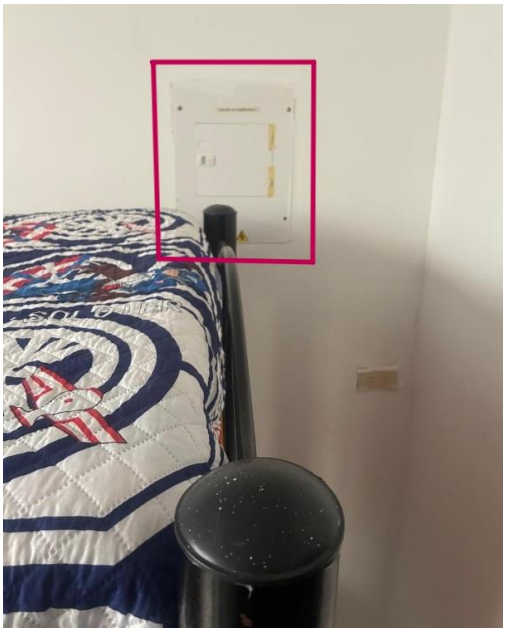
En consecuencia, la ubicación de elementos de mobiliario, como un camarote metálico en la casa refugio integral Fez, dentro o próximo al espacio requerido para una instalación eléctrica constituir una obstrucción del área de trabajo, limitar el acceso al equipo y dificultar las labores de operación, inspección, mantenimiento o intervención. La determinación de si la distancia existente cumple con los requisitos técnicos aplicables debe efectuarse mediante la correspondiente valoración de la instalación y de su nivel de tensión.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que las casas refugio constituyen espacios destinados a la protección y alojamiento temporal de mujeres víctimas de violencia y sus núcleos familiares (niños, niñas y adolescentes), por lo cual este tipo de instalaciones generan riesgo a la integridad de las acogidas. En consecuencia, la disposición de los elementos eléctricos y del mobiliario no están garantizando condiciones adecuadas de seguridad y habitabilidad.

Durante la visita administrativa realizada el 1 de septiembre de 2026, según Acta No. 08, a la casa refugio integral Fez, se evidenció que, en una de las habitaciones destinadas al alojamiento de las usuarias y sus núcleos familiares, se encuentra ubicado un camarote metálico en proximidad inmediata a una caja eléctrica instalada dentro del mismo espacio.

La disposición observada genera una estrecha proximidad entre el mobiliario destinado al descanso el cual es de material metálico y el elemento de la instalación eléctrica, por lo que resulta necesario verificar técnicamente si se cuenta con el espacio requerido para el acceso, operación, inspección y mantenimiento de la instalación, así como con las condiciones de seguridad y distancias de aproximación que resulten aplicables de acuerdo con las características y nivel de tensión del equipo como se evidencia en la siguiente imagen:

Imagen No. 16 - Habitación casa refugio Fez



Fuente: Fotografía tomada por el equipo auditor durante la visita administrativa.

"Descripción de la imagen: Camarote metálico con proximidad peligrosa a una caja de electricidad".

Además, durante el acta de visita No. 6, realizada en la Casa Refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026, se llevó a cabo la revisión de los dormitorios destinados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, donde se identificó la

presencia de una red eléctrica, el cual se encuentra instalado junto a la cama. Lo anteriormente descrito se encuentra en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 17 - Habitación Casa Refugio Policarpa



Fuente: Fotografía tomada por el equipo auditor durante la visita administrativa.

"Descripción de la imagen: Fotografía del dormitorio # 8, donde se evidencia red eléctrica".

De igual manera, la ubicación del camarote constituye una obstrucción del espacio requerido para la operación y mantenimiento de la instalación eléctrica, situación que debe ser objeto de valoración técnica para determinar su cumplimiento frente a la NTC 2050 y el RETIE.

Sumado a esto el riesgo de un choque eléctrico por contacto indirecto o cortocircuito pone en riesgo la vida de las personas que ocupan la habitación y utilizan la cama y colchón con recubierto en derivados de polipropileno.

Corresponde a la SDMujer, en el marco de sus funciones de dirección, supervisión y seguimiento de la prestación del servicio en las casas refugio, establecer

y aplicar mecanismos de inspección y control que permitan verificar que los espacios destinados a las usuarias y sus núcleos familiares cuenten con condiciones adecuadas de seguridad, habitabilidad y funcionamiento.

En este sentido, se evidencian debilidades en los mecanismos de planeación, verificación, seguimiento y control de las condiciones físicas de las casas refugio, particularmente en lo relacionado con la distribución del mobiliario frente a las instalaciones eléctricas existentes.

Asimismo, se identifican debilidades en los criterios utilizados para verificar la ubicación de los camarotes metálicos como de madera y demás elementos del mobiliario, considerando las condiciones de acceso, operación, inspección y mantenimiento requeridas para las instalaciones eléctricas y las distancias de seguridad que resulten aplicables.

La condición observada evidencia que los mecanismos de inspección y verificación implementados por la entidad no permitieron identificar y atender oportunamente la proximidad existente entre el área de camarotes y las instalaciones eléctricas.

La proximidad del área de camarote a la red eléctrica configura una condición de riesgo potencial para las usuarias y sus núcleos familiares, cuya magnitud y nivel de riesgo, adicionalmente, la disposición observada limita el espacio disponible para acceder adecuadamente a la red eléctrica y dificultar las actividades de inspección, operación, mantenimiento o intervención que eventualmente deban realizarse sobre la instalación.

Esta situación afectar las condiciones de seguridad y habitabilidad de la habitación, al encontrarse un elemento de la infraestructura eléctrica en proximidad inmediata al mobiliario destinado al descanso de las usuarias cuyo material es un conductor de energía, teniendo en cuenta que cualquier falla en el aislamiento del tablero eléctrico puede energizar la estructura de la cama contigua.

De igual manera, la permanencia de esta condición evidencia debilidades en los mecanismos de inspección, seguimiento y control de la infraestructura física de las casas refugio, generan exposición a riesgos para las usuarias, sus núcleos familiares y el personal encargado de realizar actividades de mantenimiento, inspección o supervisión.

En consecuencia, se configura una observación administrativa por condiciones de inseguridad asociadas a la ubicación de componentes de la red eléctrica sobre el área de camarotes en la casa refugio integral Fez y Policarpa.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Por su parte la SDMujer, indica *"constatamos que de la verificación de lo observado no se evidenciaron conductores expuestos, conexiones sueltas, partes energizadas directamente accesibles a las usuarias, deterioro de los elementos eléctricos o fallas de funcionamiento que permitan establecer la materialización de un riesgo eléctrico para las personas acogidas. Por tanto, la situación identificada correspondió a una condición de distribución del mobiliario susceptible de ajuste, frente a la cual se adoptaron oportunamente medidas correctivas y preventivas… (...), (…) En el presente caso, la evidencia posterior permite establecer que la condición inicialmente observada fue identificada, revisada e intervenida, mediante la reubicación de los camarotes en las dos Casas Refugio, tal como se acredita con el registro fotográfico presentado. Adicionalmente, no se encuentra acreditada la existencia de partes energizadas expuestas o directamente accesibles a las personas acogidas,*

conductores sin aislamiento, conexiones defectuosas, deterioro de los elementos eléctricos o una falla de funcionamiento que haya generado un evento de riesgo para las usuarias, sus sistemas familiares o el personal de las Casas Refugio… (…)

Casa FEZ La verificación posterior permitió establecer que dicho elemento corresponde a un tablero de distribución eléctrica, en el cual se encuentran instalados dispositivos de protección y maniobra asociados a diferentes circuitos de la edificación, entre ellos los correspondientes a duchas, alumbrado y tomas eléctricas. Asimismo, el tablero cuenta con envolvente y puerta de protección, así como con señalización de peligro eléctrico, manteniendo contenidos sus componentes internos y sin que se evidencie exposición de partes energizadas accesibles a las personas que ocupan la habitación

Una vez analizada la respuesta presentada por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, este organismo de control considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la situación evidenciada durante el ejercicio auditor, por lo cual se mantiene la observación administrativa.

El equipo auditor fundamenta su respuesta principalmente en señalar que durante la verificación posterior no se evidenciaron conductores expuestos, conexiones sueltas, partes energizadas directamente accesibles, deterioro de los elementos eléctricos ni fallas de funcionamiento que hubieran generado un evento de riesgo eléctrico. No obstante, tales argumentos no desvirtúan la condición observada, toda vez que la situación objeto de análisis no se sustentó en la materialización de un accidente eléctrico ni en la existencia de partes energizadas expuestas, sino en las condiciones de disposición y proximidad de los camarotes a la caja de electricidad y en la necesidad de garantizar condiciones adecuadas de acceso, operación, inspección y mantenimiento.

Frente a este argumento, se observa que la entidad reconoce la existencia de los dispositivos de protección eléctrica e interruptores automáticos y que, como medida de intervención, se realizó la reubicación de los camarotes modificando la distribución inicialmente observada. Para la Casa Refugio Policarpa señala expresamente que la medida permitió "*liberar el espacio circundante y mejorar las condiciones de acceso a los elementos eléctricos para las actividades de operación, inspección y mantenimiento*". De igual manera, respecto de la Casa Refugio FEZ, la entidad manifiesta que la reubicación del mobiliario permitió modificar la configuración espacial inicialmente observada y alejar el camarote de la caja de electricidad.

Lo anterior permite establecer que la condición inicialmente identificada sí era susceptible de mejora mediante la modificación de la distribución de los camarotes, circunstancia que, si bien constituye una actuación correctiva y preventiva valorada por este organismo de control, no desvirtúa el hecho evidenciado durante las visitas.

Respecto de la Casa Refugio FEZ, la entidad informa adicionalmente que el elemento corresponde a un tablero de distribución eléctrica que cuenta con envolvente, puerta de protección y señalización, y que sus componentes internos no se encuentran expuestos; sin embargo, es de anotar que se expone a las mujeres y su núcleo familiar frente al peligro que puede generar que vulnera la seguridad y la integridad física de las mujeres y núcleos familiares acogidos en este espacio de protección institucional.

Aunado a esto, la existencia de elementos de protección en el tablero no resulta suficiente para desvirtuar la observación relacionada con la disposición de los camarotes y las condiciones de acceso al elemento eléctrico.

De igual manera, la afirmación de que no se materializó un riesgo eléctrico efectivo no desvirtúa la observación, dado que la labor de control fiscal también

comprende la identificación de condiciones susceptibles de ser prevenidas o corregidas antes de que se produzca la materialización de un evento adverso. En este caso, precisamente la medida adoptada por la entidad —reubicar los camarotes y liberar el área próxima a los elementos eléctricos— constituye una acción orientada a prevenir eventuales situaciones y mejorar las condiciones del espacio, seguridad y confianza de las acogidas.

Por otra parte, frente a la solicitud de retirar la incidencia disciplinaria, se precisa que el análisis de la presente observación no parte de la materialización de un evento eléctrico ni de la existencia de una conducta disciplinariamente reprochable, sino de las condiciones evidenciadas durante la visita y de la necesidad de establecer si las acciones de gestión y supervisión implementadas resultaban suficientes para garantizar condiciones adecuadas de seguridad en las Casas Refugio.

Igualmente, los argumentos presentados por la entidad y las acciones posteriores acreditadas mediante registro fotográfico son valorados como medidas de mejora y mitigación de la condición identificada, pero no desvirtúan los hechos evidenciados durante la visita administrativa.

La respuesta argumentada por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer no desvirtúa la observación y se configura hallazgo administrativo por condiciones de inseguridad asociadas a la ubicación de componentes de la red eléctrica sobre el área de camarotes en la casa refugio integral Fez y Policarpa.

Hallazgo administrativo N° 3.2.4 con presunta incidencia disciplinaria por no poner en marcha el aplicativo SIMISIONAL 2.0 en las Casas Refugio

Para realizar seguimiento, verificar el uso y puesto en marcha del aplicativo SIMISIONAL 2.0 en todos los servicios que presta la entidad se realizaron las visitas administrativas en virtud de la Auditoría de Cumplimiento Código 39 PDVCF 2026, teniendo en cuenta que para la Auditoría de Cumplimiento Código 31 PAD 2023, de octubre 2023 ya se contaba con el aplicativo SIMISIONAL 2.0, en uso en todas las estrategias de la SDMujer, sin embargo al realizar la revisión se pudo evidenciar que las profesionales encargadas de la atención psicosocial, acompañamiento y representación jurídica en la Casas Refugio de las mujeres acogidas realizaban el registro en un DRIVE compartido (matrices).

Caso 1: Casa Refugio Modalidad Integral, operada por Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales - MULTIETNIAS Contrato 935 de 2026. Durante la visita administrativa realizada el 26 de agosto de 2026, consignada en el acta de visita administrativa No. 5, se dio respuesta a las siguientes preguntas:

"(…) ¿Qué funcionarias(os) de la Casa Refugio tienen usuario y utilizan el SIMISIONAL 2?0 y cómo, de acuerdo con los roles que les fueron asignados, desarrollan las actividades correspondientes mediante el uso de este sistema?

Respuesta: Las profesionales (abogadas, psicólogas, trabajadoras sociales, pedagogas, auxiliar de enfermería, Enfermera jefe, Coordinadora técnica, Coordinadora Administrativa, Apoyo administrativo, actualmente no utilizan SIMISONAL 2.0, utilizan un DRIVE por sistema familiar (matrices de información dispuestas por la Secretaría Distrital de la Mujer) (...)".

"(…) ¿Se han presentado inconvenientes, fallas técnicas o interrupciones del servicio que hayan generado un impacto negativo en el funcionamiento y uso del SIMISIONAL 2?0 y, de ser así, qué tipo de fallos se han presentado?

Respuesta: El SIMISONAL 2.0 no ha sido utilizado durante la ejecución del contrato en la Casa Refugio Amatista, la SDMujer ya tiene conocimiento de esta situación. (…)".

Caso 2: Casa Refugio Modalidad Intermedia, operada por FEZ INVERSIONES S.A.S. Durante la visita administrativa realizada el 28 de agosto de 2026, consignada en el acta de visita administrativa No. 9, a la en ejecución del Contrato 994 de 2025, se evidenció que una profesional del equipo interdisciplinario no realizaba el registro de las atenciones brindadas a las mujeres acogidas en el Sistema de Información Misional (SIMISIONAL), manifestando que utilizaba Drive para registrar las atenciones y valoraciones.

Caso 3: Casa Refugio Modalidad Integral, operada por FEZ INVERSIONES S.A.S. Durante la visita administrativa realizada el 1 de septiembre de 2026, consignada en el acta de visita administrativa No. 8, a la en ejecución del contrato No.936 de 2026, se dio respuesta a las siguientes preguntas:

"(…) ¿Qué funcionarias(os) de la Casa Refugio tienen usuario y utilizan el SIMISIONAL2?0 y cómo, de acuerdo con los roles que les fueron asignados, desarrollan las actividades correspondientes mediante el uso de este sistema? Respuesta: SIMISIONAL 2, En el momento la Secretaría dispone de unas bases donde se carga la información correspondiente a las mujeres, sin embargo, no se carga en el SIMISIONAL. (…)".

2" (…) ¿Se han presentado inconvenientes, fallas técnicas o interrupciones del servicio que hayan generado un impacto negativo en el funcionamiento y uso del SIMISIONAL 2?0 y, de ser así, qué tipo de fallos se han presentado? SIMISIONAL 2.0 RTA: señala que el inconveniente esta al ingreso del aplicativo. ¿te ha generado impacto? No ha generado impacto porque le inconveniente porque se ha solucionado en un lapso de dos horas. (…)".

Esta situación contravendría la obligación específica 1.2.8 de la cláusula segunda de los contratos de las casas refugio de la SDMujer, que exige garantizar el registro permanente y oportuno de la información en SIMISIONAL 2.0, salvo la

utilización de mecanismos alternativos dispuestos por la SDMujer ante fallas del aplicativo. Lo anterior evidencia deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones de registro de la información misional y genera riesgos para la integridad, oportunidad y trazabilidad de la información, así como para el seguimiento y supervisión de las atenciones brindadas. Corresponde verificar si existía una contingencia autorizada que justificara el uso del mecanismo alternativo.

Por otra parte, se estaría transgrediendo lo dicho en el Decreto Distrital 428 de 2013 en su artículo 9, modificado por el artículo 2 del Decreto Distrital 434 de 2021, que estableció que son funciones de la Subsecretaría del Cuidado y Políticas de Igualdad, establece lo siguiente:

"(…) l) asesorar la producción y el análisis de información que dé cuenta de las condiciones de las mujeres en la ciudad, y coordinar el diseño e implementación del observatorio distrital de mujeres y equidad de género. (…)".

En ese mismo sentido se estaría contraviniendo el artículo 11 del Decreto 428 de 2013 que establece que la Dirección de Gestión del Conocimiento tiene entre otras funciones las siguientes:

"(…) g*). Dirigir el diseño e implementación del Observatorio Distrital de Mujeres y Equidad SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER i). Gestionar con los sectores de la Administración Distrital la incorporación de variables en los sistemas de información, que den cuenta de la situación de las mujeres y permitan hacer análisis desde el enfoque de derechos y de género. j). Coordinar alianzas para acceder a información estadística relacionada con la misión de la Entidad. (…)".*

Por los anteriores hechos, surge esta observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Analizada integralmente la respuesta presentada por la SDMujer frente a la observación formulada por este Ente de Control, el equipo auditor determina que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación, toda vez que, si bien la entidad señala que el SIMISIONAL 2.0 existe, se encuentra técnicamente habilitado y que su implementación en la Estrategia Casas Refugio ha sido gradual, tales circunstancias no controvierten la condición efectivamente evidenciada durante las visitas administrativas. En efecto, se constató que las profesionales responsables de la atención psicosocial, el acompañamiento y la representación jurídica continuaban registrando información misional en un Drive compartido, matrices u otras bases alternativas al sistema institucional, situación que evidencia que el aplicativo no estaba siendo utilizado de manera efectiva para el registro integral de la información generada en la prestación de los servicios.

Adicionalmente, la respuesta de la entidad no acredita, para los casos observados, que el uso de estos mecanismos alternativos obedeciera exclusivamente a fallas concretas, transitorias y debidamente controladas del aplicativo, ni demuestra la existencia de mecanismos suficientes de control y trazabilidad que permitieran verificar la posterior incorporación, integridad y oportunidad de la información registrada en dichos medios al SIMISIONAL 2.0. Por lo anterior, la existencia y habilitación técnica del aplicativo, así como su implementación gradual, no desvirtúan la situación observada por este Ente de Control, relacionada con el registro de información por fuera del sistema institucional dispuesto para tal fin.

La obligación contractual de registrar de manera permanente y oportuna la información en SIMISIONAL 2.0 no puede reducirse a la sola disponibilidad tecnológica de la plataforma. Su finalidad material es asegurar que la información derivada de la

atención se encuentre íntegra, accesible, actualizada y disponible para el seguimiento interdisciplinario y la supervisión. La excepción contractual que autoriza mecanismos alternativos ante fallas o transición del sistema debe interpretarse de manera restrictiva y funcional: exige que la contingencia esté identificada, que el mecanismo alternativo haya sido dispuesto o autorizado institucionalmente, que exista control sobre su utilización y que se garantice la consolidación posterior de los registros. La respuesta aporta una explicación general sobre el proceso de transición, pero no acredita de manera individualizada estas condiciones frente a todos los casos constatados por el equipo auditor.

Desde una perspectiva constitucional, la deficiencia no constituye una simple falla informática. Los artículos 2 y 209 de la Constitución Política obligan a la administración a orientar su actuación a la efectividad de los derechos y a desarrollar la función administrativa con eficacia, coordinación y responsabilidad. A su vez, la Ley 1257 de 2008 reconoce a las mujeres víctimas de violencia el derecho a recibir atención integral, accesible y de calidad. En un servicio cuya finalidad es proteger a mujeres víctimas de violencias y a sus sistemas familiares, la trazabilidad de las actuaciones constituye un instrumento para garantizar continuidad, coordinación y calidad de la atención. La dispersión de registros puede dificultar conocer las actuaciones ya realizadas, generar duplicidades u omisiones y propiciar que las mujeres deban reiterar información sensible, configurándose un riesgo de revictimización que el modelo de atención debe prevenir.

Tampoco resulta suficiente invocar historias de usuario, capacitaciones, desarrollos pendientes o mejoras implementadas con posterioridad. Tales actuaciones evidencian gestión institucional encaminada a superar las limitaciones identificadas, pero no acreditan que al momento de las visitas se hubiera cumplido integralmente la obligación de registro ni eliminan la condición comprobada. Conforme a los artículos 83

y 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión contractual implica vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto contratado y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del contratista; por ello, correspondía verificar no solo que existieran mecanismos alternativos, sino que su uso estuviera justificado, controlado y articulado con el sistema.

La respuesta argumentada por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer no desvirtúa la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no poner en marcha el aplicativo SIMISIONAL 2.0 en las Casas Refugio.

Hallazgo administrativo N° 3.2.5 derivada de deficiencias en la oportuna atención de las necesidades de salud y nutrición a menores de edad acogidos en la Casa Refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Código 39, cuyo objetivo general consiste en *"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, Período Auditado 2025-2026"*, la Contraloría de Bogotá realizó, el 27 de agosto de 2026, una visita administrativa a la casa refugio Policarpa.

La visita tuvo como propósito verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en el anexo técnico para la operación de la estrategia casas refugio y la atención integral de mujeres víctimas de violencias, establecidos para la ejecución del Contrato 937 de 2026, suscrito entre la SDMujer y la Corporación Orientar para Crecer, cuyo objeto contractual corresponde a *"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 realizada No. 6, se evidenció, mediante la revisión del registro documental, una mujer acogida y su hijo de 7 meses, que ingresaron a la casa refugio el 26 de junio de 2026. No obstante, la valoración por parte de los profesionales de enfermería y nutrición se efectuó hasta el 30 de junio de 2026, lo que indica, 4 días después de su ingreso a la casa refugio. Esta información se conoció por parte de la misma mujer acogida y ratificada por las profesionales enunciadas anteriormente, durante la visita.

Asimismo, se observó la presencia de un menor con condición autista en la casa refugio, dando cuenta que no se encuentra claramente establecido un plan de atención individualizado que contemple medidas específicas para la prevención, manejo y atención de posibles episodios de crisis o desregulación.

La ausencia de orientaciones, procedimientos, pautas de intervención y rutas de atención aplicables en caso de presentarse episodios de crisis, de acuerdo con las características y necesidades individuales del menor; limita la capacidad de respuesta oportuna y adecuada del personal responsable, desconociendo las necesidades particulares del niño y la obligación de garantizar una atención inmediata, bajo criterios de protección integral, dignidad y garantía de sus derechos.

Lo señalado anteriormente, muestra la falta de actuación oportuna frente a la situación, donde se expone a los menores a un riesgo inminente de deterioro de su estado nutricional y de salud. Esto evidencia que los plazos establecidos en el anexo técnico no aseguran una atención adecuada, inmediata lo que vulnera los principios de debida diligencia y de acción sin daño en la atención de mujeres víctimas de violencia y de sus hijos.

En el numeral 5.3.14 *"Descripción de actividades a desarrollar por el talento humano en la prestación del servicio"* del anexo técnico del Contrato 937 de 2026 establece de manera expresa que dentro de las actividades a realizar por la profesional Enfermera se establece:

"(…) 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.

Igualmente, por parte del perfil Auxiliar de Enfermería se establece:

"(…) Realizar atención básica inicial del estado de salud de la mujer y su sistema familiar cuando no se pueda realizar la valoración inicial el día del ingreso (cuando el horario y la disposición de la mujer o de la persona a cargo lo permita) o a más tardar el día siguiente calendario, con el propósito de verificar el estado inicial de salud de la mujer y de sus personas a cargo, así como, identificar necesidades de atención prioritaria y/o activación inmediata de redes de atención en salud.

En el numeral 6.2.1 *"Condiciones Básicas Establecidas para Prestar el Servicio de Asistencia Alimentaria"* del anexo técnico del Contrato 937 de 2026 establece de manera expresa que dentro de las actividades a realizar por el profesional de Nutricionista es:

Asimismo, por parte del perfil Nutricionista establece:

"(…) Realizar una (1) valoración nutricional inicial durante los durante los primeros cinco (3) días hábiles de acogida contados a partir del día siguiente del ingreso, 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.

De acuerdo a esto la casa refugio, brindará una atención adecuada y oportuna a las necesidades de salud y nutrición de las mujeres y las personas a cargo (menores de edad) beneficiarios de la casa refugio, teniendo en cuenta las condiciones y obligaciones establecidas para la prestación del servicio.

La situación identificada está relacionada principalmente con algunas deficiencias presentes en la elaboración del anexo técnico Integral correspondiente al Contrato 937 de 2026, particularmente frente a los tiempos previstos para brindar la atención, resaltando que en las casas refugio la afluencia en los ingresos de nuevas acogidas con su grupo familiar no es permanente. Es así como, las condiciones establecidas no contemplan de manera suficiente las distintas circunstancias que pueden requerir una respuesta prioritaria en las CR, ni establecen mecanismos que permitan clasificar los casos según su nivel de urgencia y determinar cuáles deben ser atendidos de forma inmediata. Lo anterior genera retrasos en la prestación de los servicios y riesgo de las mujeres y menores que se encuentran acogidos a posibles afectaciones en su salud, integridad y vida.

El Contrato 937 de 2026, 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.

Es decir que las medidas establecidas para una atención adecuada y oportuna, son generales y no se tienen en cuenta las condiciones y requerimientos particulares de las mujeres y sus hijos, tanto en su salud, alimentación y bienestar integral.

A pesar de lo establecido en el anexo técnico del contrato, en el numeral ***"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."

Donde se establece:

"(…) (iv) identificación de eventos en salud que requieran activar rutas de atención y seguimiento."

Lo anterior permite evidenciar falencias en las labores de seguimiento y vigilancia realizadas por la SDMujer, en calidad de entidad contratante y responsable de supervisar el cumplimiento del contrato. Por tanto, las labores desarrolladas no son oportunas, óptimas ni adecuadas para la prestación de servicio. Toda vez que esta situación adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que el anexo técnico establece claramente lo siguiente:

"(…) 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"

En general, las situaciones identificadas con reiteración, afectan la calidad del servicio y el cumplimiento de los estándares técnicos establecidos para el funcionamiento de las CR, lo que tiene efectos en la atención y el bienestar de las personas que reciben estos servicios.

Una vez revisados los argumentos y la información relacionada con la situación identificada, se considera que los tiempos establecidos para realizar las valoraciones en salud y nutrición de las personas atendidas en las casas refugio no fueron definidos acorde al contexto real en el que se encuentran las personas al momento de ingresar y ser acogidas en estas casas. Lo anterior permite evidenciar la insuficiencia en la aplicabilidad de los principios de planeación, eficiencia, eficacia y debida diligencia.

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.

Lo anterior afecta el adecuado funcionamiento del modelo integral de atención, así como la percepción y confianza de las personas frente al servicio ofrecido. De igual manera, representa una dificultad para el cumplimiento de la responsabilidad que tiene el Estado de proteger y garantizar los derechos fundamentales a la vida y a la salud.

Los hechos evidenciados generar riesgos procedimentales y funcionales, que generan posibles responsabilidades administrativas y disciplinarias, teniendo en cuenta las afectaciones que se deriven del actual frente a la oportuna, eficiente y eficaz atención integral de las personas acogidas y las falencias particularmente identificadas en los controles relacionados con la prestación del servicio de salud y alimentación; por

ello se genera una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria derivada de deficiencias en la oportuna atención de las necesidades de salud y nutrición a menores de edad acogidos en la Casa Refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo a lo manifestado por la SDMujer *"Solicitamos se desestime la observación formulada, pues a partir de la revisión integral del Anexo Técnico de la Modalidad Integral 2026, del Protocolo de Atención y de los soportes que reposan en los expedientes de los dos casos observados por el ente de control, no se encuentra acreditado que las situaciones descritas hayan configurado una desatención de las necesidades de salud y nutrición de los menores, un incumplimiento de las obligaciones contractuales aplicables o una conducta funcional que permita sustentar la presunta incidencia disciplinaria señalada."*

Una vez revisada la respuesta presentada por la entidad y los soportes aportados, se considera que los argumentos presentados permiten desvirtuar parcialmente la situación observada.

En relación con la valoración realizada al menor de siete meses, se pudo establecer que la atención por parte de los profesionales de enfermería y nutrición se realizó dentro de los tiempos establecidos. Por lo anterior, no se mantiene como situación de incumplimiento frente al plazo previsto para dichas valoraciones, teniendo en cuenta que la actuación se realizó dentro del término establecido.

No obstante, de acuerdo con lo evidenciado durante la visita, se requiere fortalecer las acciones que permitan identificar y priorizar las necesidades particulares de los menores desde el momento de su ingreso a la Casa Refugio, especialmente cuando presentan condiciones de salud que puedan requerir una atención prioritaria.

Esto con el fin de garantizar una atención oportuna, de acuerdo con las necesidades de cada menor, sin que esta dependa únicamente de los tiempos generales establecidos.

De igual manera, frente al menor con condición autista, durante la visita se evidenció que contaba con el acompañamiento de una enfermera. No obstante, no se contó con información específica frente a las pautas, orientaciones o medidas que se tienen establecidas para atender posibles episodios de crisis o desregulación, por lo que no fue posible verificar durante la visita la existencia de un plan de atención individualizado frente a estas situaciones.

En consecuencia, se considera que la respuesta de la entidad desvirtúa parcialmente la situación inicialmente observada, específicamente en lo relacionado con el cumplimiento de los tiempos establecidos para las valoraciones de salud y nutrición. Sin embargo, persisten debilidades relacionadas con la priorización de las necesidades particulares de los menores y con la definición de medidas específicas para su atención, situaciones que fueron evidenciadas por el equipo auditor durante la visita.

La respuesta argumentada por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer no desvirtúa la observación y se configura hallazgo administrativo derivada de deficiencias en la oportuna atención de las necesidades de salud y nutrición a menores de edad acogidos en la Casa Refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026.

Hallazgo administrativo N° 3.2.6 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio de alimentación y la disponibilidad de aderezos vencidos disponibles para las personas acogidas en las Casas Refugio, conforme a lo establecido en los Contratos 937 y 994 de 2026

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Código 39, cuyo objetivo general consiste en *"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, Período Auditado 2025-2026"*, la Contraloría de Bogotá realizó visitas administrativas a las casas refugio modalidad integral Policarpa y Intermedia. La presente, tuvo como propósito verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en el anexo técnico, para la operación de la Estrategia Casas Refugio y la Atención Integral de Mujeres Víctimas de Violencias, establecidos para la ejecución de los Contratos 937 de 2026 y 994 de 2025.

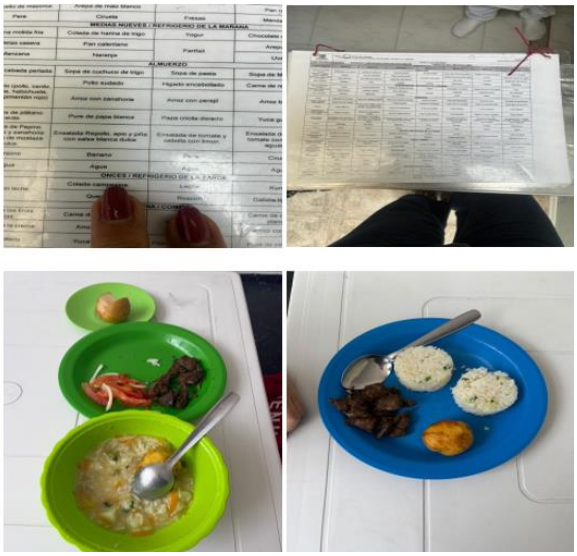
Durante las visitas realizadas a las casas refugio modalidad integral Policarpa y casa refugio modalidad Intermedia, el grupo auditor identifico las siguientes situaciones:

Caso 01: Contrato 937 de 2026 - Casas Refugio Integral Policarpa

- Servicio de alimentación

Durante la visita No. 6 de verificación realizada en la casa refugio Policarpa, en relación con el contrato 937 de 2026, se observó que algunos niños acogidos estaban recibiendo y consumiendo alimentos que no correspondían a los establecidos en la minuta patrón definida para el día y para su grupo de etario. Al contrastar la alimentación observada con lo previsto en el anexo técnico, se identificó que los alimentos suministrados no guardaban correspondencia con la programación establecida para la población infantil, como se observa en la siguiente imagen:

Imagen No. 18 – Minuta vs Alimentos Suministrados



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 6 Casa Policarpa

"Descripción de la imagen: Fotografías del plato donde se evidencia los alimentos suministrados, los cuales no corresponden a la minuta del día a las personas acogidas en la Casa de Refugio Policarpa".

Lo anterior evidencia que las minutas patrón no se estaban aplicando de manera integral en la prestación del servicio de alimentación, pese a que estas fueron definidas como una herramienta para orientar los ciclos de menú, las cantidades y los tiempos de comida, de acuerdo con las características y necesidades nutricionales de cada grupo de edad.

Esta situación adquiere especial relevancia tratándose de población infantil, debido a que el cumplimiento de las minutas busca contribuir a que los alimentos ofrecidos respondan a los requerimientos nutricionales establecidos para cada etapa de desarrollo. En consecuencia, la diferencia entre lo previsto y lo efectivamente suministrado refleja una inconsistencia en la ejecución del servicio de alimentación frente a las condiciones definidas en el anexo técnico.

De igual forma, durante la visita se evidenció la presencia y disponibilidad de aderezos y pastas que habían superado su fecha de vencimiento y que permanecían en las áreas destinadas al almacenamiento y uso de los alimentos. Esto deja ver que existen debilidades en los controles implementados para la revisión periódica de los productos, particularmente en lo relacionado con la verificación de las fechas de vencimiento, retiro de productos que han perdido su vigencia y control de los alimentos disponibles para el consumo.

Imagen No. 19 – Cocina – Aderezos Vencidos



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa No. 6 Casa Policarpa

"Descripción de la imagen: Fotografías de aderezos vencidos (19 de agosto de 2026), los cuales se encontraban en la cocina para ser suministrados en la alimentación a las personas acogidas en la Casa de Refugio Policarpa".

La permanencia de estos productos dentro de los elementos destinados al servicio de alimentación representa un riesgo que amerita ser objeto de especial atención, debido a que los alimentos y complementos utilizados para las personas acogidas deben encontrarse dentro de su periodo de vigencia y en condiciones

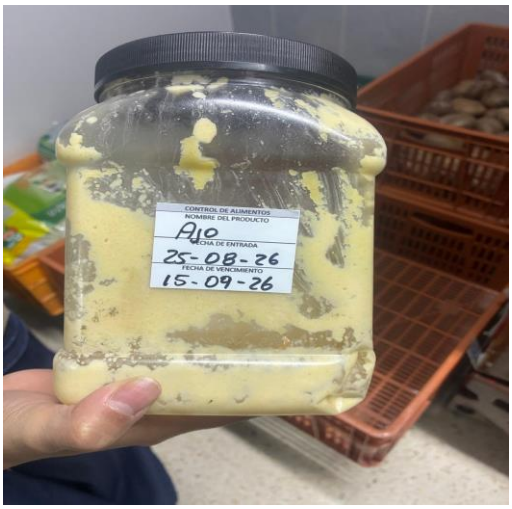
adecuadas para su utilización. Por lo anterior, se evidencian las falencias en los mecanismos de control y verificación de los productos almacenados.

Caso 02: Contrato 994 de 2025 - Casa Refugio Modalidad Intermedia

En la visita administrativa No. 9, realizada el 04 de septiembre de 2026, en la página 42, se registró que una salsa preparada de ajo, identificada con las fechas 25 de agosto de 2026 y 15 de septiembre de 2026. El registro fotográfico aportado muestra un recipiente rotulado «Ajo», con fecha de entrada 25 de agosto de 2026 y fecha de vencimiento 15 de septiembre de 2026. De acuerdo con la verificación realizada por el equipo auditor, se evidenció que esta preparación no se encontraba contemplada en el menú correspondiente a la fecha de la visita. Lo anterior fue corroborado mediante la revisión de la minuta y el ciclo de menús vigentes, demostrando una desviación frente a la programación establecida para el servicio de alimentación.

El anexo técnico del Contrato 994 de 2025, numeral 6.2.2, "*Garantías sanitarias para la prestación del servicio de alimentos"* (página 85), prohíbe almacenar alimentos o preparaciones que no estén incluidos en la minuta patrón y el ciclo de menús, tanto por parte de las personas acogidas como del personal de la casa refugio, en las neveras o la bodega de cocina.

Imagen No. 20 – Cocina – Pasta de Ajo



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa N. 9

"Descripción de la imagen: Registro fotográfico del recipiente de preparación de ajo identificado durante la visita, recipiente transparente con contenido pastoso amarillento y etiqueta «Ajo», fecha de entrada 25-08-26 y vencimiento 15-09-26."

Las deficiencias identificadas generar riesgos por afectaciones a la salud de las personas que se encuentran acogidas y por ende la calidad del servicio prestado, así como en el cumplimiento de las condiciones técnicas y operativas exigidas para el funcionamiento de las casas refugio.

En el numeral 6.2.13 *"Minutas Patrón - Servicio de Alimentación"*, del anexo técnico del Contrato de Prestación de Servicios No. 937 de 2026 establece:

"(…) Con el fin de garantizar un servicio de alimentación que cumpla con las condiciones óptimas de preparación, servido y aporte nutricional para cada grupo de edad, se establecerán minutas patrón elaboradas por la Secretaría Distrital de la Mujer, conforme a las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes para la Población Colombiana (RIEN), Resolución 3803 de 201647, las cuales orientarán el diseño de los ciclos de menús, el tamaño de porción y los tiempos de comida a servir a las mujeres acogidas y sus personas a cargo, las cuales podrán ser consultadas en el Anexo A del presente documento.

De acuerdo con lo establecido en el anexo técnico del contrato, el servicio de alimentación se presta de acuerdo con las minutas patrón definidas por la Secretaría Distrital de la Mujer, teniendo en cuenta el grupo de edad y las necesidades nutricionales de las personas acogidas y sus personas a cargo. Estas minutas orientan la selección de los alimentos, las cantidades, las porciones y los tiempos de comida ofrecidos durante la prestación de servicio en su acogida.

Por otra parte, el numeral 6.2.5. *"Condiciones Generales para la Elaboración de los Menús",* del anexo técnico del Contrato 937 de 2026, establece:

"(…) En caso de evidenciar un producto con fecha de vencimiento cumplida, deberá separarse del resto de los alimentos y marcarse de manera visible para que pueda ser fácilmente identificado y reemplazado por el contratista a través de su proveedor de alimentos. Sin embargo, si esta irregularidad se identifica durante una visita de apoyo a la supervisión del área correspondiente, el producto se dará de baja de forma inmediata. (…)" Subrayado fuera de texto.

Es así como los productos utilizados para la preparación o acompañamiento de los alimentos deben encontrarse vigentes y en condiciones adecuadas para su uso, siempre que esta obligación se encuentre contemplada en el contrato, anexo técnico o demás documentos que hacen parte de este.

Lo anteriormente señalado se relaciona principalmente con deficiencias en el cumplimento y seguimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio de alimentación en la casa refugio. Evidenciando falencias en los controles implementados para verificar que los alimentos ofrecidos a los niños correspondan a las minutas definidas de acuerdo con su grupo de edad y con las necesidades nutricionales previstas en el anexo técnico.

De igual manera, se observa que los mecanismos de revisión y control sobre los productos destinados al servicio de alimentación no fueron suficientes para identificar y retirar oportunamente aquellos que habían superado su fecha de vencimiento. La permanencia de aderezos vencidos entre los productos disponibles evidencia las falencias en la supervisión de las actividades de verificación de fechas de vencimiento, almacenamiento y control de los alimentos y complementos utilizados durante la prestación del servicio.

Aunque el numeral 6.2.5, *"Condiciones Generales para la Elaboración de los Menús",* del anexo técnico del contrato establece que:

"(…) La tecnóloga de alimentos, junto con las operarias de cocina, deberá implementar acciones para controlar la entrada y salida de los alimentos, asegurando su rotación y priorizando el uso de los productos con fecha de vencimiento más próxima.

De igual manera, se evidencian falencias en el seguimiento y control de la prestación del servicio de alimentación, debido a que las verificaciones realizadas no permitieron detectar y corregir oportunamente las situaciones que se presentaron frente a las condiciones establecidas en el contrato. La falta de controles adecuados constante evidenció que los alimentos ofrecidos no correspondían a lo definido en la minuta y que, a su vez, la disponibilidad de productos que ya han superado su fecha de vencimiento y por ende se encuentran en proceso de descomposición.

En consecuencia, la causa se asocia a la insuficiencia de los mecanismos de control, verificación y seguimiento implementados para asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el anexo técnico respecto de la alimentación de las personas acogidas.

Las situaciones evidenciadas afectan los parámetros de la calidad y seguridad del servicio de alimentación prestado en las casas refugio, especialmente en el caso de los adolescentes, niños y niñas, cuyas necesidades nutricionales deben ser atendidas de acuerdo con su edad y características particulares, tal como se establece en la minuta de alimentación que incide en el desarrollo de ellos.

De igual manera, la permanencia de productos vencidos entre los elementos disponibles para el servicio representa un riesgo para la inocuidad de los alimentos generando riesgo por afectación en la salud de las personas acogidas en caso de que estos productos lleguen a ser utilizados o consumidos. Lo anterior también afecta la adecuada prestación del servicio y el cumplimiento de la finalidad prevista en el contrato.

De acuerdo con los hechos evidenciados, se observa un posible incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prestación y control del servicio de alimentación. Por lo anterior, se determina una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio de alimentación y la disponibilidad de aderezos vencidos disponibles para las personas acogidas en las Casas Refugio, conforme a lo establecido en los Contratos 937 y 994 de 2026.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Frente a lo señalado la SDMujer manifiesta que: *“la presencia de aderezos y preparaciones que, según lo señalado en el informe de la Contraloría, habrían superado su fecha de vencimiento, se precisa que durante la visita se identificaron algunos productos que debían haber sido retirados oportunamente de las áreas destinadas al almacenamiento y uso de alimentos. Particularmente, se identificó una preparación que, de acuerdo con el*

procedimiento establecido por el servicio de alimentación, había cumplido el tiempo definido para su conservación y, por tanto, debía haber sido retirada oportunamente para su disposición.

No obstante, es importante precisar que la salsa tártara identificada durante la visita no correspondía a una preparación contemplada para el almuerzo ni para la cena del menú No. 4 correspondiente al 26 de agosto de 2026, por lo cual no estaba previsto su uso ni fue utilizada en el suministro de alimentos realizado durante dicha jornada.

En cuanto a lo registrado en el informe de visita administrativa realizada el 4 de septiembre de 2026 en la Casa Refugio de la Modalidad Intermedia respecto de la presunta existencia de una "salsa preparada de ajo" no contemplada en el ciclo de menús, se precisa que el producto identificado correspondía a "ajo procesado". Este es utilizado como ingrediente para la elaboración de las preparaciones de arroz contempladas en el ciclo de menús. Lo anterior se evidencia en el registro fotográfico aportado por el equipo auditor, en el cual el recipiente se encuentra rotulado como "Ajo", y no como "salsa de ajo".

En este sentido, el ajo corresponde a un ingrediente que se encuentra contemplado en los diferentes menús en los que se programa la preparación de arroz y, en consecuencia, es utilizado en la elaboración de una preparación que sí se encuentra contemplada en el ciclo de menús, y no a una preparación independiente o adicional al mismo. Por tanto, su presencia en el área de almacenamiento corresponde a la disponibilidad de un ingrediente requerido para la elaboración del arroz programado.

Como soporte de este seguimiento, se aportan las actas correspondientes a las tres últimas visitas de apoyo a la supervisión, realizadas los días 24 de junio, 28 de julio y 20 de agosto de 2026 (anexo 8.3 – 2, 3 y 4). Estas actuaciones hacen parte del seguimiento periódico que se realiza al servicio de alimentación en las diferentes modalidades de Casas Refugio, con el propósito de verificar las condiciones de prestación del servicio y fortalecer las acciones de seguimiento y control.

En consecuencia, desde el equipo de la supervisión se implementaron acciones de mejora de carácter transversal en las seis Casas Refugio (anexo 8.4 - 1), las cuales fueron socializadas el 23 de septiembre de 2026. Estas acciones de mejora están orientadas a fortalecer las responsabilidades propias del operador y facilitar su verificación posterior por parte de la supervisión y, en ese sentido, buscan fortalecer los mecanismos de control, seguimiento y trazabilidad del servicio de alimentación y prevenir la reiteración de situaciones similares como las evidenciadas por el ente auditor".

Analizada la respuesta de la Secretaría Distrital de la Mujer, el equipo auditor concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación. La respuesta presenta explicaciones particulares frente a los alimentos servidos, los productos vencidos y la preparación identificada en la Casa Refugio; no obstante, la respuesta se sustenta en un aspecto transversal: la existencia de debilidades en los controles destinados a garantizar que la preparación, suministro, almacenamiento, rotulación, conservación y retiro de alimentos se realicen en estricto cumplimiento de la minuta, el ciclo de menús, el Anexo Técnico y las condiciones sanitarias aplicables.

Respecto a los productos "*Aderezos*" que habían superado su fecha o tiempo de conservación, la propia respuesta reconoce que debieron ser retirados oportunamente.

En consecuencia, dicha circunstancia no constituye un elemento que desvirtúe la responsabilidad derivada de su permanencia una vez superado el período de conservación correspondiente. La inocuidad alimentaria no exige esperar a que el producto sea efectivamente consumido o produzca una afectación a la salud para que se configure una deficiencia administrativa. La Resolución 2674 de 2013 exige que las operaciones de preparación y almacenamiento se desarrollen bajo condiciones que eviten la alteración o contaminación de los alimentos, que se controlen factores como tiempo y temperatura y que existan procedimientos de saneamiento documentados. Por tanto, la permanencia de productos o preparaciones fuera de las condiciones de

conservación exigibles evidencia una falla en el sistema de control, aun cuando posteriormente hayan sido retirados o descontados.

En relación con el recipiente rotulado «*Ajo*», la explicación según la cual se trataba de ajo procesado utilizado como ingrediente de preparaciones incluidas en el ciclo de menús no controvierte el núcleo del hallazgo. El hecho de que el ajo sea un ingrediente autorizado no demuestra que la preparación concreta encontrada reuniera las condiciones sanitarias necesarias para permanecer almacenada durante varios días.

Para desvirtuar la observación era necesario acreditar, respecto de ese recipiente, el procedimiento de elaboración, fecha y responsable de preparación, medidas de higiene y desinfección, condiciones y temperatura de conservación, trazabilidad de su uso y soporte técnico de la vida útil asignada. La respuesta no demuestra estos extremos. En consecuencia, la discusión no debe centrarse exclusivamente en si el producto se denomina «salsa de ajo» o «ajo procesado», sino en si su preparación y conservación estaban técnicamente controladas y documentadas, circunstancia que no quedó acreditada.

El análisis debe considerar además la naturaleza constitucionalmente reforzada del servicio. Los artículos 2 y 209 de la Constitución imponen a la administración deberes de eficacia y protección efectiva de los derechos, mientras que la Ley 1257 de 2008 exige que la atención a las mujeres víctimas de violencia sea integral y de calidad. La alimentación hace parte de las condiciones materiales de acogida y protección ofrecidas por las Casas Refugio; por ello, su prestación no puede desligarse de los estándares de dignidad, seguridad e inocuidad. En este contexto, las fallas de almacenamiento, control de vencimientos o conservación no constituyen meras

formalidades operativas, sino situaciones que incrementan un riesgo sanitario evitable para una población objeto de especial protección institucional.

Las acciones correctivas informadas por la entidad: retiro de productos, descuentos, fortalecimiento de formatos, semaforización de fechas, listas de chequeo y seguimiento, son valoradas como medidas de mejoramiento, pero no desvirtúan la ocurrencia de los hechos verificados durante las visitas administrativas. Conforme a los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión debía ejercer vigilancia permanente sobre el cumplimiento técnico del servicio y requerir oportunamente la corrección de situaciones que pusieran en riesgo la adecuada ejecución contractual. En consecuencia, subsisten la condición, la causa y el efecto identificados por el equipo auditor, razón por la cual se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, para que la autoridad competente valore la eventual inobservancia de los deberes funcionales correspondientes, sin que el informe de auditoría anticipe un juicio definitivo de responsabilidad.

La respuesta argumentada por la Secretaría de la Mujer - SDMujer no desvirtúa la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio de alimentación y la disponibilidad de aderezos vencidos disponibles para las personas acogidas en las Casas Refugio, conforme a lo establecido en los Contratos 937 y 994 de 2026.

Hallazgo administrativo N° 3.2.7 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $104.673.395, por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector de los contratos de las Casas Refugio; lo que conllevó a mayores valores pagados para bienes de iguales características

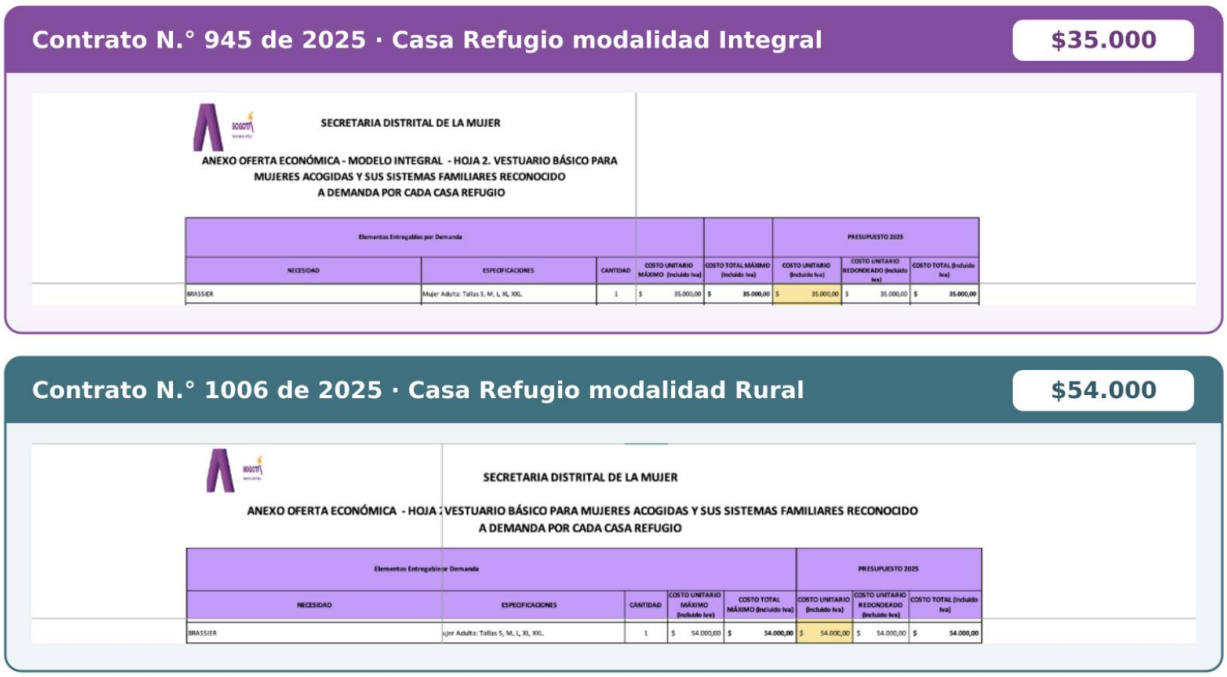
En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento 39, el equipo auditor revisó los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución correspondientes a los procesos adelantados por la SDMujer para la operación de las Casas Refugio, entre ellos los estudios previos y del sector, las solicitudes y respuestas de cotización, las matrices de análisis de precios, los anexos de oferta económica, las propuestas presentadas por los contratistas, las facturas, cuentas de cobro, matrices financieras y demás soportes de ejecución.

Como resultado de la revisión, se evidenció que la SDMujer elaboró de manera independiente el estudio de mercado de cada proceso contractual, a partir de las cotizaciones obtenidas para la respectiva modalidad de casa refugio. Los resultados de estos estudios fueron utilizados por la entidad para establecer, en cada anexo de oferta económica, valores unitarios máximos o valores techo previamente definidos para los diferentes bienes, insumos y servicios que integraban la estructura de costos. Con fundamento en dichos límites, los oferentes diligenciaron sus propuestas económicas y, posteriormente, los valores ofertados hicieron parte de los respectivos contratos y sirvieron de base para el reconocimiento de los pagos durante su ejecución.

Al comparar los anexos económicos de los procesos adelantados en una misma vigencia para la operación de las casas refugio, el equipo auditor identificó que la SDMujer estableció valores unitarios diferentes para elementos que presentaban la misma descripción y especificaciones técnicas. Estas diferencias se observaron en elementos de aseo e higiene personal, vestuario, dotación, papelería, material pedagógico y recreativo, insumos para el funcionamiento de las casas y demás bienes suministrados.

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, llegando en algunos casos a establecer valores de más del 50% como se relaciona en el siguiente ejemplo:

Imagen No. 21 – Comparativo del valor del ítem Brassier en la oferta económica de los Contratos 945 y 1006 de 2025.



Fuente: Anexos de oferta económica de los Contratos 945 y 1006 de 2025 – SECOP II.

Descripción de la imagen: Corresponde al valor establecido para el ítem brassier en las ofertas económicas de los Contratos 945 y 1006 de 2025.

Como se evidencia en las imágenes anteriores, para el ítem denominado *"BRASSIER*", cuya especificación corresponde en ambos anexos económicos a *"Mujer Adulta: Tallas S, M, L, XL, XXL",*

se estableció un valor unitario de $35.000, incluido IVA, en la oferta económica del Contrato 945 de 2025, correspondiente a la modalidad Integral, y de $54.000, incluido IVA, en la oferta económica del Contrato 1006 de 2025, correspondiente a la modalidad Rural. Lo anterior representa una diferencia unitaria de $19.000, equivalente a un 54,29 % superior en el Contrato 1006 de 2025 respecto del establecido para el mismo elemento en el Contrato 945 de 2025 en la misma vigencia y para pago al mismo operador Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS. Sin embargo, en los documentos revisados no se evidenció un soporte técnico, económico o logístico particular que explicara la diferencia entre los valores fijados por la SDMujer para el mismo bien.

Este caso no se presentó de manera aislada, dado que el equipo auditor identificó diferencias de valor en más de 150 ítems comparables de las ofertas económicas de los Contratos 945 y 1006 de 2025. Esta situación también se evidenció en los demás contratos suscritos para la operación de las casas refugio, cuyos resultados, elementos comparados y valores cuantificados se presentan de manera individual más adelante.

Si bien las modalidades de casa refugio responden a modelos de atención diferenciados, los elementos objeto de comparación conservaron las mismas características técnicas, y descripción. En los documentos revisados no se evidenció un análisis específico que explicara la incidencia de factores técnicos, logísticos, territoriales, operativos, tributarios, de disponibilidad o de mercado sobre las diferencias identificadas, ni una verificación comparativa entre los estudios realizados por la entidad

que permitiera establecer la razonabilidad de los distintos valores fijados para bienes idénticos.

Para determinar la presunta afectación patrimonial, el equipo auditor comparó el valor unitario efectivamente pagado por cada elemento con el menor valor establecido y aceptado por la SDMujer para el mismo bien en otro contrato de la misma vigencia, siempre que coincidieran su descripción y especificaciones técnicas. La diferencia unitaria obtenida se aplicó exclusivamente a las cantidades cuya entrega y pago fueron acreditados en los soportes de ejecución contractual.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta, para cada uno de los contratos objeto de análisis, el detalle de las diferencias identificadas en los valores establecidos y pagados por elementos de iguales características, así como la cuantificación de los recursos públicos afectados como resultado de la presunta gestión fiscal antieconómica evidenciada durante su planeación y ejecución contractual.

- **Contrato 006 de 2025**

El Contrato 1006 de 2025, correspondiente a la operación de la casa refugio modalidad Rural, fue suscrito entre la SDMujer y la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS. Al comparar los valores establecidos y pagados en este contrato con los definidos para elementos de iguales características en el Contrato 945 de 2025, con MULTIETNIAS de la misma manera, correspondiente a la modalidad Integral y suscrito con el mismo operador, el equipo auditor evidenció diferencias significativas en los valores unitarios en 155 ítems de la oferta como se relaciona en la siguiente imagen:

Imagen No. 22 – Ítems de la oferta económica que presentan diferencia en valores entre los Contratos 1006 y el 945 de 2025



Aseo institucional · 13
1. BALDE
2. BALDE DE LIMPIEZA CON ESCURRIDOR
3. TRAPERO
4. CEPILLO PARA SANITARIO
5. CEPILLO DE MANO LAVA-ROPA
6. SERVILLETAS PAQUETE DE 100
7. CAJA DE FOSFOROS
8. JABON PARA LOZA NEUTRO
9. HIPOCLORITO O BLANQUEDOR
10. DESINFECTANTE AMONIO CUATERNARIO
11. JABON EN BARRA LAVADO DE ROPA
12. TOALLAS DE MANOS DE PAPEL
13. POLAINAS ANTEDEZLIZANTES PAQUETE X 20 PARES
Dotación · 42
14. ESCRITORIO
15. SILLAS
16. MESA COMEDOR INFANTIL
17. SILLA COMEDOR INFANTIL
18. RELOJ DE PARED
19. CAJA DE LLAVES CON CÓDIGO DE DÍGITOS
20. CAMAROTES
21. CAMA-CUNA
22. MUEBLE DE ALMACENAMIENTO (clóset o guarda ropa o armario)
23. CORRALES PARA BEBES
24. TOALLA PARA EL CUERPO
25. HORNO MICROONDAS
26. LICUADORA CAPACIDAD PARA DOS LITROS
27. GRAMERA DE ALIMENTOS O COCINA
28. BÁSCULA DE RECEPCIÓN DE MATERIAS PRIMAS
29. MESA PARA PLANCHADO
30. PLANCHA DE ROPA A VAPOR
31. LAVADORA – SECADORA
32. COMPUTADOR DE ESCRITORIO TODO EN UNO
33. COMPUTADOR PORTATIL
34. IMPRESORA MULTIFUNCIONAL
35. TELÉFONO CELULAR
36. ESCRITORIO
37. SILLA TIPO OFICINA
38. ARCHIVADOR
39. CAMILLA FIJA
40. BALANZA PESA PERSONAS DE PISO PORTÁTIL
41. BALANZA PESA BEBÉS

Dotación (continuación) · 42
42. TALLIMETRO
43. INFANTÓMETRO
44. CINTA MÉTRICA ERGONÓMICA
45. TENSIÓMETRO
46. FONENDOSCOPIO
47. GLUCÓMETRO
48. PULSIOXIMETRO
49. BAÑERA / TINA DE BAÑO
50. REDUCTOR/ ENTRENADOR DE BAÑO
51. TABLERO LISO DE ACRÍLICO
52. NEVERA HIELERA PORTATIL
53. RECIPIENTES DE PLÁSTICO CON TAPA PARA MEDICAMENTOS
54. CORTADOR DE PÍLDORAS TRITURADOR DE MEDICAMENTOS MULTIFUNCIÓN
55. RELOJ DE PARED DIGITAL
Insumos de salud · 16
56. GUARDIANES 1,3 LT
57. JERINGA DESECHABLE (CAJA X 100)
58. COFIA GORRO DESECHABLE ORUGA PAQUETE X 100
59. BATA DESECHABLE MÉDICA MANGA LARGA CON PUÑO
60. POLAINAS DESECHABLES COLOR PAQUETE X 50 UN (PAR)
61. MASCARILLA DESECHABLE DE 3 CAPAS (CAJA X 50)
62. GASAS LIMPIAS PAQUETE X 20
63. BAJALENGUAS
64. GUANTES DE LÁTEX PARA EXAMEN Caja por 100
65. VENDA ELÁSTICA 2 X 5 YARDAS
66. VENDA ELÁSTICA 3 X 5 YARDAS
67. VENDA ELÁSTICA 5 X 5 YARDAS
68. VENDA DE ALGODÓN 3 X 5 YARDAS
69. TERMÓMETRO DIGITAL
70. ALCOHOL ANTISÉPTICO FRASCO POR 700 ml
71. Algodón en mota (TORUNDA) bolsa X 500 gramos.
Vestuario · 20
72. BRASSIER
73. PAR DE MEDIAS
74. CAMISA
75. CAMISETA
76. PANTALÓN LEGGINS
77. TENIS
78. PANTYS
79. PAR DE MEDIAS
80. CAMISA

Vestuario (continuación) · 20
81. CAMISETA
82. PANTALÓN
83. PANTALÓN DE SUDADERA
84. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS
85. BÓXER O PANTALONCILLOS
86. PAR DE MEDIAS
87. CAMISA
88. PIJAMA
89. ESQUELETO
90. VESTIDO
91. MAMELUCO O ENTERIZO O BODY
Higiene y aseo personal · 26
92. CORTA-UÑAS BEBE
93. CREMA DENTAL - TUBO 100 ML (MAYORES DE 6 AÑOS)
94. CREMA DENTAL SIN FLUOR, NI COLORANTES, NI CONSERVANTES (NIÑAS-OS DE 0 A 23 MESES)
95. SEDA DENTAL X 25M
96. JABÓN DE TOCADOR - BARRA
97. DESODORANTE ROLL ON 50 ML MUJER
98. SHAMPOO NIÑAS Y NIÑOS
99. SHAMPOO ADOLESCENTES-MUJERES-HOMBRES
100. ACONDICIONADOR
101. SHAMPOO PIOJOS
102. TOALLAS HIGIÉNICAS - NOCTURNAS- PAQUETE X 10 UNDS
103. TOALLAS HIGIÉNICAS - MATERNIDAD- PAQUETE X 10 UNDS
104. CEPILLO DE DIENTES PARA BEBÉS
105. CEPILLOS DENTALES PARA NIÑAS Y NIÑOS
106. CEPILLOS DENTALES PARA NIÑAS Y NIÑOS
107. PEINILLA PARA CABELLO
108. TALCO PARA LOS PIES
109. CREMA HUMECTANTE PARA BEBE
110. CREMA ANTIPAÑALITIS PARA BEBE 50 GRS
111. BLOQUEADOR SOLAR
112. PEINILLA PARA BEBE
113. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 1
114. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 2
115. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 3
116. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 4
117. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 5
Papelería · 38
118. BARRAS DE SILICONA GRANDE
119. BOLÍGRAFO NEGRO CAJA POR 12

Papelería (continuación) · 38
120. BORRADOR TIPO NATA CAJA X 12 UNDS
121. CARTÓN PAJA OCTAVOS
122. CARTULINA POR OCTAVOS
123. CINTA DE ENMASCARAR 48mm
124. CINTA TRANSPARENTE AUTOADHESIVAS 48mm
125. CRAYOLAS
126. CUADERNOS CUADRICULADOS x 100 HOJAS
127. CUADERNOS CUADRICULADOS x 50 HOJAS
128. CUADERNOS RAYADOS x 80 HOJAS
129. FOAMY PAQUETE X 10 UNIDADES
130. BLOCK DE HOJAS CUADRICULADAS
131. LAPIZ NEGRO CAJA X 12
132. LAPIZ ROJO CAJA X 12
133. MALETA ESCOLAR PEQUEÑA (POR NECESIDAD)
134. CARTUCHERAS ESCOLARES (POR NECESIDAD)
135. CARPETA PLASTICA EN TAMAÑO OFICIO (POR NECESIDAD
136. MARCADORES PERMANENTES CAJA X 12
137. MARCADORES SECOS PARA TABLERO CAJA X 12
138. PALITOS DE PALETA
139. PALITOS DE PINCHO
140. PAPEL CREPE COLORES SURTIDOS 10 PLIEGOS
141. PAÑITOS HÚMEDOS
142. PAPEL IRIS BLOCK OFICIO POR 35 HOJAS
143. PAPEL KRAFT PAQUETE X 12 UNIDADES
144. PAPEL PERIÓDICO X 10 PLIEGOS
145. CARTULINA EN PLIEGOS X10 PLIEGOS
146. PAPEL SEDA PAQUETES PLIEGOS DIFERENTES COLORES
147. SILICONA LÍQUIDA
148. SET DE PINCELES X 6 PIEZAS
149. REGLA PLÁSTICA
150. RESALTADOR ALTO RENDIMIENTO CAJA X 12
151. RESMA PAPEL CARTA BLANCO
152. FORMATO HOJA DE VIDA MINERMA
153. CARPETA PARA HOJA DE VIDA
154. TIJERAS PUNTA ROMA
155. TIJERAS OFICINA 8,5

Fuente: Elaboración propia, matriz de cuantificación Contrato 1006 del 2025

Descripción de la imagen: Corresponde a la relación de los ítems de la oferta que presentan diferencia entre los Contratos 1006 y 945 de 2025.

Como resultado de la cuantificación de las diferencias de valor identificadas en los elementos anteriormente relacionados y en los servicios de alimentación, el equipo auditor evidenció una presunta gestión fiscal antieconómica que habría generado un posible detrimento patrimonial, cuyo valor se presenta en el siguiente resumen:

Imagen No. 23 – Resumen de la cuantificación Contrato 1006 de 2025

Otros elementos	Alimentos	Total cuantificado
$13.454.149	$13.402.800	$26.856.949

Resumen por categoría

Categoría	Valor total cuantificado
Dotación de elementos de aseo institucional	$556.900
Elementos de dotación	$6.263.100
Elementos entregables por demanda para atención en salud	$1.761.255
Vestuario	$1.568.300
Elementos de higiene y aseo personal	$2.015.195
Elementos de papelería y material pedagógico	$1.289.398
Alimentos	$13.402.800
Valor total cuantificado, incluido alimentos	**$26.856.949**

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución

"Descripción de la imagen: Corresponde al resumen de la cuantificación del Contrato 1006 de 20025 frente al Contrato 945 de 2025."

- **Contrato 945 del 2025**

El Contrato 945 de 2025, correspondiente a la operación de la casa refugio modalidad Integral, fue suscrito entre la SDMujer y la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS. Al comparar los valores establecidos y pagados en este contrato con los definidos para elementos y alimentos de iguales características en el Contrato 1006 de 2025, correspondiente a la modalidad Rural y suscrito con el mismo operador, el equipo auditor evidenció que las diferencias de valor se presentan en ambos contratos. Si bien en el Contrato 1006 de 2025 se cuantificaron los ítems cuyo valor unitario fue superior al registrado en el Contrato 945 de 2025, en este último también se identificaron 63 elementos con valores unitarios

superiores a los establecidos en el Contrato 1006 de 2025 como se detalla en la siguiente relación:

Imagen No. 24 – Ítems de la oferta económica que presentan diferencia en valores entre los Contratos 945 y 1006 de 2025



Aseo institucional · 16
1. BOMBILLAS AHORRADORAS DE LUZ
2. COGE OLLAS
3. BOLSAS NEGRAS INDUSTRIALES PAQUETE X6
4. BOLSAS VERDES PAQUETE X 6
5. BOLSAS NEGRAS PAPELERA PAQUETE X 6
6. BOLSAS BLANCAS PAQUETE X 6
7. GUANTES DE MANIPULACION CAJA X 100 UND
8. DESENGRASANTE
9. JABON ANTIBACTERIAL PARA LAVADO DE MANOS
10. GEL ANTIBACTERIAL
11. JABÓN EN POLVO
12. JABON LIQUIDO PARA LAVADORA - GALON/CANECA POR 20 LITROS
13. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 12 ROLLOS
14. ROLLO PAPEL VINIPEL 0.5 MT X 400 MT
15. ROLLO DE PAÑOS DE COCINA DESECHABLES
16. TAPABOCAS PAQUETE X 50

Dotación · 2
17. TERMÓMETRO DIGITAL DE PUNZÓN
18. BOLSA TÉRMICA CALIENTE O FRÍA
Servicios por demanda · 4
19. ROLLO DE SABANAS DESECHABLES PARA CAMILLA 0,5X100 MTS.
20. GEL ANTIBACTERIAL DE USO DIARIO
21. JABÓN QUIRÚRGICO CLORHEXIDINA GLUCONATO 4%
22. Solución Salina 0.9% en presentación de 100 ml hasta completar 500 ml
Vestuario · 20
23. PANTYS
24. PANTALÓN DE SUDADERA
25. CHAQUETA DE SUDADERA
26. CHANCLAS
27. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS
28. LEGGINS
29. SACO
30. CAMISETA
31. PANTALÓN

Vestuario (continuación) · 20
32. PANTALONETA
33. PANTALÓN DE SUDADERA
34. CHAQUETA DE SUDADERA
35. TENIS
36. CHANCLETAS
37. SET 2 PARES DE MEDIAS
38. CAMISA
39. BUZO
40. SACO
41. PANTALÓN
42. PIJAMA
Higiene y aseo personal · 8
43. JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr
44. CREMA DENTAL CON FLÚOR (NIÑAS-OS DE 2 A 5 AÑOS)
45. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 24 ROLLOS x ENTRE 33 Y 36 METROS
46. TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETE X 10 UNDS
47. PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100

Higiene y aseo personal (continuación) · 8
48. CREMA HUMECTANTE 100 MILILITROS
49. CREMA DEPILATORIA
50. JABÓN PARA BEBE
Papelería · 12
51. TIZAS
52. ESCARCHA POR LIBRA
53. LANA POR MADEJA PARA TRABAJO MANUAL
54. PAPEL CELOFÁN X 10 PLIEGOS
55. PAPEL CONTACT
56. PEGANTE ESCOLAR LIQUIDO BLANCO
57. PINTUCARITAS
58. CAJA DE PLASTILINA EN BARRA
59. RESMA PAPEL OFICIO BLANCO
60. TAJALÁPIZ CAJA X 12 UNDS
61. CONSUMIBLES MULTIFUNCIONAL
62. LANA PARA TEJIDO A MANO

Fuente: Elaboración propia, matriz de cuantificación Contrato 945 de 2025

"Descripción de la imagen: Corresponde a la relación de los ítems de la oferta que presentan diferencia entre los Contratos 945 y 1006 de 2025".

Como resultado de la cuantificación de las diferencias de valor identificadas en los elementos anteriormente relacionados y en los servicios de alimentación, el equipo auditor evidenció una presunta gestión fiscal antieconómica que habría generado un posible detrimento patrimonial, cuyo valor se presenta en el siguiente resumen:

Imagen No. 25 – Resumen de la cuantificación Contrato 945 del 2025

Otros elementos	Alimentos	Total cuantificado
$8.082.431	$6.915.700	$14.998.131

Resumen por categoría

Categoría	Valor total cuantificado
Dotación de elementos de aseo institucional	$3.889.064
Elementos entregables por demanda para atención en salud	$183.700
Vestuario	$807.200
Elementos de higiene y aseo personal	$1.120.667
Elementos de papelería y material pedagógico	$2.081.800
Dotación para espacios sociales, integración o recreación	$0
Alimentos	$6.915.700
Valor total cuantificado, incluido alimentos	**$14.998.131**

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución.

"Descripción de la imagen: Corresponde al resumen de la cuantificación del Contrato 945 de 2025 frente al Contrato 1006 de 2025."

- **Contrato 947 de 2025**

El contrato 947 de 2025, correspondiente a la operación de las casas refugio Atenea y Policarpa, fue suscrito entre la SDMujer y la Corporación Orientar para Crecer. Al comparar los valores establecidos y pagados en este contrato con los definidos para elementos de iguales características en el Contrato 1006 de 2025, correspondiente a la operación de la casa refugio modalidad Rural y suscrito con la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS, el equipo auditor evidenció diferencias significativas en los valores unitarios de 61 elementos para la Casa Refugio Atenea y 54 Elementos para la casa refugio Policarpa los cuales se relacionan a continuación:

Imagen No. 26 – Ítems de la oferta económica que presentan diferencia en valores entre los Contratos 947 y 1006 de 2025



Casa Refugio Atenea
60 elementos cuantificados

Aseo institucional · 16
1. BOMBILLAS AHORRADORAS DE LUZ
2. COGE OLLAS
3. BOLSAS NEGRAS INDUSTRIALES PAQUETE X6
4. BOLSAS VERDES PAQUETE X 6
5. BOLSAS NEGRAS PAPELERA PAQUETE X 6
6. BOLSAS BLANCAS PAQUETE X 6
7. GUANTES DE MANIPULACION CAJA X 100 UND
8. DESENGRASANTE
9. JABON ANTIBACTERIAL PARA LAVADO DE MANOS
10. GEL ANTIBACTERIAL
11. JABÓN EN POLVO
12. JABON LIQUIDO PARA LAVADORA - GALON/CANECA POR 20 LITROS
13. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 12 ROLLOS
14. ROLLO PAPEL VINIPEL 0.5 MT X 400 MT
15. ROLLO DE PAÑOS DE COCINA DESECHABLES
16. TAPABOCAS PAQUETE X 50
Dotación · 2
17. TERMÓMETRO DIGITAL DE PUNZÓN
18. BOLSA TÉRMICA CALIENTE O FRÍA
Servicios por demanda · 4
19. ROLLO DE SABANAS DESECHABLES PARA CAMILLA 0,5X100 MTS.
20. GEL ANTIBACTERIAL DE USO DIARIO
21. JABÓN QUIRÚRGICO CLORHEXIDINA GLUCONATO 4%
22. SOLUCIÓN SALINA 0,9% (100 ML HASTA COMPLETAR 500 ML)
Vestuario · 18
23. PANTYS
24. PANTALÓN DE SUDADERA
25. CHAQUETA DE SUDADERA
26. CHANCLAS
27. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS
28. PANTYS MATERNOS
29. LEGGINS
30. SACO

Vestuario (continuación) · 18
31. TENIS
32. CHANCLETAS
33. TENIS
34. CHANCLETAS
35. BABERO
36. SET 2 PARES DE MEDIAS
37. CAMISA
38. PIJAMA
39. COBIJA O COBERTOR
40. PAÑALERAS (BEBÉS NACIDOS DURANTE EL ACOGIMIENTO)
Higiene y aseo personal · 8
41. JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr
42. CREMA DENTAL CON FLÚOR (NIÑAS-OS DE 2 A 5 AÑOS)
43. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 24 ROLLOS x ENTRE 33 Y 36 METROS
44. TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETE X 10 UNDS
45. PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100
46. CREMA HUMECTANTE 100 MILILITROS
47. CREMA DEPILATORIA
48. JABÓN PARA BEBE
Papelería · 12
49. TIZAS
50. ESCARCHA POR LIBRA
51. LANA POR MADEJA PARA TRABAJO MANUAL
52. PAPEL CELOFÁN X 10 PLIEGOS
53. PAPEL CONTACT
54. PEGANTE ESCOLAR LIQUIDO BLANCO
55. PINTUCARITAS
56. CAJA DE PLASTILINA EN BARRA
57. RESMA PAPEL OFICIO BLANCO
58. TAJALÁPIZ CAJA X 12 UNDS
59. CONSUMIBLES MULTIFUNCIONAL
60. LANA PARA TEJIDO A MANO

Casa Refugio Policarpa
53 elementos cuantificados

Aseo institucional · 15
1. BOMBILLAS AHORRADORAS DE LUZ
2. COGE OLLAS
3. BOLSAS NEGRAS INDUSTRIALES PAQUETE X6
4. BOLSAS VERDES PAQUETE X 6
5. BOLSAS NEGRAS PAPELERA PAQUETE X 6
6. BOLSAS BLANCAS PAQUETE X 6
7. GUANTES DE MANIPULACION CAJA X 100 UND
8. DESENGRASANTE
9. JABON ANTIBACTERIAL PARA LAVADO DE MANOS
10. JABÓN EN POLVO
11. JABON LIQUIDO PARA LAVADORA - GALON/CANECA POR 20 LITROS
12. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 12 ROLLOS
13. ROLLO PAPEL VINIPEL 0.5 MT X 400 MT
14. ROLLO DE PAÑOS DE COCINA DESECHABLES
15. TAPABOCAS PAQUETE X 50
Dotación · 2
16. TERMÓMETRO DIGITAL DE PUNZÓN
17. BOLSA TÉRMICA CALIENTE O FRÍA
Servicios por demanda · 4
18. ROLLO DE SABANAS DESECHABLES PARA CAMILLA 0,5X100 MTS.
19. GEL ANTIBACTERIAL DE USO DIARIO
20. JABÓN QUIRÚRGICO CLORHEXIDINA GLUCONATO 4%
21. SOLUCIÓN SALINA 0,9% (100 ML HASTA COMPLETAR 500 ML)
Vestuario · 21
22. PANTYS
23. PANTALÓN DE SUDADERA
24. CHAQUETA DE SUDADERA
25. CHANCLAS
26. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS

Vestuario (continuación) · 21
27. PANTYS MATERNOS
28. SACO MATERNO
29. SACO
30. CHAQUETA DE SUDADERA
31. CHANCLETAS
32. CAMISETA
33. PANTALÓN
34. PANTALONETA
35. PANTALÓN DE SUDADERA
36. CHAQUETA DE SUDADERA
37. CHANCLETAS
38. SET 2 PARES DE MEDIAS
39. BUZO
40. SACO
41. PANTALÓN
42. PIJAMA
Higiene y aseo personal · 8
43. JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr
44. CREMA DENTAL CON FLÚOR (NIÑAS-OS DE 2 A 5 AÑOS)
45. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 24 ROLLOS x ENTRE 33 Y 36 METROS
46. TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETE X 10 UNDS
47. PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100
48. CREMA HUMECTANTE 100 MILILITROS
49. CREMA DEPILATORIA
50. JABÓN PARA BEBE
Papelería · 3
51. CAJA DE PLASTILINA EN BARRA
52. RESMA PAPEL OFICIO BLANCO
53. CONSUMIBLES MULTIFUNCIONAL

Fuente: Elaboración propia, matriz de cuantificación Contrato 947 de 2025

"*Descripción de la imagen: Corresponde a la relación de los ítems de la oferta que presentan diferencia entre los Contratos 947 y 1006 de 2025".*

Como resultado de la cuantificación de las diferencias de valor identificadas en los elementos anteriormente relacionados y en los servicios de alimentación, el equipo auditor evidenció una presunta gestión fiscal antieconómica que habría generado un posible detrimento patrimonial, cuyo valor se presenta en el siguiente resumen:

Imagen No. 27 – Resumen de la cuantificación Contrato 947 de 2025

Casa Refugio Atenea	Casa Refugio Policarpa	Total cuantificado
$14.701.758	$15.550.300	$30.252.058

Resumen por categoría y Casa Refugio

Categoría	Atenea	Policarpa
Dotación de elementos de aseo institucional	$3.388.000	$2.673.450
Elementos de dotación	$52.800	$52.800
Elementos entregables por demanda para atención en salud	$213.700	$274.300
Vestuario	$1.424.900	$755.700
Elementos de higiene y aseo personal	$1.050.133	$895.450
Elementos de papelería y material pedagógico	$2.102.325	$1.771.600
Dotación para espacios sociales, integración o recreación	$0	$0
Alimentos	$6.469.900	$9.127.000
Valor total cuantificado	$14.701.758	$15.550.300

Valor total cuantificado del Contrato 947 de 2025	$30.252.058

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución

"Descripción de la imagen: Corresponde al resumen de la cuantificación del Contrato 947 de 2025 frente al Contrato 1006 de 20025".

- **Contrato 946 de 2025**

El Contrato 946 de 2025, correspondiente a la operación de una de las Casas Refugio, fue suscrito entre la SDMujer y FEZ INVERSIONES S.A.S. Al comparar los valores establecidos y pagados en este contrato con los definidos para elementos de iguales características en el Contrato 1006 de 2025, correspondiente a la operación de la casa refugio modalidad Rural y suscrito con la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS, el equipo auditor evidenció diferencias significativas en los valores unitarios de 49 elementos los cuales se relacionan en la siguiente imagen:

Imagen No. 28 – Ítems de la oferta económica que presentan diferencia en valores entre los Contratos 946 y 1006 de 2025



Aseo institucional · 15
1. BOMBILLAS AHORRADORAS DE LUZ
2. COGE OLLAS
3. BOLSAS NEGRAS INDUSTRIALES PAQUETE X6
4. BOLSAS VERDES PAQUETE X 6
5. BOLSAS NEGRAS PAPELERA PAQUETE X 6
6. BOLSAS BLANCAS PAQUETE X 6
7. GUANTES DE MANIPULACION CAJA X 100 UND
8. DESENGRASANTE
9. JABON ANTIBACTERIAL PARA LAVADO DE MANOS
10. GEL ANTIBACTERIAL
11. JABON LIQUIDO PARA LAVADORA - GALON/CANECA POR 20 LITROS
12. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 12 ROLLOS
13. ROLLO PAPEL VINIPEL 0.5 MT X 400 MT

Aseo institucional (continuación) · 15
14. ROLLO DE PAÑOS DE COCINA DESECHABLES
15. TAPABOCAS PAQUETE X 50
Dotación · 2
16. TERMÓMETRO DIGITAL DE PUNZÓN
17. BOLSA TÉRMICA CALIENTE O FRÍA
Servicios por demanda · 4
18. ROLLO DE SABANAS DESECHABLES PARA CAMILLA 0,5X100 MTS.
19. GEL ANTIBACTERIAL DE USO DIARIO
20. JABÓN QUIRÚRGICO CLORHEXIDINA GLUCONATO 4%
21. SOLUCIÓN SALINA 0,9% (100 ML HASTA COMPLETAR 500 ML)
Vestuario · 16
22. PANTYS
23. CHAQUETA DE SUDADERA

Vestuario (continuación) · 16
24. CHANCLAS
25. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS
26. CHAQUETA DE SUDADERA
27. TENIS
28. CHANCLETAS
29. CAMISETA
30. PANTALÓN
31. PANTALÓN DE SUDADERA
32. CHAQUETA DE SUDADERA
33. TENIS
34. CHANCLETAS
35. SET 2 PARES DE MEDIAS
36. PANTALÓN
37. PIJAMA

Higiene y aseo personal · 7
38. JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr
39. PAPEL HIGIÉNICO BLANCO -TRIPLE HOJA X 24 ROLLOS x ENTRE 33 Y 36 METROS
40. TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETE X 10 UNDS
41. PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100
42. CREMA HUMECTANTE 100 MILILITROS
43. CREMA DEPILATORIA
44. JABÓN PARA BEBE
Papelería · 4
45. LANA POR MADEJA PARA TRABAJO MANUAL
46. TRANSPORTADOR 360 º
47. CONSUMIBLES MULTIFUNCIONAL
48. LANA PARA TEJIDO A MANO

Fuente: Elaboración propia, matriz de cuantificación Contrato 946 de 2025

"Descripción de la imagen: Corresponde a la relación de los ítems de la oferta que presentan diferencia entre los Contratos 946 y 1006 de 2025."

Como resultado de la cuantificación de las diferencias de valor identificadas en los elementos anteriormente relacionados y en los servicios de alimentación, el equipo auditor evidenció una presunta gestión fiscal antieconómica que habría generado un posible detrimento patrimonial, cuyo valor se presenta en el siguiente resumen:

Imagen No. 29 – Resumen de la cuantificación Contrato 946 de 2025

Conceptos consolidados	Alimentos	Total cuantificado
$7.881.129	$6.918.600	$14.799.729

Resumen por categoría

Categoría	Valor total cuantificado
Dotación de elementos de aseo institucional	$3.496.515
Elementos de dotación	$37.128
Asistencia alimentaria reconocida por demanda	$691.557
Elementos entregables por demanda para atención en salud	$178.100
Vestuario	$675.500
Elementos de higiene y aseo personal	$675.329
Elementos de papelería y material pedagógico	$2.127.000
Dotación para espacios sociales, integración o recreación	$0
Alimentos	$6.918.600
Valor total cuantificado, incluido alimentos	**$14.799.729**

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución

"Descripción de la imagen: Corresponde al resumen de la cuantificación del Contrato 946 de 2025 frente al Contrato 1006 de 2025."

- **Contrato 994 de 2025**

El Contrato 994 de 2025, correspondiente a la operación de la casa refugio modalidad Intermedia, fue suscrito entre la SDMujer y FEZ INVERSIONES S.A.S. Al comparar los valores establecidos y pagados en este contrato con los definidos para elementos de iguales características en el Contrato 946 de 2025, correspondiente a la modalidad Integral y suscrito con el mismo operador, el equipo auditor evidenció diferencias significativas en los valores unitarios de 45 elementos los cuales se relacionan en la siguiente imagen:

Imagen No. 30 – Ítems de la oferta económica que presentan diferencia en valores entre los Contratos 994 y 946 de 2025

Higiene y aseo personal · 22	Higiene y aseo personal (continuación) · 22	Vestuario · 21	Vestuario (continuación) · 21
1. CORTA-UÑAS BEBE	11. PEINILLA PARA CABELLO	23. PANTYS	35. TOP O TOP ACOSTUMBRADOR
2. CORTA-UÑAS PERSONA ADULTA	12. PAÑITOS HUMEDOS PAQUETE X 100	24. BRASSIER	36. PAR DE MEDIAS
3. JABÓN EN BARRA AZUL UNIDAD X 300 gr	13. TALCO PARA LOS PIES	25. PAR DE MEDIAS	37. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS
4. CREMA DENTAL SIN FLUOR, NI COLORANTES, NI CONSERVANTES (NIÑAS-OS DE 0 A 23 MESES)	14. CREMA HUMECTANTE 100 MILILITROS	26. CAMISA	38. BÓXER O PANTALONCILLOS
5. DESODORANTE ROLL ON 50 ML MUJER	15. CREMA DEPILATORIA	27. PANTALÓN DE SUDADERA	39. PAR DE MEDIAS
6. SHAMPOO PIOJOS	16. JABÓN PARA BEBE	28. CHAQUETA DE SUDADERA	40. PANTALÓN DE SUDADERA
7. TOALLAS HIGIÉNICAS PAQUETE X 10 UNDS	17. CREMA HUMECTANTE PARA BEBE	29. TENIS	41. CHAQUETA DE SUDADERA
8. TOALLAS HIGIÉNICAS - NOCTURNAS- PAQUETE X 10 UNDS	18. BLOQUEADOR SOLAR	30. PIJAMA DE UNA O DOS PIEZAS	42. TENIS
9. CEPILLOS DENTALES PARA ADULTO	19. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 2	31. PANTYS MATERNOS	43. PIJAMA
10. PEINE DE PÚAS FINAS PARA LIENDRES Y PIOJOS	20. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 3	32. BRASSIER MATERNO	**Gestión documental · 1**
	21. PAQUETE DE PAÑALES ETAPA 5	33. CHAQUETA DE SUDADERA MATERNA	44. Resma de papel carta
	22. PAQUETE DE PAÑAL PARA ADULTO TALLA M	34. PANTYS	

Fuente: Elaboración propia, matriz de cuantificación Contrato 994 de 2025

"Descripción de la imagen: Corresponde a la relación de los ítems de la oferta que presentan diferencia entre los Contratos 994 y 946 de 2025."

Como resultado de la cuantificación de las diferencias de valor identificadas en los elementos anteriormente relacionados y en los servicios de alimentación, el equipo auditor evidenció una presunta gestión fiscal antieconómica que habría generado un posible detrimento patrimonial, cuyo valor se presenta en el siguiente resumen:

Imagen No. 31 – Resumen de la cuantificación Contrato No 994 de 2025

Otros elementos	Alimentos	Total cuantificado
$4.044.728	$13.721.800	$17.766.528

Resumen por categoría

Categoría	Valor total cuantificado
Elementos de higiene y aseo personal	$1.253.428
Vestuario	$2.734.900
Elementos de dotación	$0
Gestión documental	$56.400
Alimentos	$13.721.800
Valor total cuantificado, incluido alimentos	**$17.766.528**

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución

"Descripción de la imagen: Corresponde al resumen de la cuantificación del Contrato 994 de 2025 frente al contrato 946 de 20025."

El artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que los estudios y documentos previos constituyen el soporte del proceso de contratación y, en su numeral 4, dispone que estos deben contener el valor estimado del contrato y su justificación. Asimismo, cuando dicho valor se determine mediante precios unitarios, la entidad estatal debe incluir la forma como fueron calculados y soportar los cálculos presupuestales utilizados para su estimación.

De igual manera, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que, durante la etapa de planeación, la entidad estatal debe efectuar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgos, dejando constancia de dicho análisis en los documentos del proceso. En consecuencia, la determinación de los valores que sustentan económicamente la contratación debe encontrarse soportada en el análisis efectuado por la entidad y permitir establecer la razonabilidad de los precios utilizados para estructurar el proceso.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 establece que la gestión fiscal comprende, entre otras actividades, la adecuada y correcta adquisición, planeación, administración, gasto e inversión de los recursos públicos, con sujeción a los principios de eficiencia y economía. En este sentido, la determinación de los valores unitarios que posteriormente son reconocidos con cargo a recursos públicos debe responder a una gestión que garantice su utilización eficiente y económicamente razonable.

A su vez, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

En este contexto, la determinación y posterior reconocimiento de valores unitarios diferentes por bienes de iguales características, sin que se evidencie soporte técnico, económico, logístico o de mercado que justifique objetivamente tales diferencias, resulta contraria a los principios de eficiencia y economía que orientan la gestión fiscal. Esta situación evidencia una gestión fiscal antieconómica en la administración de los recursos públicos, en la medida en que la entidad destinó recursos para la adquisición de bienes en condiciones económicas menos favorables, pese a que, dentro de la misma vigencia, había establecido y aceptado condiciones económicas inferiores para bienes equivalentes, sin que se acreditaran circunstancias objetivas que justificaran dicha diferencia. En consecuencia, la afectación de recursos derivada de esta gestión constituye un presunto daño patrimonial al Estado, en los términos de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

La situación observada se origina por deficiencias en la planeación y estructuración económica de los procesos contractuales, particularmente en la determinación y validación de los valores unitarios establecidos para los bienes requeridos para la operación de las casas refugio.

Los estudios de mercado fueron elaborados de manera independiente para cada proceso, sin que se evidenciara la aplicación de mecanismos de validación o contraste de los valores obtenidos frente a bienes de iguales características incluidos en otros procesos adelantados por la entidad durante la misma vigencia. De igual manera, no se evidenció un análisis que permitiera establecer si las diferencias identificadas

obedecían a condiciones técnicas, económicas, logísticas, territoriales, tributarias, de disponibilidad o de mercado que justificaran objetivamente la determinación de valores distintos.

Lo anterior evidencia debilidades en el análisis y utilización de la información disponible para la estructuración económica de los procesos y en los controles aplicados para verificar la razonabilidad de los valores unitarios determinados por la entidad, situación que permitió establecer y posteriormente reconocer condiciones económicas diferentes para bienes con las mismas características sin que se encontrara documentada la justificación de dichas diferencias.

Como resultado de la gestión fiscal antieconómica e ineficiente evidenciada en la planeación y estructuración económica de los procesos contractuales para la operación de las casas refugio durante la vigencia 2025, se determinó un presunto daño patrimonial al Estado, derivado de las diferencias injustificadas en los valores establecidos y reconocidos por elementos de iguales características y especificaciones técnicas, sin que se evidenciaran condiciones objetivas que justificaran dichas diferencias.

El análisis comprendió los Contratos 945, 946, 947, 994 y 1006 de 2025, respecto de los cuales el equipo auditor efectuó la comparación de los valores unitarios de los elementos equivalentes y cuantificó la afectación exclusivamente sobre las cantidades cuya entrega y pago se encontraban acreditados en los soportes de ejecución contractual. Como resultado de este análisis, la cuantificación total del presunto detrimento patrimonial se presenta a continuación:

Imagen No. 32 – Cuantificación del posible detrimento en Contratos de Casas Refugio

Contrato N.°	Modalidad	Valor total cuantificado
945 de 2025	Integral	$14.998.131
946 de 2025	Integral	$14.799.729
947 de 2025	Integral	$30.252.058
994 de 2025	Intermedia	$17.766.528
1006 de 2025	Rural	$26.856.949
Total cuantificado		**$104.673.395**

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la matriz financiera y soportes de ejecución

"Descripción de la imagen: Corresponde al valor total del posible detrimento en los Contratos de Casas Refugio."

La afectación patrimonial determinada corresponde a los recursos públicos comprometidos en condiciones económicas desfavorables para la entidad como consecuencia de la gestión fiscal antieconómica identificada, al haberse reconocido valores diferentes por bienes equivalentes sin que se encontrara acreditado un fundamento técnico, económico, logístico o de mercado que justificara objetivamente tales diferencias.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, esta situación representa un presunto menoscabo de los recursos públicos, derivado de una gestión fiscal antieconómica e ineficiente, cuya afectación fue determinada y cuantificada a partir de las diferencias identificadas en los contratos analizados y de las cantidades

efectivamente acreditadas durante su ejecución, por ello se establece una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $104.673.395, por gestión antieconómica e ineficiente, derivada de deficiencias en la planeación y elaboración de los estudios del sector de los contratos de las casas refugio; lo que conllevó a valores mayores pagados para bienes de iguales características.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizados los argumentos expuestos por la SDMujer frente a la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $104.673.395, el equipo auditor considera que la respuesta presentada no desvirtúa los hechos observados, por las razones que se exponen a continuación:

Frente al argumento relacionado con la utilización del menor valor identificado en otro contrato, La SDMujer manifiesta:

"La metodología expuesta por el equipo auditor, parte de una suposición que carece de sustento legal y requiere demostración: que el menor valor identificado en otro contrato constituye el precio económicamente exigible y efectivamente disponible para el contrato objeto de cuestionamiento. Ignorando que la coincidencia en la descripción y en las especificaciones técnicas del bien permite establecer una comparación respecto del producto, pero no acredita por sí misma la identidad de las condiciones económicas, comerciales y temporales de cada elemento".

Al respecto, esta interpretación no corresponde al alcance de la observación formulada. El equipo auditor no señaló bajo, que la entidad estuviera obligada a homogeneizar o trasladar automáticamente los precios unitarios entre las diferentes

modalidades de Casas Refugio, ni que todos los contratos debieran tener valores idénticos.

Lo observado corresponde a una valoración desde la perspectiva técnica y financiera a la determinación y posterior reconocimiento de valores unitarios diferentes para bienes con iguales descripciones y especificaciones técnicas, sin que en los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución examinados se evidenciara una justificación técnica, económica, logística, territorial, tributaria o de mercado que explicara objetivamente tales diferencias.

El valor utilizado como referencia para la cuantificación no corresponde a una cotización hipotética, a un precio obtenido en una fuente externa o a una expectativa de mercado. Se trata de un valor establecido, aceptado y efectivamente pagado por la propia SDMujer en otros contratos de la misma vigencia, correspondiente a la misma estrategia institucional y, en algunos casos, reconocido al mismo operador. Por consiguiente, constituye una referencia cierta, verificable y derivada de las propias actuaciones contractuales de la entidad.

La cuantificación tampoco se realizó sobre cantidades estimadas o proyectadas. La diferencia unitaria fue aplicada exclusivamente a las cantidades cuya entrega y pago se encontraban acreditados en los soportes de ejecución contractual. En consecuencia, la observación no se sustenta únicamente en la existencia de precios diferentes, sino en el reconocimiento efectivo de mayores valores por bienes idénticos, sin que se hubiera acreditado una condición rigurosa y objetiva que justificara ese mayor costo para la entidad.

Si la SDMujer consideraba que las condiciones económicas, comerciales o temporales impedían la comparación, le correspondía identificar concretamente cuáles

eran esas condiciones, a qué elementos afectaban y de qué manera incidieron en los precios. Sin embargo, la respuesta se limita a señalar de forma general que podían existir condiciones diferentes, sin demostrar su ocurrencia ni su incidencia en los valores cuantificados.

Así mismo, frente a las fuentes, antecedentes, cotizaciones y metodologías utilizadas en los estudios del sector la SDMujer señala respecto del proceso correspondiente a la modalidad Integral lo siguiente:

"La metodología documentada para este proceso comprendió la revisión de ítems, cantidades y operaciones aritméticas, la solicitud de aclaraciones a los cotizantes, la triangulación de cotizaciones, antecedentes y referencias electrónicas según el rubro, y el cálculo de media geométrica con los valores aceptables, previa aplicación de cuartiles, rango intercuartílico y exclusión de valores atípicos".

Respecto de la modalidad Intermedia indica:

"Las fuentes se analizaron bajo la metodología de revisión, triangulación y depuración mediante media geométrica, cuartiles, rango intercuartílico y exclusión de valores atípicos".

Asimismo, frente a la modalidad Rural manifiesta:

"El estudio del sector para el proceso de la Modalidad Rural aplicó la revisión de ítems, cantidades y operaciones, las aclaraciones a cotizantes, la triangulación de sus fuentes y la depuración mediante media geométrica, cuartiles, rango intercuartílico y exclusión de valores atípicos, propias del análisis requerido para el proceso contractual de dicha modalidad".

Al respecto, el equipo auditor no desconoce que la entidad adelantó ejercicios de consulta ni que aplicó procedimientos estadísticos para establecer los valores máximos.

Sin embargo, la existencia formal de cotizaciones, antecedentes y operaciones matemáticas no acredita, por sí misma, que los valores resultantes fueran económicamente razonables.

Precisamente, la observación se origina porque, pese a la aplicación de dichas metodologías, se obtuvieron valores significativamente diferentes para elementos con iguales características, sin que la entidad hubiera efectuado o documentado una validación posterior de esos resultados frente a la información disponible en los demás procesos contractuales.

La aplicación de una media geométrica, de cuartiles o de mecanismos para excluir valores atípicos no sustituye el deber de analizar la coherencia económica de los resultados. Si la metodología utilizada condujo a que un mismo elemento fuera valorado de forma sustancialmente diferente entre contratos de la misma vigencia, correspondía a la entidad verificar las causas de esa diferencia y dejar documentado si obedecía a cantidades, calidad, presentación, ubicación, impuestos, condiciones de entrega, disponibilidad, plazo u otra circunstancia objetiva, en el entendido que el factor transportes, como bien lo conoce la SDMujer no un factor a tener en cuenta, para justificar las asimetrías entre valores para cada ítem relacionado.

La respuesta se limita a reiterar las fuentes y el procedimiento aplicado, pero no presenta un análisis individualizado que de cuneta de las diferencias identificadas por el equipo auditor. Por tanto, acredita que existió un procedimiento de cálculo, pero no desvirtúa la deficiencia en la validación de sus resultados ni demuestra la razonabilidad de los mayores valores reconocidos.

Por otra parte, frente a la secuencia temporal de los procesos Integral y Rural la SDMujer argumenta:

"Por tanto, al momento de estructurar y adjudicar el proceso SDMUJER-SAMC-001-2025 de la Modalidad Integral, el ejercicio de mercado Rural aún no había culminado. Permanecían pendientes las actuaciones de aclaración y consolidación de la información del proceso SDMUJER-SAMC-003-2025 Modalidad Rural que sustentó la determinación de sus valores".

Asimismo, señala:

"Esta circunstancia no sustituye la revisión individual de los valores incorporados posteriormente en el Contrato 1006 de 2025; sin embargo, sí impide que el resultado económico posterior de ese proceso contractual se traslade retrospectivamente, por sí solo, para desvirtuar la razonabilidad de los valores definidos en el proceso SDMUJER-SAMC-001-2025 de la Modalidad Integral con la información disponible en marzo y abril de 2025".

Finalmente, manifiesta:

"Así, la evaluación de la planeación de los contratos derivados del proceso SDMUJER-SAMC-001-2025 debía considerar las fuentes, antecedentes, cotizaciones y metodología disponibles en el momento en que aquel proceso fue estructurado y no podían prever los resultados del estudio del sector de un proceso contractual posterior como fue el SDMUJER-SAMC-003-2025 Modalidad Rural".

Este argumento no desvirtúa la observación. La comparación realizada por el equipo auditor no pretende imponer retrospectivamente a los contratos de la modalidad Integral los resultados de un proceso posterior. Se trata de un ejercicio de control fiscal posterior mediante el cual se evaluó la razonabilidad económica de los valores establecidos y pagados por la entidad dentro de una misma vigencia y para una misma estrategia institucional que comprende la operación de 6 casas refugio que encuentran su única diferencia en, el tiempo de permanencia de las acogidas y la prestación de

servicios de soporte profesional, el resto de los item que comprenden los valores de la contracción de los operadores son idénticos en sus especificaciones técnicas.

Entre las solicitudes de cotización de las modalidades Integral y Rural transcurrió un periodo aproximado de dos meses. La SDMujer no aportó un análisis que demuestre que durante ese periodo se produjo una modificación sustancial de las condiciones del mercado que explique las diferencias identificadas. Tampoco acreditó variaciones en la inflación, escasez, disponibilidad, transporte, impuestos, especificaciones, presentación o calidad que justifiquen que determinados elementos tuvieran valores superiores en uno u otro proceso.

La sola secuencia cronológica no convierte los precios en incomparables, para que este argumento desvirtuara la observación, la entidad no demostró de qué manera concreta el momento de cada consulta incidió en el valor de los elementos cuantificados. Sin embargo, la respuesta no identifica cuáles precios variaron por razones temporales, cuál fue la magnitud de esa variación ni cuáles condiciones del mercado la produjeron.

Adicionalmente, la comparación se realizó en ambos sentidos. Mientras en los contratos 945, 946 y 947 se identificaron elementos con valores superiores a los del Contrato 1006, en este último también se cuantificaron 155 ítems cuyos valores fueron superiores a los establecidos previamente en el Contrato 945. Por tanto, el argumento de la imposibilidad de conocer un precio posterior no explica los mayores valores del proceso Rural, el cual sí fue estructurado cuando la entidad ya conocía los precios definidos para la modalidad Integral.

En cuanto a la utilización del estudio de la modalidad Integral como referente para el proceso Rural, la SDMujer afirma:

"Por otro lado, en cuanto al cruce del Contrato 1006 de 2025 de la modalidad rural frente al Contrato 945 de 2025 de la Modalidad Integral, se resalta nuevamente, frente a la afirmación de que los estudios fueron elaborados sin mecanismos de contraste entre procesos, que el estudio del sector del proceso SDMUJER-SAMC-003-2025 Modalidad Rural registró la utilización del estudio del sector del proceso SDMUJER-SAMC-001-2025 Modalidad Integral como referente adicional para verificar la coherencia, equidad y razonabilidad de los valores estimados".

Posteriormente señala:

"En este sentido, se aclara que el hecho de que un valor menor se hubiera definido previamente en el proceso SDMUJER-SAMC-001-2025 de la Modalidad Integral, constituyó un elemento de contraste para el proceso SDMUJER-SAMC-003-2025 Modalidad Rural. No obstante, eso no convierte ese valor, por sí solo, en un precio obligatorio ni supone la unificación automática de los precios unitarios entre ambas modalidades, pues existieron otras variables incorporadas en el análisis para la estructura económica como previamente se describió y, en consecuencia, no era factible un resultado matemáticamente idéntico de los valores".

Estas afirmaciones no desvirtúan la observación; por el contrario, confirman que la entidad disponía de información previa base metodológica en los valores del proceso Rural. Si la SDMujer conocía los valores establecidos para la modalidad Integral y los incorporó como referente de análisis, no explico por qué, pese a dicho contraste, se definieron y pagaron valores superiores para 155 elementos en el Contrato 1006 de 2025.

El equipo auditor no sostiene que los precios del proceso Integral fueran obligatorios ni que debieran sustituir las demás fuentes del estudio Rural. Lo cuestionado es que la entidad, aun teniendo conocimiento de valores inferiores

establecidos por ella misma durante la misma vigencia, no documentó las razones por las cuales se apartó de esos referentes y aceptó precios superiores.

La SDMujer afirma que existieron “otras variables incorporadas en el análisis”, pero no identifica cuáles fueron esas variables para cada elemento, cuál fue su incidencia económica ni cómo justificaron los mayores valores reconocidos. La sola mención general de su existencia no permite demostrar la razonabilidad de los precios establecidos.

Esta situación resulta especialmente relevante respecto de los contratos 945 y 1006 de 2025, los cuales fueron ejecutados por la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales – MULTIETNIAS. La respuesta no explica por qué el mismo operador suministró bienes de iguales características a valores diferentes, ni identifica las condiciones objetivas que habrían generado un mayor costo en la modalidad Rural, resaltando nuevamente que el factor transporte, como bien la SDMujer lo conoce no es elemento a tener encuenta.

En cuanto al argumento relacionado con la participación de diferentes cotizantes, la SDMujer señala:

“En concordancia con lo descrito, de manera transversal a los comparativos realizados por el ente de control entre los contratos de la modalidad integral y el contrato de la modalidad rural, y entre el contrato de la modalidad intermedia y el contrato 946 de 2025 de la modalidad integral, se resalta que los cotizantes en cada proceso fueron diferentes”.

Asimismo, manifiesta:

“Al respecto, precisamos que la participación de un mismo proveedor en procesos de cotización de diferentes procesos contractuales no implica, por sí sola, que sus cotizaciones

deban tener el mismo valor, pues el proveedor es autónomo en la selección de la fuente específica utilizada para el valor cotizado y el momento en que realiza su cotización interna; situación que, a su vez, incide en los valores resultantes de sus propios estudios de mercado".

No obstante, la tabla incorporada en la propia respuesta demuestra que existió una participación coincidente de varios proveedores:

- FEZ Inversiones S.A.S. cotizó en los tres procesos.
- La Corporación Orientar para Crecer cotizó en los procesos Integral y Rural.
- La Corporación Multietnias cotizó en los procesos Integral e Intermedio.
- La Cruz Roja Colombiana cotizó en los procesos Intermedio y Rural.

En consecuencia, no resulta exacto afirmar, de manera general, que los cotizantes fueron diferentes. Por el contrario, existió una participación reiterada de varios proveedores, lo cual permitía efectuar análisis comparativos sobre los precios informados por ellos en los distintos procesos.

La autonomía del proveedor para definir sus fuentes o presentar valores diferentes no releva a la SDMujer de su deber de revisar, contrastar y validar la razonabilidad de las cotizaciones recibidas antes de utilizarlas para establecer el presupuesto oficial y los valores máximos.

El objeto de la observación no es cuestionar la facultad de los proveedores para presentar precios diferentes. Lo observado es que la entidad aceptó y utilizó esos valores sin documentar las razones que explicaban las variaciones, aun cuando contaba con información de otros procesos, cotizantes coincidentes, precios históricos y contratos ejecutados durante la misma vigencia.

En lo relacionado con la inexistencia de una regla de homogeneización de precios, la SDMujer argumenta:

"De manera adicional, en correspondencia con la independencia de los procesos de selección analizados, los estudios del sector, los estudios de mercado y los documentos precontractuales no establecieron una regla que impusiera a la Secretaría la homogeneización de los valores unitarios entre las modalidades Integral, Rural e Intermedia. Cada proceso fue estructurado a partir de sus propias cotizaciones, antecedentes contractuales, referencias de mercado, solicitudes de aclaración, condiciones de ejecución y metodología de depuración, elementos que sustentaron la definición de los respectivos valores máximos".

Igualmente, señala:

"Una unificación posterior de precios, basada exclusivamente en el menor valor identificado en otro proceso, habría supuesto reemplazar el resultado del análisis efectuado para cada modalidad por una referencia externa que no fue sometida a las validaciones previstas en el respectivo estudio".

Este argumento no resulta procedente, toda vez que la observación no se sustenta en el incumplimiento de una regla de homogeneización. La obligación de la entidad consistía en determinar y justificar adecuadamente el valor estimado de cada contrato, sustentar los cálculos presupuestales y garantizar que la adquisición de bienes y servicios respondiera a los principios de economía y eficiencia.

La independencia jurídica y documental de los procesos no significa que la información obtenida en uno de ellos carezca de utilidad para validar los demás, especialmente cuando corresponden a una misma estrategia institucional, se desarrollan durante la misma vigencia y comprenden bienes de iguales características.

La entidad podía establecer precios diferentes cuando existieran circunstancias objetivas que así lo justificaran. Lo que no resulta económicamente razonable es reconocer valores superiores sin que esas circunstancias se encuentren identificadas, analizadas y documentadas.

Adicionalmente, los valores considerados por el equipo auditor no constituyen una “referencia externa”, como lo afirma la SDMujer. Corresponden a precios establecidos, aceptados y pagados por la propia entidad en otros contratos de la misma vigencia. Por tanto, se trata de información interna, cierta y verificable sobre las condiciones económicas aceptadas por la SDMujer para bienes equivalentes.

En consecuencia, no se observa la ausencia de precios uniformes, sino la ausencia de justificaciones para las diferencias identificadas.

Por otra parte, la SDMujer manifiesta:

“Además, esa decisión podía afectar la adecuada estructuración del presupuesto oficial, pues un valor definido en condiciones distintas de mercado, oportunidad, alcance y ejecución no garantizaba que cubriera los costos requeridos para el proceso en que se pretendiera aplicar. También habría alterado las reglas económicas previamente definidas y publicadas para cada proceso, al sustituir la metodología conocida por los interesados por un parámetro construido con posterioridad o proveniente de otra contratación. Esto podía comprometer la transparencia, la selección objetiva y la concurrencia, al modificar sin soporte propio el referente económico bajo el cual los potenciales oferentes estructuraban sus propuestas”.

Este planteamiento tampoco corresponde al alcance de la observación. El equipo auditor no sostiene que la entidad debiera modificar los valores de un proceso después de su publicación o adjudicación. La situación observada se originó durante la etapa de

planeación, cuando la SDMujer determinó los valores máximos y estructuró los anexos económicos.

Etapa tal en la cual corresponde exhaustivamente analizar la coherencia de los valores, contrastar los precios disponibles y dejar documentadas las razones que justificaban diferencias significativas. Una validación adecuada y oportuna no vulnera la transparencia ni la selección objetiva; por el contrario, permite con ello estructurar presupuestos económicamente razonables antes de la apertura de los procesos.

La SDMujer afirma que existían condiciones distintas de mercado, oportunidad, alcance y ejecución, pero no identifica concretamente cuáles eran esas condiciones para los elementos objeto de comparación ni demuestra la forma en que incidieron en los precios. En consecuencia, la afirmación permanece en un plano general y no desvirtúa la equivalencia técnica ni los mayores valores identificados por el equipo auditor.

Como conclusión la SDMujer manifiesta:

"De lo expuesto se concluye que la diferencia de valores identificada entre procesos no configura, por sí sola, una presunta incidencia fiscal. La cuantificación planteada parte de asumir que el menor valor unitario establecido en un proceso distinto debía necesariamente aplicarse en los demás procesos. Sin embargo, dicha premisa no se encuentra acreditada, pues cada valor máximo fue definido con fundamento en las fuentes, cotizaciones, antecedentes, condiciones de ejecución y metodologías previstas para el respectivo ejercicio de mercado".

Asimismo, señala:

"Con todo, mientras no se demuestre que el menor valor proveniente de otro proceso era técnica, económica y metodológicamente aplicable al proceso cuestionado, la diferencia

aritmética entre ambos no acredita un menoscabo cierto de los recursos públicos ni el nexo causal entre la estructuración de cada proceso y la cuantía estimada por el equipo auditor. Se trata de valores de referencia obtenidos en ejercicios de mercado independientes, y no de la demostración de un pago carente de sustento en los estudios que soportaron cada contratación".

Al respecto, la cuantificación efectuada por el equipo auditor se sustenta en un análisis riguroso de hechos verificables: valores establecidos y aceptados por la propia entidad, bienes con iguales características y especificaciones técnicas, cantidades efectivamente entregadas y pagos acreditados en los soportes de ejecución.

Así mismo El Modelo de Abastecimiento Estratégico de Colombia Compra Eficiente propone que la compra pública se analice de manera estratégica y no únicamente proceso por proceso. El enfoque busca fortalecer la planeación, utilizar información histórica y de mercado, identificar patrones de gasto y obtener mayor valor por dinero.

El concepto de valor por dinero se relaciona con la optimización de los recursos públicos en tiempo, dinero, capacidad institucional y eficiencia, de manera que la adquisición satisfaga adecuadamente la necesidad pública. Conduce a una referencia común y comparable que permita justificar objetivamente las diferencias y verificar que la SDMujer obtenga condiciones económicamente razonables.

La afectación patrimonial no se determinó a partir de la totalidad del presupuesto de los contratos ni de cantidades estimadas. Se cuantificó exclusivamente la diferencia entre el mayor valor efectivamente pagado y el menor valor establecido y reconocido por la misma entidad para un bien idéntico, aplicada a las cantidades cuya entrega y pago fueron comprobados, bajo un contexto de análisis técnico y financiero.

La relación causal se configura porque las deficiencias en la validación y estructuración económica de los estudios del sector permitieron establecer valores máximos diferentes sin una justificación objetiva. Posteriormente, esos valores fueron incorporados en las ofertas económicas, hicieron parte de los contratos y sirvieron de base para reconocer los pagos durante la ejecución.

En consecuencia, la afectación no deriva únicamente de una comparación aritmética, sino de la materialización de los valores deficientemente estructurados en pagos realizados con recursos públicos.

La SDMujer no controvierte las cantidades entregadas, los pagos efectuados, los valores unitarios utilizados ni los cálculos realizados por el equipo auditor. Su respuesta se concentra en defender la independencia de los procesos y las metodologías aplicadas, pero no demuestra que los mayores valores obedecieran a condiciones económicas objetivas.

Tampoco presenta una cuantificación alternativa, identifica errores en las matrices elaboradas por el equipo auditor ni demuestra que alguno de los precios utilizados como referencia correspondiera a un bien con especificaciones diferentes.

Por lo tanto, la respuesta no desvirtúa la existencia de la afectación patrimonial ni rompe el nexo causal establecido entre las deficiencias de planeación y estructuración económica, la determinación de los valores unitarios y los pagos posteriormente efectuados.

En cuanto a la presunta incidencia disciplinaria, la SDMujer manifiesta:

"Tampoco se configura, por la sola existencia de diferencias unitarias, la presunta incidencia disciplinaria, pues el ente auditor no estableció el deber funcional concreto que

imponía a la Entidad sustituir las cotizaciones, antecedentes, referencias de mercado y metodología aplicadas en cada proceso por el menor valor identificado en otro proceso contractual, más cuando los documentos precontractuales examinados no establecieron una regla de homogeneización o traslado automático de precios entre las modalidades Integral, Rural e Intermedia".

La incidencia disciplinaria no se origina en el incumplimiento de un supuesto deber de homogeneizar precios ni en la obligación de sustituir las fuentes utilizadas por el menor valor de otro proceso. El deber funcional presuntamente comprometido se relaciona con la adecuada planeación de la contratación, la justificación del valor estimado de los contratos, la validación de los cálculos presupuestales y la utilización eficiente y económica de los recursos públicos.

Los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, citados como criterio de la observación, establecen la obligación de justificar el valor estimado del contrato, soportar los cálculos presupuestales y efectuar el análisis necesario para conocer el sector desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgos. En consecuencia, el deber presuntamente comprometido no corresponde a la homogeneización o al traslado automático de precios entre contratos, sino a la adecuada planeación y estructuración económica de los procesos contractuales y a la debida justificación de los valores estimados. Así mismo Sentencia C-439 de 2016 resaltó que la Ley 1150 de 2007 persigue transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La posible determinación de responsabilidades individuales corresponde a la autoridad disciplinaria competente. En el marco del proceso auditor, los hechos evidenciados permiten advertir una presunta inobservancia de los deberes relacionados con la planeación, estructuración económica y protección de los recursos públicos,

razón por la cual la respuesta presentada no desvirtúa la incidencia disciplinaria comunicada.

Para finalizar la SDMujer solicita:

"Por tanto, se solicita desestimar la presente observación pues como se demostró y se soporta, los estudios del sector y de mercado de cada uno de los procesos dan cuenta de ejercicios de planeación diferenciados, con fuentes y metodologías propias".

No obstante, la respuesta presentada únicamente acredita que los procesos contractuales contaron con estudios del sector, fuentes de información y metodologías de cálculo independientes. La existencia formal de dichos estudios no demuestra que los valores resultantes fueran razonables ni explica las diferencias identificadas y cuantificadas por el equipo auditor.

La entidad no justifica de manera técnica, económica, logística, tributaria o de mercado las diferencias en los valores establecidos y efectivamente pagados por bienes de iguales características. Tampoco controvierte la equivalencia técnica de los elementos comparados, las cantidades entregadas, los pagos efectuados ni los cálculos realizados por el equipo auditor.

Los argumentos relacionados con la independencia de los procesos, la diversidad de fuentes, la secuencia temporal, la autonomía de los cotizantes y la inexistencia de una regla de homogeneización no desvirtúan la situación observada, toda vez que la observación no corresponde a la existencia de precios diferentes en sí misma, sino a la ausencia de una justificación objetiva para reconocer mayores valores con cargo a los recursos públicos.

De igual manera, la respuesta no presenta argumentos específicos dirigidos a controvertir todos los componentes incluidos en la cuantificación efectuada por el equipo auditor, ni demuestra que los valores, cantidades o pagos utilizados para determinar la afectación patrimonial fueran incorrectos.

Por lo anterior, la respuesta de la Secretaría Distrital de la Mujer no logra desvirtuar la observación formulada. En consecuencia, se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $104.673.395, por la gestión fiscal antieconómica e ineficiente derivada de las deficiencias evidenciadas en la planeación, estructuración y validación económica de los estudios del sector de los contratos de las Casas Refugio, que conllevaron al reconocimiento y pago de mayores valores por bienes de iguales características, sin que se acreditaran circunstancias objetivas que justificaran dichas diferencias.

Hallazgo administrativo N° 3.2.8 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad de las Casas Refugio de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento 39, la Contraloría de Bogotá D. C. realizó visitas administrativas a las 6 Casas Refugio operadas en desarrollo de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025, con el propósito de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los respectivos anexos técnicos contractuales, durante los recorridos efectuados, el equipo auditor observó los siguientes incumplimientos parciales del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad en los casos que se exponen a continuación:

Caso 01: Contrato 937 de 2026 - Casas Refugio Integral Atenea y Policarpa

Los días 25 y 27 de agosto de 2026, el grupo auditor realizó visitas administrativas a las casas refugio modelo integral Atenea y Policarpa, con el propósito 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 937 de 2026, suscrito entre la SDMujer y la Corporación Orientar para Crecer.

El objeto del contrato consiste 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".*

Como resultado de la visita realizada a la casa refugio integral Atenea y Policarpa, se evidenció lo siguiente:

- Área de Dormitorios

Durante la verificación de los dormitorios destinados al alojamiento de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares en la casa refugio integral Atenea, se evidenciaron deficiencias en materia de ventilación, iluminación natural y espacio de circulación al interior de algunas habitaciones, tal como como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 33 – Dormitorios casa refugio Atenea.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa casa refugio Atenea

"Descripción de la imagen: Fotografía de las habitaciones donde se evidencia falta de ventilación, iluminación natural y espacio para la circulación en la casa refugio Atenea".

De acuerdo con la inspección realizada, algunos dormitorios cuentan únicamente con pequeñas rejillas como mecanismo de ventilación, debido a adecuaciones efectuadas en espacios que originalmente no fueron diseñados como habitaciones, particularmente en áreas que hacían parte del antiguo garaje a cielo abierto de la vivienda.

No obstante, dichas rejillas resultan insuficientes para garantizar una adecuada circulación y renovación del aire, limitando las condiciones mínimas de habitabilidad requeridas para espacios destinados al alojamiento permanente de personas. Adicionalmente, se evidenciaron limitaciones en el ingreso de iluminación natural y en el espacio disponible para la circulación al interior de algunas habitaciones.

Durante el Acta de visita No. 6, realizada en la casa refugio Policarpa, en el marco del Contrato 937 de 2026, se llevó a cabo la revisión de los dormitorios destinados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, donde se observó, que algunas habitaciones presentan limitaciones de espacio; lo que dificulta el desplazamiento de las personas y la distribución de los elementos en su interior. Lo anteriormente descrito se encuentra en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 34 – Habitaciones Casa Refugio Policarpa



Fuente: Registro fotográfico acta de visita administrativa No. 6 Casa refugio Policarpa

"Descripción de la imagen: Fotografías del cuarto de habitaciones # 7 y 10, donde se evidencia los espacios reducidos".

Esta condición limita la movilidad dentro de las habitaciones y genera riesgos a la integridad física de las acogidas por golpes o tropiezos al momento de desplazarse.

- Cuarto de Materiales

Durante la visita a la casa refugio integral Atenea también el grupo auditor evidenció que el espacio destinado al almacenamiento de materiales y elementos de dotación presenta deficiencias en su organización, conservación y mantenimiento.

En el cuarto de materiales se observaron implementos de aseo, tales como jabón líquido, canecas de pintura, elementos de papelería y prendas de vestir almacenados de manera conjunta, sin una adecuada segregación que garantice su correcta conservación y almacenamiento.

Así mismo, se evidenció que el mobiliario destinado para el almacenamiento del vestuario presenta deterioro por oxidación, así como condiciones generales de desorden en el área, situación que quedó registrada en las siguientes imágenes:

Imagen No. 35 – Cuarto de Materiales Casa Refugio Atenea.



Fuente: Anexo registro fotográfico acta de visita administrativa casa refugio Atenea

"Descripción de la imagen: Fotografías del cuarto de materiales donde se evidencia falta de organización, combinando productos de aseo y pintura con el vestuario para las personas acogidas en la casa refugio Atenea".

En consecuencia, se constató la coexistencia de prendas de vestir con

implementos de aseo, canecas de pintura y elementos de papelería, así como la existencia de mobiliario en estado de deterioro, situación que no garantiza las condiciones adecuadas para la conservación y disponibilidad de los elementos destinados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares.

La situación descrita respecto de las deficiencias en ventilación, iluminación natural y espacio de circulación en los dormitorios contraviene lo establecido en el numeral 5.3.2.2.10 del anexo técnico del Contrato 937 de 2026, el cual dispone, entre otros aspectos, que:

"El inmueble ofrecido debe contar con once (11) habitaciones independientes con capacidad total para cuarenta y dos (42) personas, conservando un espacio aproximado de circulación (zonas libres) de 1,3 m² al interior de cada habitación.

Se deberá garantizar ventilación en las habitaciones. Cuando los dormitorios no cuenten con ventanas con posibilidad de apertura, deberán incorporarse mecanismos que aseguren la circulación y renovación del aire al interior del espacio."

Adicionalmente, la Ley 1257 de 2008, en lo relacionado con las medidas de atención dirigidas a mujeres víctimas de violencia, reconoce el derecho de estas a recibir servicios de protección y alojamiento temporal en condiciones que garanticen su seguridad, dignidad y restablecimiento de derechos.

En el caso particular de las casas refugio, dichas condiciones se materializan a través de las especificaciones técnicas y obligaciones definidas en el anexo técnico del Contrato 937 de 2026, instrumento que constituye el referente para verificar el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos para la prestación del servicio.

Respecto del almacenamiento del vestuario, el numeral 6.4 del Anexo Técnico establece:

"El vestuario destinado para las mujeres acogidas y sus sistemas familiares deberá estar organizado en un espacio o mueble adecuado para el almacenamiento independiente, manteniendo condiciones de limpieza e higiene y garantizando la conservación y disponibilidad de los elementos".

Por lo anterior, se evidencia incumplimiento parcial de las condiciones técnicas establecidas para la organización, almacenamiento, conservación y disponibilidad del vestuario destinado a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares.

Adicionalmente, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 establecen que la supervisión contractual comprende el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución del contrato, debiendo verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales e informar oportunamente cualquier incumplimiento o situación que pueda afectar la correcta ejecución del objeto contratado. Estas obligaciones se complementan con los deberes funcionales previstos en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, relacionados con el cumplimiento diligente de las funciones asignadas y la vigilancia de los intereses del Estado.

Igualmente, el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer establece que corresponde al supervisor verificar el cumplimiento de las condiciones previstas en el anexo técnico y asegurar que la ejecución contractual se desarrolle conforme a las especificaciones y requisitos definidos por la entidad.

Las deficiencias identificadas en materia de ventilación, iluminación natural y espacio de circulación obedecen, principalmente, a limitaciones en el diseño y

adecuación de algunos espacios utilizados como dormitorios, en los cuales no se incorporaron de manera suficiente criterios técnicos de habitabilidad acordes con las exigencias previstas en el anexo técnico para la prestación del servicio.

Por otra parte, las deficiencias observadas en el almacenamiento del vestuario obedecen a debilidades en los mecanismos de control, supervisión y seguimiento implementados por el operador, así como a falencias en la organización, mantenimiento y conservación de los espacios destinados al almacenamiento de los elementos requeridos para la atención de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares.

Las deficiencias relacionadas con la ventilación, iluminación natural y condiciones de habitabilidad de los dormitorios generan riesgos para la salud, el bienestar y las condiciones de alojamiento de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, población que requiere medidas especiales de protección y atención integral.

Así mismo, dichas condiciones afectan la percepción de seguridad, privacidad, comodidad y bienestar de las personas beneficiarias, disminuyendo la credibilidad en la estrategia casas refugio como estrategia de atención y restablecimiento de derechos.

De otra parte, las deficiencias observadas en el almacenamiento del vestuario generan riesgo de deterioro, contaminación, pérdida o disminución de la vida útil de los elementos destinados a las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, afectando las condiciones de higiene, conservación, disponibilidad y oportunidad en su entrega.

En conjunto, las situaciones descritas inciden negativamente en la calidad de la prestación del servicio y en el cumplimiento de los estándares técnicos establecidos para la operación de las casas refugio

Caso 02: Contrato 935 de 2026 - Casa Refugio Integral Amatista

El día 26 de agosto del 2026, se realizó visita administrativa, con el objetivo de realizar la inspección, revisión y validación de la operación, de esta casa refugio Integral Amatista, bajo la ejecución del contrato No. 935 de 2026, de se evidenciaron las siguientes irregularidades:

Se evidencia que las 4 lámparas de emergencia instaladas en techo y muro en la casa refugio Amatista no se encuentran conectadas a una fuente de alimentación eléctrica permanente. Esta condición impide la correcta recarga y mantenimiento de las baterías internas de los equipos, por lo que no se garantiza su disponibilidad ni autonomía de funcionamiento ante una eventual interrupción del suministro eléctrico.

Imagen No. 36 - Áreas de la Casa



Fuente: Acta de visita No.5

"Descripción de la imagen: Áreas de las Casa Refugio Integral Amatista, Lámparas de emergencia no se encuentran conectadas a una red eléctrica".

La condición identificada compromete la funcionalidad del sistema de iluminación de los focos LED y, por consiguiente, las condiciones de seguridad y evacuación del área ante una situación de emergencia que se pueda presentar con las mujeres acogidas.

Durante el recorrido de verificación realizado en la casa refugio Amatista, el grupo auditor identificó que no se encontraban dispuestos ni publicados los planos correspondientes a las rutas de evacuación de cada uno de los pisos, conforme a lo establecido en el Anexo Técnico.

Ante esta situación, los funcionarios de la Casa Refugio procedieron, durante el desarrollo de la visita, a imprimir en formato carta y a color el Plan de Emergencias, disponiéndolo en un forro transparente y fijándolo con cinta adhesiva en diferentes zonas de la sede. No obstante, esta acción correctiva implementada de manera inmediata no permite establecer el cumplimiento integral de los criterios y requerimientos definidos en el Anexo Técnico, toda vez que la disposición de los planos garantiza a las acogidas y personas de la operación, su ubicación, visibilidad, legibilidad y correspondencia con las rutas de evacuación establecidas para cada piso de la casa refugio.

En consecuencia, persiste la dificultad identificada respecto a la disponibilidad y adecuada señalización de los planos de las rutas de evacuación, y el incumplimiento al Anexo Técnico y las condiciones de seguridad para la evacuación de las personas ante una eventual emergencia.

Adicionalmente se evidenció la ausencia de cintas y/o bandas antideslizantes en algunas zonas de la casa refugio Amatista donde se presentan desniveles en el piso. Esta condición incrementa el riesgo de resbalones, tropiezos y caídas, particularmente durante situaciones de evacuación o emergencia, en las cuales la circulación se afecta por factores como desplazamientos rápidos, baja visibilidad o concentración de personas.

Imagen No. 37 - Áreas de la Casa con desniveles



Fuente: Acta de visita No.5

"Descripción de la imagen: Áreas de las Casa Refugio ausencia de cintas y/o bandas antideslizantes en algunas zonas donde se presentan desniveles en el piso".

Lo anterior constituye una condición de seguridad, que va en contra del Plan de Emergencia de la casa refugio, que busca garantizar la identificación, señalización y control de los riesgos asociados a las rutas de evacuación y áreas de tránsito.

Según Anexo Técnico para la operación de la estrategia Casas Refugio y la atención de mujeres víctimas de violencias modalidad de atención integral secretaría distrital de la mujer dirección de eliminación de violencias contra las mujeres y acceso a la justicia Bogotá D.C. 2026, indica lo siguiente:

" (…) 5.3.2.1 Características generales planta física de las Casas Refugio: Para todas las áreas se deberá implementar la señalización y requerimientos por otras entidades, según corresponda:

1. Señalización la cual se deberá enmarcar conforme a los parámetros fijados por la Secretaría Distrital de la Mujer… Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos Bogotá… que regule el funcionamiento de la Casa Refugio.

2. La señalización de la Casa Refugio deberá ir en pictogramas e identificar … ruta de evacuación para emergencias, cintas antideslizantes, entre otros. Deberá proporcionar elementos tales como extintores, lámparas de emergencia, detectores de humo y los demás

elementos requeridos por la Secretaría Distrital de la Mujer… Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos Bogotá (…)".

" (…) 5.3.2.2.1 Áreas Comunes del inmueble : "(…) LÁMPARA DE EMERGENCIA

Lámpara de emergencia para montaje en techo o en pared en interiores.

- *Dos focos LED para iluminación de emergencia. (…)" "(…) SEÑALIZACION PLAN DE EMERGENCIA, Avisos de señalización elaborados en materiales duraderos, resistentes a la humedad y fáciles de limpiar (ejemplo: polilam- poliestireno, impreso laminado, plástico, acrílico, entre otros). Medidas aproximadas: alto entre 14 cm y 18 cm; largo entre 25 cm y 30 cm. Con pigmentos fotoluminiscentes o fosforescentes (que permitan su visibilidad en la oscuridad). Tipos de avisos: Ruta de evacuación (cantidad 7), Salida de emergencia (cantidad 2), Escaleras (cantidad 3), Camilla de emergencia (cantidad 1).*

Nota 1: Las medidas de los avisos de señalización podrán ser mayores sin que esto genere gastos adicionales para la Secretaría Distrital de la Mujer. (…)".

"(…) CINTA ANTIDESLIZANTE FOTOLUMINISCENTE Cintas o bandas antideslizantes o antiderrapante para piso. Con capa o franja luminiscente (que brilla en la oscuridad para visibilidad nocturna). Tamaño aproximado: ancho 2" o 5 cm, largo 5 mts.

Ubicación en escaleras, rampas, desniveles y en lugares que se requiere generar alerta según el Plan de Emergencias. (...)"

Finalizando y evidenciadas las falencias en la casa refugio Amatista es preciso señalar que las anteriores situaciones, entre otras encontradas, desconocieron lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión de 2019, versión 7, de la SDMujer al no dar aplicación a lo siguiente:

"(…) 4.3.4. Técnicas

a. Verificar el cumplimiento del anexo o ficha técnica del contrato, en las condiciones allí establecidas.

b. Verificar de acuerdo con la naturaleza del contrato, que se cumplan a cabalidad las normas técnicas, de protección al medio ambiente, seguridad industrial, y salud ocupacional, entre otras aplicables específicamente en el Distrito Capital, cuando hubiere a lugar.

c. 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. (…)".

Las inconsistencias señaladas evidencian falencias de conocimiento de requisitos y procedimientos, así como debilidades de control y mecanismos de seguimiento y monitoreo establecidos en las precitadas normas y en el Manual de Contratación y Supervisión de la SDMujer; el cual constituye una herramienta para dirigir orientar y vigilar el proceso de contratación de la entidad en sus diferentes fases y fija las pautas, los criterios así como procesos y procedimientos para adelantar las diferentes modalidades de contratación en sus tres etapas, es decir la precontractual, la contractual y post contractual.

La inobservancia de lo establecido en el Anexo técnico, generan un riesgo a la integridad de las personas acogidas, sus grupos familiares y a los servidores que prestan sus servicios en las instalaciones de las casas refugio.

Caso 03: Contrato 936 de 2026 - Casa Refugio Integral Fez.

El contrato 936 de suscrito día 06 de junio del 2026 entre la SDMujer y FEZ INVERSIONES S.A.S., tiene como objeto la prestación del 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.

La Ley 1257 de 2008 establece el marco de protección integral de las mujeres víctimas de violencia y reconoce sus derechos a una vida digna, a la integridad física y psicológica, a la seguridad personal y a recibir atención integral.

En concordancia, el Acuerdo Distrital 631 de 2015 institucionaliza las casas refugio como escenarios destinados a brindar protección y atención integral a las mujeres víctimas de violencias y a sus hijas e hijos, bajo condiciones dignas y seguras.

En consecuencia, las condiciones físicas, de habitabilidad y seguridad de las Casas Refugio constituyen elementos relevantes para garantizar la adecuada prestación del servicio y el cumplimiento de su finalidad de protección y atención integral.

- Área de cocina y preparación de alimentos

Durante la verificación de las condiciones técnicas del área de cocina y preparación de alimentos, se evidenció la ausencia de la campana extractora exigida en el numeral 5.3.2.2.4 del Anexo Técnico. Esta situación afecta las condiciones previstas para la adecuada ventilación y extracción de humos y olores generados durante la preparación de los alimentos, ocasionando que estos se dispersen hacia las diferentes áreas de la casa tefugio y puedan afectar las condiciones de habitabilidad de las personas acogidas.

Imagen No. 38 - Área de cocina y preparación de alimentos del Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

"*Descripción de la imagen: se evidencia la falta de la campana extractora del área de cocina y preparación de alimentos*"

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Tenico:

"(…) *5.3.2.2.4. Área de cocina y preparación de alimentos: Contar con una campana extractora para la evacuación de humos, vapores, control de grasas en suspensión y en cumplimiento de la normatividad sanitaria. Tendrá que ubicarse sobre la estufa lineal a una altura que no interrumpa las actividades de las operarias de cocina, pero que logre cumplir con su función. "* Cuya descripción *"Campana extractora: medidas aproximadas mínimas 90 cm a 120 cm de ancho, Número de velocidades: tres (3),Filtros de carbón activado (cambio cada seis (6) meses),Material: acero inoxidable.Sistema de fácil acceso al interior de la campana para mantenimiento y limpieza."*

- Áreas comunes del inmueble

Durante la revisión y verificación de las condiciones técnicas de las áreas comunes del inmueble, se evidenció la ausencia de la cinta antideslizante fotoluminiscente, requerida de conformidad con lo establecido en el numeral 5.3.2.2.1 del Anexo Técnico. Esta situación genera una condición de riesgo para las mujeres víctimas de violencia y demás personas que habitan o transitan por la casa refugio, toda

vez que la ausencia de dicho elemento incrementa la posibilidad de deslizamientos o caídas y, adicionalmente, afectar la adecuada identificación de las superficies de circulación en condiciones de baja iluminación. En consecuencia, la situación evidenciada no garantiza plenamente las condiciones de seguridad previstas en las especificaciones técnicas para la adecuada prestación del servicio de acogida y protección.

Imagen No. 39 - Áreas de comunes del inmueble del Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

"Descripción de la imagen: se evidencia la falta cinta antideslizante fotoluminiscente, en las escaleras que dan aceso a las plantas superiores de la casa refugio y a los denisveles de los hall"

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Tenico:"(…) *5.3.2.2.1. Áreas comunes del Inmueble: Cintas o bandas antideslizantes o antiderrapante para piso. Con capa o franja luminiscente (que brilla en la oscuridad para visibilidad nocturna). Tamaño aproximado: ancho 2" o 5 cm, largo 5 mts. Ubicación en escaleras, rampas, desniveles y en lugares que se requiere generar alerta según el Plan de Emergencias.."*

- Área de dormitorio – Camarotes metálicos

Camarotes metálicos: Durante la inspección y verificación de las condiciones técnicas del área destinada al descanso de las personas acogidas, se evidenció la presencia de camarotes metálicos que presentan condiciones relacionadas con su estabilidad y estado de conservación. En particular, se observó movimiento o balanceo en estos elementos, asociado a la falta de rigidez y estabilidad de su estructura. De igual manera, se evidenció las escaleras de acceso a los niveles superiores de los camarotes no se encontraban debidamente sujetas o aseguradas a la estructura, permaneciendo expuestas en diferentes espacios de las habitaciones, lo que genera riesgos durante su acceso al segundo piso del camarote por medio de ellas. Así mismo, se observó que algunos camarotes no cuentan con los correspondientes topes o elementos de protección en sus extremos en el servicio superior y baranda (que evite caída) dejando expuestas partes de la estructura metálica que generan riesgo de cortaduras golpes, lesiones o accidentes a las personas que hacen uso de estos elementos.

Adicionalmente, se observó presencia de oxidación en algunos de los camarotes, situación que evidencia un deterioro de su estado de conservación, lo que afecta las condiciones de calidad, seguridad y habitabilidad requeridas para la prestación del servicio de alojamiento. Lo anterior resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que estos elementos son utilizados directamente para el descanso y protección de las mujeres víctimas de violencia y demás personas acogidas en las casas refugio, bajo condiciones adecuadas de estabilidad, conservación, seguridad y funcionalidad, de conformidad con las especificaciones técnicas establecidas para la prestación del servicio.

Imagen No. 40 - Área de dormitorios camarotes Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

"Descripción de la imagen: camarote con falta de tope de protección escalera no sujetas a los camarotes bodes o esquinas que genera oxidación del metal".

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Tenico:"(…) *5.3.2.2.10. Área de dormitorios: Camarotes Material: madera o metálico con recubrimiento.Dos (2) servicios de tamaño sencillo,Sistema de ensamble seguro, Medidas: largo entre 190 cm y 200 cm, ancho entre 90 cm y 120 cm y alto entre 150 cm y 170 cm, Distancia entre el primer y segundo servicio aproximada de 80 cm.Cada camarote debe incluir: tendido de tablas completo (que garantice la sostenibilidad de la persona al recostarse y sentarse, y que se ajusten de manera adecuada al ancho de la cama), una (1) escalera de acceso entre el primer y segundo servicio, una (1) baranda en el servicio superior (que evite caídas), Cada cama debe contar con un (1) colchón/colchoneta de composición en espuma de grosor de mínimo 20 cm, Menaje por cada cama o servicio: Protector de colchón (nuevo), Sábana (nueva), Sobre sábana (nueva), Almohada con relleno poliéster, con protector y funda (nueva), Cobija (nueva) Nota 1: Cuando se dispongan camarotes no se podrá ubicar en la parte superior niñas(os) menores de seis (6) años, personas con discapacidad, ni mujeres gestantes o en periodo de lactancia.Nota 2: Se deberá garantizar el ajuste periódico de los camarotes para evitar accidentes, Nota 3: El menaje por cada cama o servicio deberá adquirirse nuevo, previa suscripción del nuevo contrato, con el fin de garantizar condiciones de higiene. Nota 4: La supervisión podrá solicitar el cambio o reemplazo del menaje por cada cama o servicio cuando se evidencia desgaste, daño, malos olores u otras situaciones relacionadas con la higiene del elemento, lo cual deberá efectuarse en un término no mayor a ocho (8) días calendario."*

- Área de dormitorios – Mueble de almacenamiento (clóset o guardarropa):

Durante la inspección y verificación de las condiciones técnicas del área de dormitorios, se evidenció que los muebles destinados al almacenamiento de prendas y objetos personales de las personas acogidas presentan características que difieren de las establecidas en el Anexo Técnico. En particular, se observó la existencia de guardarropas elaborados con una estructura tipo tejido plástico, cuyas características y material no corresponden a la especificación técnica que establece que estos elementos su fabricación es madera o propileno. Esta situación genera una diferencia entre las condiciones físicas evidenciadas durante la visita y las características técnicas exigidas para la prestación del servicio, que busca condiciones de resistencia, funcionalidad, durabilidad y almacenamiento requeridas para las personas acogidas en la casa refugio.

Imagen No. 41 - Área de dormitorios inmuebles guarda ropa Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

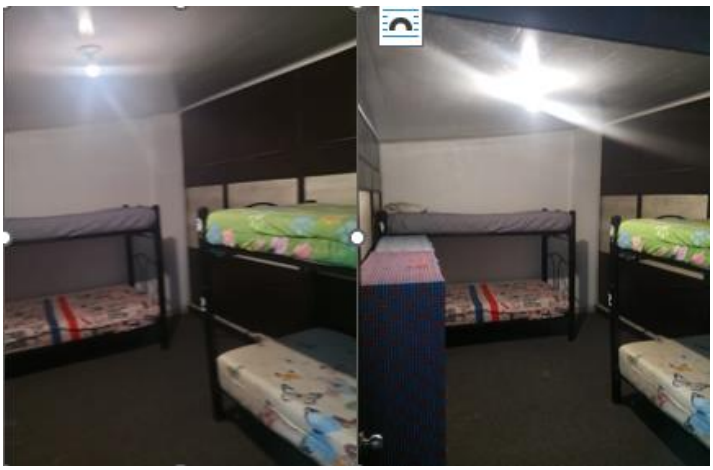
"Descripción de la imagen: Mueble destinado al almacenamiento de prendas y objetos personales, ubicado en el área de dormitorios, cuya estructura externa presenta un acabado de apariencia plástica tipo tejido o entramado."

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Tecnico: *"(…) 5.3.2.2.10. Área de dormitorios: mueble de almacenamiento (clóset o guarda ropa o armario) Mueble de almacenamiento con mínimo dos (2) entrepaños fijos y tres (3) cajones independientes Material: madera o polipropileno. En óptimas condiciones de limpieza, funcionamiento, conservación y con sistema de seguridad. Mueble con capacidad para ubicar ropa y objetos personales de las personas ubicadas."*

- Área de dormitorios – Condiciones de ventilación

Durante la inspección y verificación de las condiciones técnicas de una de las habitaciones de la casa refugio, se evidenció que el espacio no cuenta con mecanismos suficientes que permitan garantizar una adecuada ventilación y circulación de aire hacia el interior y exterior de la habitación. Esta situación puede afectar las condiciones de habitabilidad, confort y calidad ambiental del espacio destinado al descanso de las personas acogidas, al limitar la renovación y circulación adecuada del aire al interior de la habitación.

Imagen No. 42 - Área de dormitorios Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

"Descripción de la imagen: Habitación con deficiencias en las condiciones de iluminación natural y ventilación."

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Técnico: *"(…) 5.3.2.2.10. 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) como rejillas, aperturas en paredes, ventiladores u otros mecanismos que permitan el flujo de aire hacia dentro y fuera del espacio, sin que esto incurra en gastos adicionales para la Secretaría Distrital de la Mujer."*

- Área de Baños

Durante la inspección y verificación de las condiciones técnicas de los baños destinados a las mujeres acogidas en la Casa Refugio, se evidenció que las láminas de acetato instaladas en algunos espacios no garantizan el derecho a un espacio de privacidad e intimidad durante su uso, dado su nivel de visibilidad.

De igual manera, se observó que las cortinas dispuestas para garantizar la privacidad no ofrecen un nivel de protección adecuado. Asimismo, la separación existente entre las duchas presenta condiciones que generan exposición de las usuarias durante el uso de las instalaciones.

Lo anterior reviste especial importancia teniendo en cuenta que las mujeres acogidas en la casa refugio, han experimentado situaciones de amenaza, riesgo o

peligro, por lo que las características de instalaciones según el anexo técnico deben garantizar condiciones adecuadas de seguridad, privacidad, dignidad e intimidad.

Imagen No. 43 - Área de Baños Contrato 936 de 2026



Fuente: Acta visita administrativa No 8 Casa Refugio

"Descripción de la imagen: baños sin puertas de seguridad"

Frente a esta situacion es importante especificar lo que dice el anexo Técnico:*"(…) 5.3.2.2.8. Baños: Todos los baños, deberán contar con adecuado sistema de agua y ventilación, puertas seguras, espejos anclados a la pared en material diferente a vidrio (por motivos de seguridad podrá ser en acrílico espejo, láminas de aluminio, películas tipo espejo, entre otros materiales) que se encuentren en perfecto estado, canecas para residuos no aprovechables y con sistema de pedal que funcione adecuadamente sin tener que ser manipulada con la mano.*

Las situaciones evidenciadas se originan en debilidades en los mecanismos de seguimiento, supervisión y monitoreo implementados para verificar de manera oportuna y efectiva el cumplimiento de las condiciones técnicas, locativas y de seguridad

establecidas en el Anexo Técnico para la prestación del servicio a mujeres víctimas de violencia.

Lo anterior refleja una ausencia de controles efectivos que permitan identificar, reportar, corregir y hacer seguimiento a las deficiencias relacionadas con la ausencia del sistema de estraccion de la campana, de la cinta antideslizante fotoluminiscente, condiciones no óptimas de los camarotes, deficiencias en los muebles destinados al almacenamiento de prendas, insuficiente ventilación en los dormitorios y ausencia de puertas de seguras en los baños.

En consecuencia, las debilidades en el seguimiento y monitoreo han permitido que estas condiciones permanezcan sin la intervención correctiva requerida, afectando el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de seguridad previstas para garantizar una adecuada prestación del servicio y condiciones dignas y seguras para las mujeres víctimas de violencia acogidas en la casa refugio.

Las deficiencias evidenciadas en las condiciones locativas, de seguridad y habitabilidad de la casa refugio afectan la calidad, oportunidad y condiciones adecuadas en la prestación del servicio destinado a la protección y atención de las mujeres víctimas de violencia, al no garantizar plenamente los estándares técnicos establecidos en el Anexo Técnico.

En particular, la ausencia de campana extractora, la falta de cinta antideslizante fotoluminiscente, las condiciones no óptimas de los camarotes, las deficiencias de los muebles destinados al almacenamiento de prendas, la insuficiente ventilación de los dormitorios y la ausencia de puertas seguras en los baños, generan condiciones de incomodidad, inseguridad y exposición a riesgos para las mujeres acogidas, afectando

las condiciones de dignidad, bienestar y seguridad que deben caracterizar la prestación del servicio.

Así mismo, la permanencia de estas deficiencias evidencia un incumplimiento de las condiciones técnicas y locativas requeridas para la adecuada ejecución del servicio, situación que comprometen el cumplimiento de los objetivos previstos en el contrato y la adecuada destinación de los recursos públicos asignados para garantizar una atención integral y segura a la población beneficiaria.

Caso 04: Contrato 938 de 2026 - Casa Refugio Rural.

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento 39, específicamente en lo relacionado con el contrato 938 de 2026, suscrito entre la SDMujer y la Corporación Orientar para Crecer para la operación de la Casa Refugio Rural, la Contraloría de Bogotá D. C. realizó, el 28 de agosto de 2026, visita administrativa de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el anexo técnico contractual.

Durante el recorrido, el equipo auditor evidenció que el espacio destinado a servicios generales se encontraba en proceso de adecuación. De acuerdo con la respuesta consignada en el acta de visita, las obras iniciaron el lunes 24 de agosto de 2026 y comprendían el cerramiento del espacio y la instalación de un casillero o locker, con el propósito de brindar mayor privacidad al personal.

Al momento de la visita, se observó que los materiales utilizados o derivados de dicha adecuación se encontraban almacenados temporalmente en el área de la huerta. Conforme se aprecia en el registro fotográfico, allí permanecían tableros y paneles de gran formato, así como elementos metálicos, dispuestos verticalmente y recostados contra una pared, contiguos a los recipientes de cultivo y a un espacio de circulación y

uso de la casa refugio. Estos materiales no contaban con mecanismos visibles de fijación o contención y el área en la que se encontraban no estaba aislada, delimitada ni señalizada para restringir el acceso de las mujeres acogidas y de sus sistemas familiares, incluidos niños y niñas, como se evidencia en la siguiente imagen.

Imagen No. 44 - Almacenamiento temporal de materiales derivados de la adecuación



Fuente: Acta de Visita Administrativa N° 7 realizada a la Casa Refugio Rural del 28 de agosto de 2026.

"Descripción imagen: Registro fotográfico del área de la huerta, en el que se observan tableros, paneles de gran formato y elementos metálicos dispuestos verticalmente y recostados contra una pared, contiguos a recipientes de cultivo y a un espacio de circulación y uso de la Casa Refugio, sin mecanismos visibles de fijación o contención ni delimitación o señalización del área."

La situación evidenciada da cuenta de condiciones inadecuadas para el almacenamiento temporal de los materiales y de la ausencia de medidas para prevenir y advertir el riesgo, en contravía de las siguientes disposiciones:

El artículo 206 de la Ley 9 de 1979 establece que "*toda edificación o espacio que pueda ofrecer peligro para las personas, deberá estar provisto de adecuada señalización".* Esta disposición exige que los espacios que representan peligro cuenten con señales apropiadas que permitan advertir oportunamente dicha condición a las personas que tengan acceso a ellos.

De igual manera, el artículo 5 de la Resolución 2400 de 1979 dispone que las edificaciones destinadas a lugares de trabajo, sus instalaciones, vías de tránsito y demás dependencias deben estar construidas y conservarse de forma que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores y del público en general.

A su vez, el artículo 397 de la misma resolución establece que, para el apilamiento de materiales y cargas, deben disponerse espacios o locales apropiados, teniendo en cuenta la naturaleza y las características físicas de los elementos almacenados, y adoptarse las medidas necesarias para evitar que estos provoquen riesgos de accidente.

Por su parte, el artículo 2.2.4.6.23 del Decreto 1072 de 2015 determina que el empleador o contratante debe adoptar métodos para la identificación, prevención, evaluación, valoración y control de los peligros y riesgos presentes en la empresa. Esta disposición resulta aplicable a la Corporación Orientar para Crecer, en su calidad de operador de la casa refugio rural y empleador o contratante del personal dispuesto para la prestación del servicio.

Asimismo, el artículo 2.2.4.6.24 del citado decreto establece que las medidas de prevención y control deben adoptarse conforme a una jerarquía que comprende la eliminación del peligro, su sustitución, los controles de ingeniería y los controles administrativos. Dentro de estos últimos se incluyen expresamente la señalización, la

advertencia, la demarcación de las zonas de riesgo y los controles de acceso. El parágrafo 4 del mismo artículo dispone, además, que el empleador o contratante debe corregir las condiciones inseguras que se presenten en el lugar de trabajo, de acuerdo con las condiciones específicas y los riesgos asociados a la actividad.

De otra parte, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o interventor, según corresponda. Asimismo, dispone que la supervisión comprende el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico efectuado por la entidad estatal sobre el cumplimiento del objeto contractual.

A su vez, el artículo 84 de la misma ley señala que la supervisión contractual implica el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Para tal efecto, los supervisores se encuentran facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y son responsables de mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato o sobre los incumplimientos que se presenten.

Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico del contrato de No. 938 de 2026, el contratista debe garantizar un ambiente adecuado y seguro para las mujeres acogidas y sus sistemas familiares durante la operación de la casa refugio rural. En consecuencia, los materiales utilizados o derivados de las adecuaciones realizadas en la casa refugio no se encuentras ubicadas en un espacio apropiado y con un sistema que los asegure, aislé o contenga, de manera que se evitar un riesgo por su desplazamiento, inclinación, volcamiento o caída. Mientras subsistiera una condición que pudiera representar peligro para las personas, correspondía delimitar y señalizar

adecuadamente el área, advertir sobre el riesgo y adoptar medidas de control de acceso, especialmente por tratarse de un espacio de circulación y uso de las mujeres acogidas, sus sistemas familiares y el personal encargado de la prestación del servicio.

La situación evidenciada se originó por deficiencias en la planeación y el control de las actividades de adecuación adelantadas por el contratista, toda vez que no se previó un lugar apropiado para el almacenamiento temporal de los materiales ni se establecieron, antes del inicio de los trabajos, medidas para asegurar, aislar, delimitar y señalizar el área. Lo anterior permitió que los elementos permanecieran durante la ejecución de la adecuación en una zona de circulación y uso de la casa refugio, sin controles visibles para prevenir su desplazamiento, volcamiento o caída y restringir el acceso de la población acogida.

Asimismo, se evidencian debilidades en la formulación, actualización o implementación del Plan de Emergencias y Contingencias. Este instrumento tiene como objetivo disponer la realización de acciones encaminadas a la identificación, gestión y reacción ante amenazas, vulnerabilidades y riesgos potenciales, y debe ser elaborado por el contratista atendiendo las necesidades y condiciones particulares de la casa refugio. En este sentido, el plan no contempla los riesgos locativos temporales derivados de la ejecución de adecuaciones en las instalaciones y definir las medidas preventivas y de control correspondientes, entre ellas el almacenamiento seguro de los materiales, la delimitación y señalización de las áreas intervenidas, la restricción de acceso y la asignación de responsables para verificar el restablecimiento de las condiciones de seguridad.

Finalmente, la situación refleja deficiencias en la supervisión del contrato, al no identificar oportunamente la condición insegura generada por la ubicación de los materiales ni requerir al contratista la adopción inmediata de los correctivos

correspondientes. La ausencia de una verificación efectiva de las condiciones de seguridad durante la ejecución de la adecuación permitió que la situación persistiera, al menos, hasta la visita administrativa realizada por el equipo auditor el 28 de agosto de 2026, pese a que los trabajos habían iniciado el 24 de agosto del mismo año.

La disposición inadecuada de los materiales y la ausencia de mecanismos de fijación, delimitación y señalización incrementaron la exposición de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares a un riesgo de accidente por el posible desplazamiento, volcamiento o caída de los tableros, paneles y elementos metálicos. La materialización de este riesgo de golpes, cortadas, contusiones, atrapamientos u otras lesiones que afecten su integridad física y las condiciones de seguridad que deben garantizarse durante su permanencia en la casa refugio.

Esta situación adquiere especial relevancia frente a los niños y niñas que acompañan a las mujeres acogidas, debido a su mayor vulnerabilidad, menor percepción del peligro y posibilidad de aproximarse o manipular los elementos ubicados en el área. La falta de aislamiento y señalización disminuye la posibilidad de advertir oportunamente la condición peligrosa y evitar el acceso a la zona, aumentando la probabilidad de ocurrencia de un accidente.

De igual manera, la condición identificada expuso a las trabajadoras y demás personal dispuesto para la operación de la casa refugio a un riesgo locativo susceptible de generar un accidente de trabajo. Además de las afectaciones a la integridad de las personas, la materialización del riesgo altera la adecuada prestación del servicio y evidencia el incumplimiento de las condiciones de seguridad previstas contractual y normativamente para la operación de la casa refugio rural.

Caso 05: Adecuación para personas con discapacidad visual

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento 39, la Contraloría de Bogotá D. C. realizó visitas administrativas a las 6 Casas Refugio operadas en desarrollo de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025, con el propósito de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los respectivos anexos técnicos contractuales, entre ellos, las condiciones de accesibilidad de los inmuebles para las personas con discapacidad.

Durante los recorridos efectuados, el equipo auditor observó que las casas refugio contaban con acondicionamientos orientados principalmente a facilitar el acceso y el uso de sus espacios por parte de personas en condición de movilidad reducida discapacidad por movilidad física. No obstante, en los inmuebles visitados no se evidenciaron adecuaciones dirigidas específicamente a facilitar la orientación, la identificación de los espacios y el desplazamiento autónomo y seguro de las personas con discapacidad visual. En particular, no se observaron elementos de señalización táctil o en sistema braille, mecanismos de guía podotáctil, identificación accesible de las diferentes áreas ni otras medidas de orientación que facilitaran el reconocimiento y uso autónomo de las habitaciones, los baños y las áreas comunes.

En consecuencia, las condiciones de accesibilidad evidenciadas en las casas refugio visitadas se encontraban orientadas principalmente a atender las necesidades de las personas con discapacidad física, sin que se observaran medidas equivalentes para facilitar el acceso, la orientación y el desplazamiento autónomo y seguro de las mujeres con discapacidad visual y de las personas integrantes de sus sistemas familiares que pudieran presentar esta condición.

De acuerdo con el Anexo Técnico de los contratos de las casas refugio, las instalaciones de las casas refugio deben cumplir las normas arquitectónicas mínimas de

accesibilidad. En particular, el operador debe garantizar el tránsito libre de obstáculos desde la entrada del inmueble hasta las habitaciones, los baños y las áreas comunes, realizando las adecuaciones necesarias, cuando se requiera, para asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad física, visual, auditiva y sordoceguera y permitir su desplazamiento autónomo y seguro.

Asimismo, el anexo establece que el inmueble debe contar con un baño accesible conforme a la Norma Técnica Colombiana NTC 6047 de 2013, sin que las adecuaciones requeridas impliquen gastos adicionales para la SDMujer.

Esta obligación contractual se enmarca en lo establecido por el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, conforme al cual las entidades estatales, independientemente de su régimen de contratación, deben incorporar en los contratos que celebren criterios que garanticen la accesibilidad de las personas con discapacidad a los bienes, obras y servicios contratados. La disposición señala que estos criterios deben determinarse en los estudios y documentos previos a partir de las normas legales, reglamentarias y técnicas aplicables, procurando la mayor cobertura posible de las categorías de discapacidad definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 1346 de 2009, mediante la cual se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que deben adoptarse medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico y a las instalaciones y servicios abiertos o proporcionados al público, tanto en zonas urbanas como rurales. La disposición comprende la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, así como la adopción de medidas que faciliten la

orientación, la información y la utilización autónoma de los espacios por parte de las personas con discapacidad.

A su vez, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 define el acceso y la accesibilidad como las condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones para asegurar a las personas con discapacidad el acceso, en igualdad de condiciones, al entorno físico. El numeral 5 del mismo artículo considera barrera cualquier obstáculo que impida el ejercicio efectivo de sus derechos, incluyendo los obstáculos físicos que dificulten el acceso y la utilización de espacios, objetos y servicios en condiciones de igualdad.

El artículo 14 de la Ley 1618 de 2013 dispone que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local deben garantizar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales, con el propósito de fomentar su vida autónoma e independiente. Para tal efecto, las actividades deben desarrollarse conforme a los postulados del diseño universal y deben implementarse los ajustes razonables necesarios para evitar que el acceso sea excluido o limitado por razón de la discapacidad.

En consecuencia, el cumplimiento de la obligación de accesibilidad prevista en el anexo técnico no se satisface únicamente con la existencia de adecuaciones destinadas a personas con discapacidad física. En consecuencia, la operación de las casas refugio deben identificar las barreras que pudieran afectar a las personas con discapacidad visual y adoptar las adecuaciones, apoyos y mecanismos de orientación e identificación de los espacios que resultaran necesarios para permitir su desplazamiento autónomo y seguro desde la entrada del inmueble hasta las

habitaciones, los baños y las áreas comunes, dando cumplimiento a los requerimientos del respectivo anexo técnico.

La situación evidenciada obedece a deficiencias en la identificación y evaluación integral de las barreras de accesibilidad existentes en los inmuebles destinados a la operación de las casas refugio. La revisión de las condiciones físicas se concentró principalmente en las necesidades de las personas con discapacidad física, sin que se evidenciara un diagnóstico específico de los obstáculos que podrían afectar la orientación, la identificación de los espacios y el desplazamiento autónomo y seguro de las personas con discapacidad visual.

Asimismo, se evidencian debilidades en la implementación de las adecuaciones requeridas para dar cumplimiento integral a las obligaciones de accesibilidad previstas en los anexos técnicos. Los operadores no adoptaron medidas suficientes para atender los diferentes tipos de discapacidad contemplados contractualmente ni definieron mecanismos de orientación e identificación accesible de las habitaciones, los baños, las áreas comunes y las rutas internas de circulación, de acuerdo con las características y necesidades de cada inmueble.

De igual manera, se presentan deficiencias en el seguimiento ejercido por la supervisión contractual, al no identificar oportunamente que las condiciones de accesibilidad implementadas se encontraban enfocadas principalmente en la discapacidad física y no comprendían medidas dirigidas a las personas con discapacidad visual. Esta situación impidió requerir a los operadores la formulación e implementación de los correctivos necesarios para garantizar el cumplimiento integral de las obligaciones contractuales de accesibilidad en las seis casas refugio.

Asimismo, la falta de mecanismos adecuados de orientación e identificación incrementa el riesgo de desorientación, tropiezos, choques, caídas u otros accidentes durante el desplazamiento, especialmente en espacios desconocidos para las mujeres y sus sistemas familiares al momento de ingresar al servicio. Lo anterior adquiere mayor relevancia considerando que entre las personas acogidas pueden encontrarse niños, niñas, personas mayores u otras personas con necesidades particulares de apoyo y protección.

Finalmente, esta situación genera barreras para el acceso y uso de las instalaciones en condiciones de igualdad, afecta la autonomía, seguridad e inclusión de las personas con discapacidad visual y limita la prestación del servicio con enfoque diferencial. A su vez, expone a la SDMujer y a los operadores al riesgo de incumplimiento de las obligaciones contractuales y legales relacionadas con la accesibilidad de las casas refugio.

De acuerdo a los evidenciado por el grupo auditor en cada caso, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la infraestructura y funcionalidad de las casas refugio de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Caso 01: Contrato 937 de 2026 - Casas Refugio Integral Atenea y Policarpa

- Dormitorios Casa Refugio Atenea y Policarpa

Revisada la respuesta presentada por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer de la casa refugio integral Atenea, este Organismo de Control considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación formulada.

Si bien la Entidad informa que algunas habitaciones cuentan con mecanismos alternativos de ventilación y adecuaciones orientadas a mejorar las condiciones de iluminación, reconoce expresamente que los dormitorios 2, 4, 8, 9 y 11 no disponen de ventanas con acceso directo al exterior, circunstancia que fue precisamente una de las condiciones advertidas durante la visita administrativa.

Así mismo, la respuesta se orienta a justificar las condiciones existentes del inmueble y las medidas implementadas para su funcionamiento; no obstante, no aporta elementos que permitan desvirtuar las condiciones de ventilación, iluminación natural y circulación observadas por el equipo auditor durante el ejercicio de control fiscal.

Ahora bien, si bien el numeral 5.3.2.2.10 del Anexo Técnico contempla la posibilidad de implementar mecanismos alternativos cuando los dormitorios no cuenten con ventanas de apertura, ello no implica, por sí mismo, el desvirtuar la apreciación efectuada por el equipo auditor respecto de las condiciones observadas durante la visita. La observación formulada no se sustentó en la ausencia absoluta de mecanismos de ventilación, sino en las condiciones de ventilación, iluminación natural y habitabilidad apreciadas en los espacios inspeccionados.

De igual forma, el argumento relacionado con la utilización de otros espacios de la Casa Refugio no modifica el alcance de la observación, la cual se encuentra referida específicamente a las condiciones de los dormitorios destinados al alojamiento de las mujeres acogidas y sus sistemas familiares, conforme a lo previsto en el Anexo Técnico.

Respecto a la casa refugio integral Policarpa, la SDMujer señala que: *"Es preciso indicar que un área de 1,3 metros cuadrados (1,3 m²) dentro de una habitación representa, para efectos de comprensión espacial, una superficie limitada cuya configuración y ubicación dentro de la habitación deben analizarse en función de las condiciones reales de uso, dado que este espacio no está previsto para actividades que requieran un área amplia o susceptible de ser considerada como un espacio independiente de proporciones significativas".*

"Con respecto a las apreciaciones del equipo auditor, sobre las habitaciones # 7 y 10 de la Casa Refugio Policarpa, en donde indica que "se evidencia los espacios reducidos" es preciso señalar, para el caso de la habitación 7 y 10, cuyas dimensiones corresponden a 2,8 m x 3,30 m, se estableció un área total de 9,24 m². Considerando que en su interior se encuentran dispuestos dos (2) camarotes, cada uno con dimensiones de 2,10 m de largo por 1,10 m de ancho, esto representa una superficie ocupada por estos dos elementos aproximada de 4,62 m². Así las cosas, se identifica que al interior de las habitaciones mencionadas quedan 4.62 m² libres de piso o espacio para circular, por lo tanto, se evidencia que el espacio disponible supera el mínimo establecido en el anexo técnico".

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDMujer, el equipo auditor considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la situación evidenciada durante la visita realizada a la Casa Refugio Policarpa, por las siguientes razones:

En primer lugar, la entidad reconoce que el Anexo Técnico establece que cada habitación debe conservar un espacio aproximado de circulación (zonas libres) de 1,3 m². No obstante, sustenta el cumplimiento de esta condición únicamente mediante el cálculo del área total de las habitaciones 7 y 10, correspondiente a 9,24 m², y la resta del área ocupada por los dos camarotes, concluyendo que quedan 4,62 m² de superficie libre.

Al respecto, se precisa que la existencia de una superficie de piso libre no permite establecer, por sí sola, el cumplimiento de la condición contractual relacionada con las zonas de circulación, toda vez que debe considerarse la forma en que dicha superficie se encuentra distribuida dentro de la habitación y si permite efectivamente el desplazamiento de las personas acogidas de manera funcional y segura.

El cálculo presentado por la SDMujer corresponde a una diferencia aritmética entre el área total de la habitación y el área ocupada por los camarotes, pero no acredita la ubicación, continuidad, distribución ni funcionalidad del área libre, aspectos que fueron objeto de verificación física por parte del equipo auditor durante la visita.

Así mismo, el argumento relacionado con que los elementos pueden ser reorganizados de acuerdo con las necesidades y preferencias de las personas acogidas no desvirtúa la condición evidenciada durante la visita, toda vez que se verificó las condiciones reales de funcionamiento y distribución de las habitaciones en el momento del recorrido de la casa refugio integral.

De igual manera, la manifestación referente a que no se han presentado reportes de golpes, caídas o tropiezos no desvirtúa el hecho observado, dado que la situación identificada corresponde a las condiciones de infraestructura y funcionalidad previstas contractualmente, y no a la materialización de accidentes o afectaciones a la integridad física de las personas acogidas.

En consecuencia, la respuesta presentada no desvirtúa los hechos observados ni los cuestionamientos asociados al cumplimiento de las condiciones técnicas previstas para el área de dormitorios.

- Cuarto de Materiales Casa Refugio Atenea

La observación se sustentó en las condiciones verificadas durante la visita administrativa, donde se evidenció la coexistencia de prendas de vestir, implementos de aseo, elementos de papelería, canecas de pintura y mobiliario con signos de deterioro dentro del espacio destinado al almacenamiento de materiales.

La Entidad señala que posteriormente fueron realizadas acciones de organización, clasificación de prendas, mantenimiento del mobiliario y adecuación del espacio. Sin embargo, dichas actuaciones corresponden a medidas correctivas implementadas con posterioridad a la visita y no desvirtúan las condiciones observadas por el equipo auditor al momento de la verificación.

Adicionalmente, la respuesta no controvierte la situación material registrada en la visita, sino que informa las acciones adoptadas para mejorar las condiciones de almacenamiento y organización del área observada.

Por lo anterior, este Organismo de Control considera que la respuesta presentada no aporta elementos suficientes para desvirtuar la observación relacionada con las condiciones de organización, conservación y almacenamiento del cuarto de materiales de la Casa Refugio Atenea.

Caso 02: Contrato 935 de 2026 - Casa Refugio Integral Amatista

- *Lámparas de emergencia instaladas en techo y muro en la Casa Refugio Amatista*

De acuerdo con lo expuesto por la SDMujer, se informa que *"(…) MULTIETNIAS adelantó las acciones correctivas requeridas frente a la situación identificada, consistente en la*

adecuación de los puntos de conexión eléctrica requeridos, garantizando la alimentación eléctrica permanente y disponibilidad para el funcionamiento de las cuatro (4) lámparas de emergencia instaladas en techo y muro de la Casa Refugio Amatista. (…)". Lo anterior permite confirmar la situación evidenciada durante la visita administrativa realizada por el grupo auditor, toda vez que, al momento de la visita, las cuatro (4) lámparas de emergencia no se encontraban conectadas a una red eléctrica ni disponibles para su funcionamiento. No obstante, se evidencia que, con posterioridad a la visita, MULTIETNIAS adelantó las acciones correctivas correspondientes para garantizar su adecuada conexión y funcionamiento; en consecuencia, la respuesta presentada por la entidad rectifica la observación, al reconocer la condición identificada y acreditar las acciones implementadas para su subsanación.

- *Planos rutas de evacuación de cada uno de los pisos.*

"(…)" De acuerdo con lo observado se precisa que la acción correctiva fue efectivamente implementada por el contratista durante la visita del ente de control, y verificada por la supervisión, evidenciándose la disposición y adecuada señalización de los planos correspondientes a las rutas de evacuación de la Casa Refugio (…)". Los hechos anteriormente expuestos permiten corroborar las condiciones evidenciadas por el grupo auditor durante la visita administrativa se constató que no estaban impresos los planes de evacuación con las características técnicas establecidas en el Anexo Técnico.

- *Cintas y/o bandas antideslizantes.*

Frente a la afirmación según la cual *"(…)"no resulta técnicamente necesario adicionar cintas antideslizantes cuando la superficie existente conserva sus propiedades de adherencia y cumple su función de prevenir desplazamientos involuntarios"(…)",* se precisa que, durante la visita administrativa realizada a la Casa Refugio Amatista, se verificó directamente la ausencia de cintas y/o bandas antideslizantes en algunas áreas que presentan desniveles en el piso.

En este sentido, la situación evidenciada en visita constituye un elemento objetivo de verificación que permite establecer la necesidad de adoptar medidas preventivas orientadas a minimizar el riesgo de desplazamientos involuntarios, particularmente en zonas donde existen cambios de nivel en la superficie de circulación.

Por lo anterior, y considerando que la respuesta presentada no desvirtúa la condición evidenciada durante la visita, se mantiene la observación, sin perjuicio de las acciones correctivas y de seguimiento que correspondan en el marco de la ejecución contractual, así como de las verificaciones posteriores que permitan establecer la implementación de las medidas necesarias para garantizar condiciones adecuadas de seguridad y en las áreas identificadas.

Caso 03: Contrato 936 de 2026 - Casa Refugio Integral Fez

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados Área de cocina y preparación de alimentos con la campana extractora, en los siguientes términos y manifestó:

(…) "Por lo anterior, la ausencia de la campana extractora documentada por la Contraloría no obedeció a una omisión en la dotación, sino a un daño eléctrico fortuito, tal como lo evidencia el Acta de Inspección del 20 de agosto de 2026 que certificó su existencia previa. Cabe precisar que, en estricto cumplimiento de las obligaciones de supervisión y control del gasto, se aplicó el descuento correspondiente al período exacto en el que el elemento no estuvo operativo en la Casa Refugio y se resalta que, a la fecha, la novedad se encuentra plenamente subsanada, el equipo reinstalado, contando la supervisión con los respectivos soportes desde el 14 de septiembre de 2026." (…).

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan la condición evidenciada, toda vez que el Acta de Apoyo a la Supervisión del 20 de agosto de 2026 únicamente acredita la existencia de la campana extractora para esa fecha, sin demostrar la ocurrencia, causa ni duración del supuesto daño eléctrico. Por su parte, la reparación y reinstalación efectuada el 14 de septiembre de 2026 constituye una actuación posterior a la visita administrativa del 1 de septiembre de 2026, por lo que corresponde a una subsanación posterior. Finalmente, el descuento informado será verificado respecto de su período, valor y efectiva aplicación. En consecuencia, la respuesta de la SDMujer explica la situación alegada, pero no desvirtúa la condición evidenciada durante la visita de auditoría.

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados con las áreas comunes del inmueble en cuanto a las escaleras que dan acceso a la segunda y tercera planta, en los siguientes términos y manifestó:

(…) "Ahora bien, respecto a las escaleras que se presentaron en la observación y que comunican al segundo y tercer piso, se resalta que la infraestructura cuenta desde su construcción con un borde antideslizante estructural (nariz de escalón en granito fundido y lavado), una textura rugosa inherente al material que cumple la función de mitigar el riesgo de caídas. Por todo lo anterior se puede afirmar que la ausencia de la cinta adhesiva en los peldaños señalados se debió a que estos ya contaban con un diseño arquitectónico antideslizante. Aun así, la supervisión, en ejercicio de un control riguroso, impartió la instrucción directa al operador de revisar las condiciones actuales de las escaleras." (…).

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan la condición evidenciada, toda vez que la textura o borde antideslizante de los escalones no acredita el cumplimiento de la exigencia específica del Anexo Técnico sobre la instalación de cinta antideslizante fotoluminiscente. Tampoco se aportó soporte técnico

o documental que demostrara su equivalencia o sustitución contractual. La instrucción posterior de la supervisión para revisar las escaleras constituye una actuación de verificación y no desvirtúa la condición observada durante la visita de auditoría.

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados con las áreas de dormitorios en cuanto a los camarotes, en los siguientes términos y manifestó:

(…) "Al respecto, se resalta sobre la disposición de la escalera y baranda en los camarotes, que, por la ocupación de la Casa Refugio, estos dos elementos no siempre se encuentran ubicados dentro de la habitación cuando no son requeridos por la distribución de las personas acogidas al ubicarse principalmente en la cama inferior. Situación que no implicó que el contratista no contara con estos elementos como parte del mobiliario al interior de la Casa Refugio para su disposición y ubicación necesaria cuando se requiere ubicar a los sistemas familiares en el servicio superior del camarote." (…).

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan la condición evidenciada, toda vez que la disponibilidad de escaleras y barandas no garantiza, por sí sola, las condiciones de seguridad y funcionalidad requeridas para el uso de los camarotes; por tanto, no resulta suficiente señalar que dichos elementos se encontraban disponibles para su posterior instalación, pues la entidad debe garantizar que, al momento de habilitar la cama superior, los elementos de seguridad requeridos se encuentren debidamente instalados y en condiciones adecuadas para su uso.

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados con las Área de dormitorios - Mueble de almacenamiento (clóset o guardarropa), en los siguientes términos y manifestó:

(…) "En el caso concreto, los elementos observados cumplen la función de guardarropa y permiten el almacenamiento y organización de las prendas y pertenencias de las mujeres acogidas y sus hijos e hijas, sin que la utilización de dicho material, por sí misma, implique una afectación a la prestación del servicio. "(…)

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan, la condición evidenciada, toda vez que se sustentan principalmente en la funcionalidad del mobiliario y en las características generales del PVC, sin acreditar el cumplimiento integral de las especificaciones establecidas en el numeral 5.3.2.2.10 del Anexo Técnico. La propia Entidad reconoce que los muebles están elaborados en PVC, pero no demuestra técnicamente su correspondencia con el material contractual exigido: madera o polipropileno, Por tanto, que el mobiliario permita almacenar ropa no resulta suficiente para acreditar el cumplimiento de las obligaciones técnicas contractualmente establecidas.

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados con las áreas de dormitorios – Condiciones de ventilación, en los siguientes términos y manifestó

*(…) "*Así, es imperativo señalar que las adecuaciones locativas realizadas por el operador FEZ INVERSIONES S.A.S. se enmarcan de manera exacta y rigurosa dentro de las opciones permitidas y recomendadas por este lineamiento contractual mediante un sistema mixto de ventilación con ventanas abatibles en la parte superior y rejillas de extracción/circulación en el cielo raso. Esto garantiza el flujo de aire, como lo evidencia los registros fotográficos*" (…)*

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan, la condición por sí sola el cumplimiento de la obligación contractual de garantizar una ventilación efectiva. Los registros fotográficos demuestran la presencia de dichos elementos, pero no su funcionamiento, suficiencia ni capacidad para asegurar el flujo y renovación del aire exigidos en el numeral 5.3.2.2.10 del Anexo Técnico.

En atención a la respuesta remitida por la Secretaría Distrital de la Mujer – SDMujer, el equipo auditor analizó los argumentos y soportes allegados, particularmente los relacionados con el área de baños., en los siguientes términos y manifestó:

*(…) "*puede llegar a percibirse de manera difusa la silueta de la persona que se encuentra al interior; sin embargo, no se configura que permita identificar corporales. una visualización sus definida características*" (…)*

Al respecto, el equipo auditor considera que los argumentos no desvirtúan la condición evidenciada, toda vez que la propia Entidad reconoce que, según la iluminación y el ángulo de observación, puede percibirse la silueta de las personas desde el exterior. La existencia de divisiones y cortinas, así como los horarios diferenciados para el uso de las duchas, no garantiza por sí sola la privacidad e intimidad de las usuarias, al tratarse de medidas de organización que no sustituyen las condiciones físicas de protección visual requeridas.

Caso 04: Contrato 938 de 2026 - Casa Refugio Rural

Una vez analizada la respuesta de La SDMujer, en la cual manifiesta que *"durante la ejecución de dichas actividades se produjo de manera temporal el almacenamiento de materiales derivados de la adecuación en el área destinada a la huerta agroecológica"* y señala

que posteriormente estos fueron retirados y que la adecuación culminó el 3 de septiembre de 2026.

Al respecto, el equipo auditor reconoce las acciones correctivas adelantadas; sin embargo, estas no desvirtúan la situación evidenciada durante la visita administrativa del 28 de agosto de 2026. En ese momento, los tableros, paneles de gran formato y elementos metálicos se encontraban dispuestos verticalmente y recostados contra una pared, sin mecanismos visibles de fijación o contención y en un área que no estaba aislada, delimitada ni señalizada para restringir el acceso.

El carácter temporal del almacenamiento no eliminaba el riesgo ni eximía al operador de adoptar medidas de prevención mientras permanecieran los materiales en el lugar. La obligación de asegurar, aislar, delimitar y señalizar el área era exigible durante todo el periodo en que subsistiera la condición insegura, independientemente de su duración.

Frente al Plan de Emergencias y Contingencias, la SDMujer reconoce "*la necesidad de fortalecer y complementar el instrumento para incorporar de manera expresa los riesgos locativos temporales que puedan generarse durante la ejecución de obras, adecuaciones, reparaciones o actividades de mantenimiento".* Asimismo, informa que el 25 de septiembre de 2026 requirió al contratista para actualizarlo e incorporar medidas relacionadas con el almacenamiento seguro de materiales, la delimitación y señalización de las áreas intervenidas y la restricción de acceso.

Estas actuaciones constituyen acciones de mejora que deben ser reconocidas; no obstante, fueron posteriores a la visita y confirman que, al momento de los hechos, el riesgo temporal no se encontraba suficientemente previsto y controlado. La

observación no cuestiona la inexistencia absoluta del Plan, sino las debilidades en su actualización o implementación frente a las adecuaciones realizadas.

La SDMujer también manifiesta que "*no se encuentra acreditada la materialización del riesgo identificado en un accidente, lesión o afectación efectiva".* Sobre este aspecto, se precisa que la observación no se fundamenta en la ocurrencia de un daño, sino en la existencia de una condición insegura que incrementó la exposición de las mujeres acogidas, sus sistemas familiares y el personal a un riesgo prevenible. Las disposiciones citadas como criterio tienen carácter preventivo y exigen identificar, advertir y controlar los peligros antes de que se materialicen.

En cuanto a la presunta incidencia disciplinaria, se valoran el carácter temporal de la situación, la inexistencia de accidentes o afectaciones efectivas y las acciones posteriores de corrección y seguimiento. Estos elementos permiten aceptar parcialmente los argumentos de la entidad y no mantener dicha incidencia.

Como conclusión se tiene que la respuesta presentada por la SDMujer desvirtúa parcialmente la observación respecto de la presunta incidencia disciplinaria de este caso, teniendo en cuenta las acciones correctivas implementadas y la inexistencia de una afectación efectiva. Sin embargo, no desvirtúa la condición administrativa evidenciada durante la visita, puesto que los materiales permanecieron temporalmente en el área de la huerta sin mecanismos visibles de fijación o contención y sin delimitación, señalización o restricción de acceso.

Caso 05: Adecuación para personas con discapacidad visual

La SDMujer manifiesta que *"no se encuentra prevista de manera específica la obligación de implementar sistemas especializados de orientación y señalización para personas*

con discapacidad visual, tales como señalización en sistema Braille, pisos o franjas podotáctiles, mapas táctiles, dispositivos de orientación sonora u otros elementos de esta naturaleza".

Al respecto, la observación no establece que la entidad estuviera obligada a implementar específicamente alguno de esos elementos. Por el contrario, en el criterio se precisó expresamente *que "la verificación de su cumplimiento debe efectuarse frente a las medidas concretas exigidas por el anexo técnico y las normas técnicas que este haya incorporado, sin presumir como obligatorio un elemento arquitectónico específico que no se encuentre expresamente establecido".*

En este sentido, la ausencia de señalización en sistema braille, mecanismos de guía podotáctil u otros elementos de orientación fue relacionada como parte de las condiciones evidenciadas durante las visitas, pero el incumplimiento observado no se sustenta en la falta de un elemento específico. Se fundamenta en que no se evidenció ninguna medida dirigida a facilitar la orientación, la identificación de los espacios y el desplazamiento autónomo y seguro de las personas con discapacidad visual, pese a que esta categoría de discapacidad se encuentra expresamente contemplada en el anexo técnico.

La SDMujer también afirma que *"la ausencia de dichos elementos no puede ser considerada, por sí misma, como un incumplimiento de las obligaciones contractuales, cuando estos no fueron definidos como requerimientos mínimos para la prestación del servicio en el inmueble objeto de ejecución".*

Este argumento no desvirtúa la observación, toda vez que el anexo técnico establece que las instalaciones deben cumplir las normas arquitectónicas mínimas de accesibilidad y que el operador debe realizar las adecuaciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad física, visual, auditiva y

sordoceguera, permitiendo su desplazamiento autónomo y seguro desde la entrada del inmueble hasta las habitaciones, los baños y las áreas comunes.

Por tanto, la obligación contractual no se encuentra limitada a una lista cerrada de elementos. Si la SDMujer consideraba que no eran necesarios los sistemas especializados mencionados en su respuesta, debía demostrar cuáles medidas alternativas fueron implementadas para garantizar la orientación, identificación de los espacios y desplazamiento autónomo y seguro de las personas con discapacidad visual. Sin embargo, la respuesta no identifica ninguna medida concreta, diagnóstico de barreras, ajuste razonable o mecanismo de orientación existente en las Casas Refugio.

La SDMujer señala además que *"la situación observada debe entenderse como un aspecto susceptible de fortalecimiento y mejora progresiva de las condiciones de accesibilidad universal, mas no como una obligación contractual incumplida en ausencia de una exigencia expresa y previamente definida".*

Al respecto, la accesibilidad para las personas con discapacidad visual no constituye únicamente una acción voluntaria de mejoramiento progresivo, puesto que fue incorporada expresamente en el anexo técnico como una condición exigible durante la ejecución contractual. En consecuencia, su cumplimiento no podía quedar condicionado a que ingresara previamente una mujer con discapacidad visual ni a que la entidad decidiera posteriormente implementar alguna medida de accesibilidad.

Las Casas Refugio debían encontrarse preparadas para atender, en condiciones de igualdad, seguridad y autonomía, a las mujeres víctimas de violencia y a las personas integrantes de sus sistemas familiares que presentaran esta condición. Exigir que la necesidad fuera identificada únicamente con ocasión del ingreso de una persona con discapacidad visual trasladaría a la población beneficiaria las consecuencias de una barrera que debía ser prevista y atendida anticipadamente.

La entidad también sostiene que las situaciones observadas no *"hubiesen impedido, interrumpido o limitado la prestación del servicio, ni que hubiesen producido una afectación material, real y comprobada sobre la atención brindada a las mujeres víctimas de violencia y sus sistemas familiares".*

La observación no requiere acreditar la interrupción del servicio o la ocurrencia de un accidente. La ausencia de medidas de accesibilidad constituye una barrera que puede limitar el ingreso, la orientación y el desplazamiento autónomo de las personas con discapacidad visual. Las obligaciones contractuales y legales tienen carácter preventivo y buscan evitar que una persona sea excluida, dependa permanentemente del acompañamiento de terceros o quede expuesta a riesgos por la falta de adecuación de los espacios.

De igual manera, el argumento relacionado con la confidencialidad y reserva de la ubicación de las Casas Refugio no explica ni justifica la ausencia de medidas internas de accesibilidad. La identificación accesible de habitaciones, baños, áreas comunes y rutas internas puede implementarse sin divulgar la ubicación del inmueble ni comprometer las condiciones de seguridad de las personas acogidas.

Finalmente, la SDMujer afirma *que "se encuentra acreditado que la Estrategia ha ejercido las actividades de seguimiento y supervisión que le corresponden, ha realizado las verificaciones pertinentes y, cuando ha identificado aspectos susceptibles de fortalecimiento o ajuste, ha promovido y requerido las acciones correspondientes a los operadores".*

No obstante, la respuesta no aporta evidencia de diagnósticos específicos sobre las barreras que afectan a las personas con discapacidad visual, de requerimientos dirigidos a implementar las adecuaciones contractualmente exigidas o de verificaciones que demuestren el cumplimiento integral de esta obligación. Tampoco controvierte el

hecho evidenciado durante las visitas, según el cual las medidas existentes se encontraban orientadas principalmente a atender las necesidades de las personas con discapacidad física.

En conclusión, la respuesta presentada por la Secretaría Distrital de la Mujer no desvirtúa la observación. Si bien el anexo técnico no impone de manera taxativa la instalación de señalización en sistema braille, franjas podotáctiles, mapas táctiles o dispositivos sonoros específicos, sí contempla expresamente la obligación de realizar las adecuaciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad visual y permitir su desplazamiento autónomo y seguro.

Durante las visitas realizadas no se evidenciaron medidas dirigidas al cumplimiento de esta obligación y la SDMujer no identificó en su respuesta mecanismos alternativos que permitieran demostrar que las personas con discapacidad visual podían orientarse, reconocer los espacios y desplazarse autónomamente por las instalaciones.

En consecuencia, la ausencia de una solución arquitectónica específicamente determinada no exime al operador ni a la supervisión de cumplir la obligación de accesibilidad incorporada en el anexo técnico. Tampoco resulta procedente considerar esta obligación como una mejora meramente progresiva ni condicionarla a la ocurrencia de una afectación material o al ingreso previo de una persona con discapacidad visual.

De acuerdo a todo lo anterior, la respuesta de la Secretaría distrital de la Mujer - SDMujer para cada caso no logra desvirtuar los hechos ni las deficiencias evidenciadas, en consecuencia, se mantiene la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento parcial del anexo técnico en la

infraestructura y funcionalidad de las Casas Refugio de los Contratos 935, 936, 937 y 938 de 2026 y 994 de 2025

Hallazgo administrativo N° 3.2.9 con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, justificación técnica y trazabilidad de la modificación en las especificaciones de los camarotes en el Anexo Técnico de las Casas Refugio

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Código 39 PDVCF 2026, se revisaron los Contratos 946 y 947 del 2025 y 936 de 2026, suscrito entre la SDMujer, y FEZ INVERSIONES S.A.S, identificada con NIT 901.463.969-6, con el fin de verificar las condiciones técnicas establecidas en el Anexo Técnico destinados a las casas refugio en sus modalidades Integral, Rural e Intermedia, de la SDMujer, encontrando una modificación sustancial entre las especificaciones establecidas para la vigencia 2025 y aquellas previstas para la vigencia 2026.

El grupo auditor identifico una irregularidad en el Anexo Técnico correspondiente a las especificaciones de los camarotes que se encuentran en las casas refugio, por lo cual fue necesario realizar una visita administrativa el día 1 de septiembre de 2026 con el fin de verificar cual es el material de los camarotes como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen No. 45 - Habitaciones Casa Refugio



Fuente: Acta de visita No. 8

"Descripción: Áreas de Dormitorios de las casas Refugio, camarotes metálicos."

Como se evidencia en la imagen anterior los camarotes metálicos instalados en los dormitorios de las casas refugio, del operador FEZ INVERSIONES S.A.S, circunstancias que fueron identificadas como diferencia respecto de la especificación contractual que se encuentra en el anexo técnico, en la vigencia 2025, a lo que el grupo auditor genero una observación *"(…)" 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. "(…)"*

Frente a dicha situación, la SDMujer en el oficio de Respuesta con numero de Radicado: 1-2025-018015 del 26 de noviembre del 2025 bajo la Auditoria de Cumplimiento 33 manifestó "*(…)"si bien en el anexo técnico se establecen unos mínimos que debe cumplir cada uno de los contratistas que operan las Casas Refugio, para el caso concreto de los camarotes se definió que estos deben ser de madera. Sin embargo, el operador de la casa refugio de la modalidad integral bajo el Contrato No. 946 de 2025, puso a disposición camarotes en material metálico, los cuales se consideraron como de características superiores a los de madera por su capacidad de resistencia y estabilidad, al igual que se verificó que el metal cuanta con buen recubrimiento con pintura electroestática que los hace menos susceptibles a ambientes húmedos y su superficie permite una limpieza más sencilla y eficiente, además de protegerlos de posible oxidación(…)".*

El grupo Auditoría reviso el Acta de Reunión Realizada por la SDmujer de fecha 16/02/2026 como objetivo de reunión *"(…)" Revisión Acción de mejora 1692 – Hallazgo administrativo No. 3.2.3 Informe Final Auditoría de Cumplimiento PAD 2025 Código 33 Contraloría de Bogotá. (…)".* Donde refiere lo siguiente: *"(…)"Sin embargo, el operador de la Casa Refugio de la modalidad integral – Contrato 946-2025, puso a disposición camarotes en material metálico, los cuales se consideraron como de características superiores a los de madera por su capacidad de resistencia y estabilidad, al igual que se verificó que el metal cuenta con buen recubrimiento con pintura electroestática que los protege de posible oxidación y rotura, así que son menos susceptibles a ambientes húmedos y su superficie permite una limpieza más sencilla y eficiente. "(…)"*

Cuanto a lo anterior mencionado el grupo Auditor Realizo la Visita Administrativa el día 01 septiembre de 2026 evidencio que los argumentos expuestos por la SDMujer no concuerdan con las condiciones técnicas encontradas en la casas refugio bajo operación de FEZ INVERSIONES S.A.S, , ya que los camarotes metálicos relacionados no cuentan con estabilidad, fijación y estado de conservación, se observó movimiento de las estructuras, carencia de escaleras de acceso, donde el acceso según el operador es por la estructura que hace parte del de los pies de la cama, la cual presenta curvaturas propias del diseño que no corresponden a un sistema para acceder al segundo nivel y otros camarotes con escaleras sin sujeción segura, ausencia de topes y/o barandas de protección que presten el servicio se seguridad para la acogida que descansaría en el segundo nivel del camarote y presencia de oxidación. Estas condiciones afectan los requisitos de seguridad, funcionalidad y habitabilidad de los elementos destinados al alojamiento de las personas acogidas.

Para la Auditoría de Cumplimiento 39, el grupo auditor solicito por medio de un oficio bajo Radicado: 2-2026-16278 de 3 de agosto del 2026 la siguiente información: *"(…)"1. ¿Cuál fue el fundamento técnico, jurídico y contractual que motivó la modificación del anexo técnico para incluir el material de los camarotes? 2. ¿Qué medidas de apremio se*

tomaron para garantizar el cumplimiento del anexo técnico, en su ítem de camarotes en madera y el operador suministro camarotes metálicos contrato 946 de 2025?" (…)"

La SDMujer da respuesta a este oficio bajo en radicado 2026-103-012657-1 del 5 de agosto del 2026 refiriendo de manera textual lo siguiente: *"(…)"el mercado ofrece diferentes alternativas de fabricación para este tipo de mobiliario, particularmente en madera y en material metálico con recubrimiento, "(…)""(…)"En consecuencia, el material de fabricación no constituye, por sí mismo, un factor determinante de la funcionalidad del bien, siempre que se garantice el cumplimiento integral de las condiciones técnicas definidas por la entidad"(…)""(…)"la única modificación consistió en ampliar las alternativas del material de fabricación del camarote, "(…)""(…)"Esta actualización también respondió al propósito de que las especificaciones técnicas describieran la necesidad funcional del bien y no una característica particular de fabricación que pudiera limitar de manera innecesaria la participación de proveedores"(…)""(…)" la modificación incorporada al Anexo Técnico no obedeció a un cambio en la necesidad que la entidad debía satisfacer ni a una reducción o flexibilización de los estándares de calidad exigidos para la operación de las Casas Refugio. "(…)""(…)"En esa medida no existen argumentos técnicos o de otra naturaleza que permitan determinar que un mobiliario como el de los camarotes destinados al descanso de las personas deba estar construido de un determinado material, "(…)""(…)"la supervisión no identificó circunstancias que hicieran necesario requerir al contratista respecto del material de fabricación de los camarotes, en tanto el mobiliario instalado fue aceptado desde el inicio de la ejecución contractual para la prestación del servicio"(…)"*

Sin embargo, tales consideraciones no modificaban la obligación contractual vigente para 2025, en tanto el Anexo Técnico había establecido expresamente el material de madera; Posteriormente, para la vigencia 2026, la SDMujer modificó la especificación técnica correspondiente al ítem camarotes, estableciendo como alternativa "*madera o metálico con recubrimiento*", además de exigir sistema de ensamble seguro, escalera, baranda superior, tendido de tablas y ajuste periódico para evitar accidentes.

La modificación de la especificación técnica para un nuevo proceso contractual no constituye, por sí misma, una irregularidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que la entidad conocía el antecedente expuesto por este ente de control correspondiente a la utilización de camarotes metálicos durante la vigencia 2025, a lo cual la entidad hizo caso omiso, es por ello que bajo la actual auditoría de cumplimiento se verificó si la decisión de incorporar el material metálico en el anexo técnico para 2026 se encontraba respaldada por una justificación técnica previa, objetiva, verificable y documentada.

De la documentación examinada no se identificó un soporte técnico específico que permitiera establecer, mediante parámetros verificables, la equivalencia entre los materiales de madera y metálico respecto de variables como estabilidad estructural, resistencia mecánica, capacidad de carga, seguridad, durabilidad, mantenimiento y condiciones de utilización del segundo nivel. Tampoco se identificaron memorias de cálculo, pruebas de carga, certificados de resistencia, especificaciones sobre calibre o composición del material, criterios técnicos sobre soldaduras o uniones, ensayos de estabilidad, norma técnica de fabricación, concepto de ingeniería o ficha comparativa que sustentara dicha equivalencia.

Así mismo, si bien los Estudios Previos de 2026 hacen referencia a las observaciones formuladas en la Auditoría de Cumplimiento Código 33 y registran otros ajustes relacionados con el área de dormitorios, no se identificó dentro de la documentación examinada una justificación técnica específica que explique el cambio de “madera” a “madera o metálico con recubrimiento”.

En consecuencia, la situación observada evidencia una debilidad en la planeación, soporte técnico y trazabilidad de la modificación de una condición técnica previamente establecida, particularmente relevante por existir un antecedente de control

sobre el mismo elemento, situación que debe analizarse frente a los principios de planeación, transparencia, selección objetiva, libre concurrencia, igualdad e imparcialidad, así como frente a los deberes de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Artículos 3, 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 establecen que la contratación estatal debe orientarse al cumplimiento de los fines estatales, desarrollarse bajo los principios que rigen la actividad contractual y estar precedida de una adecuada planeación, debiendo la entidad procurar la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993, relativo al principio de transparencia, y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, sobre selección objetiva, exigen que las condiciones de contratación respondan a reglas objetivas, claras y verificables.

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En materia de planeación, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 exige que la entidad estatal realice durante la etapa de planeación el análisis del sector desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos, dejando constancia de dicho análisis en los documentos del proceso.

En este caso, la modificación de la especificación de “madera” a “madera o metálico con recubrimiento”, no se encuentra respaldada por un análisis técnico que permitiera demostrar que las alternativas admitidas satisfacen la necesidad pública bajo

condiciones suficientes de seguridad, estabilidad, resistencia, capacidad de carga, durabilidad y funcionalidad.

La libre concurrencia se armoniza con la necesidad de establecer requisitos técnicos objetivos y adecuados a la finalidad contractual. La ampliación de las alternativas de material contribuye a evitar restricciones innecesarias a la participación de proveedores, pero no puede fundamentarse exclusivamente en la existencia de oferta en el mercado ni utilizarse para disminuir, flexibilizar o volver indeterminada una condición que tenga incidencia en la seguridad y funcionalidad del mobiliario y en la continuidad del operador.

Así mismo, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 establecen deberes de vigilancia y seguimiento de la correcta ejecución contractual, por lo cual durante la vigencia 2025 correspondía verificar que los bienes suministrados se ajustaran a las especificaciones establecidas en el Anexo Técnico vigente y adoptar las medidas contractuales pertinentes frente a eventuales diferencias.

Finalmente, el artículo 38 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 establece el deber de los servidores públicos de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones aplicables, mientras que el artículo 54 numeral 3 contempla como falta relacionada con la contratación estatal participar en la etapa precontractual o en la ejecución contractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa.

Por consiguiente, el criterio de auditoría no encuentra trasparente la modificación de una especificación técnica no se encuentre previamente planeada, objetivamente justificada, técnicamente soportada, documentada y trazable, y que su adopción responda realmente a la necesidad pública y a criterios generales de contratación,

independientemente de las condiciones particulares de los elementos previamente instalados.

La situación observada recae en las debilidades de planeación contractual, en la estructuración y soporte técnico de la modificación del Anexo Técnico y en la trazabilidad de las decisiones administrativas relacionadas con el cambio del material de los camarotes.

En particular, la entidad incorporó para la vigencia 2026 la posibilidad de utilizar camarotes de madera o metálicos con recubrimiento, sin que en la documentación examinada se identificara un análisis técnico específico y previo que estableciera parámetros verificables de equivalencia entre ambos materiales.

Lo anterior adquiere especial relevancia debido a que la SDMujer ya tenía conocimiento de que durante la vigencia 2025 se habían instalado camarotes metálicos pese a que el Anexo Técnico correspondiente exigía madera.

En lugar de encontrarse documentado un análisis técnico que explicara de manera suficiente por qué el material metálico pasaba a ser considerado técnicamente admisible para la nueva contratación, la documentación examinada contiene principalmente una justificación general relacionada con resistencia, estabilidad, mantenimiento, durabilidad y pluralidad de proveedores, sin que se hayan identificado los soportes técnicos específicos que permitan verificar dichas afirmaciones, parámetros que en visitas administrativas por este proceso auditor se desvirtúan.

Por tanto, la causa se relaciona con una insuficiente documentación y trazabilidad de la decisión técnica, así como con posibles debilidades en la articulación entre planeación, estructuración técnica y supervisión contractual.

La situación observada genera efectos de carácter administrativo, contractual, técnico y potencialmente disciplinario, derivados de la ausencia de una justificación técnica suficientemente documentada para una modificación que incide directamente en las condiciones de habitabilidad y seguridad de las casas refugio.

En primer lugar, se afecta la trazabilidad y transparencia de la planeación contractual, al no encontrarse plenamente documentadas las razones técnicas que condujeron a modificar una condición que durante la vigencia 2025 había sido establecida expresamente como “madera”.

En segundo lugar, la falta de parámetros técnicos verificables para demostrar la equivalencia entre los materiales genera incertidumbre respecto de las condiciones de estabilidad, resistencia, capacidad de carga, seguridad, durabilidad y utilización efectiva de los camarotes, particularmente frente al uso simultáneo de los dos niveles, como fue corroborado por este proceso auditor, donde se evidencio la deficiente calidad de los camarotes fabricados en material metálico.

En tercer lugar, la situación compromete los principios de planeación, transparencia, selección objetiva, libre concurrencia, igualdad e imparcialidad, en la medida en que una modificación de los requisitos técnicos sin suficiente soporte previo genera dudas sobre las razones objetivas que determinaron la configuración final de las condiciones de contratación.

Finalmente, la situación adquiere especial relevancia por el antecedente de la Auditoría de Cumplimiento Código 33, dado que la entidad conocía previamente la diferencia entre el material contractual exigido y el material efectivamente instalado. En consecuencia, la SDMujer no sustento técnicamente alguna relación con la necesidad

de adecuar las nuevas condiciones contractuales a elementos que ya habían sido objeto de observación.

Dados hechos expuesto se genera una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, justificación técnica y trazabilidad de la modificación en las especificaciones de los camarotes en el Anexo Técnico de las Casas Refugio.

Análisis de la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDMujer que contiene argumentos técnicamente relevantes, pero no desvirtúa integralmente la observación de auditoría. La SDMujer solicita que la observación no prospere y que se desestime la presunta incidencia disciplinaria. Su réplica se estructura, esencialmente, sobre cuatro planteamientos: la autonomía del proceso contractual de 2026 frente a las vigencias anteriores; la inexistencia de una relación automática entre el material de fabricación y la seguridad del camarote; la suficiencia de las condiciones funcionales incorporadas al Anexo Técnico de 2026; y la consideración de que no resultaban exigibles estudios especializados de ingeniería para definir la materialidad del mobiliario como lo menciona en su tenor:

"(…)" "La Secretaría Distrital de la Mujer, en la estructuración del proceso contractual de 2026, definió las condiciones técnicas y funcionales que debía satisfacer el mobiliario y revisó las alternativas disponibles en el mercado para atender la necesidad institucional. No correspondía a dicho ejercicio elaborar memorias de cálculo estructural, realizar pruebas de carga o ensayos de estabilidad de cada elemento, ni emitir una certificación de ingeniería sobre la equivalencia físico-mecánica entre madera y material metálico"" (…)"

Desde la auditoria, la respuesta permite precisar que el objeto de análisis no consiste en establecer una superioridad abstracta de la madera sobre el metal. El aspecto relevante continúa siendo la trazabilidad de la decisión incorporada a la planeación de 2026: esto es, si en los documentos contemporáneos a la estructuración se identifican elementos objetivos que expliquen el tránsito de una condición que en 2025 exigía madera a otra que en 2026 admitió madera o metal con recubrimiento, particularmente frente al antecedente de control relacionado con el mismo elemento.

"(…)" "El hecho de que el Anexo Técnico de 2026 admita madera o material metálico con recubrimiento no significa que cualquier estructura fabricada en cualquiera de estos materiales resulte automáticamente admisible para la dotación de las Casas Refugio. La especificación técnica debe ser entendida de manera integral. La materialidad constituye una de las características del bien, mientras que la aptitud del camarote para su utilización depende del cumplimiento conjunto de condiciones relacionadas con su configuración, dimensiones, sistema de ensamble, estabilidad, elementos de acceso y protección, mantenimiento y condiciones de utilización." "(…)"

También resulta atendible la distinción propuesta por la Entidad entre la ejecución contractual de 2025 y la estructuración de 2026. Son escenarios jurídicos diferentes. No obstante, esa independencia no torna irrelevante el antecedente: la modificación futura no produce efectos retroactivos sobre las obligaciones exigibles en 2025 y, al mismo tiempo, el antecedente constituye un elemento contextual susceptible de ser considerado al examinar la trazabilidad de la nueva decisión técnica.

"(…)" "la modificación de dicha especificación frente a lo establecido en procesos contractuales anteriores no puede ser caracterizada, por sí misma, como una irregularidad, dado que se trata de procesos contractuales independientes, con estudios y documentos propios, en los cuales la Entidad define las condiciones técnicas del bien requerido de acuerdo

con la necesidad institucional, las características del servicio y las alternativas disponibles en el mercado.” ”(…)”

La réplica incorpora referentes ASTM F1427 y BS EN 747-1:2024/747-2:2024 y desarrolla consideraciones sobre estabilidad, resistencia, barandas, escaleras, mantenimiento y uso. Estos argumentos son pertinentes para descartar una inferencia automática de inferioridad del metal. Su capacidad para desvirtuar el componente de planeación, sin embargo, en el acta de visita administrativa N 8 se evidencia que estos criterios no hicieron parte del proceso, sino que fueron allegados como sustento para la respuesta.

En consecuencia, la réplica aporta elementos que permiten depurar la formulación de la observación, en particular, evitando presentar memorias de cálculo o pruebas de carga como requisitos legales taxativos, pero no desvirtúa, con la información examinada, el núcleo referido a la suficiencia documental y trazabilidad de la decisión técnica.

Analizada integralmente la réplica, se considera que los argumentos expuestos por la SDMujer permiten precisar el alcance de la observación, pero no aportan elementos suficientes para desvirtuar su núcleo. Especial consideración merece el antecedente contractual de la vigencia 2025 frente a la modificación introducida para 2026. Si bien cada proceso contractual es autónomo y la Administración cuenta con competencia para definir las especificaciones técnicas que respondan a la necesidad identificada, el análisis auditor evidencia una circunstancia que adquiere relevancia desde los principios de transparencia, responsabilidad, planeación, imparcialidad y selección objetiva: durante la vigencia 2025 el Anexo Técnico establecía expresamente camarotes de madera; no obstante, el operador dispuso camarotes metálicos y,

posteriormente, para la vigencia 2026, la Entidad modificó la especificación permitiendo indistintamente camarotes de madera o metálicos con recubrimiento.

Esta secuencia no permite afirmar, por sí sola, la existencia de un favorecimiento deliberado al contratista. Sin embargo, constituye un elemento objetivo que permitió la valoración desde la perspectiva del control, especialmente porque la nueva especificación terminó haciendo admisible la misma condición material que había sido objeto de cuestionamiento en la vigencia anterior, sin que en la documentación examinada y Acta de Visita Administrativa No.8 se identificara un soporte técnico específico, previo y suficientemente trazable que explicara las razones objetivas de dicha modificación.

Desde esta perspectiva, el cuestionamiento auditor no se dirige a determinar qué material corresponde seleccionar a la Administración ni a concluir que los camarotes metálicos sean técnicamente inferiores. El aspecto jurídicamente relevante radica en establecer si la modificación de la condición técnica se encuentra sustentada en criterios objetivos, verificables y documentados, particularmente cuando existía un antecedente inmediato relacionado con el incumplimiento de esa misma especificación.

Lo anterior adquiere relevancia frente a los principios previstos en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto exigen que la actividad contractual se desarrolle bajo parámetros de transparencia, responsabilidad, imparcialidad y selección objetiva. En ese marco, la ausencia de una justificación técnica suficientemente trazable frente al antecedente de 2025 puede generar un riesgo de percepción de tratamiento favorable hacia el operador, en la medida en que la nueva condición contractual terminó siendo compatible con el mobiliario que este ya venía utilizando como se puedo evidenciar la visita administrativa correspondiente al Acta No.8 así mismo, sin que la

documentación examinada permita establecer con claridad que la decisión obedeció exclusivamente a criterios técnicos, funcionales y de mercado previamente documentados.

Esta circunstancia no demuestra por sí misma direccionamiento, favorecimiento indebido o vulneración de la selección objetiva, ni permite atribuir una finalidad subjetiva a la Entidad o al contratista. No obstante, sí refuerza la necesidad de mantener la observación desde la perspectiva de planeación, transparencia y trazabilidad, así como la valoración de la presunta incidencia disciplinaria.

Por otro lado, la observación no se sustenta en afirmar que el material metálico sea, por su sola naturaleza, inferior a la madera, ni en exigir que ambos materiales sean física o mecánicamente idénticos. El aspecto objeto de control se concentra en la planeación, justificación técnica y trazabilidad de la decisión mediante la cual, para la vigencia 2026, se pasó de una especificación que exigía madera a otra que admitió madera o material metálico con recubrimiento, en un contexto en el que existía un antecedente de auditoría relacionado con el mismo componente.

En cuanto la Independencia del proceso 2026 y alcance del antecedente de 2025, Se puede entender la precisión de la SDMujer según la cual el proceso contractual de 2026 es independiente de los contratos de vigencias anteriores y, por tanto, la modificación de una especificación técnica para un nuevo proceso no constituye, por sí misma, una irregularidad. La Administración conserva competencia para estructurar cada proceso de acuerdo con la necesidad pública, las condiciones del servicio y el análisis del mercado.

Sin embargo, esta consideración no elimina la relevancia del antecedente de 2025. Durante esa vigencia, el Anexo Técnico establecía expresamente camarotes de

madera y la propia entidad reconoció que el operador del Contrato 946 de 2025 dispuso camarotes metálicos. La modificación posterior de la especificación para 2026 no produce efectos retroactivos ni constituye, por sí sola, una convalidación del cumplimiento contractual anterior. En consecuencia, corresponde mantener separados dos análisis: de una parte, la exigibilidad y seguimiento de las condiciones contractuales vigentes en 2025 y, de otra, la suficiencia de la planeación y trazabilidad de la nueva especificación adoptada para 2026.

La respuesta de la SDMujer desarrolla ampliamente por qué el material no constituye la única variable relevante para determinar la aptitud de un camarote; sin embargo, de la documentación examinada por el equipo auditor no se identificó un soporte técnico específico y contemporáneo a la estructuración que permitiera establecer la trazabilidad de las razones que condujeron a ampliar la alternativa de material. Por tanto, la discusión no radica en demostrar una supuesta superioridad de la madera frente al metal, sino en establecer si la decisión administrativa quedó suficientemente soportada y documentada durante la fase de planeación.

Al indicar los referentes ASTM F1427 y BS EN 747La SDMujer incorpora como referentes técnicos la ASTM F1427 y las normas BS EN 747-1:2024 y BS EN 747-2:2024 para señalar que la seguridad de los camarotes se evalúa a partir de condiciones de diseño, estabilidad, cargas, barreras de protección, escaleras y durabilidad, y no exclusivamente por el material de fabricación. El argumento presentado por la Secretaría no resulta técnicamente consistente con la evidencia fotográfica recopilada por el grupo auditor durante la visita administrativa, la cual permite constatar las condiciones observadas en los elementos inspeccionados.

No obstante, para efectos de valorar la planeación contractual, resulta determinante establecer la oportunidad en que dichos referentes fueron considerados

por la Entidad. Si estos documentos o criterios técnicos hicieron parte efectiva de la estructuración del proceso 2026, constituyen evidencia relevante que debe ser incorporada y valorada por el equipo auditor. Si, por el contrario, fueron aportados únicamente con ocasión de la réplica, permiten sustentar técnicamente la explicación posterior de la Entidad, pero no acreditan por sí mismos la trazabilidad de la decisión adoptada durante la etapa precontractual.

La respuesta informa que el 20 de agosto de 2026 se realizó una visita de apoyo a la supervisión en la que se evidenció, respecto de los camarotes en uso, estructura metálica con recubrimiento, sistema de ensamble seguro, tendido completo, escalera y baranda. Sin embargo, el Acta de Visita No. 8 del 1 de septiembre de 2026, referida en la observación, registró movimiento de estructuras, escaleras sin sujeción, ausencia de topes y/o barandas de protección y presencia de oxidación.

Así mismo, en lo que tiene que ver con el plan de mejoramiento:

"solicitamos se desestime la consideración de cumplimiento inefectivo del Plan de Mejoramiento del Hallazgo Administrativo No. 3.2.3"

La efectividad del Plan de Mejoramiento no se determina exclusivamente por la modificación de la especificación para una vigencia posterior. Su valoración se vincula con la causa del hallazgo, la acción formulada, el indicador, la evidencia y el resultado obtenido.

Si el antecedente se relacionó con el inicio de la operación sin cumplimiento de requisitos preestablecidos, resulta relevante verificar si las evidencias del plan permiten establecer que el factor que originó el hallazgo fue atendido de manera efectiva.

En este contexto, el cambio del Anexo Técnico puede constituir una evidencia asociada a la gestión de mejora, pero no demuestra de manera autónoma la efectividad de controles relacionados con el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La solicitud de la SDMujer de desestimar la consideración de cumplimiento inefectivo del Plan de Mejoramiento no puede resolverse únicamente a partir de la modificación del Anexo Técnico de 2026. La efectividad de una acción de mejora se determina frente a la causa que originó el hallazgo, la acción formulada, su indicador, evidencia y resultado.

Si el Hallazgo Administrativo No. 3.2.3 se relacionó con el inicio de la operación sin cumplimiento de requisitos preestablecidos en el Anexo Técnico, resulta necesario establecer si las acciones implementadas fortalecieron efectivamente los mecanismos de verificación y seguimiento contractual. La modificación posterior de la especificación puede constituir una actuación administrativa válida dentro de un nuevo proceso, pero no demuestra por sí misma que se haya corregido la causa asociada al control del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

"la observación formulada no resulta procedente para configurar una presunta incidencia disciplinaria".

La respuesta de la Entidad no conduce, por sí sola, a descartar toda posible relevancia disciplinaria; tampoco la existencia de una falencia administrativa permite afirmar responsabilidad disciplinaria. El Código General Disciplinario exige que cualquier valoración de responsabilidad se construya sobre la conducta, el deber funcional, la ilicitud sustancial y la culpabilidad, dentro del debido proceso.

En consecuencia, la formulación auditora se mantiene en el ámbito de una presunta incidencia.

Sabe resaltar la incidencia disciplinaria debe mantenerse en el ámbito de una presunta relevancia, sujeta a la individualización del deber funcional, la conducta, los responsables, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como a la valoración de la ilicitud sustancial y la culpabilidad por la autoridad competente

El artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, establece deberes de los servidores públicos relacionados con el cumplimiento de la Constitución, la ley, los reglamentos y demás disposiciones aplicables. No obstante, una deficiencia administrativa o de planeación no equivale automáticamente a responsabilidad disciplinaria.

No se acepta la réplica. Si bien la respuesta de la SDMujer aporta precisiones que permiten ajustar el alcance de la observación, especialmente en cuanto a que el proceso 2026 es independiente, que el material metálico no puede considerarse inferior por su sola naturaleza y que las memorias de cálculo o pruebas de carga no constituyen requisitos legales generales para la estructuración de este tipo de mobiliario, los argumentos expuestos no desvirtúan el aspecto central relacionado con la suficiencia y trazabilidad del soporte de planeación que antecedió la modificación de la especificación técnica.

La documentación examinada por el equipo auditor no permitió identificar, en la etapa de estructuración del proceso 2026, un soporte técnico específico que evidenciara de manera clara las razones y criterios objetivos considerados para pasar de la exigencia de camarotes de madera a la admisión de madera o material metálico con recubrimiento. La argumentación técnica desarrollada en la réplica explica por qué

distintas materialidades pueden resultar funcionalmente aptas, pero no acredita por sí misma que tales consideraciones hubieran sido incorporadas oportunamente en la planeación y documentación del proceso.

La respuesta argumentada por la Secretaría Distrital de la Mujer - SDMujer no desvirtúa la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, justificación técnica y trazabilidad de la modificación en las especificaciones de los camarotes en el Anexo Técnico de las Casas Refugio.

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 019 del 29 de diciembre de 2025 vigente expedida por la Contraloría de Bogotá, D.C. De acuerdo con la información contenida, en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, presenta 22 hallazgos formulados por el ente de control y 22 acciones de mejora formuladas relacionadas con el asunto, las cuales tenían fecha de vencimiento con corte a 30 de junio de 2026, 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 la 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 15 acciones cumplidas efectivas y 7 acciones inefectivas.

Cuadro No. 07. Evaluación Plan de Mejoramiento a las Acciones Vencidas relacionadas con 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 2025 - 2026 con corte a 30 de junio de 2026.

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
1.	2025 2025	33	3.2.1	1	PDVCF 2026, SE EVIDENCIA QUE, SI BIEN SE ADOPTARON MEDIDAS CORRECTIVAS RELACIONADAS CON LAS CARACTERISTICAS DE LA DOTACION ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TECNICO, ESTAS	100%	65%	56%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					ACCIONES NO PERMITEN GARANTIZAR DE MANERA SUFICIENTE QUE LOS ELEMENTOS ADQUIRIDOS O SUMINISTRADOS CUMPLAN CON LAS CONDICIONES DE CALIDAD, PERTINENCIA Y FUNCIONALIDAD REQUERIDAS PARA ATENDER ADECUADAMENTE LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS,				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					TENIENDO EN CUENTA QUE EN LA PRESENTE AUDITORIA SE VOLVIO A INCURRIR EN LOS HECHOS.				
2.	2025 2025	34	3.2.1	1	AL REVISAR LA DOCUMENTACIÓN SE EVIDENCIA QUE SE REALIZÓ LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS Y EL SEGUIMIENTO AL USO DE LOS MISMOS LOS CUALES TAMBIÉN	100%	75%	63%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					FUERON PUBLICADOS EN LA PLATAFORMA LUCHA DE LA SDMUJER				
3.	2025 2025	33	3.2.10	1	LA SDMUJER IMPLEMENTO UN NUEVO INSTRUMENTO DE REGISTRO Y SEGUIMIENTO A LA ATENCIÓN PRESENCIAL EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA INTERSECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN Y	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CON ÉNFASIS EN VIOLENCIA SEXUAL Y FEMINICIDIO - ESTRATEGIA EN HOSPITALES, ESTO ESTA SOPORTADO POR EL MEMORANDO RADICADO: 3-2026-001156 FECHA: 10-06-2026.				
4.	2025 2025	33	3.2.11	1	LA SDMUJER REALIZO	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					CAPACITACIONES DE SENSIBILIZACIÓN A PERSONAL DE SALUD DE TODAS SUBRED DE HOSPITALES SOBRE PREVENCIÓN DE LA REVICTIMIZACIÓN A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y ACTIVACIÓN DE ACTOS				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					URGENTES, ESTO SE VERIFICO EN LA ACTAS DE REUNIÓN Y ASISTENCIA DEL PERSONAL DE SALUD				
5.	2025 2025	33	3.2.12	1	AL REVISAR LA DOCUMENTACIÓN SE EVIDENCIA QUE SE REALIZÓ LA ACTUALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS Y EL SEGUIMIENTO AL USO DE LOS MISMOS LOS CUALES TAMBIÉN	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					FUERON PUBLICADOS EN LA PLATAFORMA LUCHA DE LA SDMUJER				
6.	2025 2025	33	3.2.17	1	LA SDMUJER IMPLEMENTO UN NUEVO FORMATO DE REGISTRO "ELEMENTOS RECIBIDOS POR DONACIÓN ENTREGADOS A DEMANDA A LAS PERSONAS ACOGIDAS DE LA ESTRATEGIA DE CASAS REFUGIO	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					CÓDIGO FORMATO CÓDIGO PVAIM-FO-149 FECHA DE EMISION 16/02/2026				
7.	2025 2025	33	3.2.18	1	MESA TÉCNICA REALIZADA EL 13 DE MAYO DE 2026 QUE BUSCA AJUSTAR EL PLIEGO DE CONDICIONES FRENTE A LO QUE SE ESTÁ SOLICITANDO A LOS OFERENTES EN LO RELACIONADO	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					CON LAS CARACTERÍSTICAS DEFINIDAS PARA EL CRITERIO DE PONDERACIÓN “ANEXO ESTRATEGIAS DE ACCESO A HERRAMIENTAS DIGITALES”, CON EL FIN QUE CUMPLAN CON TODAS LAS CARACTERÍSTICAS ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES.				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
8.	2025 2025	33	3.2.19	1	SE ACTUALIZARON LOS PLAZOS DE VALORACIÓN NUTRICIONAL EN EL ANEXO TÉCNICO PARA QUE SEA A LOS PRIMEROS 3 DÍAS DE INGRESO DEL MENOR A LA CASA REFUGIO, SIN EMBARGO, EN LA CASA DE REFUGIO POLICARPA SE EVIDENCIO QUE UNO DE LOS MENORES RECIBIO LA VALORACION 5	100%	50%	45%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					DIAS DESPUES DEL INGRESO.				
9.	2025 2025	34	3.2.2	1	SE ACTUALIZAN LOS FORMATOS Y SE REALIZA LA CAPACITACIÓN A 37 PERSONAS EN DILIGENCIAMIENTO DE PLANILLAS E INVENTARIOS DE CONTROL DE INSUMOS, SE REALIZA PRESENTACIÓN Y SE ANEXA LISTADO DE ASISTENCIA	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					CORRESPONDIENTE AL 14-03-2026				
10.	2025 2025	33	3.2.3	1	LA ACTUALIZACION REALIZADA AL ANEXO TECNICO CONSISTE EN AÑADIR EN EL SEGMENTO DE DOTACIONES: CAMAROTES EL MATERIAL CON EL CUAL ESTA CONSTRUIDOS LOS CAMAROTES, NO SOLO COMO MADERA SINO TAMBIEN	100%	50%	45%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					METALICO CON RECUBRIMIENTO, SIN EMBARGO, EN EL MOMENTO DE LA VISITA SE EVIDENCIO EL DETERIORO DE CAMAROTES, FALTA DE ESCALERAS Y DE BARANDAS				
11.	2025 2025	34	3.2.4		SE REALIZA LA ACTUALIZACIÓN DE VARIOS DE LOS FORMATOS COMO SON: PAJM-MA-2 – MANUAL DE LINEAMIENTOS	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					GENERALES PARA LA ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS; PAJM-GU-9 - GUÍA PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE JUSTICIA DE GÉNERO; GD-FO-50 - REGISTRO GENERAL DE				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					ASISTENCIA A REUNIÓN; GD-FO-32 ACTA DE REUNIÓN (INTERNAS Y EXTERNAS) ENTRE OTROS				
12.	2025 2025	33	3.2.5	1	UNA VEZ REVISADOS LOS DOCUMENTOS APORTADOS EN EL DRIVE SE EVIDENCIO QUE SE REALIZÓ UNA REUNIÓN VIRTUAL FECHA DE ACTA DEL 23-01-2026 ENTRE EL DEVAJ Y	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					SUBSECRETARIA DEL CUIDADO Y POLÍTICAS DE IGUALDAD PARA SOCIALIZAR LAS ACCIONES DE MEJORA QUE SE INCORPORARAN DENTRO DEL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA, TAMBIÉN SE ANEXA EL PROTOCOLO DE ATENCIÓN MODALIDAD				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					INTEGRAL ESTRATEGIA CASAS REFUGIO				
13.	2025 2025	34	3.2.5	1	EN LOS INFORMES PRESENTADOS POR PARTE DE LA UNIÓN TEMPORAL TECSHA, ANTE LA SUPERVISORA ASIGNADA POR PARTE DE LA SDMUJER, SE INFORMA SOBRE LAS CAPACITACIONES ADELANTADAS EN EL MES DE MARZO Y ABRIL AL	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					PERSONAL DE VIGILANCIA, EN CUANTO AL USO DE ELEMENTOS DE DOTACIÓN Y CORRECTA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS				
14.	2025 2025	34	3.2.5	2	UNA VEZ REVISADA LA DOCUMENTACION SE EVIDENCIO LA LISTA DE CHEQUEO QUE PERMITE LLEVAR EL CONTROL,	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD				
15.	2025 2025	33	3.2.6	1	DENTRO DE LOS DOCUMENTOS APORTADOS SE EVIDENCIA LOS REQUERIMIENTOS SOLICITADOS PARA EL REGISTRO DE LA INFORMACION DE LAS CR SE ACTUALIZA EL FORMATO KAWAK PAMMV-FO-37. "CREACION DE	100%	70%	59%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					HISTORIA DE USUARIO" SE EVIDENCIAN LAS REUNIONES QUE SE PROGRAMARON CON LOS INGENIEROS, SIN EMBARGO, AL VERIFICAR EL USO DEL SIMISIONAL SE EVIDENCIA QUE NO SE UTILIZA EL FORMATO POR PARTE DE LOS PROFESIONALES QUE ATIENDEN A LAS ACOGIDAS.				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
16.	2025 2025	34	3.2.8	1	SE PRESENTA UN INFORME DONDE la SDMUJER INFORMA POR QUÉ SE ACEPTA LA OFERTA SOBRE LOS ARRENDAMIENTOS DE LOS CONTRATOS 1008-2024 Y 954-2025 DE LA CASA CIOM, UBICADA EN LA LOCALIDAD DE USAQUÉN,	100%	70%	59%	21/09/2026
17.	2025 2025	33	3.2.8	1	SE REALIZAN TRES REUNIONES DONDE SE	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					ADQUIEREN COMPROMISOS ENTRE ENTIDADES, EN CUANTO A LAS ACCIONES TOMADAS SE ENCUENTRAN LOS ESPACIOS PARA PUBLICAR, MATERIAL QUE REQUIERE PARA LA ESTRATEGIA RUAV, SOCIALIZACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS PIEZAS GRAFICAS				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
18.	2025 2025	33	3.2.9	1	SE REALIZA MESA DE TRABAJO EL DÍA 30-03-2026 ENTRE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SDMUJER DONDE SE INCORPORA LA ESTRATEGIA DE HOSPITALES EN LA ENCUESTA DE SATISFACCIÓN IDENTIFICANDO LOS SIGUIENTES ÍTEMS, ATENCIÓN PRESENCIAL - HOSPITALES II. ATENCIÓN	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					TELEFÓNICA - HOSPITALES				
19.	2024 2024	35	7.2.1.2	1	DE ACUERDO AL DOCUMENTO COMPARTIDO POR LA ENTIDAD SE VERIFICA ACTA DE REUNIÓN EL DÍA 31-03-2025 PARA REVISAR LAS CARPETAS DE LOS CONTRATOS 1020,1021, 1034 Y 1035 DE 2024, DONDE SE REALIZÓ LA VALIDACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN	100%	80%	86%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					DE CADA UNA DE LAS CASAS Y DE CADA UNO DE LOS ÍTEMS DE MANERA FÍSICA Y DIGITAL.				
20.	2024 2024	35	7.2.1.3	1	SE REALIZA REUNIÓN DEL EQUIPO DE ESTRATEGIA CASA REFUGIO EL DÍA 12-03-2025 COMO OBJETIVO REALIZAR LA PRIMERA MESA DE TRABAJO DE LA ACCIÓN DE MEJORA DONDE SE TRABAJÓ EN EL	100%	75%	83%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					CASO 3 Y 4 PRESENTADOS EN LA AUDITORIA 35-2025 DEL NUMERAL 7.2.1.3. LA SEGUNDA MESA DE TRABAJO SE DESARROLLÓ EL 29-04-2025, DONDE SE EVALUÓ LOS CASOS 1,2,3 A LO QUE SE CONCLUYÓ QUE SE REALIZARAN MEJORAS A CADA UNO DE LOS CASOS				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					PRESENTADOS POR LA CONTRALORÍA EN LA AUDITORIA 35-2025				
21.	2024 2024	35	7.2.1.4	1	DE ACUERDO AL ACTA REUNION REALIZADA EL DIA 18-03-2025, SE ESTABLECIO INCLUIR DENTRO DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR POR EL TALENTO HUMANO VINCULADO POR EL CONTRATISTA	100%	60%	52%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					EN LAS CASAS REFUGIO: “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				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					FALLAS DEL SIMISIONAL.", Y EN EL ANEXO TECNICO; SIN EMBARGO EN LAS VISITAS REALIZADAS A LAS CASAS REFUGIO SE EVIDENCIO EL NO USO DEL SIMISIONAL				
22.	2024 2024	35	7.2.1.4	2	DE ACUERDO A LOS DOCUMENTOS APORTADOS POR LA SDMUJER SE REALIZÓ UN PLAN DE CONTINGENCIA	100%	60%	52%	21/09/2026

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					EL CUAL MENCIONA LA ESTRATEGIA PLANTEADA POR LA OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN Y AUNQUE MENCIONA VARIAS HERRAMIENTAS PARA EL SERVICIO DE LA ENTIDAD AUN NO SE				

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% o 100%)	EFECTIVIDAD (Se califica 0% o 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA SEGUIMIENTO
					EVIDENCIA EL MANEJO CORRECTO Y CONTINUO DEL SIMISIONAL				

Fuente: PVCGF 07-01 Evaluación Plan de Mejoramiento

4 OTROS RESULTADOS

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento Código 39, evidenciamos que, la actual estrategia de las Casas Refugio presenta debilidades que comprometen su orientación protectora y la garantía efectiva de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Las deficiencias en la articulación con las Comisarías de Familia, principales instancias proveedoras de las medidas de protección que dan lugar al ingreso a las Casas de Refugio, generando barreras y demoras en los trámites durante las etapas más críticas de riesgo de las mujeres.

Al respecto, durante las visitas administrativas realizadas a las 6 Casas Refugio (Intermedia, Rural e Integral), se evidenció un bajo nivel de ocupación frente a la capacidad instalada que tiene la estrategia. En efecto, de los 218 cupos disponibles, se encontraban ocupados 53, equivalente al 24% de la capacidad total.

Esta situación evidencia una capacidad instalada significativamente superior a la demanda atendida durante las fechas evaluadas, por lo que se requiere que la Secretaría Distrital de la Mujer analice las causas que inciden en este comportamiento y determine la pertinencia de implementar medidas orientadas a fortalecer el acceso eficiente y oportuno de las mujeres que acceden a la medida de protección en una casa refugio.

Adicionalmente, durante las visitas administrativas realizadas en la ejecución de la auditoría a las Casas de Refugio, se evidenció, una situación relacionada con el control de los elementos suministrados por los seis operadores. En particular, se constató que para el suministro del shampoo de uso infantil cuyo registro sanitario INVIMA se encontraba vencido desde el año 2021 en las seis Casas Refugio. Sin embargo, la supervisión de los contratos suscribió las actas de recibo a satisfacción y

autorizó el trámite correspondiente a los pagos mensuales, sin que se evidenciara la realización de los controles necesarios para verificar la vigencia de la documentación sanitaria exigible para dicho producto.

Lo anterior, evidencia debilidades en los mecanismos de supervisión y control establecidos para verificar el cumplimiento de las condiciones contractuales y de los requisitos legales y sanitarios aplicables a los bienes suministrados, especialmente tratándose de un producto destinado a población infantil en estado de vulnerabilidad. Esta situación compromete las condiciones seguridad exigibles para los elementos entregados en el marco de la prestación del servicio, genera riesgos en la salud de los infantes y denota una deficiencia en los controles previos al recibo a satisfacción y autorización de los pagos.

También se evidenciaron deficiencias en las condiciones de los camarotes metálicos dispuestos en algunas Casas de Refugio, que afectan la seguridad, habitabilidad y calidad de vida de las mujeres, niños y niñas que hacen uso de estos espacios.

Específicamente, se observó que las camas ubicadas en el segundo nivel de los camarotes metálicos presentan dificultades para su acceso, debido a que las escaleras dispuestas para tal fin no cuentan, en algunos casos, con dimensiones adecuadas para permitir un ascenso y descenso seguro, ni se encuentran debidamente ancladas a la estructura, así como tampoco está anclada la baranda de seguridad; en general los camarotes metálicos presentan oscilaciones y se mueven por fallas en la integración de la estructura, lo que representa un riesgo de caídas y accidentes. Adicionalmente, en otras Casas de Refugio se constató la ausencia de escaleras o mecanismos seguros de acceso al segundo nivel de los camarotes metálicos.

Estas condiciones limitan el uso efectivo de las camas ubicadas en los niveles superiores, por cuanto su utilización resulta insegura para la población beneficiaria. En consecuencia, además de afectar las condiciones mínimas de descanso y alojamiento que deben garantizarse durante la permanencia en las Casas de Refugio por parte de las mujeres, niños y niñas: la situación disminuye la capacidad efectiva de ocupación de los inmuebles con estos camarotes metálicos se reduce en un 50%, al impedir que las camas disponibles en los segundos niveles puedan ser utilizadas de manera adecuada y segura.

En relación con las condiciones físicas y locativas de la mayoría de las Casas Refugio visitadas, se evidenciaron diversas deficiencias que pueden afectar el bienestar, la seguridad y las condiciones de habitabilidad de las personas acogidas. Entre las situaciones observadas se encuentran: habitaciones con iluminación insuficiente; tapetes en condiciones inadecuadas, con presencia de malos olores y acumulación de suciedad; baños con condiciones limitadas de privacidad; habitaciones con espacio reducido; e instalaciones eléctricas ubicadas a la altura de los camarotes, lo que podría representar un riesgo para las personas usuarias.

Asimismo, en materia de seguridad y salud en el trabajo, se evidenciaron situaciones como lámparas de emergencia sin conexión eléctrica, ausencia de planos de emergencia publicados y falta de cintas reflectivas en algunos desniveles. Adicionalmente, en algunas Casas Refugio se observó ausencia de señalización y elementos que faciliten la orientación y desplazamiento de personas con discapacidad visual.

Las situaciones descritas evidencian condiciones locativas y de seguridad susceptibles de afectar la calidad de la atención y el bienestar de las mujeres acogidas

y sus hijos e hijas, particularmente durante un proceso que requiere condiciones adecuadas de seguridad, privacidad, habitabilidad y adaptación.

5 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	09	No aplica	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
2. Disciplinarios	07	No aplica	3.2.1 - 3.2.2 - 3.2.4 - 3.2.6 3.2.7 - 3.2.8 - 3.2.9
3. Penales	0	No aplica	
4. Fiscales	02	$ 65.450.992 $ 104.673.395	3.2.1 3.2.7