



Actuación Especial de Fiscalización

Secretaría Distrital de Movilidad- SDM

Código Auditoría No. 93

Fecha: diciembre de 2025



INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

“EVALUAR LAS ALERTAS DE CONNOTACIÓN FISCAL, TABLEROS DE CONTROL, DENUNCIAS CIUDADANAS, DENUNCIAS DEL CONCEJO, DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX VIGENCIAS 2023-2024 Y DE LOS CONTRATOS PARA EL SUMINISTRO, MANTENIMIENTO Y EXPANSIÓN DEL COMPONENTE TÉCNICO DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTÁ”

CÓDIGO ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN No. 93

Periodo auditado 2023 - 2024

PDVCF 2025

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor de Bogotá D.C.

Juan Carlos Gualdrón Alba

Contralor Auxiliar

Cesar Dinel Camacho Urrutia

Director Sectorial Movilidad

Sebastián José Bitar Arango

Subdirector de Fiscalización Movilidad

Stefanny Abril Peña

Asesora

Nombres Equipo de trabajo

Cargo

Manuel Fernando Poveda Atara
Jorge Eliécer Chacón Pinzón
Diany Yolima Rincón Pérez
Patricia Benítez Peñaloza.
Karold Edith Álvarez Viñuela
Dagoberto Correa Pil
Rafael David Chararí Valbuena
Myriam Sichacá Castiblanco
Luz Angely Ospina Medina

Gerente 039-01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-03
Profesional Especializado 222-05
Profesional Universitario 219-03 (E)
Profesional Especializado 222-09(E)
Profesional Especializado 222-07

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
1.1 ASUNTO.....	7
1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	8
1.3 ALCANCE.....	9
1.4 FUENTES DE CRITERIO.....	9
1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO	13
1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.....	13
1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14
1.8 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	14
1.9 PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	15
2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	16
2.1 CONTROL FISCAL INTERNO	16
2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:.....	16
2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles	17
2.2 HALLAZGOS	17
2.2.1 Contratos Asociados al Sistema Fénix vigencias 2023-2024	17
2.2.1.1 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$4.271.786.137) y presunta incidencia disciplinaria por la gestión antieconómica en los costos de operación erogados para el Sistema de Información SICON/PLUS al no entrar en operación de manera integral el sistema de información FÉNIX</i>	<i>17</i>
2.2.1.2 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento en la migración de la información existente del sistema “SICON /SICON PLUS” al sistema inteligente de servicios “FENIX”, en contravía de lo establecido en el proceso de selección SDM-CMA-004-2021 y el contrato de consultoría 2021-1800.....</i>	<i>32</i>
2.2.2 Componente Técnico del Sistema de Semaforización de Bogotá.	50

<i>2.2.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de dos mil cuarenta y tres millones cincuenta y tres mil ochocientos ochenta pesos m/cte \$2.043.053.880 y presunta incidencia disciplinaria, por adquisición injustificada de baterías para el sistema ininterrumpido de energía (UPS) de las intersecciones semaforizadas de la ciudad, mediante Contrato de Compraventa No. 2024-3659, suscrito entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa Powersun SAS</i>	50
<i>2.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque las baterías entregadas no cumplen con la totalidad de las especificaciones del Anexo 1- Ficha técnica, del proceso contractual No. 2024-3659</i>	65
<i>2.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en el registro contable de las baterías para el sistema de semaforización adquiridas por la SDM, en el marco del Contrato No. 2024-3659</i>	72
<i>2.2.2.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de tres mil seiscientos millones novecientos treinta y un mil quinientos cincuenta y un pesos MCTE (\$ 3.600.931.551) y presunta incidencia disciplinaria toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió de manera injustificada repuestos para el mantenimiento de equipos de Control Semaforico C900, sin tener en cuenta la existencia de stock de repuestos del precitado sistema.</i>	78
2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL	89
2.4 BENEFICIO DE CONTROL FISCAL	97
3. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.	98

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

CLAUDIA ANDREA DÍAZ ACOSTA

Secretaria Distrital de Movilidad

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

Ciudad

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal - PDVCF 2025, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema Fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá a la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM vigencia 2023-2024, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema Fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá.

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

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso evaluado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM, concediéndoles el término establecido para presentar respuesta y así, ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1 ASUNTO

La Actuación Especial de Fiscalización se incluyó en el Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal, con el fin de ejercer vigilancia y control fiscal a las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema Fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá.

1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Evaluar las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá.

Objetivos Específicos

- Evaluar en el proceso de contratación el cumplimiento de los aspectos legales, valores pactados, cumplimiento de plazos, cumplimiento del objeto en las diferentes etapas; atendiendo a los fines de la contratación estatal.
- Verificar el estado financiero y la ejecución de los recursos destinados para la contratación de la instalación y mantenimiento a la red semafórica de Bogotá.
- Verificar el estado financiero y la ejecución de los recursos invertidos para la implementación del Sistema Fénix.
- Evaluar los productos y/o entregables, resultado de la ejecución de los contratos suscritos para la implementación del Sistema Fénix.
- Examinar el cumplimiento de las normas aplicables a la entidad tales como: Leyes, Decretos, Acuerdos, manuales de contratación.
- Determinar en qué medida la entidad logró sus objetivos y cumplió con los fines para lo cual requirió la contratación en desarrollo de la gestión.

- Analizar y dar respuesta a los DPC que se alleguen a la auditoría que tengan relación con la contratación de la instalación y mantenimiento a la red semafórica de Bogotá.
- Analizar y dar respuesta a los DPC que se alleguen a la auditoría que tengan relación con el objeto de la contratación para la implementación del Sistema Fénix.

1.3 ALCANCE

En desarrollo del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal – PDVCF 2025, se realizó una Actuación Especial de Fiscalización a la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, orientada a evaluar las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema fénix vigencias 2023-2024, habiéndose revisado los informes finales de las auditorías anteriores y las respuestas dadas con radicados SGM 202530014254661 y DIAT 202542014254551 de fecha 29 de octubre de 2025. Además, se evaluaron los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del Sistema de Semaforización de Bogotá.

1.4 FUENTES DE CRITERIO

Cuadro 1. Fuentes de Criterios y Criterios Aplicables al Sujeto

ÁMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia	Artículos 268 y 272 y sus modificaciones con el Acto Legislativo 04 de 2019.

ÁMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Leyes	Ley 105 de 1993	Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
	Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.
	Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
	Ley 336 de 1996	Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte
	Ley 610 de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y sus modificaciones con el Decreto Ley 403 de 2020
	Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos públicos.
	Ley 1437 de 2011	Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
	Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública especialmente el artículo 124 y sus modificaciones con el Decreto Ley 403 de 2020.
	Ley 1682 de 2013	Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

ÁMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	Ley 1712 de 2014	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1882 de 2018	Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
	Ley 2080 de 2021	Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
	Ley 2094 de 2021	Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones
Decretos	Decreto 319 de 2006	Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital.
	Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal
Acuerdos	Acuerdo Distrital 658 de 2016	Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones.
	Acuerdo Distrital No. 761 de 2020	Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024

ÁMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		<i>“Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”</i>
	Acuerdo Distrital No. 927 de 2024	Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 <i>“Bogotá Camina Segura”</i>
Resoluciones Normatividad Interna	Resolución Reglamentaria 020 de 2021	Por la cual se adaptan los procedimientos del Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D. C., a la Guía de Auditoría Territorial- GAT
	Resolución Reglamentaria 002 de 2022	Por medio de la cual se reglamenta la forma y los términos para la rendición de la cuenta ante la Contraloría de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones.
	Resolución Reglamentaria 038 de 2022	Por medio de la cual se deroga la resolución 026 de 2022 que modifica los artículos 11, 14 y 16 de la Resolución Reglamentaria: No. 002 de febrero 11 de 2022.
Otros	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	Marco de pronunciamientos profesionales. Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P). Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000. La Guía de la INTOSAI (GUID).
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2022	Metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial construida por la Contraloría General de la República, a través del SINACOF, en cumplimiento a lo normado en el Artículo 130 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011.
	Guía de auditoría para Bogotá D.C. aspectos generales, principios y fundamentos de la vigilancia y control fiscal PVCGF-15 Versión:2.0.	Adaptación de la Guía de Auditoría Territorial GAT, al Sistema de Gestión de la Calidad – SGC certificado, específicamente para el proceso misional de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal – PVCGF, en los procedimientos para realizar la evaluación de la gestión fiscal en los sujetos de control vigilados.

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital. <https://legalbog.secretariajuridica.gov.co/regimen-legal-publico>. 2025

Elaboró: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá D.C.

1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado, cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la administración, conservación, adquisición, inversión y disposición del erario distrital. Sin embargo, se observaron falencias en la implementación y puesta en producción del sistema Fénix y en los temas relacionados con la Red Semafórica que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

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

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal¹.

El control fiscal interno relacionado a las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema Fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá, implementado en la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 70.04% valorándose como parcialmente adecuado.

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

Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 48% que lo valora como inefectivo; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 52.01% valorado como con deficiencias.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales, seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria y tres (3) con incidencia fiscal en cuantía total de nueve mil novecientos quince millones setecientos setenta y un mil quinientos sesenta y ocho pesos M/CTE (\$9.915.771.568).

1.8 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización se generó beneficio Cuantificable (recuperación) porque la SDM, realizó los descuentos mes a mes de la cuenta Depósitos sobre contratos (Retegarántía) y los ajustes correspondientes por valor de \$98.406.051 al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, en desarrollo del Contrato de Obra No. 2023-1354, debido a que se le había pagado el transporte al botadero de 1.009,23 m3 de residuos de construcción y demolición – rcd y la construcción de 59,27 m2 de placas base para cajas de paso, sin que la Universidad Distrital en el marco del Contrato Interadministrativo No. 2023-1769 evidenciara este error.

1.9 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 036 del 28 de diciembre de 2023, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

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

A continuación, se detallan los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Atentamente,



CESAR DINEL CAMACHO URRUTIA

Director Técnico Sectorial Movilidad

Revisó: Sebastián José Bitar Arango – Subdirector Fiscalización Movilidad

Elaboró: Equipo Auditor

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO

2.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó el control fiscal interno relacionado a las alertas de connotación fiscal, tableros de control, denuncias ciudadanas, denuncias del Concejo, de los contratos asociados al sistema Fénix vigencias 2023-2024 y de los contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del componente técnico del sistema de semaforización de Bogotá, implementado en la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM.

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, 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.

La calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto evaluado arroja un resultado de (con deficiencias) sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad de los mismos tal como se detalla a continuación:

2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:

La calificación dada al diseño del control en relación con el asunto evaluado fue parcialmente adecuado, con base en los resultados de la aplicación del instrumento de

Riesgos y controles PVCGF-15-11, debido al análisis efectuado a los resultados de auditorías anteriores y procesos identificados durante el proceso de planeación.

2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles

La calificación de la efectividad de los controles arroja un resultado de Inefectivo, con base en los resultados de la aplicación del instrumento de Riesgos y controles PVCGF-15-11, debido a los resultados obtenidos y los hallazgos que se presentan más adelante en este informe.

Los resultados descritos deben guardar coherencia con el alcance del plan de trabajo y los resultados generales de la AEF, debidamente soportados y sustentados en los papeles de trabajo.

2.2 HALLAZGOS

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

2.2.1 Contratos Asociados al Sistema Fénix vigencias 2023-2024

2.2.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$4.271.786.137) y presunta incidencia disciplinaria por la gestión antieconómica en los costos de operación erogados para el Sistema de Información SICON/PLUS al no entrar en operación de manera integral el sistema de información FÉNIX

En la Auditoría de Cumplimiento Código 90 PAD 2023, se estableció en el numeral del informe final “3.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia

disciplinaria y fiscal, en cuantía de Ocho mil setenta y cuatro millones setecientos cincuenta y nueve mil ciento ocho pesos M/Cte (\$8.074.759.108.), por una gestión antieconómica, ineficaz y deficiente en la supervisión del contrato 2021-1800 que conllevó a la SDM a suscribir adiciones, anexos y prórrogas a los Contratos de Operación y Funcionamiento del Sistema de Información Contravencional-SICON PLUS”, debido a que el sistema no entró en funcionamiento por debilidades técnicas y la Secretaría Distrital de Movilidad tuvo que pagar contratos adicionales para la prestación del servicio mediante el aplicativo SICON/SICON PLUS.

En el marco de la presente auditoría, se analizó la ejecución del contrato de consultoría No. 2021-1800, cuyo objeto fue el diseño, desarrollo y puesta en operación del sistema contravencional FÉNIX para la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM). En esta observación se evidencian deficiencias técnicas y de gestión que impactaron la oportunidad y eficiencia del proyecto, generando la necesidad de mantener la operación del sistema anterior (SICON PLUS), con implicaciones económicas significativas para la entidad.

Para el análisis, se revisó la información proporcionada por la Secretaría Distrital de Movilidad, respuesta a los requerimientos de la Contraloría, incluyendo detalles sobre la ejecución contractual, prórrogas, adiciones y justificaciones técnicas.

Se verificaron los informes de interventoría, las actas de seguimiento y los soportes que documentan las dificultades presentadas en la implementación del sistema FÉNIX, así como las medidas adoptadas por la entidad para garantizar la continuidad del servicio.

El hallazgo presentado en el marco de la Auditoría de Cumplimiento cuyo objeto consistió en: **“EVALUAR LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX”** CÓDIGO DE AUDITORÍA: 90 Período Auditado: 2020-2023 PAD 2023, se fundamentó en la falta de cumplimiento

del cronograma y en la baja capacidad técnica del contratista, lo que derivó en retrasos sustanciales en la puesta en producción del sistema FÉNIX, a pesar de las acciones correctivas y las prórrogas otorgadas; no obstante, las causas que dieron origen al hallazgo persistieron durante la vigencia auditada, afectando la eficiencia del gasto público y la gestión contractual.

En consecuencia, esta Actuación Especial de Fiscalización, código 93, dará alcance al hallazgo previamente reportado, complementando el análisis con los pagos efectuados a la firma Data Tools S.A.S., por los contratos adicionales suscritos para garantizar la operación del sistema SICON PLUS, específicamente el contrato interadministrativo 2012-1188 y el contrato de prestación de servicios 2023-617.

Continuando con el análisis previo, se evidencia que, derivado de la gestión antieconómica, la Secretaría Distrital de Movilidad eroga recursos públicos para la prolongación del sistema anterior en el marco del contrato de consultoría 2021-1800; en este sentido se integra el análisis técnico, legal y financiero de los contratos mencionados, que se describen:

- **Contrato Interadministrativo 2012-1188 (ETB – SDM)**

Este contrato marco fue suscrito el 7 de septiembre de 2012, con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. para la prestación de soluciones integrales técnicas y tecnológicas que soportan la operación del sistema contravencional SICON PLUS, cuyo objeto consistió en: *“La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB) se obliga para con la Secretaría Distrital de Movilidad, a prestar un conjunto de soluciones integrales técnicas y tecnológicas para adecuarlas a las necesidades de la Secretaría Distrital de Movilidad, con el apoyo, asesoría, suministro de bienes y servicios de ETB S.A E.S.P. de acuerdo con los anexos que se suscriban para tal efecto y que harán parte integral de este contrato”*. Durante su ejecución se

suscribieron 22 anexos entre 2012 y 2022, orientados a garantizar la continuidad del servicio, el soporte técnico y la actualización de la infraestructura tecnológica.

El valor total ejecutado en los anexos 21 y 22, posteriores a la fecha prevista para la entrada en operación del sistema FÉNIX, ascendió a la suma de \$4.248.229.787, por el Anexo No. 21 el valor de \$880.530.449 (17 de junio al 5 de agosto de 2022) y por el Anexo No. 22 el valor de \$3.367.699.338 (9 de agosto de 2022 al 5 de febrero de 2023).

- **Contrato de Prestación de Servicios 2023-617 (Data Tools S.A.S.)**

Una vez culminado el plazo de ejecución del mencionado contrato interadministrativo con la ETB, la Secretaría Distrital de Movilidad, celebró con DATA TOOLS SAS, el Contrato de Prestación de Servicios No. 2023-617, cuyo objeto consistió en: *“La prestación de los servicios integrales para la operación y funcionamiento del sistema de información contravencional – SICON PLUS”*.

El plazo de ejecución inicial del mencionado contrato fue de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, esto es a partir del 8 de febrero del 2023 hasta el 8 de febrero de 2024, este fue prorrogado en 1 mes y 23 días calendario, con fecha de terminación final el 31 de marzo de 2024.

El valor asociado a la ejecución del contrato, de conformidad con lo enunciado en la cláusula novena del mismo, fue de OCHO MIL CIENTO NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL PESOS (\$ 8.109.813.000) M/CTE, incluido IVA, impuestos, tasas, gravámenes y todos los costos directos o indirectos derivados de la ejecución del contrato.

Ante la imposibilidad de poner en marcha el sistema FÉNIX, en los plazos iniciales, la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM) suscribió este contrato con Data

Tools S.A.S. para la operación del sistema SICON PLUS durante el año 2023. El objeto incluyó soporte técnico, mantenimiento y fortalecimiento temporal del sistema, mientras se completaba el desarrollo del nuevo software, siendo el valor pagado la suma \$3.826.529.321 (9 de febrero al 30 de julio de 2023); para un total de \$8.074.759.108, con los recursos ejecutados en el marco del Contrato Interadministrativo 2012-1188 (ETB–SDM), monto que corresponde al valor del hallazgo identificado en la Auditoría de Cumplimiento Código 90 previamente referenciada.

Estos contratos se suscribieron como consecuencia del retraso en la ejecución del contrato de consultoría 2021-1800, que tenía por objeto: *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad , con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los Trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”*; situación que derivó en una gestión antieconómica al requerir la destinación de recursos adicionales por parte de la SDM para mantener la operación del sistema misional. Esta circunstancia, no sólo extendió la dependencia tecnológica existente, sino que además generó costos no contemplados en la planificación inicial del proyecto.

En complemento, se analizó la información reportada por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM mediante los oficios DIAT 202542014254551 del 29 de octubre de 2025 y DIAT 202542014971191 del 11 de noviembre de 2025; así como los procesos de selección consultados en el SECOP e identificados con los números 2012-1188, SDM-CD-31-2023 y SDM-CMA-004-2021.

En dichos documentos, se evidencia la existencia de prórrogas, adiciones y pagos asociados a los contratos 2021-1800, 2012-1188 y 2023-617. Esta información muestra que las causas que dieron origen al hallazgo permanecen vigentes, lo que

derivó en pagos adicionales posteriores al 17 de agosto de 2023, para garantizar la continuidad del sistema SICON PLUS.

A continuación, se presenta la relación de pagos realizados con posterioridad al 17 de agosto de 2023, tomando como valor de detrimento, el neto cobrado que fue informado por la Secretaría Distrital de Movilidad, en las respuestas dadas, ya mencionadas:

Cuadro 2. Pagos Contrato 2023-617 (Data Tools S.A.S.)

Valores en pesos

Nº Factura	Fecha de Pago	Referencia de Pago	Periodo de Ejecución	Neto Cobrado
2346	19-09-2023	300067511610012023	Del 01 al 31 de agosto 2023	\$665.595.297
2671	17-10-2023	300075673010012023	Del 01 al 30 de septiembre 2023	\$675.817.750
2688	22-11-2023	300085673010012023	Del 01 al 31 de octubre 2023	\$675.817.750
2709	15-12-2023	300093299610012023	Del 01 al 31 de noviembre 2023	\$675.817.750
2750	05-02-2024	300004685910012023	Del 01 al 31 de diciembre de 2023	\$665.595.297
2777	22-02-2024	300009441310012024	Del 01 al 31 de enero de 2024	\$675.817.752
15	07-05-2024	300029172510012024	Del 01 al 29 de febrero de 2024	\$180.218.055
Total Pagado				\$4.214.679.651

Fuente: Oficio DIAT 202542014254551 del 29 de octubre de 2025

Elaboró: Secretaría Distrital de Movilidad

Cuadro 3. Contrato 2012-1188 (Anexo 22 – ETB)

Valores en pesos

Nº Factura	Fecha de Pago	Referencia de Pago	Periodo de Ejecución	Neto Cobrado
317972463	19-09-2023	300067511410012023	6 - 8 de febrero de 2023	\$57.106.486

Fuente: Oficio DIAT 202542014254551 del 29 de octubre de 2025

Elaboró: Secretaría Distrital de Movilidad

Estos desembolsos por un valor de \$4.214.679.651 en el contrato 2023-617 y \$57.106.486 en el contrato 2012-1188 representan un presunto menoscabo patrimonial adicional al identificado en la Auditoría de Cumplimiento Código 90 y debe ser incorporado al daño patrimonial comunicado, dado que se originan en la no entrada en operación del sistema FÉNIX dentro de los plazos previstos en el marco del proceso de selección SDM-CMA-004-2021 y en la ejecución del contrato de consultoría 2021-1800.

Los pagos relacionados en las tablas anteriores corresponden a desembolsos efectuados por la Secretaría Distrital de Movilidad con posterioridad al 17 de agosto de 2023, fecha límite considerada en el cálculo inicial del hallazgo fiscal, por un valor total de **Cuatro Mil Doscientos Setenta y Un Millones Setecientos Ochenta y Seis Mil Ciento Treinta y Siete pesos (\$4.271.786.137) Moneda Legal**. Estos pagos se realizaron en el marco de contratos suscritos para garantizar la continuidad del sistema SICON PLUS, debido a los retrasos en la implementación del sistema FÉNIX, en el marco del contrato de consultoría 2021-1800.

Por lo anterior, la necesidad de mantener la operación del sistema anterior, después de la fecha mencionada, es consecuencia directa de la falta de cumplimiento del contrato 2021-1800, lo que prolonga la dependencia tecnológica y generó costos

adicionales no previstos en el plan inicial del proyecto. Esta situación refleja una gestión antieconómica e ineficiente.

Los dineros pagados por concepto de estos contratos no aportaron valor agregado a la modernización tecnológica, sino que respondieron a la contingencia generada por el incumplimiento contractual. Por tanto, se configuran como un detrimento patrimonial, derivado de la misma causa que originó el hallazgo fiscal antes mencionado.

El presunto detrimento patrimonial evidenciado desde la Auditoría de Cumplimiento código 90, PAD 2023 en relación con el tema de esta actuación, en la cual se presentó el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal contenido en el numeral 3.2.2.1, comprobando que la situación observada se continúa presentando y precisamente, ante la imposibilidad de poner en marcha el sistema de información FÉNIX en cumplimiento de los plazos iniciales, la SDM suscribió para garantizar la operación del sistema de información funcionara en paralelo con los dos sistemas contratados SICON PLUS y FENIX, por lo que se realizan actividades de soporte técnico, mantenimiento y fortalecimiento temporal, mientras se completa el desarrollo del nuevo software. Sumas que se consideran daño patrimonial y se cuantifican en **\$4.271.786.137**, resultado de los pagos cancelados de una parte, por el Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188, particularmente, el Anexo 22, último pago de \$57.106.486 y el valor pagado de \$4.214.679.651 por el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2023 al 29 de febrero de 2024, para el contrato de Prestación de Servicios 2023-617.

Se evidenció que con este actuar, la administración presuntamente vulneró los artículos 6, 209, 267 y 355 de la Constitución Política; los principios de legalidad, planeación, eficiencia, eficacia y economía previstos en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así como los fines y principios de la contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993 (artículos 3°, 4

numeral 9, 23 y 26 numerales 1, 2, 4 y 5), Ley 87 de 1993 literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4, Ley 1474 de 2011 artículos 83 y 84, Ley 610 de 2000 artículos 5 y 6; Decreto Ley 403 de 2020 artículos 3 y 4. Igualmente, podría configurarse vulneración de deberes funcionales previstos en el artículo 38 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones, mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-29058 de la misma fecha, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que, a partir de la información solicitada al sujeto de control y realizada la evaluación pertinente, se concluyó que después del 17 de agosto de 2023, la SDM continuó realizando pagos a SICON PLUS (contrato 2023-617 y anexo 22 del Contrato 2012-1188) por un valor de \$4.271.786.137, como consecuencia directa del atraso en el contrato 2021-1800, configurando una gestión antieconómica y daño fiscal.

En la respuesta la SDM argumenta que: (i) se estaría violando el principio del non bis in ídem, porque “son los mismos hechos” ya investigados y archivados; (ii) los pagos no son antijurídicos porque garantizan continuidad del servicio y se soportan en contratos válidos; y (iii) el propio Proceso de Responsabilidad Fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá con el número 170100-00054-04 mediante Auto No. 465 de 26 de noviembre de 2025, había decretado la cesación de la acción fiscal.

Frente a los argumentos anteriores, esta Contraloría, señala: la afirmación de la Secretaría Distrital de Movilidad según la cual, los pagos posteriores al 17 de agosto de 2023, no pueden constituir detrimento patrimonial por tratarse de “*los mismos hechos generadores*” que ya fueron objeto de un hallazgo archivado, carece de sustento fáctico y jurídico, pues, en primer lugar, no existe identidad material de hechos, requisito

esencial para la configuración del *non bis in ídem*. El hallazgo identificado en la Auditoría de Cumplimiento Código 90 – PAD 2023, se calculó con base en pagos efectuados hasta el 17 de agosto de 2023, mientras que el presente informe incorpora nuevos desembolsos realizados con posterioridad a esa fecha, específicamente entre el 1 de septiembre de 2023 y el 29 de febrero de 2024, por valor de \$4.271.786.137.

Así las cosas, se trata de hechos nuevos, ciertos, verificables y cuantificables, que no fueron objeto de análisis, valoración fiscal, ni pronunciamiento definitivo en la actuación anterior. Precisamente, lo que se endilga, es que la SDM en cumplimiento de su obligación misional y previendo la continuidad del servicio suscribió la contratación a fin de contar con una herramienta tecnológica propia y lo que se tiene son dos sistemas funcionando de forma paralela.

En segundo lugar, el hecho de que un proceso fiscal previo haya sido archivado no sana ni subsana las conductas continuadas o prolongadas en el tiempo cuando éstas generan nuevos efectos patrimoniales, como ocurre en el presente caso. La conducta antieconómica no cesó con el hallazgo inicial, sino que se extendió en el tiempo, materializándose en nuevos pagos derivados de la misma causa: la no entrada en operación del sistema FÉNIX y la existencia paralela con el sistema anterior SICON/SICON PLUS. Por tanto, no se está frente a una doble valoración de un mismo hecho, sino frente a un daño autónomo y posterior, que emerge de una situación irregular persistente.

Adicionalmente, debe precisarse que el objeto de la presente actuación especial no es reabrir un análisis ya concluido, pues, este Organismo de Control constató que la SDM destinó recursos en pago para la operación del sistema SICON PLUS, pese a que el contrato 2021-1800 tenía como finalidad reemplazarlo de manera integral por el sistema inteligente de servicios FENIX. La permanencia de pagos posteriores evidencia que la causa del hallazgo persiste y que los principios de economía, eficiencia y planeación fueron presuntamente vulnerados por el sujeto de control.

Así, el argumento del *non bis in ídem* resulta improcedente, dado que no existe triple identidad (sujeto, hecho y causa), pues, aunque el sujeto y la fuente contractual guardan relación, el período, los valores, el daño patrimonial, no son los mismos componentes circunstanciales y los efectos presupuestales son distintos, configurándose un nuevo impacto fiscal cuantificable, autónomo y posterior al ya evaluado en la Auditoría de Cumplimiento Código 90 Periodo auditado 2022-2023- PAD 2023. El informe de fiscalización precisa la existencia de nuevos pagos posteriores a la fecha de corte original, por lo que el “*hecho*” relevante (los desembolsos posteriores) no fueron objeto de imputación fiscal previa.

También, argumentó la SDM que el hallazgo actual carece de fundamento, porque el detrimento fiscal ya fue identificado en la Auditoría de Cumplimiento Código 90 – PAD 2023. Afirma que los pagos por la operación de SICON/PLUS, realizados mediante los anexos 21 y 22 del Contrato 2012-1188 y el Contrato 2023-617, ya fueron evaluados, e incluso dieron lugar a un proceso fiscal que posteriormente fue archivado. Por ello, argumenta que existe identidad de hechos y que no puede formularse una nueva observación administrativa sin vulnerar el principio de *non bis in ídem*.

Por consiguiente, se aclara por parte de este organismo de control, que en el contexto del principio *non bis in ídem*, no hay identidad plena de hechos, ni de cuantía: el hallazgo de la auditoría 90-PAD 2023 cubrió pagos hasta 17 de agosto de 2023 por valor de \$8.074.759.108; el presente hallazgo incorpora pagos posteriores (facturas de septiembre 2023 a febrero 2024 y un pago de febrero 2023) por valor de \$4.271.786.137, es decir, un detrimento derivado de la misma causa, ante la existencia de dos sistemas paralelos de información y servicios, sin que fuera el objeto del Contrato de Consultoría 2021-1800.

Para la Contraloría de Bogotá, no es de recibo que en la respuesta se mencione: “*la cuantificación del presunto detrimento, no pueden calificarse como antieconómicos,*

en la medida en que financiaron la operación de la plataforma misional que soporta la gestión de comparendos, trámites contravencionales, medidas sobre vehículos, decisiones sancionatorias y actuaciones de cobro coactivo, mientras el sistema FÉNIX alcanzaba las condiciones técnicas y operativas mínimas para su despliegue integral.” porque la contratación debe mitigar riesgos inherentes y previos a la misma, y el sistema SICON sería reemplazado por el Sistema FENIX entonces no es propio señalar que se mantiene mientras alcanza las condiciones mínimas técnicas y operativas de despliegue integral, cuando entró en funcionamiento en junio de 2024 y a la fecha, aún funcionan de manera paralela.

De otra parte, manifiesta el sujeto de control que, según la Cartilla de la Contraloría General de la República (2023), para la configuración de un daño fiscal es indispensable la identificación clara del hecho generador. Para este Organismo de Control, es claro que, si bien se reconoce la necesidad de garantizar la continuidad del servicio, ello no habilita de manera automática la operación simultánea de dos sistemas de información y de servicios, sin que medie una justificación técnica, jurídica y contractual suficiente que respalde dicha decisión.

En consecuencia, se aclara a la SDM que, si este Organismo de Control estableció que el detrimento proviene de *“la misma causa”*, ello ratifica la existencia del hecho generador del daño, pues lejos de desvirtuar el hallazgo, el propio argumento de la Administración confirma la permanencia del factor que lo origina: la duplicidad de gastos por la operación paralela de sistemas que no debían coexistir de manera simultánea, pues según la justificación y necesidad contenida en los estudios previos del proceso de selección SDM-CMA-004-2021 el sujeto de control señaló encontrarse *“en un proceso de transformación digital que incluye la optimización de los procesos, la modernización de los sistema de información misionales, el fortalecimiento de las capacidades de recurso humano y el mejoramiento de la gestión de la contratación”* lo que permitiría: *“suplir el sistema de información contravencional actual con miras a resolver las dificultades e inconsistencias detectadas por la misma entidad, así como*

los órganos de control...”. En consecuencia, La continuidad de SICON únicamente resultaba viable en el marco de un esquema de transición formalmente definido, limitado en el tiempo y debidamente justificado, situación que no se evidenció en la presente auditoría y por el contrario la SDM posee dos sistemas de información y servicios paralelos.

De otro lado, manifiesta la administración que los pagos realizados por la operación de SICON/PLUS no constituyen un daño antijurídico, porque estaban amparados en contratos legalmente celebrados y tenían como finalidad garantizar la continuidad del servicio público contravencional, mientras el sistema FÉNIX alcanzaba las condiciones técnicas para su entrada en operación integral. Afirma que suspender intempestivamente SICON/PLUS habría generado graves afectaciones administrativas, y un eventual daño mayor al patrimonio público. Asimismo, atribuye los retrasos en la implementación de FÉNIX a dificultades técnicas del contratista del Contrato 2021-1800 y resalta que la entidad ejerció una supervisión e interventoría constantes, adoptando decisiones orientadas a mitigar riesgos y evitar la paralización del servicio, razón por la cual, considera que su actuación fue diligente, necesaria y acorde con los principios de eficiencia y continuidad del servicio.

Así las cosas, es el propio sujeto de control quien, a través de su argumentación, reconoce que la operación de SICON/PLUS se mantuvo debido a que el Sistema Inteligente de Servicios FÉNIX no se encontraba listo para entrar en funcionamiento. Ello implica que, ante los retrasos en la implementación de FÉNIX, la entidad continuó asumiendo en su totalidad los costos de operación de SICON/PLUS, situación que coincide plenamente con el análisis efectuado por la Contraloría, en cuanto a la existencia de una relación de causalidad directa entre los incumplimientos y demoras asociados al Contrato No. 2021-1800 y la necesidad de prolongar la contratación y operación de SICON/PLUS, con el consecuente impacto fiscal para la entidad.

Es de aclarar, que si bien los pagos pueden ser jurídicamente válidos (contratos vigentes, necesidad de continuidad), pero aun así ser antieconómicos frente al estándar de gestión fiscal, como se evidencia en la presente actuación especial, donde el sujeto de control, no ejerció medidas oportunas y eficaces frente al contratista (no inició oportunamente proceso sancionatorio a Data Tools pese a informes reiterados de incumplimiento), de modo que el riesgo se materializó en mayores costos evitables por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad.

El sujeto de control, sostiene además, que el Auto No. 465 de 26 de noviembre de 2025, mediante el cual se decretó la cesación de la acción fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-00054-04, el órgano de control concluyó que los pagos efectuados por la operación del sistema SICON/PLUS, en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2023 y el 29 de febrero de 2024, así como los relacionados con el Anexo 22 del Contrato Interadministrativo No. 2012-1188, no configuraban un detrimento patrimonial ni podían calificarse como resultado de una gestión antieconómica por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad. Lo anterior sostiene la SDM, bajo el entendido de que dichas erogaciones respondieron a la necesidad de garantizar la continuidad del servicio misional durante un proceso de transición tecnológica hacia el sistema FÉNIX y que estas actuaciones se encontraban amparadas en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección del interés general, siendo consideradas legales y justificadas en el marco de las actividades adelantadas para la implementación del nuevo sistema.

No obstante, aclara este organismo de control, que esta conclusión no resulta aplicable, ni extensible de manera automática a los nuevos hechos objeto del presente hallazgo, **en la medida en que dicho auto contiene un pronunciamiento sobre un contexto fáctico, temporal y probatorio específico, diferente al actualmente analizado.**

En consecuencia, la decisión de cesar una acción fiscal anterior no desvirtúa, por sí misma, la posible configuración de un nuevo daño patrimonial derivado de la persistente duplicidad de gastos, ni rompe el nexo causal entre los retrasos en la implementación del sistema FÉNIX y la prolongación injustificada de la operación de SICON/PLUS, razón por la cual el hallazgo mantiene su validez técnica, jurídica y fiscal. Prolongación que a la fecha de esta auditoría persiste, no obstante haber sido entregado el sistema Fénix, en junio de 2024.

Asimismo, el objeto de este hallazgo no se limita a la legalidad formal de los pagos, sino en la relación de causalidad entre las fallas en la implementación del nuevo sistema y la continuidad de erogaciones que debieron ser transitorias, lo cual constituye un nuevo hecho jurídico y fiscalmente relevante. Lo comprobado es que subsisten de manera paralela los dos sistemas, cuando lo planeado y previsto era consolidar un sistema propio. En ese sentido, no existe identidad de objeto, causa ni fundamento probatorio, requisitos indispensables para predicar la aplicación del non bis in ídem, por lo que resulta jurídicamente viable y procedente el presente análisis fiscal, soportado en elementos técnicos, contractuales y financieros en el marco de la ejecución contractual del sistema Fénix.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la Entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de cuatro mil doscientos setenta y un millones setecientos ochenta y seis mil ciento treinta y siete pesos \$4.271.786.137 y presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, para lo de su competencia y la SDM deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar que se elimine la causa de lo evidenciado.

2.2.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento en la migración de la información existente del sistema “SICON /SICON PLUS” al sistema inteligente de servicios “FENIX”, en contravía de lo establecido en el proceso de selección SDM-CMA-004-2021 y el contrato de consultoría 2021-1800

En el marco del proceso de selección SDM-CMA-004-2021, este Organismo de Control realizó el análisis a los Estudios Previos Definitivos (marzo/2021), en los cuales se evidenció que la migración completa de la información existente constituía un elemento esencial, obligatorio e inmodificable del objeto contractual que dio origen al contrato de consultoría 2021-1800.

En primer lugar, el objeto contractual definido en los Estudios Previos incluyó expresamente en el numeral 2.1. objeto del contrato, la obligación de *“realizar la migración de la información existente al nuevo software”*, como se describe a continuación: *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y **realizar la migración de la información existente al nuevo software**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De igual manera, en el numeral 2.2 ESPECIFICACIONES DEL OBJETO CONTRACTUAL, consagró también, dentro de los resultados que se esperaban con la implementación del Nuevo Sistema de Información Contravencional, entre otros aspectos, la migración de la información actualmente existente relacionada con las contravenciones al tránsito y transporte al nuevo software. Esta redacción no deja margen de interpretación y evidencia que la migración de la información era un componente estructural y esencial del alcance contractual, inseparable de la finalidad misma del contrato, indispensable para que el nuevo sistema inteligente de servicios “FENIX” pudiera operar con continuidad, integridad y coherencia en el marco de los

procesos contravencionales y de cobro coactivo de la Secretaría Distrital de Movilidad.
(subraya fuera de texto)

Asimismo, la modalidad de selección consagrada en el numeral 3 de los estudios previos, se fundamentó en que el contratista debía ejecutar una consultoría para el diseño e implementación de un sistema de información que incluyera de manera obligatoria la migración de la información al nuevo software, bajo una arquitectura de servicios definida por la Entidad, en concordancia con lo establecido en literal D. Justificación Técnica de la necesidad, numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, en lo que se refiere a la selección de consultores o estudios de proyecto.

Es así que, las obligaciones específicas del contratista contenidas en el numeral 4.6.4 de los estudios previos, en el sub numeral 6 reiteraron que este debía *“realizar la migración y depuración de la información actualmente existente que será entregada por parte de la Entidad”*. Esto implicaba que al contratista le fue exigido por parte del sujeto de control la migración integral y depurada del total de los datos suministrados por la Secretaría, sin prever excepciones ni exclusiones de conjuntos específicos de información; en correspondencia con lo anterior, las obligaciones específicas de la Entidad establecieron que la Secretaría debía *“estructurar la información y definir un formato* que debe ser usado en el proceso de migración”, tal y como se establece en el subnumeral 7 del numeral 4.6.2 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD, de los estudios previos.

Esto confirma que los Estudios Previos contemplaron dentro de la estructuración del proceso de selección SDM-CMA-004-2021, un proceso completo de preparación y traslado de la totalidad de los datos históricos al nuevo sistema, bajo parámetros de estandarización y consistencia, reafirmando que el traslado íntegro del histórico contravencional era una condición para el cumplimiento del objeto contractual y se encontraba dentro de los resultados esperados del proyecto.

Aunado a lo anterior, en el propio proceso de evaluación técnica, se exigió experiencia previa en proyectos que incluyeran migración de información dentro del alcance del sistema implementado, lo que evidencia que la administración reconocía esta actividad como un componente crítico y obligatorio del proyecto, de acuerdo a lo establecido en los numerales 6.2.3.5.2 Perfiles del Equipo por Demanda , 6.3.1 FACTORES DE EVALUACIÓN y 6.3.1.1 EXPERIENCIA ESPECIFICA ADICIONAL DEL PROPONENTE (MÁXIMO 500 PUNTOS), en este último se le asignaría un puntaje de hasta QUINIENTOS (500) PUNTOS por la experiencia adicional específica del proponente, teniendo en cuenta los proyectos cuyo objeto, actividades u obligación estuviesen relacionados entre ellos con el criterio número 5 correspondiente al *“Diseño y/o construcción y/o implementación de sistemas de información que dentro de su alcance incluyan Migración de información al sistema de información diseñado y/o construido y/o implementado”*. (Subrayado fuera de texto)

Ahora, en el anexo técnico No. 1 del proceso de selección referido *“Nuevo Sistema de Información Contravencional SDM – 20210303”*, documento que integra el proceso de planeación contractual del contrato 2021-1800, se evidencia que la migración completa de la información histórica constituía un componente técnico obligatorio, esencial e indispensable para la correcta implementación del sistema inteligente de servicios FÉNIX, como un requerimiento funcional del sistema.

Adicionalmente, el documento técnico señala que el sistema debía *“contener y permitir la administración de toda la información asociada a los procesos contravencionales, desde su inicio hasta su ejecución y archivo”*, ratificando que la totalidad de los datos históricos resultaba necesaria para garantizar la trazabilidad, integridad y continuidad de los procedimientos administrativos adelantados por el sujeto de control.

De manera complementaria, el Anexo Técnico incluye entre las actividades del proyecto la *“migración de información existente al nuevo sistema de información*

contravencional” y exige expresamente que el contratista debía adelantar la depuración de la información suministrada, asegurando integridad, consistencia y completitud de los datos migrados. Esta obligación técnica exigía el traslado integral del histórico sin segmentaciones ni exclusiones, pues la depuración era precisamente la actividad prevista para garantizar calidad de datos, no una justificación para disminuir el volumen migrado.

El documento también precisa que el sistema debía garantizar la disponibilidad de todos los documentos, actuaciones y registros asociados al proceso contravencional, evidenciando que el alcance técnico incluía no solo los comparendos, sino las actuaciones concatenadas durante todo su ciclo de vida. De igual forma, el Anexo Técnico advierte que *“la disponibilidad de la información histórica es indispensable para garantizar la operación integral del sistema”*.

En consecuencia, en el numeral 3.8.5 migración del anexo técnico, consagraba para el contratista DATA TOOLS S.A.S., el deber contractual de migrar los datos del sistema anterior SICON/SICON PLUS al nuevo sistema FÉNIX, y la obligación del sujeto de control de desarrollar una herramienta que permitiera validar y normalizar los datos que llegasen al nuevo modelo, debiendo tomar las acciones internas necesarias para preparar la información a migrar en el nuevo sistema. Es decir, el Anexo Técnico expresa de forma clara que *“el nuevo sistema de información debe permitir la migración de la información actualmente existente al nuevo software”* y que la migración forma parte de las actividades y requerimientos (incluye depuración, estandarización y disponibilidad de documentos/actuaciones del ciclo contravencional); desarrollando técnica y operativamente esta obligación ya prevista en los estudios previos.

En cuanto al pliego de condiciones definitivo, la migración de la información histórica es parte esencial del objeto, forma parte del resultado esperado y es un requisito técnico funcional mínimo para el desarrollo del proyecto, tal y como lo consagran los numerales 5.2.1 Objeto del contrato, donde se incorpora expresamente

la obligación de migrar la información existente como parte de este, lo que significa que la migración es un elemento esencial y no accesorio del contrato:“(...) *realizar la migración de la información existente al nuevo software*”.

En atención a los resultados esperados del contrato y los entregables principales del proyecto se incluyen explícitamente la migración del repositorio histórico: “*Migración de la información actualmente existente relacionada con las contravenciones al tránsito y transporte al nuevo software.*”

En el numeral 5.9.2 obligación específica No. 6, los pliegos reiteran que el contratista debía efectuar la migración y depuración de la información entregada por la SDM: “6. *Realizar la migración y depuración de la información actualmente existente que será entregada por parte de la Entidad.*”, lo cual reafirma que se trata de un deber contractual explícito y que los Componentes funcionales del sistema dependían estrictamente de la disponibilidad del histórico, en el marco del proceso de selección referido.

La obligación contractual de migrar la información histórica existente al nuevo software en el contrato de consultoría 2021-1800, se encuentra plenamente soportada en la normatividad aplicable a la contratación estatal, en la naturaleza del objeto contractual, y en las disposiciones expresas contenidas en los documentos que integran el proceso de selección SDM-CMA-004-2021 (Estudios Previos, Pliegos Definitivos, Anexo Técnico No. 1 y Contrato). Por tanto, fue prevista en la etapa precontractual, como parte indispensable para garantizar la continuidad del sistema contravencional; no es una inferencia técnica, sino un mandato contractual expreso, consignado también, en múltiples cláusulas del Contrato de Consultoría 2021-1800.

Esta obligación no solo fue prevista en los Estudios Previos, desarrollada técnicamente en el Anexo Técnico No. 1 y exigida en los Pliegos de Condiciones, sino

incorporada directamente en el contrato ya suscrito, convirtiéndose en una obligación esencial y de resultado, en la ejecución del mismo.

En concordancia con lo anterior, el contrato 2021-1800 incorpora expresamente en su Cláusula Primera – Objeto contractual: *“diseño, desarrollo y puesta en operación de un software (...) y realizar la migración de la información existente al nuevo software.”*. Este mandato vincula a la administración y al contratista a entregar un sistema operativo con la totalidad de la información histórica integrada, sin exclusiones, porcentajes o limitaciones no contempladas en el proceso de selección, ni en su ejecución contractual.

De igual manera, en el listado de resultados del proyecto, el contrato vuelve a incluir expresamente la migración del histórico como un producto obligatorio del servicio de consultoría, cuando en la cláusula Segunda establece dentro del **ALCANCE DEL OBJETO**: *“Migración de la información actualmente existente relacionada las contravenciones al tránsito y transporte al nuevo software.”* Lo cual concluye este organismo de control que no hay forma de considerar la migración como voluntaria, parcial o negociable, pues constituye un entregable específico cuya ausencia representaría presuntamente un incumplimiento contractual.

Sumado a lo anterior, en el marco de la Cláusula Cuarta – Obligaciones generales del contratista, numeral 4, remite de manera integral al cumplimiento del objeto y de los anexos técnicos, reforzando que la migración es una obligación contractual que debe ejecutarse conforme a los detalles técnicos previstos en el Anexo No. 1 y en los Pliegos. En cuanto a las Obligaciones específicas del contratista Clausula Quinta Numeral 6, contiene: *“Realizar la migración y depuración de la información actualmente existente que será entregada por parte de la Entidad.”*, lo que implica el traslado íntegro del repositorio histórico desde SICON/SICON PLUS al nuevo sistema de servicios inteligentes FÉNIX, con su depuración para garantizar la integridad del sistema misional.

Esto compagina con la Cláusula Octava – Obligaciones de la Entidad, para viabilizar la migración: *“Realizar las acciones tendientes a estructurar la información y definir un formato que debe ser usado en el proceso de migración.”*, que comprendía un proceso integral de traslado y estandarización de datos históricos, que involucraba obligaciones contractuales para ambas partes.

Así las cosas, este componente relacionado con la migración de información en el contrato 2021-1800, lejos de ser un elemento accesorio, se constituía en el núcleo funcional del objeto contractual, pues la transferencia íntegra de los datos históricos son una condición indispensable para garantizar la continuidad operativa y la integridad del sistema inteligente de servicios “FÉNIX”.

Por consiguiente, una vez verificada la estructuración precontractual y la revisión de la ejecución del contrato de consultoría No. 2021-1800, cuyo objeto contractual consistía en el *“diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad, y la migración de la información existente al nuevo software”*, se evidenció que la Secretaría Distrital de Movilidad adoptó la decisión de no **migrar el 95 % de la información histórica** contenida en el Sistema SICON, tal como consta en el acta de fecha 29 de marzo de 2023 *“Acta_Fenix_GP_DG_MA_Aprobación Estratégica”*, mediante el documento denominado:

“FENIX_GP_DG_MA_02_Estrategia_migracion_historicos_V2” suscrito por los representantes de la SDM y Datatools en el marco del contrato No. 2021-1800, proporcionada en el oficio DIAT 202542014971191 del 11 de noviembre de 2025, cuyo documento contiene la estrategia de migración para los datos del Sistema Contravencional (SICON) almacenado en base de datos transaccional Informix IBM al nuevo Sistema Inteligente de Información SIS-Fénix alojado en la nube de Microsoft Azure.

En dicho documento, se estableció que el 95 % del histórico (aproximadamente 19 millones de comparendos fallados) no sería migrado al sistema FÉNIX y que solo se

trasladaría el 5 % correspondiente a comparendos vigentes con saldos > \$1.000, acuerdos de pago vigentes y procesos activos; cuyos datos históricos quedarían en SICON, argumentando obsolescencia normativa, imposibilidad de homologación y falta de uso en procesos actuales, conforme se describe en el numeral 5.1.1 Grupo de Información Histórica, así:

“5.1.1 Grupo de información histórica

*Con corte al 28 de febrero de 2023, este grupo corresponde a 19 millones de comparendos aproximadamente, considera comparendos fallados, con cursos aplicados (histórico de cursos aplicados desde el año 2023 hacia atrás) y con pagos aplicados cuyo saldo en cartera es menor o igual a \$1.000 pesos (resolución 551 de 2004), también considera comparendos con procesos derogados, exonerados o prescritos y el históricos de vehículos en patios. Este grupo de información **no va a ser migrado**, por las siguientes razones principales:*

- Corresponde a información histórica que no va a ser consultada en el sistema Fénix para algún tipo de procesos misional.*
- Es información que guarda relación con normatividad que actualmente no está vigente y que el sistema Fénix no va a soportar.*
- Contiene información que no es posible homologar con las tablas de referencia actuales de RUNT, con los códigos de infracción actuales y con el proceso y los tiempos y reglas de impugnación actuales.*
- Es información que no se utiliza en los informes financieros ni fiscales.*

Por lo anterior, la recomendación es mantener esta información histórica en el sistema SICON ya que el sistema respeta en su concepción la lógica de negocio histórica.” (Negrilla fuera de texto)

Este Organismo de Control evidenció que la estrategia de migración presentada y ejecutada por el contratista del Contrato de Consultoría 2021-1800 contempló únicamente la migración del 5 % de los datos del Sistema SICON, dejando por fuera el 95 % de la información histórica, bajo la justificación de que esta no se podía migrar al nuevo sistema FÉNIX. Sin embargo, de la revisión de los documentos contractuales se verifica que la obligación era migrar la totalidad (“la información existente”), sin que, en ninguna parte del contrato, de los estudios previos, del pliego de condiciones o del Anexo Técnico No. 1 se autorizara limitar la migración o excluir información histórica.

Por consiguiente, la decisión posterior de excluir el 95 % del repositorio histórico, sin acto administrativo modificatorio, alteró el objeto contractual, vulnerando presuntamente la planeación contractual comprometiendo la integridad del sistema misional y generando la no existencia de una trazabilidad jurídica y administrativa del sistema contravencional. Estas justificaciones no estaban previstas en el proceso de selección, no hacen parte del contrato y no fueron formalizadas mediante un otrosí, pese a constituir una modificación sustancial del objeto contractual, que alteró de manera grave el alcance inicialmente pactado.

Se constató que la Secretaría Distrital de Movilidad modificó el alcance del contrato, al excluir el 95 % del histórico sin la expedición del acto jurídico correspondiente, sin estudio técnico, jurídico o financiero previo, y sin soporte normativo válido; incumpliendo las obligaciones esenciales derivadas de la planeación contractual, al omitir la preparación, depuración y estructuración de la totalidad de la información histórica que debía migrarse al sistema FÉNIX.

De la misma forma, se desconoció el objeto contractual, pues la migración completa era un entregable obligatorio, inmodificable y estructural para la operación del sistema contravencional; tampoco dentro del clausulado contractual (Consultoría 2021-1800), ni en la estructuración del proceso de selección SDM-CMA-004-2021, se contemplaban exclusiones en la migración, cambiando sustancialmente su alcance.

Estas variaciones no se limitaron a ajustes administrativos o técnicos, sino que configuran cambios sustanciales en las condiciones inicialmente pactadas, con un impacto directo sobre su esencia contractual. Este perjuicio se configura por la prestación no recibida, según lo informado por la SDM en el acta de visita administrativa de fecha 12 de noviembre de 2025.

Precisamente la omisión de este deber contractual esencial constituye un posible incumplimiento del contrato y una presunta falta disciplinaria por parte de los funcionarios encargados de la supervisión, al permitir o validar una entrega contraria al alcance contractual, afectando la continuidad, trazabilidad, integridad y disponibilidad de la información misional de la Secretaría Distrital de Movilidad.

En consecuencia, la migración total del histórico no solo posibilitaba la puesta en producción del software, sino que aseguraba la trazabilidad jurídica de los expedientes, la coherencia de los procesos contravencionales y la disponibilidad de la información necesaria para las fases de cobro, decisión, notificación y control, sin la cual el sistema simplemente no podía operar conforme a los fines establecidos en la planeación contractual, al no contar con la totalidad de los antecedentes ni con el hilo procesal indispensable para validar actuaciones pasadas o sustentar decisiones presentes; la omisión de este deber esencial genera un efecto crítico: la coexistencia de sistemas de consulta paralelos, en la cual la operación actual se realiza desde FÉNIX, pero el repositorio histórico que alimenta la verificación, consulta, sustento jurídico y trazabilidad permanece alojado en SICON / SICON PLUS, obligando al sujeto de control a alternar entre plataformas para reconstruir información que debió estar unificada.

Este escenario contradice los principios de integralidad, continuidad y eficiencia que justificaron la contratación del nuevo sistema, y evidencia que, sin la migración integral de la información al sistema FÉNIX no es autosuficiente, sino dependiente de

un sistema legado (SICON/SICON PLUS) cuya existencia debió superarse mediante esta nueva implementación contractual.

El presente Hallazgo es entonces, por la falta de migración completa, lo cual vulnera los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993; así como los principios de transparencia y eficiencia previstos en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; guías fundamentales de la función pública y principios orientadores de la actividad contractual, consagrados en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 14, 23, 24 numeral 8, 25, 26 numeral 4, así como posiblemente se vulnere el deber funcional consagrado en el artículo 38 numerales 1, 3 y 5 y artículo 39 numeral 1° de la Ley 1952 de 2019, que refuerzan la responsabilidad disciplinaria por actuaciones que comprometen los principios de planeación, transparencia y responsabilidad propios de la contratación estatal.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones, mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-29058 de la misma fecha, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

La Secretaría sostiene que no existió incumplimiento contractual, ni omisión por parte de los funcionarios supervisores, dado que la migración de información realizada en el marco del Contrato de Consultoría 2021-1800 se ajustó al alcance, naturaleza y obligaciones técnicas pactadas, las cuales fueron evaluadas por la interventoría y validadas por la entidad.

Precisa también, que dicho contrato corresponde a un contrato de consultoría, conforme al artículo 32 numeral 3º de la Ley 80 de 1993, cuyo objeto consiste en la provisión de conocimiento técnico especializado para el diseño, planeación y definición de estrategias, y no en la ejecución material ni en la garantía de un resultado como la migración total del 100 % de los datos históricos, por cuanto dichas actividades exceden el ámbito propio de este tipo contractual y que la migración se realizó de acuerdo con el plan establecido que como se verá posteriormente ya fue avalada según el sujeto de control por este mismo organismo de control.

Para la Contraloría de Bogotá, no es de recibo este argumento según el cual el contrato 2021-1800, por ostentar la denominación de “consultoría”, no implicaba una obligación asociada a la migración total de la información, pues tal interpretación desconoce el contenido material del objeto contractual, que incorporó de manera expresa la actividad de *“realizar la migración de la información existente al nuevo software”* lo cual se traduce en una obligación concreta y verificable unida a un resultado técnico mínimo esperado y a unas obligaciones específicas derivadas del proceso de selección SDM-CMA-004-2021.

En este sentido, es importante precisar que, la tipología del proceso de selección, y la naturaleza de ser un contrato de consultoría no exonera al contratista, ni a la Entidad de cumplir con las actividades que quedaron expresamente previstas en el objeto y los documentos del proceso de selección referido, más aún cuando la migración de información constituye un componente esencial e indispensable para la operatividad del sistema inteligente de servicios FÉNIX. De no efectuarse dicha migración de manera integral y funcional, el sistema carece de continuidad histórica, trazabilidad y confiabilidad, comprometiendo directamente los principios de eficiencia, economía y planeación que rigen la contratación estatal.

Adicionalmente, resulta contradictorio afirmar que la migración *“fue avalada por la Contraloría”* función que por demás no es de competencia de este ente de control y

más aún sin que exista evidencia de un pronunciamiento específico que certifique la migración plena de la información contenida en los sistemas SICON / SICON PLUS al sistema FENIX; máxime cuando dentro del ejercicio auditor se ha constatado que únicamente se migró un porcentaje mínimo de la información existente del repositorio histórico (5%), lo cual evidencia un incumplimiento contractual por parte de la entidad contratante, en su deber de supervisión contractual.

De otro lado, la entidad expresa en su argumentación, que la migración de la información se realizó conforme a una estrategia técnica definida por el contratista DATA TOOLS S.A.S., la cual fue revisada y avalada por la interventoría, en la que, con base en criterios de pertinencia y eficiencia, se determinó qué datos deben migrar al sistema FÉNIX. Afirma también, que la adopción de dicha estrategia por parte de la Entidad no constituye incumplimiento, sino una actuación regular en el marco de un contrato de consultoría especializado 2021-1800.

Este organismo de control, considera que el aval de la interventoría no sustituye, ni limita el deber de verificación integral que recae en la entidad contratante como garante de la correcta ejecución contractual, ni convierte en legítimo un resultado que evidencia una migración parcial frente al total de información existente del sistema SICON / SICON PLUS al sistema FENIX, comprometiendo presuntamente su funcionalidad integral y generando riesgos en términos de pérdida de memoria institucional, afectación del control, posibles inconsistencias en la información que ameritaba una efectiva vigilancia al sistema.

En consecuencia, los criterios del sistema invocados por el sujeto de control tales como la pertinencia, utilidad y eficiencia no pueden utilizarse como fundamento para excluir, sin una justificación técnica adecuada y previamente aprobada en los documentos contractuales, conjuntos de datos que resultan esenciales para la trazabilidad histórica, la integridad de la información y la continuidad de los procesos administrativos asociados a su misionalidad.

Así las cosas, no puede considerarse que la adopción de una estrategia unilateral del contratista relacionada con la selección de datos, aun avalada por la interventoría, exonere a la Entidad del deber de garantizar el cumplimiento efectivo del objeto y de las obligaciones contenidas en el contrato, ni desvirtúa la condición de incumplimiento evidenciada por este organismo de control frente a la obligación de migrar la información existente en los sistemas SICON/SICON PLUS, al nuevo sistema FÉNIX, ni releva a la administración de su deber de garantizar la integridad, trazabilidad y completitud de la información institucional.

La entidad continúa su explicación a la Carta de Observaciones, manifestando que no migró los datos históricos operativos (anteriores a 2023) ni la cartera no cobrable porque de hacerlo habría generado una sobrecarga en el sistema FÉNIX, afectando su rendimiento, estabilidad y costos, sin aportar valor funcional a los procesos vigentes. Afirma que esta decisión no genera perjuicio, ya que la información histórica no fue eliminada y permanece disponible en SICON/SICON PLUS, manteniendo así la continuidad del acceso, la trazabilidad y la integridad de los datos, bajo un esquema de doble disponibilidad que, según la SDM, responde a buenas prácticas y, a una transición tecnológica controlada.

Este organismo de control evidenció que estos cambios técnicos no fueron previamente incorporados, ni formalizados en el alcance del objeto, ni documentados mediante un modificadorio o ajustes debidamente sustentados en la ejecución del contrato; y la decisión de mantener dos sistemas operando de manera paralela (FÉNIX y SICON/SICON PLUS) no constituye, por sí sola, un estándar técnico válido si no se encuentra debidamente soportada en los estudios de características tecnológicas necesarios que así lo determinen.

La entidad sostiene que no existe fundamento para hablar de presunta incidencia disciplinaria, ya que ni en el contrato ni en los estudios previos se estableció la obligación de migrar el 100% de la información histórica. Señala que la obligación

pactada se limitaba a *“realizar la migración y depuración de la información actualmente existente que sería entregada por la entidad”*, sin que se hubiera fijado un porcentaje, totalidad o volumen específico de datos a migrar.

Este organismo de control, aclara a la SDM que el hecho de que no se haya fijado de manera expresa un “porcentaje” de migración en la cláusula contractual no implica, en modo alguno, que la Entidad quedara habilitada para efectuar una migración mínima y discrecional frente al universo de información existente en los sistemas SICON/SICON PLUS al sistema FENIX. Por el contrario, al establecerse la obligación de *“realizar la migración y depuración de la información actualmente existente”*, el deber contractual se extiende a la totalidad de la información entregada por la entidad, salvo que existiera una exclusión expresa, técnica y formalmente justificada, aspecto que no se evidencia en el expediente contractual.

Así mismo, la eventual “depuración” de la información no puede confundirse con su omisión o no migración, toda vez que depurar implica clasificar, validar o corregir datos, pero no prescindir de ellos sin acto técnico, administrativo y documental que lo respalde. Por tanto, la ausencia de una migración integral, sí configura una presunta omisión en la supervisión del cumplimiento del objeto contractual, por parte de la entidad contratante.

La entidad sostiene que la depuración de la información, tal como fue exigida en el contrato y los estudios previos, sí se realizó mediante una estrategia técnica documentada denominada *“Estrategia Migración Datos Históricos Código FÉNIX_GP_DG_MA_02 Versión 2.0”*. Afirma que la depuración implica, por su naturaleza, la posibilidad de establecer exclusiones y que, en ningún momento, el anexo técnico exige la migración del 100% de los datos, sino la normalización y validación de la información que debía pasar al nuevo sistema.

Esta contraloría en el marco de este documento técnico que contiene como parámetro la depuración de la información elaborado por el contratista no constituye, por sí solo, prueba suficiente, de que la actividad se haya ejecutado conforme a las condiciones y alcance contractualmente establecidos, pues a través de este, se habilitó la exclusión de información relevante, máxime cuando dicha exclusión no se encuentra expresamente delimitada, ni aprobada mediante un acto formal que modifique o precise el alcance inicial del contrato.

En consecuencia, la invocación de una estrategia de depuración, no desvirtúa la observación formulada y por el contrario ratifica el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto persiste la diferencia sustancial entre depurar la información y omitir su migración, situación que evidencia un incumplimiento en la ejecución de una obligación esencial del contrato y compromete la responsabilidad en el ejercicio de la supervisión por parte del sujeto de control.

Aunado lo anterior, la SDM afirma, que el anexo técnico le otorga autonomía para definir qué información debía migrar; la cual debía fundamentarse en criterios técnicos con el aval de la interventoría respecto de la estrategia aplicada; que la información no migrada no afecta la operación misional y que permanece disponible en SICON. Bajo estos supuestos, concluye la administración que los supervisores cumplieron sus funciones, no hubo incumplimiento contractual, ni puede hablarse de una migración parcial o voluntaria, ni de presunta incidencia disciplinaria.

Al respecto, esta Contraloría precisa que, en cuanto al principio de autonomía de la voluntad en la administración y parametrización de sus sistemas, no puede interpretarse como una autorización implícita para apartarse del objeto contractual, ni para modificar de hecho el alcance de la obligación de migrar la información, sin un soporte formal que respalde dicha decisión. La autonomía administrativa no exime del cumplimiento de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia, ni sustituye la necesidad de que toda exclusión de datos sea expresa, motivada y

debidamente documentada, a través de un acto administrativo que así lo determine. Como también, el aval de la interventoría no suple la obligación legal de la supervisión de velar por el cumplimiento integral del contrato, ni desvirtúa, por sí solo, la inejecución de una parte sustancial del objeto contratado. El criterio técnico del consultor no puede prevalecer sobre las obligaciones contractuales, ni habilitar una migración limitada cuando no existe un acto contractual que redefina su alcance.

Por consiguiente, para esta Contraloría, el argumento de que la información no migrada “*no afecta la operación misional*” resulta insuficiente, puesto que la información histórica constituye un insumo esencial para la trazabilidad, la memoria institucional y el control posterior de las actuaciones administrativas.

Además, la existencia paralela del sistema SICON no garantiza la integridad, ni la unificación de la información en el nuevo sistema FÉNIX, sino que, por el contrario, fragmenta la gestión de datos y perpetúa la dependencia tecnológica de una plataforma que debía ser sustituida o integrada a la nueva tecnología, tras convertirse en un sistema inteligente de información y servicios.

Adicionalmente, el sujeto de control manifiesta que, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 170100-0054-24, ya fue analizado el componente de migración de la información y que, a partir de una visita in situ, la Contraloría concluyó que el contrato se ejecutó a cabalidad y que la estrategia de migración era acorde con su objeto. Con base en ello, la SDM sostiene que el asunto ya fue evaluado, cerrado y avalado por el organismo de control, por lo que solicita eliminar la Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

En este sentido, debe recordarse a esta Secretaría, que los alcances, criterios de análisis y finalidades de un proceso de responsabilidad fiscal son distintos a los de la presente auditoría (AEF). En tal sentido, una conclusión en el marco de un proceso fiscal no elimina, ni condiciona, ni invalida la competencia de este Organismo de Control

para formular nuevas observaciones, especialmente cuando éstas se sustentan en actuaciones adicionales, nuevos elementos probatorios o un análisis más detallado del cumplimiento de obligaciones contractuales específicas.

De otro lado, la afirmación de que la estrategia de migración fue “avalada” por el ente de control carece de fuerza eximente ya que no corresponde a las funciones asignadas legalmente a este Organismo de Control. En consecuencia, la simple referencia a un proceso anterior no desvirtúa la condición observada, ni releva de responsabilidad a los funcionarios encargados de la supervisión, máxime cuando persiste la evidencia de una migración incompleta, selectiva y fragmentada, que obligó a mantener en operación paralela el sistema SICON/SICON PLUS y el FENIX, situación que refuerza y sustenta el presente hallazgo.

En conclusión, los documentos precontractuales y el contrato muestran que la migración integral del histórico se incluyó como parte del objeto (cláusula de objeto, alcance, resultados y obligaciones específicas), se exigió experiencia específica en proyectos con migración de información y se definió como componente técnico obligatorio; ello configura una obligación de resultado sobre la migración, no solo de asesoría en abstracto.

La figura de “depuración” en los documentos no autoriza reducir la migración al 5% de los datos; se define como actividad para asegurar integridad y calidad de los datos migrados, no como base para excluir bloques completos de información sin soporte jurídico, ni acto modificadorio del objeto.

La decisión plasmada en la estrategia FENIXGPDGMA02 de no migrar el 95% del histórico (por razones de obsolescencia normativa, falta de homologación, etc.) alteró materialmente el alcance contractual, sin otrosí ni acto motivado que justificara la reducción del objeto, lo que soporta la tesis de modificación sustancial del contrato al margen de las formas legales.

Finalmente, la coexistencia de dos sistemas (FÉNIX operativo para lo nuevo y SICON como repositorio histórico) confirmada por la propia SDM, evidencia que FÉNIX no quedó autosuficiente y que la finalidad de unificar la trazabilidad en la nueva plataforma no se cumplió, lo que soporta el planteamiento de la Contraloría sobre afectación de integridad y continuidad del sistema misional.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la Entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia y la Entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar que se elimine la causa de lo evidenciado.

2.2.2 Componente Técnico del Sistema de Semaforización de Bogotá.

2.2.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de dos mil cuarenta y tres millones cincuenta y tres mil ochocientos ochenta pesos m/cte \$2.043.053.880 y presunta incidencia disciplinaria, por adquisición injustificada de baterías para el sistema ininterrumpido de energía (UPS) de las intersecciones semaforizadas de la ciudad, mediante Contrato de Compraventa No. 2024-3659, suscrito entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa Powersun SAS

Dentro de los documentos que reposan en la plataforma SECOP y la información suministrada por el Sujeto de Control mediante radicados SGM-202530014254661 y SGM-202530014974541 de fechas 29 de octubre y 11 de noviembre de 2025, no se evidenció justificación válida para la adquisición de las baterías, realizada bajo el Contrato de Compraventa No. 2024-3659.

Lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con el estudio previo definitivo del proceso contractual SDM-PSA-SIE-132-2024, el alcance del contrato consiste en la adquisición de 2030 unidades conforme con las cantidades requeridas para el reemplazo de las baterías que van cumpliendo su vida útil, la necesidad de mantener un stock de respaldo que asegure el suministro para el mantenimiento y correcto funcionamiento del sistema semafórico y hacer frente a las afectaciones causadas por el deterioro o hurto de los componentes. Sin embargo, en los documentos aportados por la entidad y que sustentan la etapa precontractual del proceso, no se presentan cifras y datos precisos relacionados con la vida útil de las baterías, hurtos o deterioro que se tuvieron a la fecha de realización de los estudios previos.

Además, en revisión del inventario allegado por la SDM mediante comunicación SGM-202530014974541 del 11 de noviembre de 2025, se observa un total de 3058 baterías a 31 de diciembre de 2024, que corresponden a elementos con fecha de ingreso al almacén en los años 2020, 2022 y 2023 y a la fecha se encuentran en servicio. Tomando como referencia la vida útil de las baterías adquiridas mediante el contrato en estudio, esto es diez años, se evidencia que las baterías existentes y en servicio aún cuentan con vida útil.

Pese a que la SDM no cuenta con información consolidada de la vida útil de la totalidad de las baterías en inventario, sí realizó entrega de archivo con corte a 30 de septiembre de 2025, contentivo de la vida útil de 222 bancos de baterías equivalentes a 888 baterías, toda vez que cada banco consta de 4 unidades de batería, las cuales cuentan con vida útil restante que oscila entre 1.67 y 6.79 años y no han sido objeto del cálculo de deterioro del valor, teniendo en cuenta que el valor en libros reportado corresponde al valor histórico menos la depreciación acumulada.

Por todo lo anterior, resulta injustificada la afirmación de soportar la compra de baterías por cumplimiento de la vida útil o por deterioro, situación que conlleva a determinar que la adquisición realizada fue innecesaria, injustificada e inoportuna.

De otra parte, la SDM informó que “... **las baterías fueron adquiridas bajo el contrato 2024-3659 no han sido instaladas debido al incremento de hurto de estos elementos, el cual a corte del mes de octubre de 2025 asciende a un total de 348 baterías.**”. Negrilla fuera de texto.

Estos hechos denotan inconsistencias en la información remitida, toda vez que, al cotejar el inventario de baterías presentado por la SDM con corte a 31 de diciembre de 2024, se evidencia que, a 31 de octubre de 2025, los mismos elementos se encuentran en servicio; es decir, no hay elementos dados de baja, ni reportados en el inventario como hurtados.

De otra parte, el contratista presentó una oferta por valor de \$1.598.907.800, con una diferencia de \$444.507.760 respecto del presupuesto oficial (\$2.043.415.560).

Con respecto a esta diferencia, los estudios previos señalan “... *con el fin de poder optimizar los servicios requeridos, se buscará que el contrato que se suscriba sea por el ciento por ciento (100%) del Presupuesto oficial y su ejecución será a monto agotable; reconociendo y pagando los precios unitarios presentados por el proponente adjudicatario en su correspondiente Propuesta Económica, hasta agotar el presupuesto*”; y el contrato indica: “*La diferencia entre el valor de la oferta final y el presupuesto oficial será destinada para adquirir mayores cantidades de bienes relacionados con el objeto del contrato*”.

El alcance del contrato consistió en la adquisición de: 500 Baterías de 55Ah y 1530 Baterías de mínimo 75Ah de acuerdo con las especificaciones técnicas; por tanto, inicialmente se pretendía la adquisición de 2030 baterías. Producto de la diferencia enunciada entre el presupuesto oficial y la oferta económica se recibieron en total 2.634 baterías.

Al indagar por el soporte mediante el cual se establecieron las cantidades adicionales de bienes relacionados con el objeto del contrato, de acuerdo con el valor de la diferencia obtenida entre la oferta final y el presupuesto oficial, la SDM adjuntó correo electrónico de fecha 18 de febrero de 2025, remitido por el supervisor del contrato, en la cual se indica se acepta la propuesta del proveedor para el suministro de las baterías adicionales. Así las cosas, no se evidenció un estudio de la necesidad por parte de la SDM respecto de las unidades adicionales y tipos de baterías a ser adquiridas, producto de la diferencia entre el valor de la oferta y el valor del presupuesto, encontrando que la adquisición de las 604 baterías adicionales fue producto de una propuesta del contratista que fue aceptada por la SDM; es decir, sumado a la injustificada adquisición de las 2030 baterías iniciales la SDM adquirió 604 adicionales sin el debido sustento.

Lo mencionado, permite establecer el incumplimiento del parágrafo 1 de la cláusula sexta del contrato, que a la letra reza: “... **Con la suscripción del acta de inicio se establecerán las cantidades adicionales de bienes relacionados con el objeto del contrato, de acuerdo con el valor de la diferencia obtenida entre la oferta final y el presupuesto oficial**”, teniendo en cuenta que, en el acta de inicio allegada por la SDM no reposa esta información.

En conclusión, a 31 de diciembre de 2024, la entidad contaba con un inventario de baterías de 3058 unidades, a las que se suman 2634 baterías (equivalentes al 86.13%), compradas con el contrato en análisis, situación que no se encuentra sustentada en los estudios previos ni frente al stock de almacén; además, se comprobó que los elementos adquiridos mediante el Contrato 2024-3659 a la fecha, no han sido utilizados por la SDM.

Aunado a lo anterior, el Contrato establece: “... **CLAUSULA NOVENA: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA. ... 3. Garantizar cualquier falla que se presente sobre los elementos entregados durante el tiempo de dos (2) años**

después del ingreso efectivo de los elementos al inventario de la Entidad. Durante este tiempo, deberá ser atendida por parte del contratista, sin costo alguno para la Secretaría Distrital de Movilidad. ...”. Igualmente, dispone: “**CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA:** ... Amparo CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES ... **Vigente por el término de dos (2) años, contados a partir de la fecha de recibo a satisfacción de los bienes,** que cubra a la entidad de los perjuicios imputables al contratista, que surjan con posterioridad al recibo de los bienes y que se deriven de: i) la mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión del contrato.”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Al respecto, de conformidad con el Acta de Recibo a Satisfacción de fecha 22 de abril de 2025, se recibe el total de los elementos del contrato de compraventa correspondiente a las 2634 baterías y se dio ingreso al almacén, mediante comprobante No. 59 de fecha 16 de mayo de 2025, de manera que a la fecha han transcurrido más de seis meses, sin que las baterías hayan sido utilizadas y el riesgo de perder el término de vigencia de la garantía que ampara la calidad y correcto funcionamiento de los bienes.

En igual sentido, tomando en cuenta el término de vida útil de los elementos se encuentra estimado en diez años como consta en la ficha técnica, la vida útil restante también ha disminuido sin que estos elementos hubiesen sido utilizados por el Sujeto de Control, argumento adicional que soportar la compra injustificada e inoportuna de compra de las baterías.

El estudio previo definitivo señala: “1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD ... En desarrollo del contrato 2017-1913, se implementaron a través del convenio interadministrativo 2010-1029 ... los primeros 450 sistemas ininterrumpidos de respaldo con UPS y su respectivo banco de baterías en el año 2019, estos bancos están llegando al límite de su vida útil y según verificaciones técnicas realizadas en los ciclos de mantenimiento, sólo un 20% se encuentra en una condición aceptable de

funcionamiento en su autonomía original, por lo tanto se requiere la adquisición de bancos de baterías para la continuidad del servicio de estas UPS.

*Dado lo anterior, para la expansión del sistema de semaforización, así como para labores de mantenimiento correctivo y preventivo, la entidad requiere la adquisición de baterías para UPS, toda vez que estos elementos pueden resultar afectados por diferentes factores, entre ellos, **finalización de la vida útil, afectaciones por hurtos o daños** en razón a condiciones medioambientales en los Gabinetes Integrales de Comunicación – GIC, requiriendo en algunas ocasiones el cambio del elemento.*

...2. OBJETO A CONTRATAR CON SUS ESPECIFICACIONES ... 2.2.

ALCANCE DEL CONTRATO ... Las cantidades determinadas como base para el presente proceso se calcularon con base en los precios unitarios descritos en el numeral 8.2. DETERMINACIÓN DEL COSTO DE REFERENCIA POR CADA ITEM, y se encuentran conforme las cantidades requeridas para el reemplazo de baterías que van cumpliendo su vida útil, de la misma manera tener un stock disponible para mantenimiento y cambio de elementos que han sido objeto de siniestros.

Nota: Para estos elementos se ha establecido un anexo denominado Ficha Técnica en la cual se establecen las especificaciones técnicas y se indica el alcance en cuanto a las cantidades estimadas y descripción de las funciones de cada elemento.”.
Negrilla y subrayado fuera de texto.

La ficha técnica establece: “... 3. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ELEMENTOS REQUERIDOS Son los componentes requeridos para servir de respaldo de la UPS, del sistema de respaldo, y que se encuentran contenidos dentro del Armario Unificado de Comunicaciones y Energía (AUCE) de la intersección semaforizada. 3.1. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS A continuación, se describen las especificaciones técnicas del banco de baterías para el respaldo de energía al punto de acometida eléctrica y de comunicaciones de los AUCE (Armarios Unificados de Comunicaciones y

*Energía) del sistema de semaforización de la ciudad de Bogotá. ... **Vida útil: 10 años.***

Negrilla y subrayado fuera de texto.

Los hechos descritos se presentan por fallas en la planeación de la contratación ante la falta de análisis y consolidación de la información relacionada con la vida útil de los elementos existentes que se apoya en cifras inciertas relacionadas con los hurtos o daños de las baterías, ausentes en los estudios previos del proceso contractual.

De conformidad con los artículos 3, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, las entidades estatales deben adelantar sus procesos de contratación atendiendo, entre otros, los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y selección objetiva, lo que implica que antes de comprometer recursos públicos deben: (i) identificar y describir de manera clara y precisa la necesidad a satisfacer; (ii) demostrar que la adquisición es estrictamente necesaria para el cumplimiento de sus funciones; (iii) soportar la decisión de compra en estudios y documentos previos suficientes, en los que consten los análisis técnicos, jurídicos y económicos que avalan la contratación; y (iv) asegurar que el objeto, la cantidad y las especificaciones de los bienes a adquirir guardan correspondencia con la necesidad identificada.

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, antes de iniciar el proceso de selección la entidad debe elaborar estudios y documentos previos que incluyan la descripción y justificación de la necesidad, las especificaciones técnicas del bien o servicio, la estimación y soporte del valor del contrato y la justificación de la modalidad de selección, asegurando que la contratación responda a una necesidad real y a criterios de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En el ámbito interno, el Manual de Contratación y el Manual de Planeación de la Contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad (en concordancia con el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad) exigen que toda adquisición de bienes, incluidos los

asociados al sistema ininterrumpido de energía (UPS) para intersecciones semaforizadas, se sustente en diagnósticos o conceptos técnicos que acrediten el estado de los equipos existentes, su vida útil, obsolescencia o deterioro; análisis de demanda y de cobertura que soporten la cantidad a adquirir; y una justificación técnica y económica que demuestre la pertinencia, oportunidad y proporcionalidad de la inversión frente a las necesidades del servicio.

Tratándose de una observación con presunta incidencia fiscal, el criterio también se soporta en el régimen constitucional y legal del control fiscal. Los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, así como la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, artículos 5 y 6, y el Decreto Ley 403 de 2020, artículos 3 y 4, disponen que los servidores públicos y los particulares que administran recursos públicos son responsables por los daños que, con dolo o culpa, causen al patrimonio del Estado, y que toda gestión fiscal debe desarrollarse conforme a los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, debiendo evitarse la generación de detrimentos patrimoniales derivados de gastos injustificados, ineficientes o carentes de soporte técnico y jurídico suficiente.

En lo que respecta a la presunta incidencia disciplinaria, el criterio se fundamenta en el Código General Disciplinario —Ley 1952 de 2019 y sus modificaciones—, en particular en el artículo 54, que tipifica las faltas relacionadas con la contratación pública, entre ellas: (i) intervenir en la tramitación, celebración o ejecución de contratos omitiendo los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos; (ii) participar en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa; y (iii) en calidad de supervisor o interventor, no exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos o certificar como recibidas a satisfacción obras o bienes que no han sido ejecutados o entregados a cabalidad, u omitir informar a la entidad contratante hechos que puedan constituir actos de corrupción o poner en riesgo el cumplimiento del contrato.

Adicionalmente, de conformidad con la Resolución Reglamentaria 15 de 2013 de la Contraloría de Bogotá D.C., los riesgos fiscales, disciplinarios y penales se entienden asociados a situaciones en las que la gestión pública resulta ineficaz, inequitativa, antieconómica o ambientalmente insostenible y se aparta de la normatividad legal y reglamentaria, comprometiendo la adecuada protección del patrimonio público. Bajo este marco, los hallazgos con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria deben analizarse a la luz de dicha tipología de riesgos y de la obligación de prevenir decisiones de gasto injustificadas o carentes de soporte.

En consecuencia, el criterio aplicable exige que la adquisición de baterías para los sistemas UPS se encuentre debidamente soportada en estudios previos y en una justificación técnica, económica y jurídica suficiente que evidencie la necesidad real de la compra, la razonabilidad del gasto y la ausencia de detrimento al patrimonio público. La inobservancia de estos parámetros no solo contraviene los principios de planeación, eficiencia, economía y responsabilidad en la contratación estatal, sino que además puede configurar una gestión fiscal antieconómica generadora de daño patrimonial y, a su vez, una falta disciplinaria en los términos del artículo 54 del Código General Disciplinario y de la tipología de riesgos prevista en la Resolución Reglamentaria 15 de 2013.

Por consiguiente, la SDM realizó desembolsos por \$2.043.053.880, lo que representa un presunto menoscabo al patrimonio del Distrito, derivado de una adquisición injustificada de baterías para el sistema semafórico. Esta actuación se aparta de los principios de planeación, economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal, comprometiendo el adecuado uso de los recursos públicos.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este

organismo de control con el No. 1-2025-29058 del 04 de diciembre de 2025, es de precisar que: en cuanto a los documentos aportados por la entidad y que sustentan la etapa precontractual del proceso, la SDM precisó que las revisiones técnicas de los sistemas de respaldo UPS y de las baterías, que fueron instalados entre 2019 y 2020, *“... 20% de los bancos de baterías conservaba una condición aceptable de funcionamiento, lo que obligó a la SDM a iniciar un proceso de reposición para garantizar la autonomía mínima requerida en caso de fallas de energía.*

Para determinar el estado real de las baterías, la Subdirección de Semaforización desarrolló un conjunto de pruebas técnicas como son; descarga controlada, impedancia interna y análisis del tiempo real de respaldo mediante supervisión remota, que permitieron clasificar autonomías entre 0 y 4 horas. Estos resultados demostraron que la degradación obedecía a factores propios del entorno operativo: altas temperaturas, ciclos frecuentes de descarga/recarga, cargas elevadas y variabilidad en la calidad del suministro eléctrico. Estos elementos aceleran la pérdida de capacidad y afectan directamente la disponibilidad del sistema semafórico ante interrupciones eléctricas.”.

La SDM no demuestra que los gabinetes donde se alojan las baterías cumplan con las normas técnicas emitidas por el fabricante para uso y funcionamiento de estos elementos (temperatura, humedad, descargas eléctricas, etc.)

A su vez, la SDM manifestó: *“A esto se suman las afectaciones por **hurto y vandalismo**, que representan un impacto significativo sobre la infraestructura de respaldo energético. Entre enero y septiembre de 2024 se registró el hurto de **172 baterías en 43 intersecciones semaforizadas**. Como medida preventiva, en los casos donde solo fueron sustraídas las baterías, la SDM procedió a retirar las UPS para evitar nuevos robos quedando bajo custodia en el almacén de la Entidad un total de **54 equipos sin banco de baterías**. Es necesario aclarar que, para estos equipos, será*

necesario instalar la totalidad de sus baterías con el fin de restablecer su capacidad operativa y asegurar la continuidad del servicio.”.

Adicionalmente, la SDM enuncia un documento denominado Anexo Técnico 1B, en el cual aduce se debe mantener un stock mínimo de repuestos a fin de atender oportunamente los mantenimientos correctivos o reposiciones parciales. No obstante, este documento no se aportó en la respuesta, ni fue identificado dentro de los documentos que reposan en el sistema SECOP.

Igualmente, el Sujeto de Control presenta una relación de las baterías requeridas, discriminada así: Baterías instaladas 2019 y 2020 – 1440 baterías; hurtos – 172 baterías; UPS disponibles en almacén - 216 baterías y stock de repuestos 10% aproximadamente – 203 baterías; para un total de 2.031 baterías.

Sin embargo, en cuanto a las cifras presentadas por la SDM, se observa que estas no fueron incluidas en los estudios previos del proceso contractual y, además, no se allegaron soportes documentales que permitan comprobar los datos señalados en la respuesta a la carta de observaciones, referentes a las pruebas de carácter técnico que permitieran establecer la disminución de la vida útil de las baterías, el sustento de la cifra reportada por hurtos, así como de las UPS sin baterías y del stock de inventario.

En suma, señala la SDM la necesidad de adquisición de baterías no se fundamentó en criterios de la vida útil comercial, sino en la pérdida efectiva y verificable de capacidad operativa, mediante pruebas técnicas, degradación, registros de supervisión remota, inspecciones y afectaciones por hurto y vandalismo, UPS a reinstalar y stock de repuestos; con el fin de mantener la continuidad del servicio público.

Indica la SDM que existe diferencia entre la vida útil de diseño (establecida por los fabricantes entre 5 o 10 años) y la vida útil operacional o en servicio de las baterías,

dada la exposición a variaciones ambientales, ciclos de carga irregulares, fluctuaciones eléctricas y factores externos, ocasionando diferencias en el desempeño real de estos elementos, encontrando que la vida útil en servicio para una batería VRLA estándar en entorno industrial sería entre 3 y 5 años. De manera que afirma la entidad la vida útil inicial es una cifra contable, mientras que la vida útil real depende de condiciones físicas y operativas, y aduce la inexistencia de una fórmula única para el cálculo exacto del fin de la vida útil.

No obstante, la SDM no allega los documentos soportes que permitan comprobar la realización de pruebas por parte de un laboratorio o entidad que certifique efectivamente el estado de las baterías; por tanto, se desconocen las condiciones específicas que se incumplieron o alteraron.

Entre otros aspectos, señala la SDM que: *“... la justificación del proceso contractual no se basó en la vida útil comercial de las baterías, sino en la necesidad real y documentada de reemplazar aquellas que habían sido hurtadas, vandalizadas, afectadas en sus ciclos de carga o que presentaban una disminución considerable en su capacidad de respaldo, condición indispensable para garantizar el funcionamiento seguro y continuo de las intersecciones semaforizadas.”*.

No obstante, el Organismo de Control reitera que en los estudios previos se estableció que la necesidad de compra de las baterías se encontraba fundamentada en la finalización de la vida útil de las baterías existentes; y al corroborar la información con los archivos entregados por la SDM, no se evidenció información respecto a la totalidad de las baterías; y, además, de la entrega parcial realizada se confirmó que aún contaban con vida útil al corte 30 de septiembre de 2025.

Por su parte, las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, señala:

“... La depreciación es la distribución sistemática del valor depreciable de un activo a lo largo de su vida útil en función del consumo del potencial de servicio o de los beneficios económicos futuros. ...

La vida útil de una propiedad, planta y equipo es el periodo durante el cual se espera utilizar el activo o, el número de unidades de producción o similares que la entidad espera obtener de este. ... Con el fin de determinar la vida útil, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores: a) la utilización prevista del activo, evaluada con referencia a la capacidad o al producto físico que se espere de este; b) el desgaste físico esperado, que depende de factores operativos, tales como el número de turnos de trabajo en los que se utiliza el activo, el programa de reparaciones y mantenimiento, y el cuidado y conservación que se le da al activo mientras no se está utilizando; c) la obsolescencia técnica o comercial procedente de los cambios o mejoras en la producción, o de los cambios en la demanda del mercado de los productos o servicios que se obtienen con el activo; y d) los límites legales o restricciones similares sobre el uso del activo, tales como, las fechas de caducidad de los contratos de arrendamiento relacionados.

*El valor residual, **la vida útil y el método de depreciación serán revisados, como mínimo, al término de cada periodo contable y si existe un cambio significativo en estas variables, se ajustarán para reflejar el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio.** El efecto en la depreciación por el ajuste de dichas variables se contabilizará como un cambio en una estimación contable, de conformidad con la Norma de políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores. ...”.* Negrilla y subrayado fuera de texto.

Respecto a la falta de una fórmula única que permita determinar con exactitud el fin de la vida útil, es pertinente señalar que la normativa contable establece que como

mínimo al finalizar el periodo contable se debe realizar la verificación de la vida útil de los activos. En consecuencia, teniendo en cuenta lo transcrito, la vida útil de las baterías debió ser revisada por la SDM como mínimo al finalizar el periodo contable 2024.

En igual sentido, el deterioro anticipado de las baterías —reflejado en la pérdida significativa de vida útil — **se configura como resultado de una deficiencia en la planeación, verificación técnica y seguimiento operativo por parte de la SDM**, y no como una característica inherente del producto adquirido.

Además, se recuerda que uno de los fundamentos de la contratación realizada fue la finalización de la vida útil, variable presentada ante el Organismo de Control por el término de 10 años en los archivos allegados y en el Anexo 1 – Ficha técnica del proceso contractual.

Aunado a lo anterior, los años de vida útil establecidos para un activo, tienen incidencia en el cálculo de la depreciación, por tanto, si la vida útil aplicada en términos contables difiere de la vida útil real, se presentan riesgos en la fiabilidad de los registros contables y en caso de presentarse variaciones se afectarían los resultados de cada ejercicio contable; hechos que denotan deficiencias de comunicación entre las áreas de la entidad que intervienen en el registro contable, custodia y seguimiento de las baterías.

En relación con la vida útil real de un activo, esta debe corresponder con los registros contables, sin embargo, ante la respuesta de la entidad se corrobora la falta de análisis y consolidación de la información, toda vez que, como se mencionó en la carta de observaciones los archivos entregados dan cuenta de que las baterías a cargo de la entidad con corte a 31 de diciembre de 2024, se encontraban en servicio en su totalidad, no habían sido objeto de deterioro y presentaban vida útil restante que oscila entre 1,6.7 y 6,79 años, conforme se presentó en la observación.

Por lo anterior, no se encuentra justificación respecto de la manifestación realizada en la respuesta a la carta de observaciones, donde se reportan diferencias entre la vida útil real y la vida útil para fines contables.

Al respecto, de conformidad con las características cualitativas de la información financiera de propósito general, establecidas en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos.

Además, se precisa que la solicitud realizada por el Organismo de Control bajo el radicado 2-2025-23653 de fecha 06 de noviembre de 2025, hizo referencia al inventario de baterías, y en este sentido se requirió información sobre la vida útil de cada batería encontrando falta de consolidación por parte de la SDM, por cuanto no se entregó un único archivo conforme lo solicitado.

Por tanto, la Contraloría de Bogotá reitera la no entrega por parte de la SDM de un archivo contentivo de la totalidad de las baterías, con especificación de la vida útil, inicial y restante, hechos que impiden tener certeza de la finalización de la vida útil, y que permita justificar el proceso contractual adelantado.

En relación con la adquisición de 604 baterías adicionales, producto de la diferencia entre el presupuesto inicial y la oferta final del proponente, la SDM señala que éstas se enmarcan en las reglas del proceso contractual y representan una oportunidad técnica para la continuidad operativa del sistema semafórico.

En lo referente a la falta de utilización de las baterías adquiridas bajo el contrato en análisis, la falta de estudio de la necesidad por parte de la SDM para la adquisición de las 604 baterías adicionales, el incumplimiento del parágrafo 1 de la cláusula sexta del contrato, el riesgo de perder el término de vigencia de la garantía que ampara la

calidad y correcto funcionamiento de los bienes, y la disminución de la vida útil por desuso de los bienes adquiridos, la entidad no se pronunció. En la respuesta dada por la Entidad no se aportó ningún documento soporte o archivo.

Debido a lo anterior, se reitera lo enunciado en la carta de observaciones presentada por el Organismo de Control en lo atinente a la no presentación de cifras y datos precisos relacionados con la vida útil de las baterías, hurtos o deterioro a la fecha de realización de los estudios previos; entre tanto, la información allegada por la entidad permite corroborar la compra innecesaria, injustificada e inoportuna de las baterías.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de dos mil cuarenta y tres millones cincuenta y tres mil ochocientos ochenta pesos m/cte \$2.043.053.880 y presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar que se elimine la causa de lo evidenciado.

2.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque las baterías entregadas no cumplen con la totalidad de las especificaciones del Anexo 1- Ficha técnica, del proceso contractual No. 2024-3659

En visita administrativa adelantada por este Organismo de Control en el almacén de la SDM el día 20 de noviembre de 2025, se observó que las baterías entregadas en cumplimiento del contrato no cuentan con código QR ni con la marcación en bajo relieve, conforme lo indica la ficha técnica del contrato, situación que imposibilita la identificación de los elementos y la fecha de fabricación de éstos, la cual de conformidad con el contrato debe ser inferior a 6 meses. Igualmente, se constató que el

almacén no cuenta con el manual de las baterías ni con las recomendaciones de almacenaje de los bienes.

Además, no se observa dentro de los documentos aportados por la entidad, el recibido y la verificación de: los manifiestos de importación, los manuales de las baterías, ficha técnica y recomendaciones de almacenaje de los bienes; igualmente, no se soportó la verificación por parte de la SDM del cumplimiento de la fecha de fabricación inferior a 6 meses, por ende, no se puede comprobar que las baterías eran nuevas.

El Contrato establece: “... CLAUSULA NOVENA: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA. ... 2. *Certificar que las baterías a suministrar son nuevas y cumplen con fecha de fabricación inferior a 6 meses...* 5. *Proveer una identificación en código QR para cada celda. Estas etiquetas serán adhesivas, de acuerdo con los requerimientos técnicos exigidos en el Anexo No. 1 – FICHA TÉCNICA del presente proceso.* 6. *Proveer una marcación en bajo relieve (no marcaciones con calcomanías o adhesivos metálicos o plásticos) para cada celda, de acuerdo con los requerimientos técnicos exigidos en el Anexo No. 1 – FICHA TÉCNICA del presente proceso...* 9. *Entregar a la Secretaría Distrital de Movilidad, manifiestos de importación, manual de las baterías, así como la ficha técnica. Los manuales deberán indicar: instrucciones y recomendaciones de uso, instalación y mantenimiento, incluyendo precauciones y modo de limpieza...* 16. *Entregar las recomendaciones de almacenaje de los bienes, con el objeto de garantizar la integridad de los mismos.”.*

La ficha técnica establece: “... 4. OTRAS CONDICIONES ... 4.3. CONSIDERACIONES ADICIONALES ... 3. *El adjudicatario deberá proveer una identificación en código QR para cada celda, Estas etiquetas serán adhesivas, su diseño y material serán adecuados para soportar instalación en intemperie, así como resistencia a los rayos UV. **Las baterías dispondrán de una marcación en bajo***

relieve (no marcaciones con calcomanías o adhesivos metálicos o plásticos), con la siguiente información:

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

Contrato XXX DE 2024

(FECHA DE FABRICACIÓN)

Empaque y rotulado ... El contratista deberá entregar a la Secretaría Distrital de Movilidad, manifiestos de importación (si aplica), manual de las baterías, así como la ficha técnica. Los manuales deberán indicar: instrucciones y recomendaciones de uso, instalación y mantenimiento, incluyendo precauciones y modo de limpieza Negrilla y subrayado fuera de texto.

Los hechos descritos se originan por falta de seguimiento y soporte documental a cada una de las obligaciones específicas a cargo del contratista, así como falencias en la verificación y cuidado de los elementos recibidos por parte de la SDM.

El criterio de auditoría se fundamenta, en primer lugar, en las normas que regulan la correcta ejecución de los contratos estatales y el cumplimiento estricto de las especificaciones técnicas, así como en los deberes de supervisión, recibo y custodia de los bienes adquiridos con recursos públicos.

De conformidad con los artículos 3, 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de las entidades estatales debe desarrollarse con sujeción a los principios de transparencia, responsabilidad, economía y selección objetiva, lo cual implica no sólo la debida planeación del contrato, sino también la verificación de que los bienes entregados: (i) cumplan con las especificaciones previstas en los estudios y documentos previos, en la ficha técnica y en las cláusulas contractuales; (ii) correspondan en calidad, características y condiciones a lo contratado; y (iii) cuenten con la documentación técnica necesaria

(manuales, fichas técnicas, manifiestos de importación, recomendaciones de almacenamiento, entre otros) para su adecuada utilización, mantenimiento y conservación.

El Decreto 1082 de 2015, refuerza este marco al exigir que las entidades, durante la etapa de ejecución contractual, verifiquen el cumplimiento de las condiciones técnicas, jurídicas y económicas definidas en los estudios y documentos previos, así como de las obligaciones específicas del contratista, labor que se materializa a través de la supervisión y/o interventoría, y de los procedimientos internos de recibo, almacenamiento y control de bienes.

En el ámbito interno, el Manual de Contratación, el Manual de Almacén e Inventarios y los demás instrumentos de gestión de la Secretaría Distrital de Movilidad imponen al supervisor del contrato y al área de almacén el deber de: (i) verificar, en el momento del recibo, que los bienes se ajusten a la ficha técnica y a las cláusulas contractuales (incluyendo marcaciones, códigos de identificación, fecha de fabricación y demás condiciones de calidad y rotulado); (ii) abstenerse de recibir bienes que no cumplan tales requisitos; y (iii) conservar el soporte documental que acredite la conformidad de lo recibido (actas de recibido, manifiestos de importación, manuales, fichas técnicas y recomendaciones de uso y almacenamiento).

En lo que respecta a la presunta incidencia disciplinaria, el criterio se soporta en el Código General Disciplinario —Ley 1952 de 2019 y sus modificaciones—, particularmente en el artículo 38, numeral 1, que establece como deber de todo servidor público “cumplir y hacer que se cumplan” los deberes contenidos en la Constitución, la ley, los reglamentos, los estatutos y manuales de la entidad, así como actos administrativos que rigen su actuación. El incumplimiento de este deber general se concreta, en materia de contratación, en las faltas relacionadas con la contratación pública del artículo 54, entre ellas los numerales 6 y 7 relacionados con la participación en la actividad contractual con desconocimiento de los principios que la rigen y a la

omisión, por parte del supervisor o interventor, de exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos o de certificar como recibidos a satisfacción elementos que no cumplen las condiciones pactadas.

Bajo este marco normativo, el criterio aplicable exige que las baterías entregadas en virtud del Contrato de Compraventa No. 2024-3659: (i) cuenten con el código QR y la marcación en bajo relieve previstos en la ficha técnica; (ii) acrediten documentalmente la fecha de fabricación inferior a seis (6) meses y su condición de bienes nuevos; y (iii) estén acompañadas de los manifiestos de importación (cuando aplique), manuales de uso y ficha técnica, incluyendo las recomendaciones de almacenamiento. A su vez, impone a los servidores de la SDM encargados de la supervisión y del almacén el deber de verificar y soportar documentalmente dicho cumplimiento. La inobservancia de estos parámetros puede traducirse en un incumplimiento de los deberes funcionales previstos en el artículo 38, numeral 1, y en la configuración de faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública en los términos de los numerales 6 y 7 del artículo 54 del Código General Disciplinario.

En consecuencia, los elementos recibidos carecen de las especificaciones desarrolladas y establecidas por el Sujeto de Control en la ficha técnica y en las cláusulas contractuales, situación que ocasiona riesgos en la calidad, conservación, cuidado y seguridad de los activos que se adquirieron.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-29058 del 04 de diciembre de 2025, es de precisar que: la SDM indica que el certificado expedido por el fabricante FULIBATTERY cuyo distribuidor es POWERSUN de fecha 20 de noviembre de 2024, valida que las baterías suministradas no superan los seis meses de fabricación, tienen garantía de

dos años y son nuevas, no remanufacturadas, selladas y libres de mantenimiento, documento adjunto en archivo denominado “*Certificado del Fabricante_1*”, con vigencia de tres meses a partir de la fecha de expedición, es decir, desde el 20 de noviembre de 2024.

Además, indica, en lo referente a la marcación de las baterías, que el fabricante incluyó una marcación con código de barras y número serial de las baterías, situación que fue comprobada en la visita administrativa adelantada en el almacén de la SDM por parte del Organismo de Control.

De otra parte, la SDM acepta la inexistencia de la marcación en bajo relieve, aduciendo que desde el punto de vista técnico y de seguridad industrial, este tipo de marcación *“entra en conflicto con las recomendaciones de los propios fabricantes y de la literatura técnica...las buenas prácticas internacionales de diseño y operación de baterías estacionarias VRLA para UPS, recogidas en normas como la serie IEC 60896, no contemplan intervenciones mecánicas posteriores sobre la carcasa para fines de marcado, sino que el marcado permanente en relieve se realiza únicamente en la etapa de fabricación o, alternativamente, mediante etiquetas y códigos impresos resistentes”*.

Entre tanto, no se evidencian modificaciones contractuales referentes a lo manifestado por la entidad, por tanto, se confirma lo observado por el Organismo de Control, por cuanto no se dio cumplimiento a la totalidad de las especificaciones establecidas por la SDM en el Anexo 1 – Ficha Técnica del proceso contractual, en lo relacionado con la ausencia de la marcación en bajo relieve, razón por la cual, se mantiene la observación, se configura el hallazgo en lo relacionado con estos hechos.

Con respecto a lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones, referente a la falta del código QR en las baterías, la ausencia del manual de baterías en el almacén, la SDM no se pronunció.

De otra parte, la SDM adjuntó los siguientes documentos: archivo denominado “*CertificadoDistribución_PowerSun*”, de fecha 20 de noviembre de 2024, mediante el cual la empresa NICOMAR ELECTRONIS S.A. certifica la calidad de distribuidor de la Empresa POWERSUN SAS; dos archivos denominados “*Informe Baterías 12Vcc 55Ah POWERSUN*” e “*Informe Baterías 12Vcc 80Ah POWERSUN*”, de fecha 15 de abril de 2025, titulados “*Verificación estado de baterías*”; archivo “*Manual_Usuario_Baterías_VRLA_FuliBattery*”, en el cual se relacionan instrucciones de instalación, uso y operación, mantenimiento y limpieza.

Además, se adjunta una carpeta (Certificado de importaciones baterías) que contiene los siguientes archivos:

Declaración de importación, año 2024, No. de formulario 352024000189670-1; Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575014303740, fecha 10 de abril de 2024.

Declaración de importación, año 2024, No. de formulario 352024000350606-7; Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575014579912, fecha 16 de julio de 2024.

Declaración de importación, año 2024, No. de formulario 352024000367661-7; Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575014605247, fecha 24 de julio de 2024.

Declaración de importación, año 2024, No. de formulario 352024000600377-9; Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575014973881, fecha 14 de julio de 2024.

Declaración de importación, año 2024, No. de formulario 3520024000676875-1;
Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575015095684,
fecha 19 de diciembre de 2024.

Declaración de importación, año 2025, No. de formulario 352025000055334-5;
Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 116575015192990,
fecha 24 de enero de 2025.

Declaración de importación, año 2025, No. de formulario 35202500093562-1;
Razón social NICOMAR ELECTRONICS S.A. Manifiesto de carga 1165750155247866,
fecha 10 de febrero de 2025.

Ahora bien, dados los archivos adjuntos a la respuesta a la carta de observaciones por parte de la SDM, se acepta parcialmente la respuesta, en lo atinente a los documentos enunciados en la Carta de Observaciones (manifiestos de importación, manuales de baterías, y recomendaciones de almacenaje).

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos se aceptan parcialmente; no obstante, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

2.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en el registro contable de las baterías para el sistema de semaforización adquiridas por la SDM, en el marco del Contrato No. 2024-3659

En revisión del inventario de las baterías, se observó que la SDM registró contablemente los bienes recibidos en el gasto como bienes de consumo obviando el

cálculo y registro contable de la depreciación y del deterioro de estos elementos. No obstante, existen elementos con iguales características que fueron registrados por el Sujeto de Control en el activo, y, por ende, han sido objeto del cálculo de depreciación y se tiene un reporte de los años de vida útil.

Por tanto, el Sujeto de Control carece de un criterio unificado para el registro contable y control de bienes con iguales características.

Para el caso que nos ocupa, la SDM mediante radicado SGM – 202530014254661 de fecha 29 de octubre de 2025, allegó comprobante de diario – ingresos de almacén de fecha 16 de mayo de 2025, en el cual se evidencia el registro de las 2634 baterías recibidas con ocasión del Contrato de Compraventa 2024-3659, en las cuentas del gasto y no del activo.

De otra parte, la SDM allegó comunicación SGM-202530014974541 de fecha 11 de noviembre de 2025, mediante la cual aportó comprobante de ingreso de almacén No. 1914 del 16 de mayo de 2025, evidenciando el registro de 804 baterías VRLA-12V 55 amperios por valor total de \$509.953.080 y 1830 baterías VRLA 12V 75 amperios por valor total de \$1.533.100.800; para un gran total de \$2.043.053.880; información coincidente con los valores unitarios presentados en la oferta económica y la factura electrónica de venta No. FE 5418 de fecha 06 de mayo de 2025, expedida por el contratista Power Sun.

No obstante, se observa la asignación del número de placa 3770 para las baterías VRLA-12V-55 Amperios y 3771 para las baterías VRLA 12V-75 Amperios; razón por la cual, no se asignó por parte de la SDM un número de placa de inventario a cada elemento, situación que obstaculiza la trazabilidad de los elementos.

En resumen, no existe uniformidad en la clasificación de las baterías, toda vez que algunos elementos son registrados en el activo (bienes devolutivos) siendo objeto

de depreciación mientras otros de igual naturaleza son registrados directamente en el gasto (bienes de consumo) y no son depreciados, aun teniendo una vida útil superior a un año.

Lo anterior se encuentra en contravía del principio de uniformidad establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno - Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera "... **5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA ...**

*45. **Uniformidad:** los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de las características cualitativas de la información financiera de propósito general.*". Negrilla y subrayado fuera de texto.

Igualmente, se contraviene la definición de bienes de consumo establecida en el Manual de Políticas Contables de la ECP Bogotá D.C. que establece: "**Bienes de consumo:** Son aquellos bienes fungibles que se extinguen o fenecen con el primer uso que se hace de ellos."

Por su parte, el Manual de Políticas Administrativas y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en las Entidades de Gobierno Distritales, indica: "**1.3.**

Clasificación de los Bienes ... 1.3.1. Clasificación de los Bienes

Administrativamente ... 1.3.1.1. Bienes de Consumo ... Son aquellos bienes fungibles que se extinguen o fenecen con el primer uso que se hace de ellos, o cuando al agregarlos, o aplicarlos a otros desaparece como unidad independiente o como materia autónoma, y entran a constituir o integrar otros bienes. Es de aclarar, que muchos de los bienes de consumo no se agotan con el primer uso que se hace de ellos, pero una definición más apropiada podría señalar que la condición de

perdurabilidad es esencial para reconocerlos, pues todo bien que se agote relativamente pronto puede considerarse de consumo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los Entes y Entidades definen si esta clase de bienes cumplen los criterios para ser reconocidos como Inventarios o se reconocen como Gasto o Costo. Por lo general cuando esta clase de bienes se destinan para fines misionales, estos son registrados como Inventarios y si estos bienes se emplean para fines administrativos, los mismos son reconocidos como gasto o costo, según corresponda, en el momento de su adquisición.

Igualmente, para esta clase de bienes se tiene el respectivo control administrativo, realizando el seguimiento sobre su custodia y su uso; y es necesario crear mecanismos administrativos, mediante registros estadísticos, la adecuación de sistemas de información o base de datos, para efectuar el seguimiento sobre la utilización de esta clase de bienes. ... ”.

Debido a la naturaleza de bienes depreciables de las baterías, con vida útil de 10 años de conformidad con la ficha técnica publicada en el SECOP, estos bienes no se extinguen con el primer uso; por tanto, el registro contable se debió realizar en el activo y no en el gasto, de forma tal que se efectuara el control de los años de vida útil, y el cálculo y registro contable de la depreciación y deterioro de estos activos. Sin embargo, fueron registrados en el gasto omitiendo estos controles por parte de la SDM.

Los hechos enunciados vislumbran falta de análisis oportunos en relación con la naturaleza de los bienes adquiridos, a fin de realizar los registros contables y llevar los debidos controles de la información en forma individualizada y consolidada, acordes con la normatividad aplicable.

Desde la perspectiva disciplinaria, el criterio se soporta en el deber general previsto en el artículo 38, numeral 1, de la Ley 1952 de 2019 (Código General

Disciplinario), según el cual todo servidor público debe “cumplir y hacer que se cumplan” la Constitución, la ley, los reglamentos, las políticas y manuales internos, así como los procedimientos que rigen la gestión contable, presupuestal y administrativa de la entidad. La omisión en el análisis adecuado de la naturaleza de los bienes, la falta de uniformidad en su clasificación y la ausencia de controles que permitan llevar la información de forma individualizada y consolidada se traducen en un incumplimiento de dichos deberes funcionales, y pueden dar lugar a la configuración de faltas disciplinarias cuando generan incertidumbre sobre la razonabilidad de los saldos del activo, la vida útil, la depreciación y el deterioro de los bienes adquiridos con recursos públicos.

En consecuencia, se presenta incertidumbre en los saldos contables del activo en lo atinente a las baterías para el sistema semafórico, desconocimiento de la vida útil histórica, acumulada y restante, así como de la depreciación y deterioro de los bienes adquiridos por la SDM; situaciones que dificultan la verificación y control de estos aspectos en relación con el inventario de baterías de la entidad.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este organismo de control con el No. 1-2025-29058 del 04 de diciembre de 2025, es de precisar que: la entidad enuncia la Resolución 533 de 2015, el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales expedido mediante Resolución No. DDC-000001 de 2019, citando el numeral 1.3.1.2.2. que establece:

“Corresponde a los bienes que sean adquiridos o recibidos en una transacción con o sin contraprestación que no cumplen con la materialidad cuantitativa ni por naturaleza, establecida en las Políticas Contables y de

Operación, pese a que se prevé usarlos durante más de un año y que no se consumen con el primer uso que se hace de ellos, estos bienes, son reconocidos contablemente en las cuentas de resultado.

Para llevar a cabo el control como complemento a la gestión, es necesario crear mecanismos administrativos, mediante la adopción, por ejemplo, de registros estadísticos, la adecuación de sistemas de información o base de datos independientes, de tal forma que se pueda hacer seguimiento sobre la utilización y consumo de esta clase de bienes, por parte de los servidores públicos de los Entes y Entidades.”.

A su vez, enuncia el Manual de Política Contable Operativa de Bienes de la SDM, haciendo énfasis en la definición de materialidad, y en la definición de umbrales cuantitativos de las categorías de bienes y etapas de reconocimiento (bienes muebles con costo igual o superior a dos salarios mínimos) y medición posterior; se aclara que este manual no fue aportado en la respuesta a la Carta de Observaciones.

Ahora bien, el Organismo de Control precisa que de conformidad con la entrada de almacén aportada por la entidad las baterías recibidas producto del Contrato 2024-3659 fueron registradas en una cuenta contable del gasto, denominada “Consumo”.

En la respuesta la SDM no se refiere en forma específica a los registros contables que se han realizado tanto en el activo como en el gasto, por tanto, no se justifica la falta de uniformidad en el registro de las baterías a cargo de la entidad, pese a ser bienes con iguales características. Además, frente a la falta de asignación de un número de placa de inventario a cada elemento, la entidad no se pronunció.

Debido a lo anterior, se reitera la falta de análisis oportunos en relación con los bienes adquiridos, a fin de obtener información individualizada y consolidada, en cumplimiento del principio de uniformidad que permita las respectivas verificaciones y

controles, así como la disposición de datos relacionados con la vida útil, depreciación y deterioro de los bienes objeto de análisis.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar que se elimine la causa de lo evidenciado.

2.2.2.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de tres mil seiscientos millones novecientos treinta y un mil quinientos cincuenta y un pesos MCTE (\$ 3.600.931.551) y presunta incidencia disciplinaria toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió de manera injustificada repuestos para el mantenimiento de equipos de Control Semafórico C900, sin tener en cuenta la existencia de stock de repuestos del precitado sistema.

Antecedentes:

Mediante la Licitación Pública SDM-LP-030-2017, cuyo objeto fue: “Realizar el suministro, instalación, implementación, operación y mantenimiento del Sistema de Semáforos Inteligente (SSI) para la ciudad de Bogotá”, la SDM adquirió 1.165 controladores C-900 con la justificación de modernizar la red semafórica de la ciudad, como estrategia de control adaptativo al permitir acomodar en tiempo real los ciclos semafóricos, para obtener mejoras en el tráfico y la consecuente disminución de la congestión vehicular. Para lograrlo, se planteó que el contratista debía instalar una unidad electrónica denominada controlador.

En visita administrativa se pudo establecer que, la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, no está en capacidad de programar los sistemas semafóricos de

manera remota, se encontró que; la controladora no cuenta con un sistema de procesamiento de analítica, además el sistema de captura de información, no está en capacidad de procesar y tomar decisiones de manera autónoma en el momento en que se presente una alteración vehicular en las diferentes intersecciones semaforicas.

Se consideró la sustitución del 100% de controladores existentes, tras analizar los diferentes escenarios, desde una sustitución parcial hasta la sustitución total de todos los controladores. ***“Se evaluaron diferentes aspectos para poder recomendar la mejor situación para la ciudad que es el cambio del 100% de los controladores (...)”*** (negritas fuera de texto).

En desarrollo de lo anterior, la SDM sustituyó la totalidad de los controladores y en la propuesta económica del contratista se evidenció en el ítem suministro, instalación y puesta en operación de Equipo de Control Semaforico que, en total se adquirieron 1.165 controladores, por un valor de \$63.171.034.560, con un valor unitario por controlador de \$54.224.064 (soportado en órdenes de pago y facturas remitidas en respuesta recibida de la SDM mediante oficio SGM 202430011403521 del 4 de septiembre de 2024).

Dentro de los documentos de la etapa precontractual, referentes al Contrato Atípico No. 2017-1913, se evidencia el ***“Anexo 1A _ A2 – Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes”*** (página 1), realizado por el estructurador técnico del proceso licitatorio SDM-LP-030-2017, se menciona que existen tres (3) escenarios posibles para la ejecución del contrato; ***“Escenario 1: reutilización de los 138 controladores tipo C900. Escenario 2: reutilización de los 471 controladores tipo C800 y C900. Escenario 3: sustitución de todos los controladores existentes (...)”***

En el mismo documento elaborado por el estructurador técnico del proceso licitatorio SDM-LP-030-2017 ***“Anexo 1A _ A2 – Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes”*** (página 2), se encuentra el ***“Análisis***

financiero” realizado sobre los valores de referencia y el tiempo de vida promedio de cada controlador existente en la SDM, así como el valor de la conversión del controlador C800 en controlador C900, por un monto de \$ 10.115.000 (IVA incluido) (cuadro 5), además se consigna “(...) para todos los controladores una vida útil de veinte (20) años a contar desde la fecha de suministro de este. A partir de esta consideración se estima una vida útil remanente de los controladores C800 y C900 existentes según la siguiente tabla: Los valores de referencia relativos a costos se recogen en las siguientes tablas (...)” (cuadro 6)”.

Cuadro 4. Precios de Referencia Controladores

Valores en pesos

PRECIOS DE REFENCIA DE CONTROLADORES (Pesos colombianos)			
CONCEPTO	PRECIO SIN IVA	IVA	PRECIO CON IVA
<i>Controlador C900 de 16 grupos</i>	\$ 60.844.565	16%	\$ 70.579.695
<i>Controlador C800 de 16 grupos</i>	\$ 50.239.160	16%	\$ 58.277.425
Conversión de C800 en C900	\$ 8.500.000	19%	\$ 10.115.000
<i>Controlador 16 grupos precio medio</i>	\$ 46.000.000	19%	\$ 54.740.000
<i>Traslado de controlador reubicación</i>	\$ 8.000.000	19%	\$ 9.520.000
<i>Coste anual de O&M de controlador existente (C800/C900)</i>	\$ 7.239.955	19%	\$ 8.615.546
<i>Coste anual de O&M de controlador nuevo</i>	\$ 5.000.000	19%	\$ 5.950.000

Fuente: Anexo 1A _ A2 – Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes.

Elaboración: Estructurador técnico proceso SDM-LP-030-2017

Cuadro 5. Vida Útil Controladores

Vida Útil					
Modelo	N de equipos	Fecha 1ra de compra	Fecha ultima de compra	Fecha promedio de suministro	Años de vida remanente
C800	333	1/01/1999	26/11/2011	29/06/2025	7
C900	138	25/04/2013	20/02/2013	24/03/2015	17

Fuente: Anexo 1A _ A2 – Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes

Elaboración: Estructurador técnico proceso SDM-LP-030-2017

En respuesta recibida de la SDM mediante oficio SGM 202430011403521 del 4 de septiembre de 2024, afirman que, durante la ejecución del contrato se hizo el reintegro al almacén de 335 controladores C-800 y 202 controladores C-900, de los cuales se tiene acta de reintegro al almacén como se evidencia en la siguiente tabla:

Cuadro 6. Adquisición Controladores

Valores en pesos

Adquisición controladores Contrato 2017-1913				
Referencia equipos de control semafórico	Cantidad de controladores sustituidos	Valor unitario de la adquisición	Valor de la actualización	
			Unidad	Total
Controlador C- 800	335	\$ 54.224.064	\$ 10.115.000	\$ 3.388.525.000
Controlador C- 900	202		n/a (actualizado)	n/a (actualizado)
Controlador GE	133		n/a (obsoleto)	n/a (obsoleto)

Adquisición controladores Contrato 2017-1913				
Referencia equipos de control semafórico	Cantidad de controladores sustituídos	Valor unitario de la adquisición	Valor de la actualización	
Controlador MP	262		n/a (obsoleto)	n/a (obsoleto)
Controlador MR	231		n/a (obsoleto)	n/a (obsoleto)
Total	1163	\$ 63.062.586.432	\$ 3.388.525.000	

Fuente: Contrato Atípico 2017-1913.

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C.

Lo anterior permite observar y concluir que la SDM realizó compras injustificadas para el sistema C900 a través de la suscripción de nuevos contratos, en este caso el No. 2024-2856, teniendo en cuenta que la SDM contaba con existencias de controladores C900 y repuestos para el mismo.

En visita de fecha 20 de noviembre de 2025, no se evidencia repuestos en mal estado objeto de mal funcionamiento que permitan entender por qué compran nuevos repuestos si la vida útil de los mismos es de aproximadamente 17 años, lo que permite inferir y concluir que estos elementos no son de uso diario y la posibilidad de fallas o de daños es mínima.

Lo antes expuesto deja entrever de manera reiterativa un análisis deficiente en lo relacionado con el suministro, instalación y puesta en operación de elementos para el sistema de semaforización de la ciudad de Bogotá, objeto del precitado contrato, adquiridos con presunta vulneración del principio de economía en la contratación pública, toda vez que, la Secretaría Distrital de Movilidad para el año de 2024, poseía repuestos en stock y contaba con 21 sistemas C900 que fueron entregados en

comodato al IDU, según visita administrativa de fecha 20 de noviembre de 2025, se encontraron sistemas C900 a la intemperie, ver imagen (1 y 2).

Imagen 1



Imagen 2



Fuente: Imágenes obtenidas en visita administrativa almacén SDM 20/11/2025

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

Así las cosas, se evidencia un pago injustificado por concepto de compraventa de repuestos y accesorios para el sistema de semaforización de la ciudad de Bogotá (C900), con lo cual se genera un posible daño fiscal por valor de \$ 3.600.931.551, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Cuantificación del presunto detrimento

Valores en pesos

1. CUADRO DE PRECIOS					
ITEM	DESCRIPCION	CANT.	UND	Precio Cliente Unitario COP	Precio Cliente Total COP
1	BBP Basis-Platter /C900V/C900VP	2	UN	\$ 8.203.600,00	\$ 16.407.200,00
2	BBX Basissteuerung CF komplett /C900	53	UN	\$ 28.375.400,00	\$ 1.503.896.200,00
3	BSE5 Signalsicherung 5/C900	12	UN	\$ 33.975.400,00	\$ 407.704.800,00
4	MDU-V3 (ohne Steckdose) /Cx00	5	UN	\$ 9.362.200,00	\$ 46.811.000,00
5	PHM5 Phasebus Modul 5/C900	1	UN	\$ 5.369.500,00	\$ 5.369.500,00
6	BAZ 2 modul w. Parallelports	12	UN	\$ 3.912.100,00	\$ 46.945.200,00
7	LSC2 lamp-switch card	16	UN	\$ 23.646.200,00	\$ 378.339.200,00
8	PEW S24734-A617 A30	7	UN	\$ 1.493.900,00	\$ 10.457.300,00
9	Fusibles de 10 amp LSC	135	UN	\$ 41.000,00	\$ 5.535.000,00
10	Kit ampliación para C900 con cables y accesorios	1	UN	\$ 35.174.000,00	\$ 35.174.000,00
11	Módulo DONGLE 215	15	UN	\$ 19.796.200,00	\$ 296.943.000,00
12	Módulo PHP3	15	UN	\$ 9.987.700,00	\$ 149.815.500,00

1. CUADRO DE PRECIOS					
ITEM	DESCRIPCION	CANT.	UND	Precio Cliente Unitario COP	Precio Cliente Total COP
13	Gabinete controlador de tráfico	10	UN	\$ 4.294.700,00	\$ 42.947.000,00
14	Interfase para cámaras STREAM	16	UN	\$ 4.978.000,00	\$ 79.648.000,00
	Total, COP				\$ 3.025.992.900,00
	Impuesto	19%			\$ 574.938.651,00
	TOTAL, OFERTA COP				\$ 3.600.931.551,00

Fuente: Contrato De Compraventa No. 2024-2856

Elaboró: Equipo auditor - Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C.

En concordancia con lo señalado, se vulneran presuntamente los principios contractuales de planeación, transparencia, responsabilidad, economía, conforme lo establecido en el artículo No. 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; eficacia, economía, consagrados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son acogidos en los artículos Nos. 23, 25, 26 de la Ley No. 80 de 1993; artículos 3 y 4 de la Ley No. 489 de 1998, los artículos 83 y 84 de la Ley No. 1474 de 2011; el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; literales a), d) y n) del artículo 3º del Decreto No. 403 del 2020; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en los numerales 1, 3, 16 del artículo 38 (Deberes) de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993, y demás normas concordantes.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta dada a la Carta de Observaciones mediante oficio No. SGM-202530015918511 del 04 de diciembre de 2025 y radicada en este

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 85 de 98

organismo de control con el No. 1-2025-29058 del 04 de diciembre de 2025, es de precisar que:

La programación remota existe, pero no constituye inteligencia adaptativa, el C900 no ejecuta analítica embebida, no tiene microprocesamiento neuronal, no corre modelos adaptativos, no realiza optimización en tiempo real ni toma decisiones autónomas. Solo recibe detecciones y ejecuta planes preconfigurados. La solución adquirida no integra manejo responsivo y adaptativo real. Los módulos centrales operan en modo supervisor, no realizan optimización dinámica, y no se evidencia calibración basada en big data ni AI.

Así las cosas, La SDM no demuestra que el sistema adquirido cumpla las características prometidas de “inteligencia”, “autonomía adaptativa” ni “analítica en tiempo real”. Se confirma que lo instalado no corresponde al sistema descrito en la justificación contractual. (semaforización Inteligente).

Ahora bien, con respecto a la justificación de compra de repuestos C900 pese a existir inventario la SDM argumenta que: *“El inventario existente no implica disponibilidad operativa.”*, la SDM no aporta evidencia de clasificación técnica, diagnóstico o pruebas que justifiquen que los repuestos disponibles eran no aptos, con respecto a *“Los 21 controladores del almacén no se pueden desmantelar porque están destinados a futuras intersecciones.”* Este ente de control NO exige desmantelar equipos; exige justificar las compras cuando existe inventario suficiente. La SDM no demuestra con evidencia documental por qué el inventario disponible no cubría las necesidades.

Aunado a lo anterior la SDM afirma que: *“El estudio del sector soporta la compra.”* El estudio del sector mencionado por la SDM, no analiza la obsolescencia, no compara el inventario existente con el requerido, no presenta historial de fallas verificables, y está basado en supuestos, no en evidencia medible.

De acuerdo a lo anterior, la SDM no logra desvirtuar la compra injustificada, porque no existe prueba de agotamiento del stock existente, ni trazabilidad técnica de fallas que soporten nuevas adquisiciones.

Otro argumento planteado por la SDM en cuanto a “... *fallas por operación 24/7, voltajes, ambiente, vandalismo y ... repuestos irreparables son numerosos.*”.

No se evidencia anexos técnicos o actas de descarte, informes de laboratorio, diagnóstico electrónico, ni trazabilidad de prueba funcional que sustente lo antes mencionado por la SDM en cuanto la operación 24/7. Las fallas teóricas existen, pero no se evidencia su ocurrencia real en la cantidad que justificó la compra. La SDM invoca causas sin demostrarlas, lo cual NO desvirtúa el hallazgo.

Entre otros aspectos técnicos la SDM afirma que “*Los controladores a la intemperie están proyectados a nuevas intersecciones.*”. En sana lógica si están a la intemperie, hay negligencia en custodia, lo cual aumenta el riesgo fiscal. Lo anterior, tampoco soporta la existencia que pruebe su destinación futura o (programación, cronograma, PMO, plan de expansión, proyecto técnico).

Aunado a lo anterior, la SDM argumenta: “*No pueden desmantelarse porque es ineficiente.*” La Contraloría nunca mencionó o exigió en su reproche técnico desmantelar. El hallazgo exige justificar las compras teniendo un inventario funcional a la fecha, en consecuencia, la SDM no demuestra que esos 21 equipos no pudieran cubrir la necesidad operativa actual.

Con respecto a la vida útil de 17 años vs. compras nuevas la SDM afirma que “*La vida útil larga no excluye fallas.*”. Una vez analizada la respuesta, la SDM no presenta evidencia de fallas reales, no demuestra desgaste acelerado, ni comportamiento inusual. La SDM concluye que “*Los contratos exigen disponibilidad 99%.*”; pero la

entidad no demuestra incumplimiento del contratista, ni necesidad de incrementar stock, tampoco presentan el inventario mínimo técnico definido por fabricante.

Así las cosas, en cuanto a la planeación contractual y estudios previos, la SDM manifestó que: *“Hubo estudio del sector y planeación rigurosa.”* Pero este ente de control encontró frente al estudio del sector que se omitió el análisis de inventario real. La entidad, no evaluó la obsolescencia, ni migración tecnológica. No demuestra insuficiencia de repuestos existentes.

Finalmente, la SDM concluye que el PAA *“soporta la compra”*; sin embargo, el PAA no constituye una justificación técnica. Se trata únicamente de un registro administrativo y, por tanto, no demuestra ni la necesidad ni la pertinencia técnica de la adquisición.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en la Carta de Observaciones; razón por la cual, se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de tres mil seiscientos millones novecientos treinta y un mil quinientos cincuenta y un pesos MCTE (\$ 3.600.931.551) y presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió de manera injustificada repuestos para el mantenimiento de equipos de Control Semafórico C900, sin tener en cuenta la existencia de stock de repuestos del precitado sistema, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar que se elimine la causa de lo evidenciado.

2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL

La evaluación del plan de mejoramiento de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, se realizó conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria 036 del 28 de diciembre de 2023, vigente y expedida por la Contraloría de Bogotá D.C. De acuerdo con la información contenida, en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, presenta nueve (9) hallazgos formulados por el ente de control con dieciséis (16) acciones de mejora, de las cuales se tomaron de referencia las que tenían fecha de vencimiento con corte a 30 de julio de 2025, que constituyen la muestra de las acciones abiertas vencidas a evaluar.

Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento

Del seguimiento a la verificación de la eficacia y efectividad del nivel de mitigación de la causa raíz que originó los hallazgos de las acciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, se presenta el siguiente resultado:

Cuadro 8. Evaluación Plan de Mejoramiento a las acciones vencidas con corte a 30 de julio de 2025.

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
1	2024	96	7.2.1.2	1	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
2	2024	96	7.2.1.2	2	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025

² Para la vigencia 2021 corresponde al PDVCF de las vigencias anteriores

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
					acción propuesta				
3	2024	96	7.2.1.2	3	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
4	2024	96	7.2.2.1	1	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	24/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
5	2024	96	7.2.2.1	2	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	24/11/2025
6	2024	96	7.2.2.1	3	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	24/11/2025
7	2024	96	7.2.2.2	2	Una vez revisados los documentos	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	21/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
					soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta				
8	2024	96	7.2.2.2	3	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	21/11/2025
9	2024	96	7.2.3.1	3	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	21/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
					evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta				
10	2024	96	7.2.3.3	2	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
11	2024	96	7.2.3.3	3	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
					esta en la acción propuesta				
12	2024	96	7.2.4.1	1	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
13	2024	96	7.2.4.2	1	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
14	2024	96	7.2.4.2	2	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
15	2024	96	7.2.4.3	1	Una vez revisados los documentos soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025
16	2024	96	8.1.1	1	Una vez revisados los documentos	100%	100%	CUMPLIDA EFECTIVA	18/11/2025

No.	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PDVCF ² DE LA VIGENCIA	No. HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (Se califica 0% a 100%)	EFFECTIVIDAD (Se califica 0% a 100%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR.	FECHA DE SEGUIMIENTO
					soportes allegados por la entidad, se evidencia el cumplimiento por parte de esta en la acción propuesta				

Fuente: PVCGF 07-01 Evaluación Plan de Mejoramiento

De lo anterior, se establecieron 16 acciones cumplidas efectivas.

2.4 BENEFICIO DE CONTROL FISCAL

Una vez revisadas las acciones plantadas por el sujeto de control al Plan de Mejoramiento, se evidenció que dentro de sus acciones propuestas se encontró recuperación de recursos, lo que generó (1) un Beneficio de control fiscal cuantitativo, el cual se relaciona a continuación:

En la Actuación Especial de Fiscalización Código 96 - PAD 2024, se evidenció el pago del transporte al botadero de 1.009,23 m³ de residuos de construcción y demolición – rcd y la construcción de 59,27 m² de placas base para cajas de paso, sin que la Universidad Distrital en el marco del contrato Interadministrativo No. 2023- 1769, advirtiera este error.

Dentro de las acciones realizadas por el sujeto de control se evidenció: Realizar el balance económico en la etapa de liquidación para hacer el descuento que fuere necesario al contratista en el acta de liquidación. La SDM, en ejercicio de sus funciones y en el marco de ejecución del Plan de Mejoramiento institucional de la acción 1 del Hallazgo 7.2.2.1., de la Actuación Especial de Fiscalización, Código 96, PAD 2024, realizó los descuentos mes a mes, de la cuenta Depósitos sobre contratos (Retegarrantía) y los ajustes correspondientes por valor de \$98.406.051.

Finalmente, el valor total del beneficio de control fiscal cuantitativo asciende a \$98.406.051.

3. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación
1. Administrativos	6	N.A.	2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3, 2.2.2.4
2. Disciplinarios	6	N.A	2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3, 2.2.2.4
3. Penales	0	N.A	N/A
4. Fiscales	3	\$ 9.915.771.568	2.2.1.1, 2.2.2.1, 2.2.2.4

N.A.: No aplica