



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Secretaría Distrital de Movilidad – SDM –

Código auditoría No. 96

Fecha: septiembre de 2024



INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD – SDM

“EVALUAR EN SU FASE PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL LOS CONTRATOS DE INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO A LA RED SEMAFÓRICA N° 1913 DE 2017, 2433 DE 2021, 1354 DE 2023, 1355 DE 2023 Y 1356 DE 2023”

CÓDIGO DE AUDITORÍA: 96

Período auditado: 2019-2024

PAD 2024

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá, septiembre de 2024

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante

Contralor Auxiliar

César Dinel Camacho Urrutia

Director Sector Movilidad

Sebastián José Bitar Arango

Subdirector de Fiscalización Movilidad

Olga Lucía Niño Hernández

Pedro Antonio Rojas Herrera

Asesores

Equipo de auditoría:

Rosalín Orozco Becerra

Jorge Eliécer Chacón Pinzón

Ana Carolina Moreno Ojeda

Jeovanna del Pilar Mahecha Rodríguez

Delia Rosa Silgado Betancourt

Sebastián Chona Londoño

Dagoberto Correa Pil

Edwin Andrés Rodríguez Méndez

César Eduardo Triviño Cruz

Gerente 039-01

Profesional Especializado 222-07

Profesional Universitario 219-03

Profesional Especializado 222-07

Profesional Especializado 222-07

Profesional Universitario 219-03

Profesional Especializado 222-05

Contratista

Contratista

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	8
2. HECHOS RELEVANTES.....	12
3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	14
3.1. Objetivo General	14
3.2. Objetivos Específicos.....	14
4. FUENTES DE CRITERIO.....	15
5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	18
6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	20
7. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	21
7.1. CONTROL FISCAL INTERNO.....	21
7.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:.....	21
7.1.2. Inefectividad de los Controles:.....	21
7.2. CONTRATOS DE INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO A LA RED SEMAFÓRICA DE BOGOTÁ.....	24
7.2.1. Contrato Atípico 2017-1913, celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio Movilidad Futura 2050.	24
7.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$ 25.729.797.368 (Veinticinco mil setecientos veintinueve millones setecientos noventa y siete mil trescientos sesenta y ocho pesos MCTE) toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió innecesariamente 537 Equipos de Control Semafórico C900 a través del Contrato Atípico No. 2017- 1913.....	27

7.2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los documentos que dieron origen a la apertura del proceso administrativo sancionatorio, allegados por la supervisión Ad Hoc del contrato 2017-1913 no se ajustan a la ley.	46
7.2.2. Contrato de Obra No. 2023-1354 - Lote 1 Componente obras civiles	55
7.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$98.398.263,00 porque al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023 en desarrollo del Contrato de Obra No. 2023-1354, se le pagó 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, advirtiera este error.....	57
7.2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Universidad Distrital en calidad de Interventor, no solicitó al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023 en el marco del Contrato de Obra No. 2023-1354, los componentes internos de la administración (A), transgrediendo lo establecido en el numeral 4.1.1 del Documento base de la Licitación pública No. SDM-LP-170-2022.	69
7.2.3. Contrato de Obra No. 2023 – 1355 – Lote 2.	80
7.2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad en la estructuración precontractual del proceso de selección No. SDM-LP-170-2022 determinó los porcentajes para el AIU y en la ejecución del contrato de obra No. 1355 del 2023 permitió que el contratista ajustara el componente de administración, incrementando los precios unitarios, vulnerando los principios contractuales establecidos en la ley.	81

7.2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de cuatrocientos cincuenta y cuatro millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos sesenta y cuatro pesos (\$454.547.564), porque la Secretaría Distrital de Movilidad, ha pagado sobre costos en la Administración del Contrato, en el componente de Bodega y bodegaje en el desarrollo del contrato 2023-1355.....	102
7.2.3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de seiscientos nueve millones ochocientos noventa y dos mil setecientos ochenta y un pesos (\$609.892.781), por los valores pagados en los APU's del Cto 2023-1355, sin justificación alguna.	116
7.2.4. Contrato No. 2023 – 1356 – Lote 3.	130
7.2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión y control en el cumplimiento del anexo Técnico 1D, y de la Resolución 2400 expedida por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, por parte de la interventoría en la ejecución del contrato 1356 de 2023 celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa TPD Ingeniería S.A.S.	132
7.2.4.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que la entidad para el proceso SDM-LP 170-2022 determinó los porcentajes de AIU con datos históricos mientras que para la celebración del contrato 1356-2023 permitió ajustes al factor administración vulnerando los principios de transparencia y planeación en la contratación estatal.	139
7.2.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Contratista TPD INGENIERIA SAS, en el marco del Contrato de Obra No, 2023-1356 no instaló las láminas metálicas de identificación en los postes de los semáforos, incumpliendo lo determinado en el numeral “7.2.2 Características de los postes metálicos semaforicos” de las especificaciones técnicas.	146

7.2.5. Contratos Evaluados sin observaciones.....	152
8. OTROS RESULTADOS.....	152
8.1. DERECHOS DE PETICIÓN 567-23 y 574-23.....	152
8.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que la entidad vulneró el principio de transparencia en la estructuración de la Licitación Pública SDM-LP-170-2022, al no justificar técnicamente la exigencia de personal capacitado o con experiencia en marcas específicas, beneficio que le dio ventaja comparativa al proponente seleccionado.	154
9. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.	165

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

CLAUDIA ANDREA DÍAZ ACOSTA

Secretaria Distrital de Movilidad

Secretaría Distrital de Movilidad

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 de Auditoría Distrital – PAD 2024, practicó Actuación Especial de Fiscalización a la Fase Precontractual, Contractual y Post Contractual de los contratos de instalación y mantenimiento a la Red Semafórica N° 1913 de 2017, 2433 de 2021, 1354 de 2023, 1355 de 2023 y 1356 de 2023 a la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM vigencia 2019- 2024, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por este ente de control. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables relacionadas con el asunto.

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

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

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

CONCEPTO DE EVALUAR EN SU FASE PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL LOS CONTRATOS DE INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO A LA RED SEMAFÓRICA N° 1913 DE 2017, 2433 DE 2021, 1354 DE 2023, 1355 DE 2023 Y 1356 DE 2023.

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C., conceptúa que el asunto o tema evaluado, no cumple frente a los criterios aplicables en la administración, conservación, adquisición, gasto e inversión del erario distrital. Se observaron falencias en el cumplimiento de las necesidades contractuales que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

La Contraloría de Bogotá D.C., se reserva el derecho a auditar los contratos objeto de la muestra de la presente Actuación Especial de Fiscalización en futuros ejercicios de control fiscal.

CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON LA EVALUACIÓN EN SU FASE PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL LOS CONTRATOS DE INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO A LA RED SEMAFÓRICA N° 1913 DE 2017, 2433 DE 2021, 1354 DE 2023, 1355 DE 2023 Y 1356 DE 2023.

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 con la evaluación en su fase precontractual, contractual y post contractual de los contratos de instalación y mantenimiento a la Red Semafórica N° 1913 de 2017, 2433 de 2021, 1354 de 2023, 1355 de 2023 y 1356 de 2023, 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 73,79% valorándose como parcialmente adecuado. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 36,25% 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 42,66% valorado como ineficiente.

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.

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

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 036 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 de la Contraloría de Bogotá, D.C.

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

Atentamente,



CÉSAR DINEL CAMACHO URRUTIA

Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Sebastián José Bitar Arango – Subdirector Fiscalización Movilidad

Elaboró: Equipo Auditor

2. HECHOS RELEVANTES

Una red semafórica es un sistema compuesto por dispositivos con los cuales se regula la circulación de vehículos, bicicletas y peatones en vía, asignando el derecho de paso o prelación secuencialmente dado por las indicaciones de luces de color rojo, amarillo y verde, operadas por una unidad electrónica de control.

La innovación del sistema incluyó nuevos controladores para las intersecciones existentes y proyectadas en su momento (54 nuevas intersecciones), cambió a semáforos tipo LED los cuales consumen un 74% por ciento menos de energía en comparación con las luces halógenas, complementó intersecciones semaforizadas existentes con pasos peatonales, sonoros y/o biciusuarios, también se implementaron nuevos dispositivos tecnológicos para potenciar la seguridad vial, como son los módulos con contador regresivo brindado trayectorias peatonales más seguras y eficientes, entre otros.

Una vez definidos los requerimientos técnicos del sistema de semaforización y establecidas las etapas o fases para su implementación, se inició la ejecución del proyecto el 31 de agosto de 2018 y su terminación se dio el 30 de noviembre de 2021, de esta manera la entidad puso al servicio un nuevo sistema, equiparable a los implementados en ciudades desarrolladas, que se convierte en uno de los elementos más importantes para mejorar las condiciones de movilidad de los bogotanos.

Cumplido el plazo de la implementación y puesta en operación del Sistema de Semáforos Inteligente el 30 de noviembre de 2021, la Secretaría asumió la operación del sistema sin novedad alguna, atendiendo las diferentes eventualidades con el

personal de la Subdirección de Semaforización, logrando mantener la operación y la disponibilidad del sistema en un 99.92%.²

Por otra parte, las necesidades de la ciudad de Bogotá en materia de mantenimiento preventivo y correctivo de los componentes del Sistema de Semaforización Inteligente de la capital son actividades que periódicamente se deben realizar por su desgaste natural y por el crecimiento urbano de la capital, por el auge que se ha venido dando en la construcción de nuevas vías para unidades residenciales y proyectos viales, obligando así a la expansión del sistema. Por consiguiente, es claro que la entidad para disponer de la capacidad técnico - operativa necesaria para cubrir en forma oportuna las necesidades de todo el sistema de semaforización, debe realizar la contratación de las actividades objeto del presente estudio, para garantizar de manera adecuada la prestación del servicio de control semafórico en intersecciones de la ciudad, contando con personal especializado y con experiencia en dicha actividad.³

La Contraloría de Bogotá, en ejecución del Plan de Auditoría Distrital- PAD 2021, realizó la Auditoría de Desempeño sobre el Contrato Atípico No. 1913-2017- Semaforización Inteligente, cuyo objeto fue *“Realizar el suministro, instalación, implementación, operación y mantenimiento del Sistema de Semáforos Inteligente (SSI) para la ciudad de Bogotá D.C.”*, en la cual se revisó y analizó el modificadorio No. 3 y la adición No. 1 por valor de \$1.648.787.935,00 suscrito el 29 de mayo de 2020 y el modificadorio No. 4, prórroga No. 1 y adición No. 2 por valor de \$ 11.100.481.281,00 suscrito el 21 de agosto de 2020.

² Tomado de: <https://observatorio.movilidadbogota.gov.co/indicadores/semaforizacion>

³ Tomado de: <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/semaforizacion>

Además, se revisaron las facturas y órdenes de pago canceladas sin la exigencia presentada por la Interventoría y de las cláusulas pactadas en el contrato atípico No. 2017-1913 por valor de \$27.874,2 millones.

Por último, se revisaron los inventarios de los elementos pertenecientes a los saldos de la anterior concesión de semáforos, de las unidades de control y de los centros de gestión de tránsito- CGT de Muzú, Paloquemao y Chicó, los cuales fueron desmontados con la entrada en vigor del contrato atípico No. 2017-1913, por valor de \$19.331,3 millones.

3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivo General

Evaluar en su fase precontractual, contractual y post contractual los contratos de instalación y mantenimiento a la red semaforica N° 1913 de 2017, 2433 de 2021, 1354 de 2023, 1355 de 2023 y 1356 de 2023, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal orientada al cumplimiento de los objetivos, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica, con equidad y desarrollo sostenible para el cumplimiento de los objetivos, planes, programas y proyectos de la entidad.

3.2. 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.
- 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.

4. FUENTES DE CRITERIO

Cuadro No. 1. Fuentes de Criterio

AMBITO	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.
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

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		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.
	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	Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	2006	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 <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-GA T
	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.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	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: PVCGF 16-04 Plan de Trabajo- AEF Código 96

5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Con el objetivo de verificar si los resultados de la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Movilidad se ajustaron a los principios, políticas, proyectos y la normatividad aplicable para la consecución de los fines del Estado, el control fiscal se realizará al proceso de Gasto Público, como se evidenciará en el presente documento.

Para la evaluación de la gestión fiscal adelantada por la Secretaría Distrital de Movilidad, relacionada de manera precisa con la contratación suscrita para la instalación y mantenimiento de la Red Semafórica de Bogotá, se evaluarán las etapas precontractual, contractual y post contractual, según sea el caso, de los contratos que se relacionan a continuación.

Cuadro No. 2. Muestra Actuación Especial de Fiscalización.

No. Contrato	Tipología de Contrato	Objeto	Valor en millones pesos
2017-1913 Consorcio Movilidad Futura 2050 SDM-LP-030-2017	Atípico	“Realizar el suministro, instalación, operación y mantenimiento del sistema de semáforos inteligentes (SSI) para la ciudad de Bogotá”	Valor inicial \$173.075,0 Valor final \$200.671,8
2021-2433 Lote 2 Transporte, Planeación y Diseño Ingeniería S.A. SDM-LP-072-2021	Obra	“Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C”	Valor Inicial \$ 3.930,6 Valor adición 1 \$1.000,02 Valor final \$4.930,6
2023-1354 Lote 1 Consorcio Infraestructura Semaforización 2023 SDM-LP-170-2022	Obra	“Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C”	Valor Inicial \$4.605,9
2023-1355 Lote 2 Unión Temporal Mantenimiento Integral SDM-LP-170-2022	Obra	“Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C”	Valor Inicial \$19.426,9 Valor adición \$8.898,7 Valor total 28.325,6
2023-1356 Lote 3 TPD INGENIERIA SAS SDM-LP-170-2022	Obra	“Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C”	Valor Inicial \$3.831,1 Valor adición 1 \$1.915,5 Valor total \$5.746,7

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad – Portal SECOP

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

6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de la labor realizada, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Actuación Especial de Fiscalización, realizada en la Secretaría Distrital de Movilidad SDM.

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

7.1. CONTROL FISCAL INTERNO

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

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

7.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:

En la presente Actuación Especial de Fiscalización no se calificaron Controles Inexistentes o Inadecuados del asunto a auditar.

7.1.2. Inefectividad de los Controles:

A continuación, se relacionan los riesgos del diseño de control, calificados como inexistentes, inadecuados o inefectivos, correspondientes al asunto a auditar:

Cuadro No. 3. Relación de Controles Inefectivos del asunto a auditar

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
Precontractual	Evaluación de Riesgos	6. Estudios previos o de factibilidad deficientes.	8. Inoportunidad y/o sobrecostos en la ejecución de los contratos	Fase de estructuración contractual, procesos de selección, parámetros normativos, lineamientos de Colombia compra eficiente y de más normas aplicables.	INEFECTIVO	7.2.1.1 7.2.2.1 7.2.3.2 7.2.3.3 8.1.1
Contractual	Actividades de Control	9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma.	12. Bienes y/o servicios entregados sin la calidad estipulada o sin la oportunidad establecida.	Existe un manual de supervisión e interventoría que establece los mecanismos de control y supervisión frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales	INEFECTIVO	7.2.3.1 7.2.3.2 7.2.4.1
Contractual	Actividades de Control	7. No iniciar los procesos administrativos de imposición de multas,	61. Ineficaz supervisión del Contrato	Existe un manual de supervisión e interventoría que establece los mecanismos de control y supervisión frente al	INEFECTIVO	7.2.1.2 7.2.2.2 7.2.2.3

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
		sanciones o incumplimientos de manera oportuna.		cumplimiento de las obligaciones contractuales		
Post contractual	Actividades de Control	7. El bien o servicio recibido no apunta al cumplimiento de metas del Plan.	17. Gestión Antieconómica	Existe un manual de supervisión e interventoría que establece los mecanismos de control y supervisión frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales	INEFECTIVO	7.2.1.1 7.2.2.1 7.2.3.2 7.2.3.3

Fuente: PVCGF-15-11 Matriz de riesgos y controles

7.2. CONTRATOS DE INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO A LA RED SEMAFÓRICA DE BOGOTÁ.

7.2.1. Contrato Atípico 2017-1913, celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio Movilidad Futura 2050.

El contrato se adjudicó por medio de la licitación pública No. SDM-LP-030-2017, cuyo objeto consistió en: *"Realizar el suministro, instalación, implementación, operación y mantenimiento del Sistema de Semáforos Inteligente (SSI) para la ciudad de Bogotá D.C."*, al proponente Consorcio Movilidad Futura 2050 conformado por SIEMENS S.A y SUTEC S.A, por la suma de \$173.075.002.594, incluido IVA, todos los impuestos, tasas, gravámenes, contribuciones y estampillas, así como todos los costos directos o indirectos, derivados de la ejecución del contrato y con un plazo de ejecución contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato, la cual deberá suscribirse una vez cumplidos los requisitos de legalización y ejecución del contrato y hasta el 31 de diciembre de 2019.

Esta contratación se basó en la continua expansión, aumento poblacional y aumento de las actividades económicas de Bogotá D.C., que según los estudios previos se destacó en los siguientes aspectos:

- Proporción a agentes externos información estadística sobre los datos del tránsito generados por el SSI en tiempo real.
- Proporción a agentes externos información en tiempo real de las incidencias que reducen la capacidad de las vías y que son detectadas por el SSI.

- Integración del SSI información en tiempo real de la explotación de los principales servicios de transporte a fin de poder contemplar las necesidades de éstos en la operación del sistema semafórico.
- Implementación de políticas de preferencia al transporte público en ciertas intersecciones para la reducción de los tiempos de espera y mejora de la velocidad de circulación.
- Implementación de políticas de preferencia a servicios de emergencia en rutas prioritarias a fin de mejorar los tiempos de recorrido ante una situación de emergencia.
- Implementación de la interconexión entre el CGT y Centro de Control de Emergencias como el de la Policía Nacional, a fin de dar celeridad a las comunicaciones entre ambos.

Cuadro No. 4. Ficha Técnica Contrato Atípico 2017-1913

CONCEPTO	DESCRIPCION
Fecha suscripción	28 de diciembre de 2017
Contratista	Consortio Movilidad Futura 2050
Integrantes del Consorcio	Siemens S.A. (1%) Sutec sucursal Colombia S.A. (99%)
Objeto:	<i>"Realizar el suministro, instalación, implementación, operación y mantenimiento del sistema de semáforos inteligente (SSI) para la ciudad de Bogotá D.C."</i>
Plazo inicial de ejecución:	Contado a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato y hasta el 31 de diciembre de 2019.
Valor inicial del Contrato \$ 173.075.002.594,00 (incluye IVA).	31 de agosto de 2018
Fecha Acta de Inicio 31 de agosto de 2018	
Modificadorio No. 1	26 de marzo de 2019

CONCEPTO	DESCRIPCION
Descripción de la modificación No. 1	Se estableció que la fecha de ejecución del contrato sería hasta el 31 de agosto de 2020 y se modificó la forma de pago.
Plazo de ejecución según Modificadorio 1:	Hasta 31 de agosto de 2020.
Fecha de Modificadorio No. 2	15 de julio de 2019
Descripción de la modificación No. 2	Se modificó el numeral 7.2.7 del Anexo Técnico No.1- Anexo Técnico y la cláusula novena del Contrato –Forma de pago
Modificadorio No. 3 y adición No. 1	29 de mayo de 2020
Descripción de la modificación No. 3 y adición No. 1	Se modificaron los subnumerales 6.8, 6.1, 6.14 del Anexo Técnico No. 1, la forma de pago y se adicionó la suma de (\$1. 648.787.935).
Valor del Contrato con la Adición No. 1:	\$174.723.790.529,00
Modificadorio No. 4, adición No. 2 y prórroga No. 1	21 de agosto de 2020
Descripción de la modificación No. 4, adición No. 2 y prórroga No 1	Se modificó la forma de pago, se adicionó la suma de (\$11.100.481.281) y se prorroga el plazo de ejecución hasta el 28 de febrero de 2021
Valor del Contrato con la Adición No. 2:	\$185.824.271.810,00
Fecha de Modificadorio No. 5, adición No. 3 y prórroga No. 2	26 de febrero de 2021
Descripción de la modificación No. 5, adición No. 3 y prórroga No. 2	Se modificó la forma de pago, se adicionó la suma de (\$4.825'523.242) M/CTE y se prorroga el plazo de ejecución hasta el 31 de mayo de 2021
Valor del Contrato con la Adición No. 3:	\$ 190.649.795.052,00
Fecha de Modificadorio No. 6, adición No. 4 y prórroga No. 3	1 de junio de 2021
Descripción de la modificación No. 6, adición No. 4 y prórroga No. 3	Se modificó el subnumeral “6.8 Diseño y ejecución de adecuaciones necesarias para nuevos pasos peatonales, biciusuarios y semáforos sonoros”, numeral “7.2 Personal clave requerido”, la

CONCEPTO	DESCRIPCION
	forma de pago (del Modificadorio No. 5), incluir en el literal x de la cláusula tercera "OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA" se adicionó la suma de (\$ 7.532.116.588,00) M/CTE. incluido IVA se prorroga el plazo de ejecución por un período de cuatro (4) meses que inició el 1 de junio hasta el 30 de septiembre de 2021
Valor del Contrato con la Adición No. 4:	\$198.181.911.640,00
Prorroga No. 4	2 meses hasta el 30 de noviembre de 2021 con un plazo final de 39 meses y 1 día
Adición No.5	\$2.489.881.239 para un valor final de \$200.671.792.879
Interventoría	Consorcio Proyección Tecnológica Contrato de Interventoría No. 2018-367
Supervisión	Subdirectora Técnica de Semaforización

Fuente: Portal SECOP II.

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

7.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$ 25.729.797.368 (Veinticinco mil setecientos veintinueve millones setecientos noventa y siete mil trescientos sesenta y ocho pesos MCTE) toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad adquirió innecesariamente 537 Equipos de Control Semafórico C900 a través del Contrato Atípico No. 2017-1913.

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 los estudios previos del proceso licitatorio se planteó un sistema de monitoreo y conteo que permitiera recoger y analizar la información de tránsito mediante los sensores ubicados en la vía pública; y así poder establecer los tiempos de recorrido, la velocidad promedio en la ciudad y los volúmenes de tráfico, así como realizar un análisis de flujo mediante la utilización de algoritmos para predecir los patrones del tráfico.

Sin embargo, la infraestructura tecnológica que soportaba la red semafórica, previo a la contratación, en criterio de la entidad, resultaba obsoleta y desactualizada, ya que venía operando desde la década de los 80 del siglo pasado.

Para superar las dificultades generadas por el sistema semafórico existente, la ciudad emprendió un proyecto para implementar un nuevo Sistema Inteligente de Transporte (SIT), denominado Sistema de Semaforización Inteligente (SSI), con el que se pretendía optimizar la forma en que se repartía el uso de la vía en cada intersección semaforizada, de tal manera que, los ciudadanos aprovechemos el espacio disponible para desplazarnos.

Con el fin de verificar las ventajas del SSI definidas en los estudios previos del referido proceso licitatorio, se realizó visita técnica a diferentes intersecciones semafóricas el día 28/08/2024. En el punto denominado “*externo 2864*” (ubicado en la carrera 93 con calle 22 de la ciudad de Bogotá D.C.) se evidenció que el procedimiento de cargue de información se ejecuta de manera local y manual, así: la nueva programación semafórica se envía por correo electrónico desde la Central de la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, a través de un archivo plano con extensión “.sop”

el cual es descargado mediante el software (de propiedad del contratista) Yuttraffic Office Suit 8.6 – Update -10, directamente en la intersección que corresponda.

Continuando con la visita se observa y se pregunta por la capacidad en metros que tiene la cámara de captura de vehículos tipo W y tipo N, para el cruce en cuestión solo está habilitada una franja o barrera perimetral, y el software de gestión se denomina traficon, como se observa en el siguiente registro fotográfico:

Registro fotográfico 1

Fotografía 1	Fotografía 2
	
Fuente: Cámara 192.168.128.30 (W92 S/N :387274 Elaboración: técnica de administrativa 28/08/2024	Fuente: Cámara 192.168.128.30 (W92 S/N :387274 Elaboración: técnica de administrativa 28/08/2024

Fuente: Visita administrativa del 28 de agosto de 2024

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

Una vez analizada la información, de manera técnica, se concluye que este sistema de semaforización es un sistema análogo el cual recibe información de por lo menos un solo sensor de movimiento, en este caso una cámara, y dicho sensor como se puede ver en la fotografía uno (1) no detecta si algún vehículo pasa por su costado derecho, aun así, a través de la fotografía 2, se puede advertir que esta cámara no está

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **29** de **165**

en capacidad de detectar la dirección de desplazamiento de algún vehículo y como se observa en la imagen si un vehículo pasara por el lado izquierdo el sensor no genera estadística alguna.

En la misma visita administrativa se pudo establecer que, la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, no está en capacidad de programar los sistemas semafóricos de manera remota ver fotografía 3 (Registro fotográfico 2), donde 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 semafóricas, que la captura de información a través de los sensores semafóricos, periféricos (cámaras) no son confiables, como se pudo evidenciar en la fotografía 2 (Registro fotográfico 1) cuando el camión no es censado porque pasó por el lado izquierdo del censor. Lo expuesto evidencia que, el rango de censado está limitado a el ancho del carril y no a su profundidad entendiéndose que solo censa un vehículo como se observa en las fotografías 1 y 2 (Registro fotográfico 1).

Para la Contraloría de Bogotá D.C., es claro que, acorde con lo expuesto y la composición de los elementos que integran el SSI, así como también el software y hardware de la sala de control o de gestión de tráfico de la SDM, no se acreditan procesos que estén realizados por sistemas inteligentes o autónomos. Es la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, quien procesa la información y diseña la programación de los semáforos, para posteriormente, remitirla por correo electrónico al contratista.

Aunado a lo anterior, en la precitada visita técnica en la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, se observa un mapa de calor de la conectividad del sistema semafórico para el día 28/08/2024, ver imagen N°4, en dicho mapa aproximadamente el 30% del sistema está fuera de línea según lo explicado por los técnicos que atendieron la visita.

www.contraloriabogota.gov.co

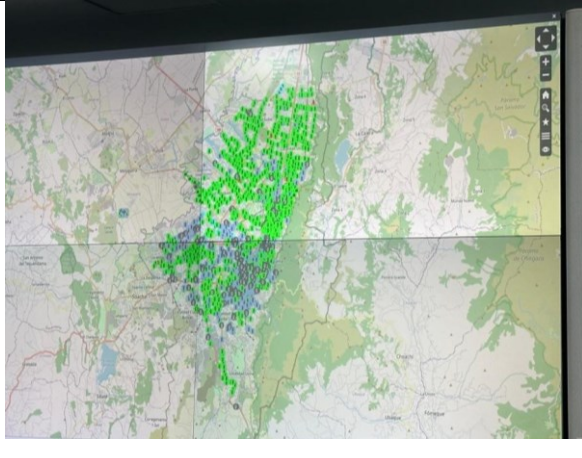
Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página **30** de **165**

Ellos afirman que los puntos de color verde registran las intersecciones que están enviando información a la central, pero, los puntos de color gris, son las intersecciones que están fuera de línea o sin comunicación con la central.

Registro fotográfico 2

Fotografía 3	Fotografía 4
	
Fuente: Cámara 192.168.128.30 (W92 S/N :387274) Elaboración: técnica de administrativa 28/08/2024	Fuente: Centro de Gestión de Tránsito Elaboración: técnica de administrativa 28/08/2024

Fuente: Visita administrativa del 28 de agosto de 2024

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

Ahora bien, la definición de sistema inteligente es universal y hace referencia a que:

“Un sistema inteligente opera en un entorno con otros agentes, posee capacidades cognitivas como la percepción, el control de la acción, el razonamiento

deliberativo o lenguaje, sigue principios de comportamiento basados en la racionalidad y las normas sociales, y tiene la capacidad de adaptarse mediante el aprendizaje.”⁴

Así las cosas y una vez aclarado el tema, se puede constatar que: primero, los controladores C- 900 y C- 800 no poseen software de Inteligencia; segundo, los controladores no están en capacidad de generar cambios (tiempos) en la configuración predeterminada, a través de la información que le suministran los periféricos (cámaras) aguas arriba o en su defecto sobre el poste semafórico; tercero, el armario o rack con sus componentes eléctricos y electrónicos de la referencia C- 800 se podía reutilizar y solo cambiar el componente C- 900 sin necesidad de cambiar todo el armario o controladora como lo denomina la SDM; y finalmente, en su parte funcional los datos que recibe la tarjeta C-900 también los puede recibir y procesar la tarjeta C-800. La carga de la información en la tarjeta C-900 y sus componentes no permite entrever un avance tecnológico para el Sistema Semafórico de la ciudad de Bogotá y su movilidad, proyectado en un sistema inteligente de semaforización; por el contrario, recibe la única señal de tráfico que le provee las cámaras, la cual es procesada por la SDM, quien es la encargada de generar el archivo o programación de los tiempos semafóricos.

No obstante, la Secretaría Distrital de Movilidad en el ítem 1.1.2 “*Los nuevos controladores del SSI respecto a los Controladores existentes*” de los Estudios Previos del proceso, determinó:

De la situación actual del sistema semafórico de la ciudad se reseñan los siguientes aspectos: i) El sistema cuenta con 1.131 controladores que regulan 1.387 intersecciones. ii) El sistema opera bajo protocolos BEFA 8 y BEFA 15 propietarios de

⁴ Martin Molina expone en su trabajo, What is an intelligent system? publicado por la Universidad técnica de Madrid en diciembre del 2022

Siemens. iii) De los controladores existentes 503 tienen posibilidad de implementar protocolo OCIT.

*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 Semafórico 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 No. 5. Precios de Referencia Controladores

PRECIOS DE REFERENCIA DE CONTROLADORES (Pesos colombianos)			
CONCEPTO	PRECIO SIN IVA	IVA	PRECIO CON IVA
Controlador C900 de 16 grupos	\$ 60.844.565	16%	\$ 70.579.695
Controlador C800 de 16 grupos	\$ 50.239.160	16%	\$ 58.277.425
Conversión de C800 en C900	\$ 8.500.000	19%	\$ 10.115.000
Controlador 16 grupos precio medio	\$ 46.000.000	19%	\$ 54.740.000
Traslado de controlador reubicación	\$ 8.000.000	19%	\$ 9.520.000
Coste anual de O&M de controlador existente (C800/C900)	\$ 7.239.955	19%	\$ 8.615.546
Coste anual de O&M de controlador nuevo	\$ 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 No. 6. Vida Útil Controladores

Vida Útil					
Modelo	N de equipos	Fecha 1ra de compra	Fecha última 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 No. 7. Adquisición Controladores

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)
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.

El efecto de la situación evidenciada obedece a las deficiencias de los estudios previos realizados para el proceso licitatorio, lo cual, desencadenó un análisis deficiente en lo relacionado con el suministro, la instalación y puesta en operación de 537 controladores adquiridos con presunta vulneración del principio de economía en la contratación pública, toda vez que, los 335 controladores C-800 existentes se podían convertir en C-900, que era lo requerido, por valor de \$3.388.525.000 y no, los \$18.165.061.440 que se pagaron por ellos. Igualmente, los 202 controladores C-900 que no requerían ninguna modificación representaban a la SDM un costo cero (0) y no,

los \$10.953.260.928 que se pagaron por ellos. Con esto se hubiera evitado el pago injustificado de los \$25.729.797.368 que finalmente pagó la Secretaría Distrital de Movilidad, con lo cual se generó un posible daño fiscal por la suma de \$25.729.797.368, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 8. Cuantificación del presunto detrimento

	Cantidad	Valor pagado según el contrato 2017-1913	Valor de la actualización	Valor pagado de más
Controladores C- 800 en la SDM	335	\$18.165.061.440	\$3.388.525.000	\$14.776.536.440
Controladores C- 900 nuevos en la SDM	202	\$10.953.260.928	\$0.00	\$10.953.260.928
Total	537			\$25.729.797.368

Fuente: Contrato Atípico 2017-1913.

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 presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, se presenta el siguiente análisis.

La SDM no desvirtúa el aspecto técnico que se aporta en la observación fiscal para el punto denominado “externo 2864” (ubicado en la carrera 93 con calle 22 de la ciudad de Bogotá D.C.) cuando menciona que:

“las actualizaciones de la programación semafórica de los equipos de control, como fue el caso de lo evidenciado en la visita, en algunos casos cuando se hace cambio o ajustes en la lógica interna del controlador, en lo que se denomina tráfico actuado (Actuado/microrregulación) es necesario ir al controlador para hacer las modificaciones respectivas, no obstante, cuando los cambios corresponden a ajustes en los tiempos del ciclo semafórico en condiciones basadas en el tiempo se hace la actualización de la programación desde la Central”.

Lo observado y evidenciado en ese punto, para la cámara de video detección vehicular, refleja la no detección de los vehículos que por razones de movilidad toman el carril izquierdo sin pasar por la única barrera perimetral que está configurada en la mencionada cámara y que a la postre no genera su detección y por ende no suministra al SSI local la información de su paso, generando una estadística de conteo irregular, que puede derivar en volúmenes de desplazamiento imprecisos para la toma de decisiones en cuanto al flujo vehicular, situación que se podría estar presentando en más de 1600 cruces semafóricos de la ciudad de Bogotá.

La SDM afirma que:

“En tal sentido, en las fotografías 1 y 2, muestran el sentido de circulación que se está censando y la maniobra de la fotografía dos corresponde a detecciones no deseadas (de acuerdo con la lógica de programación establecida) dado que el vehículo realiza una invasión carril (salida de la intersección) y transitar fuera del carril demarcado, de acuerdo el funcionamiento de la lógica implementada es una detección no deseada. Vale la pena indicar que las configuraciones de las zonas de detección (definidas en el video detector) tienen definido el flujo exacto que se va a censar y su dirección lo que no debe ser alterado por comportamientos atípicos o maniobras tipo infracciones dado que el detector entrega al controlador y a la central datos, no imágenes.”

La SDM no desvirtúa la ausencia de detección que se genera al paso del vehículo al desplazarse por los dos carriles o por el carril izquierdo, pese a que la SDM acompañó la vista en comentario y evidenció que una vez cargada la información que actualizó los tiempos para este cruce semafórico a través de un dispositivo USB, el cruce semafórico se habilitó y en el software de gestión al verificar la cámara en el sitio este no detectó el paso del vehículo. Lo anterior, genera dudas sobre su captura y procesamiento de imagen al igual la estadística local que debería ser confiable.

Esta falencia detectada permite inferir que la estadística en este punto y los demás que estén parametrizados con cámaras para la detección y conteo vehicular omiten el conteo de aquellos vehículos que no pasen debajo de la barrera virtual.

De lo anterior, se puede concluir que el sistema semafórico de la ciudad de Bogotá, se alimenta mediante las cámaras de detección y conteo vehicular instaladas en los más de 1600 cruces semafóricos, cámaras que en su momento no estarían detectando el paso del vehículo por la situación de parametrización antes expuesta.

Así las cosas, según los argumentos que presenta en la respuesta la SDM, este Sistema de Semaforización Inteligente (SSI), no refleja características de un sistema

que este configurado para tomar decisiones de manera autónoma en cada cruce semafórico, además, no se evidencia en la respuesta que tenga componentes inteligentes (software IT⁵).

En el desarrollo de la respuesta la SDM se refiere a la conectividad del sistema semafórico de la siguiente manera:

“es la radiografía de ese día en ese instante, dada la variación del sistema, la cual muestra de manera gráfica tanto las intersecciones sin novedades, como aquellas con fallas de conectividad, fallas de equipos o funcionamiento en un modo particular. Es de resaltar que la conectividad de las intersecciones semaforizadas se ha visto impactada en los últimos tiempos por las diferentes obras del Distrito”.

En relación a lo anteriormente expuesto, se evidencia en el mapa de calor obtenido en las precitadas vistas al centro de monitoreo de la SDM, que aproximadamente el 30% del muestreo reflejado en dicho mapa de calor para la visita técnica en comento, estaba sin comunicación, lo que significa que la información del flujo vehicular para ese día, no se podía obtener y a la vez cuantificar por estar sin servicio de comunicación según dicho mapeo. Así las cosas, no se podría obtener una estadística de flujo vehicular aceptable y parametrizable, situación que afectaría la estadística de los diferentes puntos reflejados en este mapa en lo que respecta a los tiempos que procesa la SDM en su centro de monitoreo, para la movilidad en la ciudad de Bogotá.

En lo concerniente a la reutilización de los controladores y el estudio que presentó la SDM, menciona:

“(...) en el informe “PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes” 6. En este análisis amplio y detallado desde lo técnico y financiero, se revisaron cinco escenarios (...) Entre las ventajas de la

⁵ Inteligencia artificial

sustitución de todos los controladores, es que el protocolo de comunicaciones no es un requisito de partida para el diseño del nuevo sistema semafórico (mientras cumpla los requerimientos técnicos especificados en el diseño) y todas las empresas que se presenten tendrán las mismas condiciones de partida pues no habrá controladores que necesitan ser reutilizados (...)."

Esta supuesta ventaja con la cual justifican que se tendrán las mismas condiciones de partida para evitar que se tengan que reutilizar los controladores, es una ventaja que no se materializa en el proceso de contratación ya que el contratista que venía suministrando los controladores antes del contrato 2017-1913 era SIMENS S.A. manejando un protocolo de comunicación OCIT para el controlador, para que después del proceso licitatorio, el contratista sea el Consorcio Movilidad Futura 2050 a quien se le adjudicó el contrato 2017-1913 conformado por la empresas SIMENES S.A. y SUTEC S.A. llevando a cabo una contratación con la misma empresa que ha realizado el suministro de los controladores en contratos anteriores y con el mismo protocolo de comunicación OCIT.

Siendo así, este argumento no es base para justificar la no reutilización de los controladores ya que como se menciona en el documento "*PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes*" realizado por el consorcio C&M – IDOM y la respuesta de la Secretaría de Movilidad "***se utilizarían los controladores C800 y C900 realizando un upgrade a estos dos tipos de equipos dado que estaban adecuados en su hardware para comunicarse bajo los protocolos propietarios BEFA 8 y BEFA 15.***" donde en el mismo documento mencionan que la actualización de C800 A C900 presenta un costo de \$10.115.000 pesos colombianos para que sean totalmente funcionales y adaptados a el nuevo sistema de semaforización inteligente.

Más adelante en la respuesta de la SDM, afirma que:

“(…) resultaba económicamente viable para la entidad en un horizonte de 20 años (tomando como referencia la vida útil de los controladores), realizar la sustitución total de equipos de control (no reutilización), como finalmente fue estructurado en el proyecto de Implementación del Sistema de Semáforos Inteligente (…).”

Esta afirmación que se da de la vida útil del controlador tanto en la respuesta, como en el documento del estructurador técnico y el análisis de escenarios para la reutilización, no se encuentra justificada en bibliografía, ni en ningún documento soporte expedido por el fabricante, ya que se hace una suposición de esta vida útil, expresado en el documento de la misma SDM “ANEXO RETOMA” donde mencionan: ***“Para calcular el valor de los controladores C800 y C900 se estimó el valor equivalente de la vida útil promedio remanente con base en la fecha promedio de instalación estimada y en la fecha promedio estimada de reemplazo de los controladores C800 y C900 existentes, asumiendo vida útil lineal de 20 años.”*** Con relación a esto se basa el estructurador para hacer la evaluación de los escenarios sobre la reutilización con un dato que no presenta soporte técnico, ni comprobable de cómo se llegó a establecer este precio.

En relación con lo anterior, donde se afirma que la vida útil de los controladores correspondía a 20 años, la SDM explica el escenario más provechoso que encontraron en este análisis de la siguiente manera:

“(…) Según el análisis de la consultoría7, la sustitución del 100% de controladores supone un escenario financieramente más ventajoso en el plazo de vida del sistema semafórico, con un ahorro de 6 mil 250 millones con respecto al escenario 1.1 (reutilización de los controladores C900). El escenario 3 representa un ahorro de 20 mil millones con respecto al escenario 2.2 (reutilización de los C800 y C900 en un protocolo no OCIT). (…).”

Esta afirmación se hace con base en el análisis estructurador de la consultoría expresado en el informe “PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existente” el cual se revisa de manera exhaustiva llegando a la tabla “Costes de escenarios en horizontes temporales” donde se evidencia la siguiente información:

Costes de escenarios en horizontes temporales (Millones de pesos colombianos)					
	Escenario 1.1	Escenario 1.2	Escenario 2.1	Escenario 2.2	Escenario 3
Suministro	53.098	53.098	34.869	34.869	60.652
O&M nuevo	40.401	40.401	26.531	26.531	46.148
C800 -> C900	0	0	3.368	3.368	0
Traslado	0	1.314	0	4.484	0
O&M C800	0	0	20.083	20.083	0
O&M C900	8.323	8.323	8.323	8.323	0
7 Años	101.821	103.135	93.174	97.658	106.800
Suministro	53.098	53.098	53.098	53.098	60.652
O&M nuevo	98.116	98.116	84.246	84.246	112.074
C800 -> C900	0	0	3.368	3.368	0
Traslado	0	1.314	0	4.484	0
O&M C800	0	0	20.083	20.083	0
O&M C900	20.212	20.212	20.212	20.212	0
17 Años	171.425	172.739	181.007	185.491	172.726
Suministro	60.652	60.652	60.652	60.652	60.652
O&M nuevo	117.893	117.893	104.024	104.024	131.852
C800 -> C900	0	0	3.368	3.368	0
Traslado	0	1.314	0	4.484	0
O&M C800	0	0	20.083	20.083	0
O&M C900	20.212	20.212	20.212	20.212	0
20 Años	198.757	200.071	208.339	212.823	192.504

Fuente: PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existente

Elaboró: Consorcio C&M – IDOM

Esta información registrada en el cuadro por el consorcio C&M – IDOM, muestra los escenarios beneficiosos en el transcurso del tiempo en relación a el dinero que se va a invertir, donde es evidente y de resaltar, que para 7 años el mejor escenario seria

el **2.1 que corresponde a la reutilización de los controladores C800 Y C900 que ya contaba el sistema de semaforización** siendo la inversión menos costosa con un valor de 93.174 millones de pesos colombianos. Además, en el panorama de **17 años el mejor escenario seria el 1.1 reutilización de controladores C900 que ya contaba el sistema de semaforización** siendo la inversión menos costosa con un valor de 171.425 millones de pesos colombianos.

Siendo así, se puede concluir que ambos escenarios de reutilización eran viables y los más favorables para la ciudad de Bogotá, pero la entidad decide tomar la decisión de hacer la inversión a 20 años, sin tener en cuenta que estos equipos tenían una vida útil que se podía aprovechar en aras de disminuir los costos de una nueva adquisición, pero la misma SDM decide; para los controladores C800 entregarlos bajo enajenación de bienes muebles a título gratuito (pasando por alto su vida útil remanente de 7 años) y decide desinstalar y reintegrar al almacén controladores C900 (pasando por alto su vida útil remanente de 17 años), obviando también la posibilidad de actualización a una nueva tecnología en el transcurso de estos 20 años.

Aunado a lo anterior, una vez termina el contrato 2017-1913, se tiene la siguiente afirmación por parte de la SDM: ***“la SDM ha empleado equipos C900 en las nuevas implementaciones de regulación semafórica realizadas por la SDM, siendo así que a la fecha no se han adquirido nuevos controladores hasta agotar esta disponibilidad y que fue generada por la compatibilidad dada la solución contratada tras surtir el proceso de contratación”*** donde afirman que están utilizando los controladores C900 en la actualidad, (los cuales fueron retirados, reintegrados al almacén, salieron de nuevo de almacén e instalados por segunda vez) ya que son compatibles con la solución presentada, lo que confirma que su reutilización si hubiera sido posible y no era necesario la adquisición de nuevos equipos de control que sustituyeran a estos controladores C900 que se encontraban recién adquiridos.

Para finalizar, la Secretaría Distrital de Movilidad en su respuesta presenta la siguiente tabla y en relación a ella afirma que:

	Cantidad	Valor pagado según el contrato 2017-1913	Valor de la actualización incluyendo adicional de mantenimiento y reemplazo al cumplir vida útil	Valor pagado de más **
Controladores C-800 en la SDM	335	\$ 18.165.061.440	\$ 31.715.074.746	-\$ 13.550.013.306
Controladores C-900 en la SDM	202	\$ 10.953.260.928	\$ 27.653.892.007	-\$ 16.700.631.079
Total	537			-\$ 30.250.644.385

Fuente: Análisis propios con base en información de la Contraloría de Bogotá D.C. y documentación de la licitación SDM-LP-030-2017.
Elaboró: Secretaría Distrital de Movilidad

“De acuerdo con lo antes mostrado, el Proyecto de Implementación del Sistema de Semáforos Inteligente (en su conjunto licitación pública SDM-LP-030-2017 y Contrato Atípico 2017-1913) no solamente NO genera un presunto detrimento por \$25.729.797.368 pesos, sino que por el contrario logró ahorros por al menos \$30,250,644,385 pesos al escoger esta alternativa de reemplazar la totalidad de los controladores.”

Esta afirmación y la tabla realizada por la SDM es imprecisa, ya que se encuentra evaluando el valor pagado por el controlador en la ejecución del contrato 2017-1913, solo sin tener en cuenta el mantenimiento (columna 3 de la tabla inclusión de costos de mantenimiento y reemplazo de controladores), comparado con lo que pudiera haber sido el valor de la actualización del controlador, más el mantenimiento, más el monto de adquirir el equipo de control nuevo después de cumplir su vida útil (columna 4 de la tabla inclusión de costos de mantenimiento y reemplazo de controladores).

Es evidente en la respuesta que no se tienen en cuenta las mismas variables a comparar, llegando a resultados que no son sustentables ni comprobables en la actualidad, adicional a esto, en la evaluación de la reutilización del controlador (columna 4 de la tabla inclusión de costos de mantenimiento y reemplazo de controladores), no se puede proyectar la adquisición del mismo, porque este ya se tiene, se estaría incurriendo en un análisis impreciso, lo que obviamente desencadenará en un precio mayor al incluir un controlador de reemplazo.

Lo mismo sucede en el documento “*PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existentes*” en la tabla “*costes de escenarios en un horizonte a 20 años*” se muestra la siguiente información:

Costes de escenarios en un horizonte a 20 años										
(Millones de pesos colombianos)										
ESCENARIO 3			ESCENARIO 2 (REUTILIZACIÓN DE C800 Y C900)							
SUMINIST	O&M	TOTAL	C800 -> C900	TRASLAD	O&M C800	O&M C900	SUMINIST	O&M	TOTAL	
25.783	56.049	81.832	3.368	-	20.083	20.212	25.783	28.221	97.667	2.1
25.783	56.049	81.832	3.368	4.484	20.083	20.212	25.783	28.221	102.151	2.2

Fuente: *PE22A2: Análisis de escenarios sobre la reutilización de los controladores existente*
Elaboró: Consorcio C&M – IDOM

Se comparan dos escenarios sin tener en cuenta el beneficio a través del tiempo, ya que: en el escenario 3 se plantea el suministro nuevo de todos los controladores más lo que costaría su operación y mantenimiento. Inversión que se da a 20 años y en el escenario 2 se plantea el valor de la actualización del controlador, se suma el valor del traslado, se suma la operación y mantenimiento del controlador antiguo, después se suma el suministro de un nuevo controlador y además la operación y el mantenimiento de los nuevos controladores, lo que sería una inversión para los controladores C800 de 27 años y para los C900 de 37 años (datos que no se aclaran en el documento estructurador), es por esto que, no se pueden comparar estos dos escenarios de la

misma manera, por que corresponden a horizontes temporales distintos con variables que no tienen el mismo punto de comparación.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría 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.

7.2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque los documentos que dieron origen a la apertura del proceso administrativo sancionatorio, allegados por la supervisión Ad Hoc del contrato 2017-1913 no se ajustan a la ley.

Durante el proceso auditor se revisó el Proceso Administrativo Sancionatorio – PAS, que se llevó a cabo mediante resolución número 181506 de 2022, donde se evidenció que la Secretaría Distrital de Movilidad por medio de la supervisión ad hoc del Contrato Atípico 2017-1913, presentó documentos conminatorios que no se ajustaban a la normativa vigente, lo que generó que no existiera mérito ni causa probada que diera lugar a sancionar al contratista. En consecuencia, se produjo la terminación y el cese de la actuación administrativa con el respectivo archivo del proceso administrativo sancionatorio.

Lo anterior debido a: I) las deficiencias en los informes de presuntos incumplimientos presentados por la Interventoría y supervisión Ad Hoc, II) las demoras en las gestiones adelantadas dentro de la SDM para iniciar los procesos sancionatorios,

III) las demoras en la supervisión y control por parte de la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad-SGM, para iniciar el procedimiento de incumplimiento al Contrato Atípico No 2017-1913, en el caso específico del incumplimiento en el pago a proveedores y terceros establecido en la cláusula 3, literal x del contrato.

Lo anteriormente mencionado se hace evidente en la línea del tiempo del proceso que llevó a la actuación administrativa sancionatoria, realizado partir de la respuesta SGM 202430008254851 de la solicitud de información 2-2024-16024. Desde el 19 de marzo de 2021, fecha en que se informó por parte de la interventoría del presunto incumplimiento, se llevaron a cabo procedimientos, al parecer irregulares, que produjeron el inicio tardío del Proceso Administrativo Sancionatorio, ya que la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad-SGM realizó observaciones y devolvió por primera vez el informe en relación a la tasación de la sanción a imponer que fue remitido a la interventoría y a su supervisión el 15 de abril de 2021, la interventoría radicó el informe de presunto incumplimiento actualizado y con la tasación de la sanción a imponer según lo requerido, el 31 de agosto de 2021. Sin embargo, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad, devolvió por segunda vez el informe de presunto incumplimiento el 17 de septiembre de 2021, solicitando modificar el citado informe en la totalidad de los ítems, avance de ejecución, estado financiero y el cálculo del valor de multa a Cláusula Penal.

Una vez revisada la comunicación, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad remitió el 19 de noviembre de 2021, a la Dirección de Contratación, el proyecto de citación para dar inicio al Proceso Administrativo Sancionatorio - PAS, el cual, fue devuelto por tercera vez, porque según la Dirección de Contratación la citación que dio inicio al PAS en contra del Consorcio Movilidad Futura 2050 no resultaba procedente porque el Contrato Atípico 2017-1913 había terminado el plazo de ejecución, en estas condiciones lo que aplicaría es la Cláusula Penal Pecuniaria por lo que se requería la

actualización del informe de presunto incumplimiento, siendo así se le envía correo el 1 de febrero de 2022 a la interventoría, la cual, mencionó que su contrato termino el 30 de noviembre del 2021, por lo que no les corresponde llevar a cabo la actualización de la citación, así que la Secretaría Distrital de Movilidad en la etapa post contractual decidió nombrar a una supervisora Ad Hoc para realizar todas las gestiones pertinentes en torno al informe de incumplimiento por el no pago a proveedores por parte del Consorcio Movilidad Futura 2050. Finalmente, el informe del presunto incumplimiento del contratista Consorcio Movilidad Futura 2050 por el no pago a proveedores, fue actualizado y radicado en la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad el 06 de abril de 2022. La Subsecretaría de Gestión de la Movilidad devuelve, por cuarta vez, el informe del presunto incumplimiento el 02 de mayo de 2022, con la solicitud de que se actualice con los últimos requerimientos de los proveedores que están aduciendo que el contratista no les ha pagado por los bienes y/o servicios y/o suministros que prestaron. Una vez resueltas las inquietudes de la supervisión Ad Hoc de la SDM, se actualizó el informe dando atención a lo requerido el 19 de mayo de 2022, documento que fue aprobado y que dio inicio al procedimiento sancionatorio mediante el envío de la citación al contratista el 27 de mayo de 2022.

En ejercicio del derecho de defensa, el apoderado del contratista solicitó la no procedencia del trámite administrativo sancionatorio, porque la citación al Consorcio (31 de mayo de 2022) se efectuó después de suscrita el acta de terminación del contrato (22 de diciembre de 2021) y ya se tenía el acta de recibo a satisfacción técnica de suministros y servicios entregados (22 de febrero de 2022) cuando el Consorcio ya había ejecutado y cumplido el objeto contractual. De igual manera, la aseguradora mencionó que para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, se debía sujetar a los términos en que ella fue pactada y en el caso concreto la cláusula indicaba dos (2) condiciones; *el incumplimiento total o que se haya declarado la caducidad del contrato y*

dado que aquí no se presentó ninguna de esas dos únicas condiciones habilitantes, se tenía acta de terminación del contrato, tampoco se podía optar por esa opción.

Como consecuencia de lo anterior, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad emite resolución de archivo en los siguientes términos: *“En garantía al debido proceso y con el fin de evitar un perjuicio injustificado en los derechos del contratista, encuentra la Subsecretaría de Gestión de Movilidad que, en los documentos allegados por la interventoría y la supervisión Ad Hoc del contrato, los cuales dieron origen a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, No se acompañan totalmente con el literal a) del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el artículo 29 de la Constitución Política, ya que no existe merito ni causa probada que dé lugar a sancionar al contratista, razón por la cual la entidad procederá al archivo del expediente iniciado (...)”*. No se puede perder de vista que esta decisión se toma aún con obligaciones de pago por parte del contratista a 17 proveedores por una suma de \$5.960.676.311,51 según la última actualización que se dio el 19 de mayo de 2022, los cuales se relacionan en la siguiente tabla:

Cuadro No. 9. Obligaciones Pendientes

N	PERSONA NATURAL O JURIDICA	NIT	PAGO PENDIENTE	QUEJA, RECLAMACIÓN, DEMANDA, TUTELA, DER. PETICIÓN	FECHA DE RECEPCIÓN
1	ANDRES GRANADOS INGENIERÍA CIVIL	79783653	\$144.954.667,00	RECLAMACIÓN	1/02/2021
2	ALFA CO S.A.S.	830070142-8	\$800.000.000,00	RECLAMACIÓN	19/01/2021
3	MLV CONSTRUCTORES S.A.S.	900447431-5	\$394.988.159,89	RECLAMACION	28/01/2021
4	CONSTRUCCIONE S. MONTAJES Y	900150209-1	\$114.317.878,62	DEMANDA	15/02/2021

N	PERSONA NATURAL O JURIDICA	NIT	PAGO PENDIENTE	QUEJA, RECLAMACIÓN, DEMANDA, TUTELA, DER. PETICIÓN	FECHA DE RECEPCIÓN
	DISEÑOS CMD S.A.S.				
5	ENGINEERING CONSTRUCTION AND SERVICES S.A.S.	900383257-3	\$1.326.189.591,00	DERECHO DE PETICIÓN	19/02/2021
6	ALIANZA USADOS S.A.S	901227254-8	\$56.599.501,00	QUEJA	11/03/2021
7	FORZA AGREGADOS Y SERVICIOS S.A.S.	901236277-5	\$23.579.434,00	QUEJA	1/02/2021 y 22/02/2021
8	PROYELEM S.A.S /Hans Bartels Sánchez	900433484-4	\$5.643.000,00	DERECHO DE PETICIÓN	12/04/2021
9	CONCRETOS Y DISEÑOS	900346689-4	\$18.384.993,00	RECLAMACIÓN	30/03/2021 y 6/07/2021
10	NUBO TECHNOLOGY S.A.S.	901007507-2	\$1.185.703.302,00	DERECHO DE PETICIÓN	6/04/2021 y 6/07/2021
1	SERVICIOS AVANZADOS E INGENIERIA S.A.S.	900198745-3	\$1.361.120.715,00	RECLAMACION	18/12/2020
12	PERFORACIONES NEUMÁTICAS S.A.S.	901367453-7	\$59.134.940,00	RECLAMACIÓN	26/05/2021
13	CARGAS Y CONTENEDORES S.A.S.	900179911-8	\$33.485.580,00	DERECHO DE PETICIÓN	28/07/2021
14	TPD TRANSPORTE, PLANEACIÓN Y DISEÑO INGENIERIA	830034108-4	\$191.824.375,00	RECLAMACION	8/10/2021
15	JORENGOM S.A.S.	900160692-7	\$36.750.175,00	DERECHO DE PETICIÓN	26/10/2021
16	Green Media S.A.S.	900600891-5	\$88.000.000,00	DERECHO DE PETICIÓN	22/04/2022
17	ANGELICA MARIA PERNA VELILLA	64580148	\$120.000.000,00	DERECHO DE PETICIÓN	11/05/2022

N	PERSONA NATURAL O JURIDICA	NIT	PAGO PENDIENTE	QUEJA, RECLAMACIÓN, DEMANDA, TUTELA, DER. PETICIÓN	FECHA DE RECEPCIÓN
VALOR TOTAL RECLAMACIONES			\$5.960.676.311,51		

Fuente: Informe sobre posible incumplimiento del contratista consorcio movilidad futura 2050 en la ejecución del contrato atípico 2017-1913.

Elaboración: Supervisión Ad Hoc de la Secretaría Distrital de Movilidad Contrato Atípico 2017-1913.

Siendo así como se transgrede la cláusula 3, literal x del Contrato Atípico 2017-1913, que establece *“Atender de forma inmediata las observaciones y solicitudes de la interventoría del contrato, con el fin de cumplir con la ejecución del contrato, sus especificaciones, los controles de calidad, los plazos, la calidad del servicio prestado, los pagos de salarios, prestaciones sociales y aportes parafiscales del personal asignado al proyecto; los pagos a proveedores y en general, todas las observaciones y requerimientos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones contractuales de dicho Contrato”*

artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* La Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario”* artículo 38. Deberes de todo servidor público: Numerales 1 y 3, Manual de Supervisión e Interventoría (vigente en la suscripción del contrato) PA05-M03 Versión:1 adoptado mediante la Resolución 057 del 18 de febrero de 2019: **“8. FUNCIONES DEL INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR (...)** 8.5 *Funciones de Carácter Legal (...)* *Hacer parte activa dentro de los procesos sancionatorios que el Ordenador del Gasto considere pertinente iniciar. Para dar cumplimiento a este deber legal, la persona supervisora deberá tener en cuenta los siguientes criterios: (...)* • **EN CASO DE CLÁUSULA PENAL:** *Puede ser declarada en ejecución del contrato/convenio o una vez vencido este, siempre y cuando*

no se hubiere efectuado el trámite liquidatorio. Usualmente se ha pactado esta cláusula en los contratos de la Entidad con carácter indemnizatorio por lo cual se debe tener en cuenta la convergencia de estos dos elementos a saber: uno el incumplimiento parcial o total de las obligaciones a cargo del contratista; dos la existencia real de un daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Si falta uno de estos dos elementos no será posible hacer efectiva la cláusula penal.”

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, se extraen los puntos importantes a los cuales se hace referencia a continuación:

La SDM en su respuesta menciona que:

“Frente al primer punto “(...) las deficiencias en los informes de presuntos incumplimientos presentados por la Interventoría y supervisión Ad Hoc(...)” (...) no compartimos lo afirmado, pues estos procesos se adelantan con la información reportada tanto por supervisores e interventores, pero en todo caso está sujeta a contradicción por parte del contratista como es natural en este tipo de procesos sancionatorios.”

Además, menciona que:

“La decisión que se adoptó en el curso del proceso sancionatorio se ajustó en todo sentido al ordenamiento jurídico por lo que no se comparte la afirmación según la cual se presentaron irregularidades en el curso de dichos procesos o demoras en el trámite del mismo.”

Como se manifestó en el informe preliminar, no se está cuestionando si la decisión que se adoptó en el curso del proceso sancionatorio se ajustó o no a los términos jurídicos, en el informe preliminar es claro que lo que se observa es un trámite de radicación de un informe de presunto incumplimiento reportado por la interventoría desde el 19 de marzo de 2021, este informe es devuelto por la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad el 15 de abril de 2021, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad devuelve en una segunda ocasión el informe el 17 de septiembre de 2021, la dirección de contratación devuelve por tercera vez el informe a la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad el 19 de noviembre de 2021, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad devuelve por cuarta vez el informe a la supervisora Ad Hoc el 2 de mayo de 2022.

Todas las veces que fue devuelto el informe de interventoría y supervisión respondía a que no resultaba procedente por el termino de plazo de ejecución, porque se debía actualizar el informe, o porque se estaban aplicando de forma errónea las cláusulas con las que se conminaba al contratista, todos y cada uno de los errores generados por los encargados de realizar los informes lo que produjo que se abriera el proceso administrativo sancionatorio una vez suscrita el acta de terminación del contrato (22 de diciembre de 2021) y ya se tenía el acta de recibo a satisfacción técnica de suministros y servicios entregados (22 de febrero de 2022) cuando el Consorcio ya había ejecutado y cumplido el objeto contractual.

La SDM, además, menciona:

“que el término de la potestad sancionatoria del estado coincide con el plazo para la liquidación del contrato estatal y en el presente proceso se expidió decisión de fondo dentro del plazo establecido.”

Como se manifestó en el informe preliminar, no se está cuestionando si se encuentra fuera del tiempo establecido para comenzar un proceso administrativo según la ley, lo que se cuestiona corresponde a todas las veces que se devolvió el informe de presunto incumplimiento, impidiendo que se tomaran decisiones dentro de la ejecución del contrato, concluyendo en que este proceso administrativo sancionatorio se abriera cuando ya no existían obligaciones pendientes por parte del consorcio habiendo cumplido con su objeto contractual, lo que produjo que se cerrara el procedimiento administrativo sancionatorio porque ya no había mérito para sancionar al contratista, así aún existieran 17 obligaciones pendientes de pago por parte del contratista a proveedores y terceros por una suma de \$5.960.676.311,51 según el informe de la interventoría Ad Hoc.

Por último, la SDM menciona que:

“Se insiste, la finalidad del procedimiento no consiste en imponer la sanción. Se trata de un procedimiento administrativo que busca esclarecer el hecho endilgado. (...) Pues como previamente se expuso el proceso sancionatorio se adelantó y cumplió bajo el mandato legal llegando al cierre del mismo dentro del tiempo legalmente establecido para ello.”

Se aclara que, en el informe preliminar en ningún momento se cuestiona por el cumplimiento del proceso administrativo sancionatorio y su cierre por fuera del tiempo legalmente estipulado para tal fin, cuando nos referimos a que los documentos

conminatorios no se ajustaban a la normativa vigente estamos citando de manera literal la decisión con la cual se da fin al proceso administrativo sancionatorio en manos de la Subsecretaría de Gestión de Movilidad, que menciona:

*“encuentra la Subsecretaría de Gestión de Movilidad que, en los documentos allegados por la interventoría y la supervisión Ad Hoc del contrato, los cuales dieron origen a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, **No se acompasan totalmente con el literal a) del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el artículo 29 de la Constitución Política, ya que no existe mérito ni causa probada que dé lugar a sancionar al contratista, razón por la cual la entidad procederá al archivo del expediente iniciado (...)**”.*

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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.

7.2.2. Contrato de Obra No. 2023-1354 - Lote 1 Componente obras civiles

El 27 de febrero de 2023, la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM suscribió con el Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, el contrato de obra No. 2023-1354 que tiene por objeto: *“Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C.”* Lote 1- Componente de obras civiles, por un valor de \$4.605.914.516 y un plazo de ejecución de once (11) meses o hasta agotar recursos, lo primero que ocurra.

El 8 de marzo de 2023, se suscribió el acta de inicio. El contrato no presentó modificaciones. El 7 de febrero de 2024, se suscribió el Acta de Terminación y el 15 de agosto de 2024, se suscribió el Acta de Recibo a Satisfacción.

La Interventoría del Contrato la realizó hasta el 15 de abril de 2023, el Consorcio Semaforización ACO, en desarrollo del contrato de interventoría No. 2021-2454 y a partir del 16 de abril de 2023, la realizó la Universidad Distrital Francisco José de Caldas-UD en el marco del contrato de interventoría No. 2023-1769., hasta el 15 de agosto de 2024.

Luego de la revisión y análisis de los documentos publicados en SECOP II, se solicitó información a la Entidad mediante los oficios No. 2-2024-14161 del 4 de julio de 2024, No. 2-2024-15771 del 26 de julio de 2024, No. 2-2024-16944 del 14 de agosto de 2024 y No. 2-2024-17864 del 27 de agosto de 2024. La SDM dio respuesta mediante oficio SGM 202430007475021 del 8 de julio de 2024, SGM202430008239701 del 1 de agosto de 2024, SGM 202430009792351 del 20 de agosto de 2024 y SGM 202430010722231 del 30 de agosto de 2024, respectivamente.

Producto de la revisión y análisis de la información entregada por el Sujeto de Control, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

7.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$98.398.263,00 porque al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023 en desarrollo del Contrato de Obra No. 2023-1354, se le pagó 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, advirtiera este error.

Durante el proceso auditor mediante oficio 2-2024-15771 del 26 de julio de 2024, se solicitó el consolidado de las “cantidades de obra contratadas vs cantidades de obra ejecutadas” y los Análisis de Precios Unitarios -A.P.U., de cada uno de los ítems del Lote 1 del proceso de selección SDM-LP-170-2022, que dio origen al Contrato de Obra No. 2023-1354.

La Entidad mediante oficio SGM 202430008239701 del 1 de agosto de 2024, entregó el consolidado de las cantidades de obra y los A.P.U. presentados por el Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, en desarrollo del Contrato de Obra No. 2023-1354, los cuales fueron aprobados mediante oficio CSA-P1644-513 del 28 de marzo de 2023, por el Consorcio Semaforización ACO⁶ (quien ejerció la interventoría desde el 8 de marzo hasta el 15 de abril de 2023).

Revisada la información entregada por la Entidad se encontró que: **i)** en el consolidado de las “ MEMORIAS DE REVISIÓN DE CANTIDADES DE OBRA” la cantidad total ejecutada del ítem 11 “Transporte y Disposición final en el botadero autorizado por autoridad ambiental” es de 1.015,23 m3, **ii)** en los A.P.U. de los ítems de “demolición” y “excavación” se incluye el valor del transporte y **iii)** en las memorias de

⁶ En desarrollo del Contrato de Interventoría No. 2021-2454 hasta el 15 de abril de 2023

medición no se registra de qué actividad de obra se obtienen los 1.009,23 m3 y se le asigna un código denominado “EXTERNO”.

Por lo anterior, mediante oficio No 2-2024-16944 del 14 de agosto de 2024, se solicitó a la SDM: *“Sustentar para cada una de las actas de recibo parcial de obra, de qué actividad de obra, se obtuvieron los 1015,23 me de tierra o escombros, que fueron transportadas al botadero”* La Entidad mediante comunicado SGM 202430009792351 del 20 de agosto de 2024, indicó:

“En primera instancia, es necesario aclarar que la cantidad indicada en el Corte No. 7 (periodo 1 al 30 de noviembre de 2023), correspondiente al precorte de la obra, equivalente a 211,94 m3, tiene una diferencia frente a la cantidad aprobada y sobre la cual se realizó el pago, el cual corresponde a 205,93 m3, la cual obedeció a la verificación técnica, administrativa y financiera realizada al momento de consolidar la cuenta correspondiente. De conformidad con lo anterior, el valor liquidado y pagado por este ítem en el corte 7 es de 205,93 m3.

Así las cosas, la cantidad pagada a través del ítem “8.11 TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN FINAL EN EL BOTADERO APROBADO POR AUTORIDAD AMBIENTAL”, efectivamente aprobadas por la INTERVENTORÍA y pagadas por la SECRETARÍA son las siguientes:

ITEM	PERIODO	CANTIDAD
<i>Corte No. 1</i>	<i>1 al 30 de mayo de 2023</i>	<i>0.00</i>
<i>Corte No. 2</i>	<i>1 al 30 de junio de 2023</i>	<i>72.00</i>
<i>Corte No. 3</i>	<i>1 al 30 de julio de 2023</i>	<i>56.00</i>
<i>Corte No. 4</i>	<i>1 al 30 de agosto de 2023</i>	<i>195.58</i>

ITEM	PERIODO	CANTIDAD
Corte No. 5	1 al 30 de septiembre de 2023	217.00
Corte No. 6	1 al 30 de octubre de 2023	177.71
Corte No. 7	1 al 30 de noviembre de 2023	205.94
Corte No. 8	1 al 30 de diciembre de 2023	50.00
Corte No. 9	1 al 30 de enero de 2024	35.00
TOTAL		1,009.23

Es necesario precisar a la CONTRALORÍA, que en el proceso de recibo a satisfacción del contrato, la INTERVENTORÍA y el CONTRATISTA realizaron verificaciones posteriores a la emisión del cierre del PIN ambiental No. 22842, respecto de las cantidades generadas frente al material RCD dispuesto, siendo claro para las partes en este proceso de revisión que los APU de demolición y excavación contienen unos costos de transporte para cada actividad, tratando de forma indiferente si el traslado es a una escombrera o botadero, motivo por el cual bajo este análisis se encuentra que el ítem 8.11. no requería su aplicación en los cortes, motivo por el cual en la etapa de liquidación se realizarán los ajustes necesarios.” (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se confirma que la SDM por el “transporte y disposición final en el botadero” de 1.009,23 m3 provenientes de las excavaciones y demoliciones, pagó al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, la suma de \$85.351.894, como se discrimina en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 10. Valor pagado por concepto de “transporte y disposición final en el botadero” en la vigencia 2023 y 2024.

DESCRIPCION	CANTIDAD (M3)	VR COSTO DIRECTO	VR COSTO INDIRECTO (A.I.U)	VR TOTAL ITEM	VR PAGADO VIGENCIA 2023
Vigencia 2023					
Ítem 11 Transporte y Disposición final en el botadero	974,23	58.578,00	25.721,60	84.300,00	82.127.588,81
Vigencia 2024					
Ítem 11 Transporte y Disposición final en el botadero	35,00	50.671,79	40.451,21	92.123,00	3.224.305,00
TOTAL	1,009.23				85.351.894,00

Fuente: Corte de Obra No. 9 del 1 al 30 de enero de 2024 Página 1

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

Por otra parte, se encontró que en el A.P.U. del **ítem 36** “Construcción de Caja de Paso Sencilla, incluye marco y tapa”, **ítem 37** “Construcción de Caja de Paso Doble, incluye marco y tapa”, **ítem 38** “Construcción de Caja de Paso para AUCE o GIC incluye marco y tapa” incluyen dentro de los materiales el concreto de 210 kg/cm² y la subbase granular (SGB-1 INVIAS), que son los materiales requeridos para construir la placa base. Así mismo, se evidenció que el **ítem 39** “Construcción de placa base para caja de paso en concreto de resistencia a la compresión (175/ kg/cm²), incluye el concreto y la subbase granular. Es decir, que este ítem no se debía pagar por aparte, porque dentro del precio de la construcción de las cajas se incluyó el precio de los materiales para construir la placa base.

Sin embargo, revisado el consolidado de las “cantidades de obra contratadas vs cantidades de obra ejecutadas” la cantidad total ejecutada del ítem 39 “Construcción de

placa base para caja de paso en concreto de resistencia a la compresión (175/ kg/cm2)” es de 82,09 m2. Por lo anterior, se solicitó aclaración al respecto a la SDM en la reunión realizada el 3 de septiembre de 2024 y la cual, mediante correo electrónico del 4 de septiembre de 2024, indicó:

*“Teniendo en cuenta su solicitud, al realizar la verificación de los pagos, se encontró una diferencia entre lo presentado por el ítem 39. **"Construcción de Placa Base para Caja de Paso, en Concreto de Resistencia a la compresión (175 Kg/cm2)"** relacionado con las cantidades para las intersecciones nuevas, que se había contemplaron previamente en los ítems 36 **"Construcción de Caja de Paso Sencilla, incluye marco y tapa"** y 37 **"Construcción de Caja de Paso Doble , incluye marco y tapa"**, es necesario precisar a la CONTRALORÍA, que debido a la revisión adelantada frente a la verificación de los pagos realizados para los ítems 36, 37 y 39 del contrato 2023-1354 y a la diferencia encontrada, respecto de las cantidades pagadas, se hizo necesario revisar la totalidad de los pagos encontrando lo siguiente :*

	CANTIDADES EN MEMORIAS				
CUENTA	NUEVA	MANTENIMIENTO		PAGADO EN CUENTA	
	Cantidad M2	Cantidad M2	valor total	Cantidad M2	valor total
2	4.41	0	\$ -	4.41	\$ 971,298
3	5.65	1.35	\$ 297,336	7	\$ 1,541,523
4	9.62	2.1	\$ 462,523	11.72	\$ 2,581,318
5	18.03	0.9	\$ 198,224	18.93	\$ 4,169,314
6	3.98	0.35	\$ 77,087	4.33	\$ 953,678
7	14.86	4.08	\$ 898,616	18.94	\$ 4,171,714
8	0.84	13.36	\$ 2,942,527	14.2	\$ 3,127,536
9	1.88	0.68	\$ 163,668	2.56	\$ 569,969

	CANTIDADES EN MEMORIAS				
CUENTA	NUEVA	MANTENIMIENTO		PAGADO EN CUENTA	
	Cantidad M2	Cantidad M2	valor total	Cantidad M2	valor total
	64.28	22.82	\$ 5,039,981	82.09	\$ 18,086,350

\$ 13,046,369

“Como se puede validar en el cuadro anterior, efectivamente se encontró un pago adicional al ítem 36 y 37, que corresponde a \$13.046.369. Es importante destacar que actualmente el contrato de obra 2023-1354 se encuentra en proceso de liquidación, por lo cual los ajustes correspondientes serán debidamente ajustados en el acta de liquidación por medio de la Interventoría del contrato, considerando que la normatividad señala que “... dada la naturaleza comercial de la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo entre las partes, es claro que en ella es posible incluir todos los acuerdos necesarios y convenientes para solucionar las diferencias y discrepancias suscitadas a propósito del contrato, siempre que se respeten los límites de la autonomía de la voluntad, esto es, cuando no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la ley de contratación y la buena administración, según determina el artículo 40 de la Ley 80 de 1993”, y que el contrato actualmente dispone de recursos pendientes por pagar al contratista.

Adicionalmente se solicitará aclaración a la interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas sobre los pagos realizados al contratista de obra, para validar y sustentar la aprobación que en su momento realizó.” (Negrilla fuera de texto).

De los hechos expuestos en los párrafos precedentes se concluye que la SDM pagó al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, por concepto de “transporte al botadero” la suma de \$85.351.894,00 y por la” construcción de placa base para caja de paso”, \$13.046.369, para un total de \$98.398.263, suma que no debía ser cancelada al Contratista, causándose un detrimento al erario público.

Los \$98.398.263 se pagaron al Contratista en los cortes de obra que se relacionan a continuación, de acuerdo con el “Historial de Pagos por Proveedor” emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda:

Cuadro No. 11. Pagos realizados de los cortes de obra

ITEM	VALOR PAGADO	VR PAGADO BAJO LA REFERENCIA	NUMERO DE DOCUMENTO CONTABLE	FECHA DE PAGO	DOCUMENTO COMPENSACION SEGÚN ESTATUS
Corte No. 2	354.339.822	19346	3000664521	15-sep-23	5001551088
Corte No. 3	459.136.156	19471	3000680353	22-sep-23	5001577339
Corte No. 4	571.923.034	19566	3000766226	23-oct-23	5001780636
Corte No. 5	572.453.774	19783	3000840275	20-nov-23	5002040642
Corte No. 6	617.061.734	20098	3000940134	21-dic-23	5002347504
Corte No. 7	661.439.369	20099	3000953250	22-dic-23	5002357958
Corte No. 8	645.253.637	101	3000089834	20-feb-24	5000276329
Corte No. 9	413.269.655	201	3000109281	04-mar-24	5000355572
Corte No. 9	10.610.701	2011	3000109282	04-mar-24	5000355573
	4.305.487.882				

ITEM	VALOR PAGADO	VR PAGADO BAJO LA REFERENCIA	NUMERO DE DOCUMENTO CONTABLE	FECHA DE PAGO	DOCUMENTO COMPENSACION SEGÚN ESTATUS
------	--------------	------------------------------	------------------------------	---------------	--------------------------------------

Fuente: Historial de pagos por proveedor de la Secretaría Distrital de Hacienda entregado mediante oficio SGM 20243000972351 del 20 de agosto de 2024

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

Por otra parte, es importante precisar que si bien es cierto a la fecha la SDM le adeuda al Contratista la suma de \$230.295.300, por concepto de retegarantía⁷, a hoy existe un detrimento patrimonial a las arcas del Distrito en cuantía de \$98.398.263, a causa de las deficiencias en la supervisión y control por parte de la Universidad Distrital-UD, quien ejerció la Interventoría a la ejecución del Contrato de Obra No. 2023-1354.

La situación evidenciada, según el artículo 90 de la Constitución Política, vulnera los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000; y el numeral 7 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se transgrede lo determinado en la 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.”* artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: Numerales 1 y 3.

⁷ Oficio SGM 202430007475021 del 8 de julio de 2024

Adicional a la normatividad enunciada anteriormente, se incumple lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría PA05-M03 Versión. 3 adoptado mediante la Resolución 145243 del 13 de junio de 2023:

“5. RESPONSABILIDADES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE SUPERVISORES E INTERVENTORES

(...)

5.2.2. TÉCNICAS

Las actividades de carácter técnico que se encuentran a cargo de las personas supervisoras e interventoras son tareas de observación, verificación y registro, dirigidas a asegurar que el avance del contrato, así como las entregas de bienes o la prestación de los servicios, se sujeten siempre a los estándares, lineamientos, especificaciones, condiciones y procedimientos previstos en el contrato o los documentos previos y a modo enunciativo son las siguientes:

(...)

2. Revisar y analizar, en forma completa y detallada, el contrato, los pliegos de condiciones, la propuesta del contratista, las normas y reglamentaciones aplicables a la ejecución del mismo, es decir, toda la documentación que tenga relación con el contrato/convenio y su ejecución y en el evento de tener alguna duda sobre el alcance de lo establecido en los documentos, solicitar las aclaraciones correspondientes.” (Negrilla fuera de texto).

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, la Entidad precisa que:

“1. Posible doble pago por concepto de transporte:

*“... una cosa es la disposición final de **los residuos que generan las obras**, las cuales van **con destino al botadero certificado y otra la disposición final que tienen los** residuos en cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 1257 de 2021 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por la cual se modifica la Resolución 0472 de 2017 sobre la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición – RCD y se adoptan otras disposiciones” aclarando en este sentido que los dos transportes son de diferente material que aunque sale de la misma obra, tiene un lugar de destinación completamente diferente, el primero de ellos a un botadero certificado y **el segundo a una escombrera certificada** para la disposición final.*

De conformidad con lo anterior, no se generó un doble pago por este concepto, dado que el material y destinación eran diferentes.”

“... es oportuno señalar que ya fue debidamente indicado el descuento y aceptado por parte del CONTRATISTA de acuerdo con lo previsto en el acta de recibo a satisfacción, y que se hará efectivo al momento de la liquidación del contrato con los recursos de la retegarantía, motivo por el cual no existe un detrimento patrimonial por este concepto” (Negrilla fuera de texto)

2. Frente a las placas base de las cajas de paso.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **66** de **165**

*“Es necesario, igualmente aclarar, **que existen dos opciones para la implementación de placas base en las diferentes obras que se desarrollan con cargo al contrato**, la primera de ellas referida a cajas nuevas y la segunda frente a las actividades de mantenimiento, sobre cajas existentes, en las cuales se requiere un ajuste, implementación, mejora o construcción de una nueva placa base.*

*Atendida esta consideración, **se procedió a revisar entre la INTERVENTORÍA y el CONTRATISTA cada una de las intersecciones en las cuales se realizó el cobro de placas base, con el fin de aclarar las cuantías y valores de cada intersección, realizando igualmente la conciliación de cantidades y valores, para lo cual la UNIVERSIDAD incorporó en el Informe de Empalme a la nueva INTERVENTORÍA el debido soporte, cantidades, verificaciones y conciliaciones, con el fin de atender este descuento en el Acta de Liquidación.**”*

En este sentido es oportuno señalar sobre este particular que el Contrato aún no ha sido liquidado, que cuenta con valores pendientes de pago al CONTRATISTA por concepto de rete garantía, motivo por el cual aún en esta etapa del proceso de liquidación pueden realizarse los ajustes tendientes a proteger el erario público, motivo por el cual, se considera de manera respetuosa, que no se ha configurado esta observación fiscal a la cual la CONTRALORÍA hace alusión”

*En relación con la observación administrativa, es necesario precisar que, desde el punto de vista jurídico y contractual, no se configura un hallazgo fiscal en esta etapa del proceso, **dado que la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM) aún no ha efectuado el pago de la retegarantía.***

(...)

Además, se dará cumplimiento a los principios de planeación, responsabilidad y buena fe contractual, permitiendo subsanar cualquier pago que no se encuentre debidamente soportado sin que se afecte la legalidad ni la gestión eficiente de los recursos públicos.

Por lo expuesto solicitamos de manera respetuosa al Ente de control eliminar la presente observación de informe final.” (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se acepta la aclaración realizada por la SDM, con relación a la disposición final de los residuos que generan las obras, los cuales son los “Residuos de Construcción y Demolición-RCD”, van al botadero certificado y los residuos restantes van a una escombrera certificada. Por lo anterior, se ajusta en el informe este aspecto.

Ahora bien, con relación al *“Posible doble pago por concepto de transporte”* si bien es cierto ***“que ya fue debidamente indicado el descuento y aceptado por parte del CONTRATISTA de acuerdo con lo previsto en el acta de recibo a satisfacción”*** y por otra parte, *“Frente a las placas base de las cajas de paso”* aunque la Entidad manifiesta que: *“... la UNIVERSIDAD incorporó en el Informe de Empalme a la nueva INTERVENTORÍA el debido soporte, cantidades, verificaciones y conciliaciones, con el fin de atender este descuento en el Acta de Liquidación.”* (Negrilla fuera de texto), se determina que a la fecha hay una lesión del patrimonio público, hasta tanto no se realice el descuento al Contratista y se entregue a la Contraloría de Bogotá D.C., el documento soporte. En futuros procesos auditores, se verificará que se haya realizado la recuperación del dinero por parte de la SDM.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con

presunta incidencia disciplinaria y fiscal, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C. y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría 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.

7.2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Universidad Distrital en calidad de Interventor, no solicitó al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023 en el marco del Contrato de Obra No. 2023-1354, los componentes internos de la administración (A), transgrediendo lo establecido en el numeral 4.1.1 del Documento base de la Licitación pública No. SDM-LP-170-2022.

Durante el proceso auditor mediante oficio No. 2-2024-15771 del 26 de julio de 2024, se solicitó a la SDM entregar “los documentos internos de la administración (A) presentados por el Contratista”. La Entidad mediante oficio SGM202430008239701 del 1 de agosto de 2024, entregó el “Cálculo de Administración”, realizado por la SDM para el proceso licitatorio No. SDM-LP-170-2022 y no el que debía presentar el Consorcio Infraestructura Semaforización 2023.

Por lo anterior, mediante comunicado No. 2-2024-16944 del 14 de agosto de 2024, se reiteró la entrega de la información, y es así que la Entidad mediante oficio SGM 202430009792351 del 20 de agosto de 2024, señaló:

“De acuerdo con lo indicado en el estudio previo del proceso SDM-LP-170-2022 en el numeral 15. 1 .1.”

“15.1.1. AIU

El proponente debe calcular un AIU que contenga todos los costos en los que incurre la organización del constructor para poder desarrollar la administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato.

*El valor del AIU debe expresarse en un porcentaje (%) y debe consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica. La entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). **Para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.***

(...)

El porcentaje del A.I.U. que presenten los Proponentes no debe ser superior al porcentaje total del A.I.U establecido en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial. En consecuencia, el Proponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.”

El contratista adjudicatario del contrato, en ejercicio de la libertad otorgada por los pliegos, optó por utilizar el mismo porcentaje de AIU que fue establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial de la Entidad, sin desglosar los componentes internos de la Administración (A), Imprevistos (I) y Utilidad (U).

Dado que el AIU presentado corresponde al porcentaje definido por la Entidad y que no se configuró ningún porcentaje individual diferente al ya establecido, no se

procedió a presentar un desglose adicional de sus componentes. Cabe mencionar que esta actuación se ajusta plenamente a lo dispuesto en los pliegos de condiciones del contrato, donde se indica que el desglose podría solicitarse para el adjudicatario, pero en este caso no fue necesario, dado que se mantuvo el porcentaje total del AIU proporcionado en sus componentes por la Entidad.

Por lo tanto, la interventoría no consideró solicitar el desglose de la Administración.” (Negrilla fuera de texto).

Revisada y analizada la respuesta, nuevamente se solicita a la SDM mediante oficio No. 2-2024-17864 del 27 de agosto de 2024, indicar: “e. Los motivos por los cuales en la respuesta 17 en el literal b, se indica que: “Cabe mencionar que esta actuación se ajusta plenamente a lo dispuesto en los pliegos de condiciones del contrato, donde se indica **que el desglose podría solicitarse para el adjudicatario, pero en este caso no fue necesario, dado que se mantuvo el porcentaje total del AIU proporcionado en sus componentes por la Entidad**”. (Negrilla fuera de texto). Sin embargo, en el numeral “**4.1.1. AIU**”, se determina: “Los componentes internos de la administración (A) deberán ser presentados por el adjudicatario del presente proceso de contratación en la oportunidad establecida en el numeral 8.1.” 2

La SDM mediante oficio SGM 202430010722231 del 30 de agosto de 2024, dio respuesta en los siguientes términos:

Respuesta:

Es importante dar claridad que tácitamente se establece en los pliegos de condiciones en su numeral 4.1.1 que “El valor del AIU debe expresarse en un

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **71** de **165**

*porcentaje (%) y debe consignar y discriminarlo en la propuesta económica. La entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). **Para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.*** (negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, se entiende que la palabra "podrá" implica que la Interventoría tiene la discrecionalidad de solicitar el desglose del A.I.U. ofertado, pero no está obligada a hacerlo, es decir, la entidad puede decidir si solicita o no este desglose al adjudicatario, según lo considere necesario.

Ahora bien, se recuerda que según lo dispuesto en los pliegos de condiciones en su numeral 4.1.1, Colombia Compra Eficiente (CCE) da la facultad de que el proponente configure y distribuya libremente los componentes del AIU, siempre y cuando la sumatoria de estos componentes no exceda el porcentaje total del AIU establecido por la Entidad. Esta flexibilidad permite al proponente ajustar su propuesta financiera de acuerdo con sus estimaciones y estrategias, respetando los límites impuestos por la Entidad.

En consecuencia, aunque la interventoría no solicitó el desglose del AIU, en ejercicio de la discrecionalidad otorgada a la SDM, la oferta presentada respetó el porcentaje total del AIU establecido por la Entidad en las condiciones del proceso. Es importante recordar que el proponente tiene plena libertad para definir la estructura, costos y demás aspectos relacionados, ajustando estos elementos a las características específicas de su propuesta y a los objetivos del proyecto. Esto debe hacerse de manera que se garantice la eficiencia y viabilidad del proyecto, siempre y cuando la

sumatoria de los componentes no exceda el porcentaje total del AIU establecido por la Entidad.

Ahora bien, en relación con el numeral 8.1 del pliego de condiciones al cual nos remite el numeral 4.1.1, establece:

“8.1. INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

El contratista presentará a la Interventoría respectiva, dentro de los (días hábiles que se encuentran relacionados en el Anexo Técnico 1A de cada uno de los lotes) días hábiles siguientes a la orden de iniciación del contrato de interventoría para su revisión y aprobación, los documentos que se relacionan a continuación, debidamente diligenciados de conformidad con el pliego de condiciones:

- 1. Hojas de vida del personal profesional.*
- 2. Relación del equipo mínimo obligatorio.*
- 3. Análisis de precios unitarios correspondientes a la propuesta económica.*
- 4. Programa de obra.*
- 5. Plan de manejo de tránsito- PMT.*
- 6. Los demás que puedan exigirse en el pliego de condiciones.*

El Interventor revisará los documentos presentados por el contratista de obra en un término no mayor a (días hábiles que se encuentran relacionados en el Anexo Técnico 1A de cada uno de los lotes) días calendario. En caso de existir algún requerimiento por escrito por parte del Interventor, el Contratista debe atenderlo en un término no mayor a (días hábiles que se encuentran relacionados en el Anexo Técnico 1A de cada uno de los lotes) días hábiles, so pena de incurrir en causal de incumplimiento del contrato. Una vez se cumpla con lo exigido en el pliego de

condiciones, el Interventor emitirá su concepto favorable mediante comunicación dirigida al contratista, con copia a la entidad”.

De lo anterior, se concluye que este numeral 8.1 del pliego tampoco indica la obligación de solicitar el desglose de la Administración. (Negrilla fuera de texto).

Es importante tener en cuenta, que los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, por lo que existe una obligatoriedad en su uso bajo las condiciones establecidas en los documentos tipo que rijan para el objeto a contratar, lo anterior sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos, dado que se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las entidades públicas carecen de la facultad de modificarlos. Bajo este enfoque, es claro entonces que son explícitas las condiciones establecidas por cuanto la SDM se ajustó plenamente a lo dispuesto en los pliegos de condiciones del contrato.”

De los hechos expuestos anteriormente, se concluye:

1. No se está cuestionando que la entidad deba exigir al proponente los componentes internos de la administración, imprevistos y utilidad en la propuesta económica y que éste puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad.

2. No se está cuestionando la facultad que da Colombia Compra Eficiente (CCE) para que el proponente configure y distribuya libremente los componentes del

AIU, siempre y cuando la sumatoria de estos componentes no exceda el porcentaje total del AIU establecido por la Entidad

3. Se observa una contradicción en lo establecido en el numeral 15. 1 .1. del estudio previo del proceso SDM-LP-170-2022 que indica: *“Para el proponente que resulte adjudicatario **se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.**”* y lo determinado en el Documento Base del proceso en mención, que determina: *“Los componentes internos de la administración (A) **deberán ser presentados por el adjudicatario** del presente proceso de contratación en la oportunidad establecida en el numeral 8.1.”* (Negrilla fuera de texto).

4. Se observa una inconsistencia en el “Documento Base”, porque en el numeral 4.1.1. AIU se determina que: *“**Los componentes internos de la administración (A) deberán ser presentados por el adjudicatario** del presente proceso de contratación en la oportunidad establecida en el numeral 8.1”* (Negrilla fuera de texto) y revisado el contenido del numeral 8.1 no hace referencia a la entrega del desglose de la administración como lo ratifica la entidad: *“... De lo anterior , se concluye que este numeral 8.1 del pliego tampoco indica la obligación de solicitar el desglose de la Administración”*⁸

El hecho que la Interventoría no haya solicitado al Consorcio Infraestructura Semaforización 2023, los componentes internos de la Administración, se ocasiona por:

- Las contradicciones evidenciadas entre lo determinado en el “Estudio Previo” que deja como optativo la entrega y el “Documento Base” que determina que: *“Los*

⁸ Oficio SGM 202430010722231 del 30 de agosto de 2024

*componentes internos de la administración (A) **deberán** ser presentados por el adjudicatario*” (Negrilla fuera de texto),

- Porque la Interventoría no revisó y analizó en forma completa y detallada, el contrato, los pliegos de condiciones y la propuesta del contratista.
- La falta de cuidado y diligencia por parte de la Interventoría, para aclarar la contradicción en los documentos precontractuales.

La consecuencia de no entregar los componentes internos de la Administración, ocasiona que la Entidad no conozca el valor del personal, de las instalaciones y equipos y de las garantías e impuestos (retenciones), determinados por los proponentes para la ejecución del Contrato, información clave y valiosa para realizar el “cálculo de la administración”, con mayor evidencia y precisión en los futuros procesos de selección que llevará a cabo la Entidad y así optimizar los recursos dispuestos por la Secretaría Distrital de Movilidad, en bien del erario Distrital.

La situación evidenciada transgrede, lo determinado en:

- El numeral 4.1.1. del Documento Base de la Licitación pública No. SDM-LP-170-2022.
- La Ley 87 de 1993, artículo 2, Objetivos del sistema de Control Interno, literal “e. *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*”
- El Manual de Supervisión e Interventoría PA05-M03 Versión. 3 adoptado mediante la Resolución 145243 del 13 de junio de 2023:

“5. RESPONSABILIDADES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE SUPERVISORES E INTERVENTORES

(...)

5.2.2. TÉCNICAS

Las actividades de carácter técnico que se encuentran a cargo de las personas supervisoras e interventoras son tareas de observación, verificación y registro, dirigidas a asegurar que el avance del contrato, así como las entregas de bienes o la prestación de los servicios, se sujeten siempre a los estándares, lineamientos, especificaciones, condiciones y procedimientos previstos en el contrato o los documentos previos y a modo enunciativo son las siguientes:

(...)

2. Revisar y analizar, en forma completa y detallada, el contrato, los pliegos de condiciones, la propuesta del contratista, las normas y reglamentaciones aplicables a la ejecución del mismo, es decir, toda la documentación que tenga relación con el contrato/convenio y su ejecución y en el evento de tener alguna duda sobre el alcance de lo establecido en los documentos, **solicitar las aclaraciones correspondientes.** (Negrilla fuera de texto).

▪ 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.” artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: Numerales 1 y 3.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página 77 de 165

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

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

(...)

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, la Entidad precisa que:

“... se considera oportuno traer a colación el Concepto C-401 de 2023 proferido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que sobre el particular señala: Lo usual, que se advierte en la práctica de las entidades estatales, es que acuden al AIU con la finalidad de establecer un precio más estable, ...

Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los áleas normales que se presenten en la ejecución del contrato, ...”

*Bajo esta premisa, la INTERVENTORÍA realizada por la UNIVERSIDAD DISTRITAL inició las actividades asociadas al Contrato, aclarando que al incorporarse este ítem dentro de la **propuesta y de conformidad con los estudios previos del Contrato que señalan de manera expresa la potestad de solicitar o no al contratista la discriminación de estos porcentajes, no consideró desde el punto de vista técnico realizar esta solicitud**, por cuanto se encontraba dentro del presupuesto y porcentajes fijados en el proceso de selección fijado por parte de la SECRETARÍA y con la finalidad.*

*Por otra parte, frente a la manifestación de la CONTRALORÍA **de las posibles consecuencias en la fijación de los porcentajes en futuros procesos, se aclara que la estructuración de los procesos de selección que realiza la SECRETARÍA obedece a un estricto cumplimiento de los diferentes procesos y metodologías de estudio de mercado y del sector**, que establece en este tipo de contratos cuanto porcentaje de AIU se fija como tope en el proceso de contratación, reiterando que restringir o delimitar la carga que le corresponda al proponente de fijar la distribución de estos porcentajes implicaría una corresponsabilidad por parte de la ENTIDAD...”*

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se solicita de manera respetuosa a la CONTRALORÍA desestimar esta observación” (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se precisa que el equipo auditor no cuestionó el porcentaje del AIU definido por la SDM para el proceso licitatorio No. SDM-LP-170-2022, el objeto de reproche es que no se solicitó al Contratista los componentes internos de la administración (A) como se determinó en el “Documento base” de la

licitación pública. Por lo anterior, no se acepta el argumento de la Entidad al indicar que la interventoría: “... *no consideró desde el punto de vista técnico realizar esta solicitud, por cuanto se encontraba dentro del presupuesto y porcentajes fijados en el proceso de selección fijado por parte de la SECRETARÍA y con la finalidad.*”

Por otra parte, la SDM no da respuesta frente a lo observado por este ente de control, frente a la contradicción en lo establecido en el numeral 15. 1 .1. del estudio previo con lo determinado en el numeral 4.1.1 del “Documento Base” del proceso SDM-LP-170-2022.

Por último, se aclara que no se discute la metodología utilizada por la Entidad para determinar los porcentajes del AIU de los procesos de selección, se indica que, al no solicitar la discriminación de los componentes de la Administración, limita la información que puede ser consultada por el equipo estructurador, con el fin de obtener de manera directa los costos de la administración determinados por el proponente seleccionado.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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.

7.2.3. Contrato de Obra No. 2023 – 1355 – Lote 2.

El Contrato de Obra No. 1355 del 2023, tiene como objeto contractual “EXPANSIÓN Y MANTENIMIENTO AL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTÁ D.C” por un valor inicial de \$19.426.979.863, adición \$8.898.660.544, para un valor total

de \$28.325.640.407 y un plazo total de diecisiete (17) meses y ocho (8) días. Este negocio jurídico terminó el 15 de agosto de 2024.

Una vez revisados los documentos entregados por la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes de información realizadas por este Órgano de Control, se presenta lo siguiente:

7.2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la Entidad en la estructuración precontractual del proceso de selección No. SDM-LP-170-2022 determinó los porcentajes para el AIU y en la ejecución del contrato de obra No. 1355 del 2023 permitió que el contratista ajustara el componente de administración, incrementando los precios unitarios, vulnerando los principios contractuales establecidos en la ley.

La SDM en la estructuración del proceso de selección No. SDM-LP-170-2022, en su etapa de planeación determinó los siguientes porcentajes para el AIU, así: Administración 18,82 %, Imprevistos 2% y Utilidad de 12%, para un total de 32,82%.

En cuanto, al porcentaje de los Imprevistos y la Utilidades, la entidad señaló que se determinaron con fundamento en los históricos contractuales, con los que cuenta el sujeto de control; pero sobre el porcentaje de la Administración, afirma que éste si se determina de manera particular para cada proyecto.

Ahora bien, según la revista Construdata, para la determinación del A.I.U., en los contratos de obra, se establece que⁹:

“Una vez terminado el presupuesto de Gastos Generales se inicia el estudio del A.I.U., una cifra porcentual que se le agrega a cada actividad en las obras por precios unitarios o globales fijos para cobrar los costos de Administración (los Gastos Generales), los Imprevistos que puedan presentarse y, finalmente, la Utilidad que espera obtener el constructor por su trabajo (...).”

El A.I.U. es un elemento fundamental dentro de los criterios de adjudicación de licitaciones, que las entidades contratantes revisan cuidadosamente para comparar entre sí las diferentes propuestas y calibrar la seriedad de los presupuestos, el grado de incertidumbre que los proponentes ven en la obra y la economía que pueden lograr ante diferentes aspiraciones de utilidades por parte de estos.

Tal como sucede con los Gastos Generales, la determinación del A.I.U. siempre está a cargo de los niveles directivos de la empresa porque en ella confluyen innumerables consideraciones de carácter eminentemente subjetivo, que por ello dependen de la experiencia de quien las determina.” (Negrilla fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, el concepto emitido por Colombia Compra Eficiente, respecto de una consulta realizada primero de agosto de 2016, frente al porcentaje máximo del AIU en un contrato de obra pública, con respuesta No. 416130004192, señaló que:

⁹ **Construdata** es la unidad de negocio de Legis S.A. con información especializada en el sector de la construcción. ([www. Construdata.com](http://www.Construdata.com)).

“Las Entidades Estatales pueden incluir en el valor del contrato un porcentaje estimado de administración, imprevistos y utilidad, el cual puede ser una proporción del valor del contrato.

Dicho porcentaje deberá ser fijado por las Entidades Estatales de acuerdo al análisis realizado durante la etapa de planeación, donde se determina entre otros elementos, el presupuesto oficial que se destinará al Proceso de Contratación, los riesgos del Proceso de Contratación, y el valor del contrato.

*(...) En general, la inclusión del AIU en los procesos de contratación no obedece al cumplimiento de una disposición legal, corresponde más bien a la necesidad de discriminar en el total del costo de la obra, el de los costos directos e indirectos, principalmente con fines de evaluación de las propuestas, verificación de su ejecución y resolver posibles discusiones que surjan en torno, por ejemplo, del equilibrio contractual y las indemnizaciones. El AIU forma parte de los llamados costos indirectos del contrato y no incluye los Costos Directos, esto es, aquellos que tienen relación directa con la ejecución del objeto del contrato*¹⁰. (Subrayado fuera de texto).

Atendiendo a estos parámetros conceptuales, se presentan los hechos relacionados con los documentos precontractuales de 2022 y ajustados en el año 2023 (“Estudio del sector” y “Estudios previos”). En primer lugar, es importante precisar que, la SDM tiene publicadas dos versiones de dichos estudios, cuya justificación dada mediante radicado 202430010514551 del 23 de agosto de 2024, es: *“En cuanto a los costos contemplados para el cálculo del AIU, es preciso indicar que al modificar la inflación por nueva fecha de inicio del proceso, se presentan obviamente variaciones de*

¹⁰ Concepto 017713 del 6 de julio de 2010 (Impuestos Territoriales, Otros Temas Territoriales, Base gravable AIU) de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

los costos, las cuales se derivan de las proyecciones realizadas a la inflación para el cierre del año 2022 y las actualizaciones al IPC certificado para los valores por cambio de vigencia, ya que en etapa de prepliegos del proceso SDM-LP-170-2022 publicado el 15/12/2022, se utilizó para los cálculos el indicador de IPC del último reporte del Informe de Política Monetaria - octubre 2022, cuya proyección sugería que en diciembre del año 2022 la inflación se situaría en el 11,3% y para diciembre 31 del 2023 la proyección del IPC se situaría en el 7,1%”.

Ahora bien, una vez surtido el cambio de vigencia, para la etapa de publicación de pliegos definitivos, el 20/01/2023 se actualizaron los valores indexados con IPC certificado a 31 de diciembre del 2022 el cual se situó en 13,12%.”. Es decir que, el incremento fue mayor en un 1,82% de lo proyectado.

En ese sentido, para el Contrato de Obra No 1355-2023, al revisar el estudio de mercado del lote 2 - Anexo Respuesta radicado SDM 202461202951512 del 16 de agosto de 2024, y el Anexo 6 Certificado AIU Contrato1355, el porcentaje del AIU tuvo el siguiente ajuste:

Cuadro No. 12. AIU con sus respectivos ajustes

AIU	Planteado Inicial	Planteado Ajustado	Ejecutado por el Contratista
Administración	18,82%	18,92%	25,92%
Imprevistos	2%	2%	1%
Utilidad	12%	12%	6%
Total	32,82%	32,92%	32,92%

Fuente: Secop II – Secretaría Distrital de Movilidad

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

En concordancia con lo anterior, se observa que el AIU planteado ajustado fue de 32,92%, compuesto por 18,92% de administración, 2% de imprevistos y 12% de utilidad y el de la oferta ganadora si bien es del 32,92%, fue ajustado y se determinó en 25,95% Administración, 1% Imprevistos y 6% de Utilidad.

Acorde con la premisa, corresponde al contratante la determinación del AIU a través del estudio de costos para determinar los porcentajes que lo constituyen y su relación con las actividades contractuales, de acuerdo con el proyecto a ejecutar de esta categoría; sin embargo, revisados los porcentajes anteriores del AIU, se desconocen los porcentajes que forman parte de la estructuración precontractual del proceso No. SDM-LP-170-2022.

Es así como, de acuerdo al estudio de mercado efectuado por la SDM, son el resultado de un análisis histórico para el caso de los imprevistos y utilidades, y un análisis de los proyectos en particular; no obstante, dicha planeación no resulta eficiente, pues si bien el contratista adjudicatario se le permite ajustar sus porcentajes de acuerdo a su análisis de costos, debe existir una correlación con los costos proyectados inicialmente por la entidad contratante, con las justificaciones contractuales que validen los cambios generados en concordancia con el deber de dirección, vigilancia y planeación de la contratación estatal, el cual corresponde al sujeto de control, de donde provienen los estudios de mercado para su estipulación contractual.

Ahora bien, en el estudio de sector, la SDM expone que para determinar qué personal o recursos se toman en cuenta en la administración, se toma como referencia lo indicado por Colombia Compra Eficiente en el concepto C – 030 de 2021, del 26 de febrero de 2021, donde se hace mención a: *“(...) En términos similares, pero más precisos, la doctrina, recogiendo la casuística de los contratos estatales, señala de*

forma más pormenorizada los gastos que se asocian a la –A–, donde se incluyen importantes costos indirectos en que se incurre en la ejecución”.

Luego la SDM escribe: “*De lo anterior, se puede concluir que:*

- *El director del contrato y el ingeniero residente deben estar incluidos dentro del cálculo de administración.*

Adicionalmente los almacenistas, al ser personal logístico y de apoyo deben incluirse en el cálculo de la administración. Se debe tener en cuenta que, dado que el AIU se aplica a las dos componentes del presente lote, el personal que se incluye en la administración debe ser únicamente el común para las labores de las dos componentes.

- *De igual forma el arrendamiento de bodega debe ser involucrado en los costos de administración.*

Para todos los casos se utilizó el factor prestacional calculado de acuerdo con la ley.”

Por otra parte, el cuadro que resume los costos que fueron incluidos en la Administración del Contrato de Obra No. 2023-1355, según los estudios del sector son los siguientes:

Personal: **a).** Director del Contrato, cantidad 1, valor mes: \$13.324.591, **b).** Ingeniero Residente Componentes Eléctrico, Equipos y Central, cantidad 1, valor mes: \$11.874,609 y **c).** Almacenista, cantidad 2, valor de uno por mes \$2.463,002-

Instalaciones y Equipos: **a).** Bodega – almacén de repuestos, se incluye espacio de oficina de almacenista de (60 mt cuadrados)- Componente eléctrico, valor mensual de \$4.800.732. **b).** Bodega- almacén de Repuestos, (40 metros cuadrados)- Componente Central y Equipos. \$5.237.127. **c).** Servicio de Radios de comunicación. \$ 65.670 **d).**

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **86** de **165**

Uso mensual de computador de escritorio y software. La cantidad requerida es de 3, el valor unitario mensual corresponde a: \$208.404. **e).** Servicio de equipos de comunicación móvil, cantidad 3, valor unitario mensual de \$95.916, **f).** Elementos de Protección personal, cantidad 3, \$138.271. **g).** Disponibilidad de Impresora (MULTIFUNCIONAL MONOCOROMATICA 4 EN 1, COPIADORA, IMPRESORA, SCANNER Y FAX: 35 PPM RENDIMIENTO DE 5000 PAG), cantidad 1, valor mensual \$105.173 y **h).** Alquiler mes – arriendo oficina, incluida administración, servicios públicos, dotación de muebles y comunicaciones, cantidad requerida 20 mts², valor metros cuadrado \$88.287, lo cual significa que este alquiler mensual total corresponde a \$1.765.740.

Los otros ítems que integran la administración corresponden a Garantías (\$50.432.442) las cuales conforman el 0,35% y los impuestos (\$2,290,441,008) los cuales ascienden a un valor de 15.67% del valor total de contrato. Con esta información se revisó el estudio de Mercado que dio origen a los datos del presupuesto:

Caso 1: Cotizaciones con factores prestacionales superiores que pueden afectar los ejercicios numéricos del AIU en la cuantificación del personal:

Acorde con lo indicado en precedencia, el personal incluido en el AIU corresponde al director, el ingeniero residente y a los almacenistas. Al examinar los datos del estudio del sector, en costos de personal básico, se observa que, al realizar una revisión de las cotizaciones entregadas para el análisis de costo de personal básico, la cotización de “SIEMENS MOBILITY SAS”, actualmente “YUNEX” quien hace parte de esta Unión Temporal, contiene un factor multiplicador de 2.3; este factor, como se observa en el mismo estudio, en el factor prestacional, no debe superar el 1.6. Aquí se recuerda que el factor corresponde a la carga prestacional y se traduce en que, por un peso de

suelo la entidad podría pagar 2.3 pesos adicionales; lo cual, supera considerablemente los estudios de mercado y las cargas prestacionales dispuestas en la ley, afectando los ejercicios numéricos para obtener los valores finales que determinarían el costo del AIU del contrato.

Caso 2: Diferencias sustanciales entre el AIU del estudio del sector y el AIU real ofertado por el proponente adjudicatario, que es cobrado por el contratista en la ejecución:

El impacto del AIU sobre cada ítem del contrato debe ser cuidadosamente considerado. Para el caso en análisis, corresponde a 32.92%. Por ejemplo, el pago del 6 de agosto del 2023 fue de \$1.139. 000.000, a este valor se agrega el porcentaje de Administración, Imprevistos y Utilidad, que para esta factura correspondió a \$375.000.000 trescientos setenta y cinco millones de pesos. El valor final de solo esta factura con el correspondiente porcentaje es de \$1.514.000.000 mil quinientos catorce millones de pesos. Cada valor se incrementa con el porcentaje determinado del AIU; de aquí la importancia de una planeación efectiva, eficiente, transparente, correcta, para que los ejercicios numéricos representen la realidad y no sean solo procedimientos seguidos sin justificación contractual, de acuerdo con cada proyecto y a las actividades desarrolladas en la ejecución del contrato, puesto que, con ello, puede desconocerse el manejo adecuado de los recursos públicos.

Otro aspecto analizado, corresponde al factor prestacional reportado por el contratista en su AIU, el cual es de 1,75, el cual es superior al estudio de mercado e impacta los valores finales del personal. El siguiente cuadro resume los valores finales que se incluyeron en el AIU esperado:

Cuadro No. 13. Datos de Estudio de Mercado para determinar el AIU

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización SIEMENS MOBILITY SAS Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización ETB SA ESP Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Contrato ETB SA ESP 2019-1018 (Ajustado IPC) Contrato servicios	VALOR UNITARIO REFERENC IA. A INCLUIR EN EL AIU
1	Bodega – almacén de repuestos, se incluye espacio de oficina de almacenista (60 metros cuadrados) - Componente eléctrica	UN	1	7.701.223	3.003.000	3.730.594	4.800.732
2	Bodega – almacén de repuestos, (40 metros cuadrados) - Componente Central y Equipos	UN	1	6.995.207			5.237.127
3	Disponibilidad mensual de Vehículo Tipo Minivan deberán tener capacidad de 6 o 7 pasajeros y con cilindraje entre 1000 c.c. a 1300 c.c. como mínimo. Modelo 2016 o superior. Matriculados en la ciudad de Bogotá D.C. Incluye: conductores, seguros combustibles y todos los costos necesarios para prestar el servicio, de acuerdo a lo indicado en el Anexo técnico 1A- especificaciones Técnicas generales.	UN	1	25.876.791	8.630.889		13.228.186

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización SIEMENS MOBILITY SAS Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización ETB SA ESP Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Contrato ETB SA ESP 2019-1018 (Ajustado IPC) Contrato servicios	VALOR UNITARIO REFERENC IA. A INCLUIR EN EL AIU
	Servicio de Lunes a Domingo en un horario entre las 6:00 AM y las 10:00 PM						
4	Servicio de radios de comunicación	UN	1	150.381	50.788	51.273	65.670
5	Uso mensual de computador de escritorio y software office	UN	3	734.257	288.860		208.404
6	Servicio de equipos de comunicación móvil	UN	3	162.031	84.231	63.938	95.916
7	Elementos de protección personal	UN	3	281.502	103.270	111.628	138.271
8	Disponibilidad de Impresora (MULTIFUNCIONAL MONOCROMÁTICA 4 en 1, COPIADORA, IMPRESORA, SCANNER Y FAX. 35 ppm, RENDIMIENTO 5000 PAG.)	UN	1				105.173
9	Alquiler mes - arriendo oficina incl. administración, servicios públicos, dotación de muebles y comunicaciones	M2	20				88.287

Fuente: Estudio de Mercado Contrato de Obra No. 2024-1355 (Solo relaciona principales cotizantes-valor final) - Secretaría Distrital de Movilidad

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

Así las cosas, durante el ejercicio auditor a través del oficio con radicado 2-2024-16091 del 31 de julio de 2024, al cual la SDM dio respuesta mediante oficio de radicado No. 20240008964901 del 8 de agosto, a la pregunta 6: “*Relacionar los componentes internos de la administración (A), presentados por los Contratistas, para los contratos 2023-1355*”

En la información entregada en el anexo 6, los siguientes ítems no fueron contemplados en el AIU planeado: costos adicionales licencia terceros \$34.128.404, personal administrativo no facturado (costo directo) \$34.882.939, servicio de internet \$2.432.080, servicios de IT \$2.262.400 y servicio de vigilancia \$10.580.679 (valores mensuales). En esta lista no se incluyen los valores que se observan en Servicio de Bodega, arriendo bodega, oficinas y servicios de parqueadero de vehículos, ya que estos son objeto de otra observación.

Los ítems anteriores que se evidencian en la Administración del contratista no fueron contemplados en la planeación, los cuales ascienden a un monto mensual de ochenta y cuatro millones doscientos ochenta y seis mil quinientos dos pesos (\$84.286.502), que al final del contrato pasados los 17 meses y 8 días, el costo por esos ítems de la Administración que no fueron contemplados al final de la ejecución contractual es de mil cuatrocientos cincuenta y ocho millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos (\$1.458.156.485). Lo que equivale al 5% del valor total del contrato.

Debido a lo anterior, con oficio radicado No. 2-2024-16992 del 16 de agosto de 2024, se solicitó a la SDM información sobre los ítems que no se encuentran en la planeación de la Administración del proceso contractual y si en la Administración del Contratista. Al respecto, la SDM mediante radicado del 23 de agosto de 2024 No.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **91** de **165**

2024300105145551, en la pregunta 7 relacionado con las características de estos recursos que aparecen descritos y cuantificados en el AIU del contratista, respondió: “Al respecto se acudirá a lo mencionado en el documento tipo denominado **“Documento Base o pliegos tipo CCE-EICP-GI-01 Licitación”** donde se establece el siguiente:

(...)4.1.1. AIU

El proponente debe calcular un AIU que contenga todos los costos en los que incurre la organización del constructor para poder desarrollar la administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato.

El valor del AIU debe expresarse en un porcentaje (%) y debe consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica. La entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). Para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I: U ofertado.

(..) En consecuencia, el Proponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad en el Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial.” Es decir, la SDM hace alusión a lo señalado por Colombia Compra Eficiente, quien faculta al contratista para configurar y distribuir los componentes del AIU sin exceder el porcentaje total establecido por la Entidad.

Caso 3: Deficiencia en las características requeridas en cada uno de los Ítems de la administración real ejecutada.

La administración que presentó el contratista y como ya se dijo en párrafos anteriores, incluye una serie de ítems, los cuales no tienen las correspondientes características, se consultó a la SDM acerca de estas, por ejemplo: internet de dos

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **92** de **165**

millones cuatrocientos mensuales o de licencia a terceros por treinta y cuatro millones. La respuesta entregada a través de oficio No. 2024300105145551 del 23 de agosto de 2024, fue la siguiente *“Así las cosas, es claro entonces que, en los componentes de la Administración, el proponente tiene plena libertad para establecer su estructura de costos y demás aspectos relacionados, de manera que se adapte mejor a las características específicas de su propuesta y a los objetivos del proyecto, garantizando así la eficiencia y viabilidad del mismo”*.

Sobre el punto, se reitera que hay unas libertades, pero deben estar parametrizadas, teniendo en cuenta. ***“la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos”*** (Colombia Compra Eficiente en su documento 1615572262812-C-030).

El 2 de septiembre de 2024, se realizó visita administrativa a la Bodega donde almacenan los suministros de este contrato, se resalta que este, no es un contrato de suministros sino de equipos de trabajo que realizan mantenimientos, el contrato de suministros es otro, y estos elementos llegan inicialmente al almacén de la SDM y de aquí se toman los requeridos para los trabajos de mantenimiento realizados por el contratista. De lo anterior, se infiere que estas son unas bodegas de paso que permiten el suministro continuo de los elementos.

En esta visita, también se observó que se respetan los 100 m2 requeridos por el contrato, solo a dos niveles, ya que los mismos 100 metros cuadrados en los siguientes 4 niveles de la bodega se utilizan para otros requerimientos o contratos de la empresa Yunex, lo mismo se observó con las instalaciones, seguridad, administración.

Esta falta de claridad en los parámetros de cada uno de los ítems de la administración desde la planeación no permite que se pueda cuantificar exactamente los valores que se requieren en el AIU.

Caso 4: Continuo y posiblemente desbordado crecimiento del AIU, por falencias en la planeación que impactan el valor final del contrato.

Actualmente ya se está ejecutando el nuevo contrato que reemplaza al Contrato de Obra No. 2023- 1355, este corresponde al Contrato de Obra No. 2024-2763, el cual inició el 17 de agosto del presente año, fecha programada de terminación el 19 de enero del 2025, por un valor de (\$9.000.000.000) nueve mil millones de pesos.

Nuevamente la administración fue planeada igual a la del Contrato de Obra No. 2023-1355, y como se ha visto en el comportamiento del AIU, este siguió aumentando. Para este nuevo contrato es de 33,93%, es decir un 1.01%, lo cual equivale a casi \$100.000.000 cien millones de pesos, posiblemente ocasionados por las falencias, en la planeación de los procesos de selección, a través del estudio de costos para determinar los porcentajes que lo constituyen y su relación con las obligaciones contractuales, en el marco de los proyectos a ejecutar de esta categoría.

La causa de los hechos anteriormente expuestos, demuestran deficiencias en la etapa de planeación del proceso, que consecuentemente evidencian la falta de control en la determinación de un AIU, que no obedece ni describe la realidad contractual.

En consecuencia, lo antes descrito nos muestra la no determinación de un valor real de la Administración requerida por el contrato, afectación en el porcentaje real que requiere la administración, valor que afecta cada Análisis de Precios Unitarios-APU del

contrato, lista de ítems de esta administración, sin las características que la delimiten, evidencia falencias, falta de transparencia en la información y en el manejo de recursos públicos, cobijados en un párrafo de la licitación pública que determina que solo se deben cumplir unos porcentajes desconociendo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, que deben cumplirse desde la planeación hasta la culminación del proceso contractual.

Frente al punto, la SDM se refiere a lo indicado por Colombia Compra Eficiente en el concepto C — 030 de 2021, del 26 de febrero de 2021, que dispone: *“(...) En términos similares, pero más precisos, la doctrina, recogiendo la casuística de los contratos estatales, señala de forma más pormenorizada los gastos que se asocian a la –A–, donde se incluyen importantes costos indirectos en que se incurre en la ejecución”* De lo anterior, se Observa que Colombia Compra Eficiente (CCE) da la facultad de que el proponente configure y distribuya libremente los componentes del AIU, siempre y cuando la sumatoria de estos componentes no exceda el porcentaje total del AIU establecidos por la Entidad. Esta flexibilidad permite al proponente ajustar su propuesta financiera de acuerdo con sus estimaciones y estrategias, respetando los límites impuestos por la Entidad...”

De la misma manera, al documento 1615572262812-C-030 (2), que tiene por título *“PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU – Diferencias – Configuración “* “[...] en los contratos cuyo precio se estructura a partir del sistema de precios unitarios, ha hecho parte de la práctica de los negocios que el contratante le solicite al potencial contratista que separe en su propuesta los costos directos –es decir, los que están directamente implicados en la ejecución del objeto–, de los costos indirectos –que equivalen a los rubros que no tienen que ver de manera inmediata con la ejecución de las actividades contractuales, pero que integran también el precio, bien porque

constituyen erogaciones administrativas o contingentes para el contratista o bien porque se dirigen a salvaguardar su ganancia—. En tal sentido, mientras que los costos directos se evidencian en el análisis de precios unitarios –APU–, como la sumatoria de los valores de los ítems según su unidad de medida, los costos indirectos se suelen abreviar en las variables que integran el acrónimo AIU –Administración, Imprevistos y Utilidad–, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos indirectos.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este –es decir, las que cuentan con un régimen especial– gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU; modelo que, como se indicó, es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como el de obra.

Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos” (Negrilla fuera de texto).

Sin embargo, es claro que los lineamientos impartidos por Colombia Compra Eficiente no pueden estar en contravía del régimen de la contratación estatal, aplicable a la SDM, de acuerdo con lo señalo en el artículo 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993,

se debe actuar con arreglo a los principios de transparencia, responsabilidad, economía y en concordancia con la función administrativa enmarcada en nuestra carta magna.

Lo que se busca es, que se determine correctamente la Administración, acorde a la realidad contractual; por ende, no es cierto que el único parámetro que contempla Colombia Compra Eficiente sea un porcentaje establecido y lo más relevante del concepto, es el énfasis en la importancia de cumplir con los principios de la contratación pública y de la función administrativa, para garantizar la correcta administración de los recursos públicos.

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y en concordancia, las conductas descritas, vulneran presuntamente los principios contractuales de planeación, transparencia, responsabilidad y la inobservancia del principio de economía procesal, contraviniendo lo estipulado en el artículo 209 y 6° de la Constitución Política de Colombia de 1991; Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3° 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; artículo Nos. 3 de la Ley No. 489 de 1998; los artículos Nos. 83 y 84 de la Ley No. 1474 de 2011; literales a), d) y n) del artículo 3° del Decreto Ley 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 del 2019; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2° 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 presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, expone la Secretaría de Movilidad, en la primera parte de la respuesta, los lineamientos entregados por Colombia Compra Eficiente para que el proponente entregue su propuesta, lo cual no es objeto de la presente observación, la cual está enfocada en las deficiencias encontradas en la etapa de planeación y como estas falencias generan consecuencias en la fase de ejecución contractual.

La entidad, adicionalmente en su respuesta explica las directrices entregadas y que son de obligatorio cumplimiento para las partes: Las limitaciones de la entidad frente a los formatos, matrices, formularios dentro de las diferentes etapas de los procesos licitatorios, las características del A.I.U del oferente, y como esta no puede variar, los casos de rechazos por modificaciones en A.I.U del oferente, las responsabilidades del Interventor frente al control de la ejecución de la obra, entre otros. Explicaciones que no se están cuestionando.

Por otra parte, la misma respuesta hace referencia a otra observación presentada en el mismo informe preliminar, extrayendo y descontextualizando las pautas con las que se realizó esta. Y finalmente, antes del análisis de cada caso nombra nuevamente elementos propios de fases diferentes a las correspondientes en este análisis, el cual se centra en la planeación.

El criterio de esta observación se marca y nuevamente se retoma de la observación, el documento 1615572262812-C-030 (2) de Colombia Compra Eficiente, que tiene por título “*PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU – Diferencias – Configuración:*

*“Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se **armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos**” (Negrilla fuera de texto).*

Caso 1 (Desvirtuado): Cotizaciones con factores prestacionales superiores que pueden afectar los ejercicios numéricos del AIU en la cuantificación del personal:

Este caso está enfocado al AIU y a la información que la SDM entregó relacionada con los análisis realizados, la respuesta describe el proceso que siguió la Secretaría, y retoma el documento ESTUDIO DE MERCADO ESCENARIO ESTRUCTURA DE OBRA_LOTE 2, el cual fue base para esta observación, enfocada igualmente en la hoja “Factor prestacional”, en la cual se evidencia un valor factor prestacional de 1.6%, como igualmente se indicó en la observación en párrafos anteriores. Adicionalmente, en estos mismos documentos se observa que la cotización de YUNEX incluye un factor prestacional de 2.3 muy superior. La respuesta entregada aclara que este alto valor no afectó el monto final del ítem. Por lo anterior se desvirtúa este caso.

Caso 2: Diferencias sustanciales entre el AIU del estudio del sector y el AIU real ofertado por el proponente adjudicatario, que es cobrado por el contratista en la ejecución:

La respuesta entregada por la entidad indica que:

“Es claro que no existe diferencia alguna entre el valor del AIU del estudio del sector y el valor ofertado por el contratista y cobrando por este...”

Adicionalmente, la respuesta expone:

*“Se reitera que es taxativo el documento Base o pliego tipo, en indicar que “(...) el proponente **puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total**”.*

Este caso se basa en las deficiencias en la planeación, las cuales están determinando unos parámetros para la administración muy lejos de la realidad. Proceso de planeación que no acoge los principios de la administración, los cuales fueron expuestos en los criterios de la presente observación, desconociendo lo indicado en el documento 1615572262812-C-030 (2) de Colombia Compra Eficiente, que tiene por título “*PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU – Diferencias – Configuración*”, en el cual si bien el contratista tiene la libertad sobre el AIU, lo anterior debe provenir de un ***“juicioso análisis de oportunidad y conveniencia ..y que armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía...”***. Por tanto, la planeación realizada debe obedecer a ejercicios técnicos los cuales se acerquen a la realidad permitiendo una óptima administración de los recursos públicos, lo cual y como se describió en este caso no corresponden.

Los otros argumentos expresados por la Secretaría y relacionados con las otras fases de la contratación no son objeto de la observación y por tanto no se incluyen en este análisis de respuesta.

Caso 3: Deficiencia en las características requeridas en cada uno de los ítems de la administración real ejecutada.

Nuevamente, reitera la Secretaría el proceso una vez se tiene el presupuesto determinado, lo cual no es el enfoque del caso, el cual refleja nuevamente las inconsistencias en la planeación del AIU y como estas deficiencias repercuten en un manejo ineficiente de los recursos públicos. Si la etapa de planeación tiene altas deficiencias, se estructura mal el proceso, los lineamientos no permiten las modificaciones del AIU y el contratista debe ajustarse a los porcentajes. Por cual, otra vez se advierte lo delicado de estas debilidades en la etapa de planeación.

Caso 4: Continuo y posiblemente desbordado crecimiento del AIU, por falencias en la planeación que impactan el valor final del contrato.

Para este caso, la entidad realiza un ejercicio numérico con el fin de justificar el incremento que se observa del AIU en el tiempo y como el nuevo contrato tiene un porcentaje mayor. No obstante, lo anterior, durante la auditoría se pudo evidenciar que la planeación para esta administración del nuevo contrato siguió el mismo desarrollo, igualmente lejano a la realidad, lo cual impulsa el incremento desbordado del AIU en cada uno de estos, desconociendo los principios que rigen la administración de recurso públicos.

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

el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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 con el fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

7.2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de cuatrocientos cincuenta y cuatro millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos sesenta y cuatro pesos (\$454.547.564), porque la Secretaría Distrital de Movilidad, ha pagado sobre costos en la Administración del Contrato, en el componente de Bodega y bodegaje en el desarrollo del contrato 2023-1355.

Con ocasión al Contrato de Obra No. 2023-1355, en la observación anterior se enumeran las inconsistencias, críticas y falencias en la planeación, que originan un valor del componente Administración que no se acerca a la realidad, observado en la comparación de los ítems y los valores de la Administración planeada versus la administración realmente ejecutada por el contratista.

Por lo anterior, se efectúa el análisis de los pagos que está realizando la SDM al contratista por concepto de espacios requeridos para la ejecución. Se debe tener en cuenta que éste es un contrato principalmente de mano de obra y no de suministros, tal como lo expresó la Secretaría en la Visita Administrativa realizada el 26 de agosto de 2024, en la que el equipo auditor preguntó: informar si adicional a los ítems que se observan en los APU's, los cuales hacen parte del stock de repuestos, existen otros que son manejados por la SDM y que hacen parte de la ejecución de este contrato, la entidad respondió: "*Se informa que el contrato 2023-1355 dentro de su alcance no tiene el suministro de elementos o repuestos*" (subraya y negrita fuera de texto).

En consecuencia, los suministros de elementos o repuestos que se requieren para la ejecución del contrato son objeto de otro proceso contractual. Por lo anterior, resulta evidente que, las bodegas requeridas en desarrollo del objeto contratado solo se utilizan para almacenar un stock transitorio o provisional.

Ahora bien, según el AIU planteado para el contrato, se determinó: 1) Bodega – almacén de repuestos, se incluye espacio de oficina de almacenista (60 metros cuadrados m2) - Componente eléctrica ¿eléctrico?, 2) Bodega – almacén de repuestos, (40 metros cuadrados m2) - Componente Central y Equipos y Alquiler mes - arriendo oficina Incluida Administración, servicios públicos, dotación de muebles y comunicaciones, con los siguientes valores:

Cuadro No. 14. AIU Planeado No. SDM-LP-170-2022 Lote 2 Contrato 1355 - 2023

2. INSTALACIONES Y EQUIPOS					
Descripción	Unidad	Cantidad	Vr/Unitario	Duración Meses	Vr/Total
Bodega – almacén de repuestos, se incluye espacio de oficina de almacenista (60 metros cuadrados) - Componente eléctrica	Un	1	4.800.732	11,5	55.208.418
Bodega – almacén de repuestos, (40 metros cuadrados) - Componente Central y Equipos	Un	1	5.237.127	11,5	60.226.961
Alquiler mes - arriendo oficina incl. administración, servicios públicos, dotación de muebles y comunicaciones	M2	20	88.287	11,5	20.306.010
Subtotal			10.126.146		135.741.389

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

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

Para llegar a estos valores, se lee en los estudios de mercado el análisis numérico realizado para este fin, los cuales se adjuntan a continuación:

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **103** de **165**

Cuadro No. 15. Estudio de Mercado para Determinar el AIU, solo se incluyen las cotizaciones más relevantes.

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización SIEMENS MOBILITY SAS Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Cotización ETB SA ESP Contrato servicios	VALOR UNITARIO MENSUAL Contrato ETB SA ESP 2019-1018 (Ajustado IPC) Contrato servicios	VALOR UNITARIO REFERENCIA. A INCLUIR EN EL AIU
1	Bodega – almacén de repuestos, se incluye espacio de oficina de almacenista (60 metros cuadrados) - Componente eléctrica	UN	1	\$7.701.223	\$3.003.000	\$ 3.730.594	\$ 4.800.732
2	Bodega – almacén de repuestos, (40 metros cuadrados) - Componente Central y Equipos	UN	1	\$6.995.207			\$ 5.237.127
9	Alquiler mes - arriendo oficina incl. administración, servicios públicos, dotación de muebles y comunicaciones	M2	20				\$88.287

Fuente: Estudio de Mercado de Secretaría Distrital de Movilidad

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

Las cifras entre el estudio de mercado se ven reflejadas en el AIU de planeación, lo cual entra en contraste con el AIU pagado al contratista y que se desarrolla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16. AIU PAGADO CONTRATO DE OBRA No. 1355_2023

RECURSO	Dedicación	Costo	Cantidad	Duración 2023	Factor Prestacional	Vr. Total 2023	Duración 2024	Vr. Total 2024	Vr. Total
Servicios Bodega	1	16.140.821,31	1	10	1	161.408.213,12	1,5	25.930.229,44	187.338.442,56
Arriendo Bodega y oficinas contrato	1	24.230.304,00	1	10	1	242.303.040,00	1,5	38.925.983,38	281.229.023,38
Servicios de parqueadero vehículos contrato	1	10.487.355,20	1	10	1	104.873.552,00	1,5	16.847.936,13	121.721.488,13
Subtotal		50.858.480,51				508.584.805,12		81.704.148,95	590.288.954,07

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

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

El valor total planeado en el AIU de este contrato para Bodega, oficina y espacios es de un total de \$135.741.389, el valor real utilizado de acuerdo a la información entregada por el contratista corresponde a \$590.288.953, una diferencia de \$454.547.564, que ha pagado la SDM por el ítem administración, desconociendo que este no es un contrato de suministros y que los repuestos requeridos son almacenados originalmente en el almacén de la SDM y solo se entrega un stock para cumplir la ejecución del contrato, lo que permite inferir que se está efectuando el pago de un bodegaje superior al realmente requerido.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **105** de **165**

Con el fin de dimensionar un poco más a detalle, como es el bodegaje, oficinas y espacios empleados por el contratista, se realizó una visita administrativa el pasado 2 de septiembre de 2024, en la Bodega 43 del Centro empresarial Puerta del Sol, donde funcionó la bodega, almacén y oficinas con ocasión del Contrato de Obra No. 2023-1355, para mayor ilustración se muestra el siguiente registro fotográfico resultado de la mencionada visita:

Registro fotográfico 3

Bodega 43, Centro Empresarial Puerta del Sol – Bogotá, D.C. Contrato 2023-1355



Observación directa por el equipo auditor en las instalaciones de la Bodega 43, Centro Empresarial Puerta del Sol, instalación utilizada para la ejecución del Contrato 2023-1355 SDM.

Fuente: Visita Administrativa No.3 del 2 de septiembre de 2024.

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

Registro fotográfico 4

Bodega 43, Centro Empresarial Puerta del Sol – Bogotá, D.C. Cto 2023-1355

	
Observación directa por el equipo auditor en las instalaciones de la Bodega 43, Centro Empresarial Puerta del Sol, instalación utilizada para la ejecución del Contrato 2023-1355 SDM.	

Fuente: Visita Administrativa No.3 del 2 de septiembre de 2024.

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

Se preguntó al Contratista Yunex Traffic, acerca de las dimensiones de la bodega destinada para este contrato, y la compañía confirmó que se trata de 100

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **107** de **165**

metros cuadrados y que además hay un área de oficinas con 237 metros cuadrados en las que se encuentran de 23 a 25 personas.

Las fotos dan cuenta de la bodega y se corroboró que hay un espacio de 100 metros cuadrados con estantes de 5 y 6 niveles, de los cuales, solo dos contienen los elementos relacionados con el contrato, en los niveles 3, 4, 5 y 6 almacenan elementos y materiales de otros proyectos o contratos que desarrolla el contratista, lo mismo sucede con el área administrativa, en la que se reportan más de 200 metros cuadrados, pero solo 8 personas trabajan de manera exclusiva para el contrato.

Con fundamento en lo anterior, se preguntó en visita: ¿a qué contratos corresponden estos materiales o de quien son estos elementos?; Yunex contestó: *“Contamos con elementos para otros contratos en un área adicional a la contratada dispuestas para los elementos entregados por la SDM para la ejecución del contrato 1355 de 2023. Hay otros elementos de YUNEX que están en un área adicional al contrato que la SDM está pagando. Se realiza registro fotográfico y filmico”*.

Por otra parte, se indagó acerca del equipo humano o grupo administrativo referente a este contrato, a lo que el funcionario encargado por parte del contratista informó que son 16 personas y en acta se describen los cargos, de los cuales ocho (8) personas tienen exclusividad con la SDM en desarrollo del contrato. Lo anterior, con el propósito de dimensionar qué espacio es requerido para la oficina, teniendo en cuenta que se tienen de 237 m² de oficina, pero estos no son de uso exclusivo del Contrato de Obra No. 2023-1355.

Otra pregunta realizada en este ejercicio auditor fue: *“Pregunta 4: Dentro de la administración observamos dos ítems, uno denominado bodega y otro bodegaje ¿A qué*

se refiere cada uno?”. La respuesta entregada fue: “Contamos con un ítem que se llama servicios bodega que contempla servicios públicos de la bodega, servicios de montacargas (el equipo con el que se instala la carga en los estantes) servicio de arrendamiento estantería, servicio y suministro y mano de obra para los mantenimientos locativos, servicio de administración del centro empresarial, servicios de disposición final de sobrantes del proyecto, y la póliza todo riesgo para los inventarios. Ahora bien, el rubro de arrendamiento de bodegas y oficinas se refiere al área de almacenamiento, oficinas para el proyecto, salas de reuniones y capacitaciones para el proyecto, espacio de lockers para los colaboradores, en el almacenamiento de herramientas y elementos de protección personal)”

Es clara la causa que conlleva a identificar las graves falencias en la falta de una planeación detallada que permita conocer las características de los ítems que conforman la administración y que se ciñan a los principios de la administración de recursos públicos; esto evitaría cobros por componentes que desconoce la SDM, entre ellos el de las bodegas que se demuestra aquí.

En consecuencia, la falta de seguimiento en la ejecución del contrato conlleva al pago en cuantía de \$454.547.564, por un almacenaje que no se requiere para la ejecución del contrato, lo cual está generando una administración de recursos públicos de manera ineficiente, desconociendo los principios de la administración pública.

La SDM responde a la falta de control en los detalles del componente de la Administración en el documento “**Base o pliegos tipo CCE-EICP-GI-01 Licitación**” relacionado en la respuesta al radicado 2-2024-16992 del 16 de agosto de 2024, mediante oficio No. 2024300105145551 del 23 de agosto de 2024, en el cual exalta “(...) **4.1.1. AIU**

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **109** de **165**

*El proponente debe calcular un AIU que contenga todos los costos en los que incurre la organización del constructor para poder desarrollar la administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato. El valor del AIU debe expresarse en un porcentaje (%) y debe consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica. La entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). Para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I: U ofertado. (..) **En consecuencia, el Proponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad en el Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial.**” Es clara la facultad que se le da al contratista para distribuir libremente los componentes del AIU siempre y cuando no exceda el porcentaje autorizado por la entidad contratante; pero esto no significa que el contratista pueda efectuar cobros por componente administración sin el debido seguimiento por parte de la interventoría y la Secretaría.*

Adicionalmente, la SDM refiere lo señalado por Colombia Compra Eficiente a través del documento 1615572262812-C-030 (2), que entre otros, señala: “**Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos**” (Negrilla fuera de texto)”.

Es decir, con mayor sentido lo mencionado por Colombia Compra Eficiente atiende el deber legal y constitucional que exhorta a cumplir con la función administrativa, los principios de la contratación pública y los fines de la contratación estatal, para así garantizar la correcta administración de los recursos públicos; es decir, se refiere a la Constitución y a la Ley atendiendo el orden jerárquico.

En consecuencia, es importante señalar la presunta vulneración a lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011:

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

***La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato,** es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (Negrilla fuera de texto).*

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

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

En concordancia, con lo antes 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 Nos. 3 y 4 de la Ley No. 489 de 1998, los artículos Nos. 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 Ley 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 del 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.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por la suma de cuatrocientos cincuenta y cuatro millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos sesenta y cuatro pesos (\$454.547.564), porque la Secretaría Distrital de Movilidad, ha pagado sobre costos en la Administración

del Contrato, en el componente de Bodega y bodegaje en el desarrollo del contrato 2023-1355.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, responde la Secretaría Distrital de Movilidad que el proponente debe ajustarse al %A.I.U. establecido en la planeación de la Licitación y que él puede configurar libremente el porcentaje de la A, de la I y de la U, lo cual como ya se ha leído en este mismo documento, lo establece Colombia Compra Eficiente, así como también este Ente gestor precisa que los estudios se deben realizar en el marco de la Ley 80 y los principios de la administración.

Aunado a lo anterior, la SDM allega información que fue analizada en la auditoría y está relacionada con el desglose del valor de cada ítem, las posibles causales de rechazo si se modifica el porcentaje de AIU, las formas de pago acordadas contractualmente, el rol del interventor y como se hace el pago de acuerdo con lo realmente ejecutado, temas que no son objeto de reproche.

Posteriormente, la entidad hace las siguientes precisiones:

“a. La SDM deja constancia que la Contraloría de Bogotá D.C manifiesta en su informe preliminar que realizó visita administrativa a la Bodega del Contratista, el día 2 de septiembre de 2024. Considerando que la fecha de finalización del plazo de ejecución del contrato 2023-1355 fue el 15 de agosto de 2024, las condiciones de almacenaje no corresponden al contrato 2023-1355 si no al nuevo contrato 2024-2763”.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **113** de **165**

Es verdad que la visita se realizó 15 días después de la terminación del contrato, pero como consta en el Acta de Visita Administrativa, esta se hizo en el marco del contrato correspondiente y las preguntas realizadas también, las personas de SDM que acompañaron al igual que el contratista, fueron enterados de el objetivo de la visita y la información entregada por ellos también se encuentra en estas condiciones. Por lo anterior no hay lugar a esta precisión.

“b. En lo que respecta al tamaño de la bodega, el área requerida se determinó teniendo en cuenta el uso histórico de los contratos anteriores, así como la necesidad que se tiene de que el contratista cuente con espacio en Bogotá para...”

Finalmente concluye que:

“La SDM ha demostrado que las afirmación o consideraciones realizadas por la Contraloría de Bogotá D.C., no está acordes con las limitación que establecen los pliegos tipo y que tal como lo establece ente rector en materia de contratación pública) Colombia Compra Eficiente) en los conceptos relacionados, los pliegos son inalterables.

En esta medida, es claro que la Entidad no ha pagado sobrecostos en el valore de la Administración, por las razones anteriormente expuestas. De igual forma, es claro que el valor pagado durante la ejecución del contrato es el valor ofertado....

(...) La Contraloría de Bogotá D.C no puede soportar supuestos sobrecostos sobre un desglose realizado por el contratista para el AIU o los APU's. Esto dado que ya se ha dejado claridad (y lo ha aceptado la misma Contraloría en el informe preliminar) que los costos internos del AIU desglosado son meramente informativos y por lo tanto ,como lo explico la SDM en numerales anteriores, no constituyen oferta, ya que la oferta económica es exclusivamente los presentado por el oferente adjudicatario

en el formulario 1, donde se presenta un valor unitario por ítem incluido AIU y se presenta el valor total de la A (administración), I (Imprevisto), U(utilidad).”

El enfoque de la presente observación nuevamente reposa en la etapa de planeación, como las debilidades en esta etapa se ven reflejadas en falencias en la administración del erario público. El caso de las bodegas fue el ítem en el cual se pudo verificar y cuantificar estas deficiencias.

Nuevamente, se retoman los lineamientos de Colombia Compra Eficiente en el documento 1615572262812-C-030, en el cual se lee que el contratista debe cumplir con el porcentaje de A.I.U, antes de ellos y como se lee en este mismo documento:

“y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos” (Negrilla fuera de texto). ”

Adicionalmente, se indica que debe realizarse un estudio juicioso de planeación y para este caso se observó a detalle y teniendo en cuenta que este no es un contrato de suministros, solo es un almacenamiento temporal, como lo confirmó la SDM en Visita Administrativa. La ausencia de una planeación juiciosa da pie a que el contratista realice cobros excedidos de bodegaje. En el presente caso el valor planeado correspondió a \$135.741.389, el valor realmente ejecutado fue de \$590.288.953, lo cual corresponde a un aumento del 434%, lo cual demuestra profundas deficiencias en los métodos usados en la planeación que ocasionan pagos desbordados en ítems mal parametrizados.

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

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **115** de **165**

el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de esta Contraloría, para lo de su competencia; además la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

7.2.3.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de seiscientos nueve millones ochocientos noventa y dos mil setecientos ochenta y un pesos (\$609.892.781), por los valores pagados en los APU's del Cto 2023-1355, sin justificación alguna.

El Contrato de Obra No. 2023-1355, está estructurado por Análisis de Precios Unitarios- APU's, aunque es un contrato de obra, la labor efectuada es de mantenimiento sin incluir repuestos, ya que estos son parte de otro proceso contractual.

Los APU's de este contrato, corresponden a equipos de personas que realizan diferentes mantenimientos, están divididos principalmente en un grupo de mantenimiento de botones, un grupo de mantenimiento de puestas a tierra, un grupo de equipos y otro para botoneras.

Estos APU's, están conformados, por un grupo de personas, sus elementos de protección personal, una herramienta, para algunos casos el vehículo y su correspondiente conductor.

En la etapa de ejecución de la presente actuación fiscal se revisaron los precios de los APU's del contrato. Al realizar este ejercicio, llamaron la atención algunos por su elevado valor, la siguiente información fue tomada de los APU's que fueron reportados por el contratista:

- APU's 1: Ingeniero Experto en Central Semafórica, valor mensual \$26.779.289.

- APU's 4: Auxiliar de Técnico Operativo para coordinación de las labores de la componente, valor mensual \$9.314.246.
- APU'S 6: Técnico para el mantenimiento de equipos de control, turno mañana, valor mensual: \$13.609.041.
- APU 6 Auxiliar técnico para mantenimiento de equipos de control turno mañana: \$9.297.097.
- APU 9.1 Técnico para el mantenimiento de video detectores turno mañana valor mensual \$6.518.624.
- APU 11 Técnico electricista o electrónico para el mantenimiento del sistema puesta a tierra, valor mensual: \$ 12.469.764
- APU 11: Auxiliar de técnico electricista o electrónico, valor mensual: \$ 8.264.470.
- APU 12: Técnico o tecnólogo especialista en reparación de módulos electrónicos por un valor mensual de \$10.835.940.

La remuneración de este Talento Humano, Técnicos y Auxiliares, supera en algunos casos más del 100 % de otros APU's de este mismo contrato, de mano de obra de un nivel o experticia profesional similar.

En la visita administrativa realizada en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización a este Contrato de Obra No 2023-1355, se preguntó la razón de esta diferencia de valor, a lo que la entidad contesto: *“En línea con la respuesta dada al numeral 16.1, El proponente puede configurar y distribuir libremente el manejo en la estructura de costos en el desarrollo y análisis de sus APU's siempre y cuando la sumatoria de los costos no exceda el valor total establecido por la Entidad para cada ITEM.”*

Teniendo en cuenta los valores tan elevados que se muestran, con relación a los mismos datos del contrato, se ofició a la Secretaría, para poder establecer las razones de estos, la SDM dio respuesta al requerimiento 2-2024-2-2024-16992 del 16 de agosto de 2024, mediante el oficio No. 2024300105145551 del 23 de agosto de 2024. En la respuesta la Secretaría expuso: *“En relación con los APU’s, la Entidad Informa que en el proceso de selección publico los formatos de análisis de precios unitarios en su estructura básica para que los posibles oferentes elaboraron su oferta apoyados de los requerimientos establecidos en los documentos técnicos del contrato.*

Ahora bien, respecto a la cuantificación de cada uno de ellos, es pertinente mencionar que su estructura considero las recomendaciones y técnicas de análisis de información establecido por Colombia Compra Eficiente (...).

(...) Como soporte a la respuesta, se adjunta el documento denominado “ESTUDIOS DE MERCADO ESCENARIO ESTRUCTURA DE OBRA LOTE_2”. Así las circunstancias, se entró a verificar y comparar a detalle los valores entre los APU’s planeados, vs los ejecutados.

Caso 1 Ingeniero Experto en Central Semafórica

Este perfil en especial llama la atención por su elevado valor de \$26.571.669, este APU1, y estos compuestos por el Ingeniero Experto, el celular y el computador que él requiere. En este APU, no hay vehículo, no hay conductor integrado al valor.

En el Anexo Técnico se lee el perfil requerido para este cargo así:

“Ingeniero electricista o Ingeniero eléctrico o Ingeniero electrónico o Ingeniero de sistemas o Ingeniero de Telecomunicaciones, con tarjeta profesional expedida por la entidad competente, con experiencia certificada de mínimo tres (3) años, contada a partir de la fecha de expedición de la tarjeta profesional, con experiencia general en:

- *Manejo de datacenter, o sistemas centralizados relacionados con sistemas de control semafórico o sistemas inteligentes de transporte.”*

El perfil requerido, de acuerdo con la lectura realizada, corresponde a un ingeniero con 3 años de experiencia a partir de la expedición de la tarjeta profesional. Si se comparan los perfiles de los Ingeniero que hacen parte de este mismo grupo se observa que:

- Ingeniero Experto en Plataforma INES:

El Anexo Técnico Indica que: *“Ingeniero electricista o Ingeniero eléctrico o Ingeniero electrónico o Ingeniero de sistemas o Ingeniero de Telecomunicaciones o Ingeniero Civil o Ingeniero en Transporte y Vías, con experiencia mínima de tres (3) años en programación de lógicas en: tráfico actuado, parametrización, alimentación, calibración y puesta en operación de modos adaptativo y responsivo, en equipos de control: marca SIEMENS o marca Yunex y marca SWARCO.”* Valor de acuerdo con el estudio de mercado: \$13.063.603, este valor incluye el factor prestacional.

- Ingeniero de manejo de programación lógica

El Anexo Técnico Indica que: *“Ingeniero Electrónico o de Sistemas o ingeniero Civil o ingeniero de Transporte y de Vías, con experiencia mínima de tres (3) años en: programación de lógicas en tráfico actuado, parametrización, alimentación, calibración y puesta en operación de modos adaptativo y responsivo, en equipos de control: marca SIEMENS o marca Yunex y marca SWARCO.”* Valor de acuerdo con el estudio de mercado: \$13.063.603, este valor incluye el factor prestacional.

Continuando con el análisis de este valor tan elevado para el caso del Ingeniero Experto en Central Semafórica, se observa que no hay cotizaciones para este caso y en la referencia del valor indica: *“Referencia tomada de la revista Estudio de remuneración Colombia 2019/2020. Parte de PageGroup Director, especialista en comunicaciones, redes, seguridad, etc.”*

Cuando se va a esta referencia, se observa lo indicado en la siguiente imagen:

Especialistas / Canales (Seguridad, redes, comunicaciones, etc.)

Años de experiencia	Salario Promedio últimos 12 meses		
	3 - 5 años	5 - 8 años	8 - 12 años
Director / Gerente Preventa	7,000,000 - 12,000,000	12,000,000 - 15,000,000	15,000,000 - 18,000,000
Arquitecto	5,000,000 - 7,000,000	7,000,000 - 10,000,000	10,000,000 - 15,000,000

El valor de referencia tomado correspondió a un Director en el área de redes y comunicación, perfil muy diferente al de Ingeniero Experto, ya que el Ingeniero Experto no tiene rol de Director o Gerente del Proyecto.

Las funciones que se leen en el Anexo Técnico son:

“Mantener comunicación directa con el Coordinador Técnico General.

➤ *Atender las solicitudes del Coordinador Técnico General y de la SDM.*

➤ *Identificar las anomalías de los diferentes componentes de la central semafórica, tomar las acciones correctivas de competencia a seguir para solucionar la incidencia presentada o escalar ante el superior respectivo, las acciones requeridas en caso de que el hardware y software aún cuenten con garantía.*

En caso de falla de la central principal adelantar los procedimientos (protocolo de recuperación de desastres - DRP) requeridos para la migración de la operación a la plataforma alterna.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **120** de **165**

- *Coordinar y adelantar todas las labores necesarias para la recuperación y operación del CPD de semaforización. Una vez superada la emergencia colocar en funcionamiento el CPD principal y retornar el control del sistema a dicho CPD principal.*
 - *De requerirse crear todos los grupos de intersecciones (IG) y sus correspondientes máquinas virtuales.*
 - *Asesorar y apoyar las acciones generadas por los operadores del centro de control.*
 - *Realizar las labores necesarias para la actualización de la central y la instalación de parches de software “Hotfix”, en caso de ser requerido.*
 - *Configuración, ajuste y calibración de los detectores de tráfico, a nivel de la central.*
 - *Apoyar y asesorar en las labores de cargue de alimentación de: parámetros y planeamiento semafórico a equipos de control, desde el centro de control.*
 - *Control constante de la conexión y transferencia de datos entre los subsistemas.*
 - *Atender los diferentes requerimientos relacionados con la configuración y ajuste de aplicativos de la central y los dispositivos o elementos conectados a ella; de la misma forma con la maqueta de pruebas.*
 - *Atender, apoyar y dar soporte a los diferentes requerimientos relacionados con las ventanas de*
- Mantenimiento del: sistema de comunicaciones (del sistema de semaforización), del Centro de Gestión de Tránsito (CGT), del datacenter de la SDM y las demás que puedan afectar el funcionamiento del sistema semafórico.”*

Es claro que, el Ingeniero Experto en Central Semafórica no es un Director de Proyecto, es un Ingeniero con 3 años de experiencia como lo es el Ingeniero Experto en Plataforma INES y el Ingeniero de manejo de programación lógica, quienes tienen un costo mensual total para este contrato de \$13.063.603 millones cada uno.

Estos hechos aquí descritos obedecen a fallas en el proceso de planeación del contrato, lo que está generando una inflación de los APU's, incrementando los valores del contrato. Para este caso en particular la resta de los \$26.571.669 del valor mensual cobrado por el Ingeniero Experto menos \$13.063.603, esta diferencia corresponde a \$13.508.066, valor mensual que se está pagando de más, por deficiencias en los estudios de mercado. Esto multiplicado por la duración del contrato que fue de 17.3 meses, corresponde a la suma de \$233.689.542 pesos.

Por otra parte, desafortunadamente para los otros casos de los tecnólogos y auxiliares, si bien se observan unos valores altos, no se pueden cuantificar, pero se deja registrado lo identificado, con el fin de asegurar que es posible hacer estudios más puntuales que reduzcan el riesgo de inflación interna de los APU's, siendo inconsistentes con los precios reales del mercado.

caso 2: Deficiencia en la planeación del valor de los vehículos que hacen parte de los APU's del contrato:

Otro de los aspectos analizados, corresponde al valor de los vehículos, para este contrato hay dos tipos de vehículos que conforman algunos de los APU's, esta observación está dirigida al vehículo el cual tiene la siguiente descripción:

“Uso de vehículos tipo camioneta cabinada o tipo panel con cilindraje entre 1500 c.c. y 2500 c.... matriculado en Bogotá D.C. modelo 2016 o más reciente - incluye mantenimiento, monitoreo satelital, combustible y seguro del vehículo.”

Las especificaciones técnicas indicadas exponen las características de este vehículo así: “6.1. Vehículos para las labores de las componentes de central de

semaforización, equipos de control de tráfico, elementos de videodetección, botones de demanda, sistema de puesta a tierra y componente eléctrica de planta externa del sistema de semaforización.

*Para la componente de: central de semaforización, equipos de control de tráfico, elementos de videodetección, botones de demanda y sistema de puesta a tierra de elementos de planta externa del sistema de semaforización, el contratista debe disponer **de vehículos tipo camioneta cabinada o tipo panel con cilindraje entre 1500 c.c. y 2500 c.c, modelo 2012 o más reciente. Esto aplica de igual forma para el grupo de mantenimiento del sistema SIGAR, de los gabinetes de los equipos de control de tráfico local.***” (Negrilla fuera de texto)

El Estudio de mercado de este proceso determino que el valor correspondía a: \$10.258.676. Sin embargo, comparado dicho valor con los relacionados en los contratos 2023 -1354 y 2023-1356 que incluyen vehículos son diferentes. Las descripciones de estos más los valores finales con los que se ejecutaron se transcriben a continuación:

- Lote 1:

Las especificaciones técnicas:

“3.2.2 Para el traslado de materiales y equipo

Para la ejecución de los trabajos el contratista deberá disponer durante todos los días de la semana de vehículos para la distribución de materiales e insumos. Este estará debidamente acondicionado para garantizar seguridad en las maniobras de transporte y movimientos para las actividades propias de la obra. El vehículo debe tener mínimo las siguientes especificaciones:

- *Tipo Camión*
- *Cilindraje superior a 1300 c.c*
- *Modelo 2017 o más reciente.*

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **123** de **165**

- *Matriculados en la ciudad de Bogotá D.C.”*

El Estudio de mercado de este proceso determino que el valor correspondía a: \$8.078.212 pesos, este valor incluye conductor. (APU 75)

- Lote 3

Las especificaciones técnicas indican:

“4.2.2 Vehículos

4.2.2.1 Vehículo tipo Camioneta para el traslado de personal y/o materiales

Durante el desarrollo del contrato, el contratista deberá disponer todos los días del mes mínimo de un vehículo (Incluido en los Ítems de pago por precio unitario) o la cantidad que estime conveniente para el traslado del personal administrativo sin ningún costo adicional al valor de la propuesta. Deberá estar debidamente acondicionado para garantizar la seguridad y desplazamiento del personal a las diferentes localidades donde se ejecuten los trabajos, así como a los sitios que se programen para las reuniones ya sea de seguimiento al contrato o comités en entidades distritales que se requieran. El vehículo debe tener mínimo las siguientes especificaciones:

- *Vehículo Campero pick up, camioneta de 1300 cc a 2000 cc tarifa plena, incluye Mantenimiento, conductor y combustible.*
- *Modelo 2017 o más reciente*
- *Matriculado en la ciudad de Bogotá D.C.”*

El Estudio de mercado de este proceso determino que el valor correspondía a: \$7.242.871.pesos, este valor incluye conductor. (APU 2).

Para dar continuidad con este análisis, se solicitó los APU's realmente ejecutados por el contratista, mediante radicado 202461202951512 del 8 de agosto de 2024, la SDM dio respuesta al requerimiento 2-2024-16091, allegaron la siguiente

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **124** de **165**

información sobre los valores finales de los APU's ejecutados por el contratista, en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 17. Comparativo del valor original planeado, versus el valor real ejecutado. Contrato 1355 - 2023

APU's	Unidad	Cantidad	Tarifa/Mes	Vr/Total	VALOR REAL COBRADO POR EL CONTRATISTA, APU'S CONTRATISTA	Diferencia Valor Mensual
APU 3 - 48H - Central y Equipos	Un	1	10.258.676	10.258.676	4.131.587	6.127.089
APU 6 - 48H - Central y Equipos	Un	1	10.258.676	10.258.676	4.131.587	6.127.089
APU 7 - 48H - Central y Equipos	Un	1	10.258.676	10.258.676	4.131.587	6.127.089
APU 8 - 48H - Central y Equipos	Un	1	10.258.676	10.258.676	4.131.587	6.127.089
APU 10.3 - 48H - Central y Equi	Un	1	10.258.676	10.258.676	6.676.822	3.581.854
APU 10.4 - 48H - Central y Equi	Un	1	10.258.676	10.258.676	6.676.822	3.581.854
APU 11 - 48H - Central y Equipo	Un	1	10.258.676	10.258.676	6.676.822	3.581.854
					TOTAL	35.253.918

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

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

De conformidad con lo antes señalado, en los vehículos del Lote 2, el conductor es cobrado aparte, lo cual es consistente en la comparación de precios entre los vehículos de los Lotes 1 y 3 y el valor finalmente cobrado por el contratista. Lo que reafirma el hecho de que los valores utilizados en la planeación no son correctos o que

incluyeron el valor del conductor. Esta diferencia y como se observa en el cuadro anterior, es de 3 a 6 millones aproximadamente por APU's; es decir que, mensualmente está sobrevalorado en \$35.253.918 que multiplicados con los 17.3 meses plazo final de la ejecución contractual, da el valor de \$609.892.781, valor cobrado por un ITEM que no debió cancelarse, por deficiencias desde la planeación donde se aceptaron valores excedidos de la realidad.

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

En concordancia con lo antes 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 Nos. 3 y 4 de la Ley No. 489 de 1998, los artículos Nos. 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 Ley 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 del 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.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de ochocientos cuarenta y tres millones quinientos ochenta y dos mil trescientos veintitrés pesos (\$843.582.323), por valores pagados por la Secretaría Distrital de Movilidad en los APU's del Cto 2023-1355, sin justificación alguna.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, expone la Secretaría de Movilidad para empezar su respuesta algunos aspectos que no están enfocados en la planeación del contrato, lo cual no es objeto de cuestionamiento. Sin embargo, plantea para cada uno de los casos de esta observación que:

Caso 1 Ingeniero Experto en Central Semafórica (desvirtuado)

Para este primer caso informa la entidad que este perfil de ingeniero, de acuerdo con el Anexo No1 A-LOTE O GRUPO 2, numeral 3.1.2. Literal A

“Perfiles y funciones para el ingeniero experto en central semafórica se solicita (...) Deberá certificar una experiencia especificada en un periodo de dos (2) años en: el manejo de central de tráfico de las características con las que cuenta actualmente la ciudad de Bogotá (SCALA) “perfil que debe ser proyectado, enterado y certificado por la casa matriz del fabricante de la central semafórica de la ciudad de Bogotá ya que para el momento proceso licitatorio la única central semafórica...”

Teniendo en cuenta que efectivamente esta otra información hace parte de otro capítulo del Anexo Técnico revisado, se evidencia que no solo requiere los 3 años de experiencia mencionados en el desarrollo de la observación. Adicionalmente, requiere esta experiencia muy específica que como la SDM indica solo puede ser certificada por

la casa matriz del fabricante. Lo cual genera una diferencia con relación a los otros perfiles con los que se habían realizado la comparación, desvirtuando este caso de la observación.

Caso 2: Deficiencia en la planeación del valor de los vehículos que hacen parte de los APU's del contrato:

Indica la SDM, en su respuesta que:

“Ante las apreciaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá D.C, respecto al costo de referencia determinado en el estudio de mercado para los vehículos tipo camioneta cabinada o tipo panel con cilindraje entre 1500 c.c y 2500 c.c, modelo 2012 o más recientes, la SDM manifiesta lo siguiente:

1. La Contraloría de Bogotá D.C. realiza un comparativo de vehículos de los diferentes lotes del proceso de estructuración, indicando que en los otros dos lotes (lotes 1 y 3) se colocó como valor de referencia un valor \$ 8.078.212 y de \$7.242.871, respectivamente para los lotes 1 y 3. Mientras que para los vehículos tipo camioneta cabinada o tipo panel de lote 2, el precio de referencia es de \$10.258.676.”

Al respecto, el ejercicio realizado en este caso de la observación, mostró como en los otros dos lotes de la misma licitación, para la misma vigencia se cotizó y se contrataron vehículos, con características más complejas y con posibilidad de que fueran modelos más recientes, con conductor, por valores menores.

Ahora bien, incluye en su respuesta la Secretaría de Movilidad la información del Estudio de Mercado para este ítem, mostrando que se tomaron dos contratos

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **128** de **165**

celebrados con el mismo Siemens Mobility SAS, ahora Yunex SAS y que bajo este ejercicio se determinó el valor para el presente vehículo. Este estudio de mercado se analizó durante la auditoría y como queda en evidencia, se observa como las cotizaciones de Siemens, en cada uno de los ítems es muy superior a los otros valores, incluso en este mismo informe preliminar se expone que para el caso de la Administración, la cotización realizada por Siemens usa un factor prestacional de 2.3, número considerablemente superior al determinado por estudio de mercado. Con lo anterior se evidencia que tomar dos puntos de referencia de este mismo contratista afecta el valor final determinado para el ítem de vehículos.

Finalmente, manifiesta la SDM que los APU's que el contratista reportó en la ejecución contractual, son solamente informativos. Estos documentos muestran el valor real que paga la Secretaría por estos vehículos, valores que son consistentes con el hecho de que solo se está pagando el vehículo, sin el conductor, dando respaldo a que se realizó un estudio con valores superiores a los reales del mercado.

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 el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de esta Contraloría, para lo de su competencia; además la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

7.2.4. Contrato No. 2023 – 1356 – Lote 3.

La Secretaría Distrital de Movilidad - SDM, con la expedición de la Resolución No. 1353 del 10 de enero de 2023, dio inicio al Proceso de Contratación SDM-LP-170-2022, cuyo objeto fue “*EXPANSIÓN Y MANTENIMIENTO AL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTÁ D.C.*”.

Mediante la Resolución No. 88260 del 22 de febrero de 2023, adjudicó el Contrato Lote 3 a la firma TRANSPORTE PLANEACIÓN Y DISEÑO INGENIERÍA S.A.S., con un valor inicial de \$3.831.187.901, y un plazo de ejecución inicial de once (11) meses y fecha de inicio el 09 de marzo de 2023.

El dos (2) de febrero de 2024, se realizó la adición No 1 al contrato por valor de \$1.915.539.782, y una prórroga de seis (6) meses y siete (7) días calendarios, para establecer un valor total de \$5.476.727. 683.y un plazo de ejecución de diecisiete (17) meses y siete (7) días calendario definiendo como fecha final para la ejecución del contrato el quince (15) de agosto de 2024.

Como documentos que hacen parte del contrato, la SDM elaboró los documentos Técnicos Anexo 1A ESPECIFICACIONES TÉCNICAS GENERALES donde define que el contratista deberá contar con una “*Bodega indicada deberá estar ubicada en el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.*

El espacio de almacenaje deberá ser cubierto y garantizar que los elementos allí almacenados no sean expuestos a la intemperie.

El Contratista será responsable por los elementos que le sean entregados y deberá responder ante la Interventoría y ante la SDM por el mal uso que haga de ellos, así como de daños en los elementos que sean imputables a su responsabilidad... (...).”

Y el Anexo Técnico 1D ESPECIFICACIONES TÉCNICAS para el Grupo 3, donde indica que el Contratista contará con un taller acondicionado para realizar los trabajos

de reparación de los postes, el cual deberá tener las siguientes características mínimas:

- “● *Estar cubierto y contar con un área no menos de 700 m2 para almacenar, maniobrar y realizar la reparación de postes de cualquiera de los tamaños definidos.*
- *La bodega deberá estar ubicada en una zona en la que, según la clasificación del uso del suelo permita actividades de tipo industrial.*
- *Estar dotado de equipo de soldadura y la herramienta metalmecánica para la reparación de postes.*
- *Tener un sistema de almacenamiento de postes con soportes, de tal forma que estén siempre los postes ordenados, protegidos de la humedad y sin someter los postes a esfuerzos para los cuales no están diseñados.*
- *La bodega para almacenar los postes deberá tener capacidad mínima de setecientos (700) metros cuadrados para un almacenamiento de cien (100) postes aproximadamente; distribuidos entre postes de semaforización (tipo T2 y T1) y postes de sensorización (tipo T1, T2, T3, T4, T5 y T6).*
- *Debe contar con un sistema de ventilación adecuado de tal manera que la generación de gases no afecte la salud del personal que labore en la bodega.*
- *Debe contar con instalaciones sanitarias adecuadas para el bienestar del personal que labore en la bodega.*
- *En todo momento se debe garantizar el orden y aseo dentro de la bodega.*
- *En todo caso se debe cumplir la resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social vigente.”*

Con el fin de verificar el cumplimiento del contenido en los anexos mencionados, el día 02 de septiembre de 2024, se adelantó visita administrativa a terreno, donde se identificaron situaciones que conducen a la formulación del siguiente hallazgo:

7.2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión y control en el cumplimiento del anexo Técnico 1D, y de la Resolución 2400 expedida por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, por parte de la interventoría en la ejecución del contrato 1356 de 2023 celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa TPD Ingeniería S.A.S.

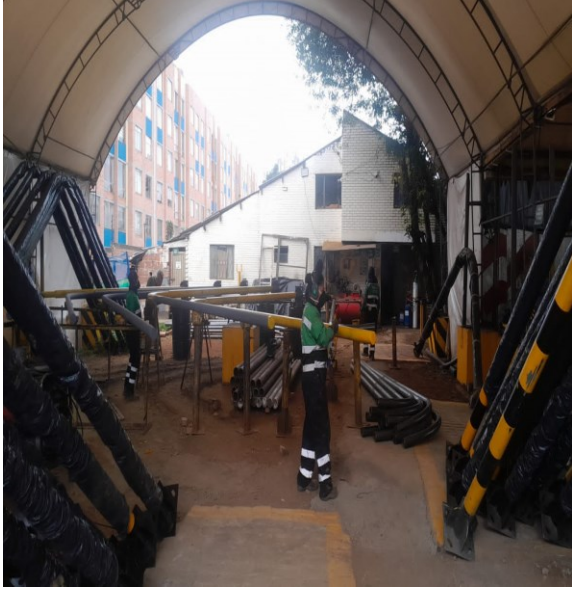
Se realizó visita administrativa a las instalaciones del predio ubicado en la Calle 165 No. 55ª – 83, de la localidad de Suba, el cual fue utilizado como taller bodega en cumplimiento del Anexo Técnico 1D ESPECIFICACIONES TÉCNICAS para la ejecución del contrato 1356 de 2023.

De acuerdo con la información suministrada por personal de la SDM y el contratista que atendió la diligencia, se nos informó que en el lugar de taller bodega acondicionado por el contratista para realizar los trabajos de reparación, pintura y construcción de los postes (*tipo T2 y T1*) y postes de sensorización (*tipo T1, T2, T3, T4, T5 y T6*), también se desarrollaban actividades para la ejecución de otro contrato diferente al celebrado entre la SDM y el contratista TPD Ingeniería S.A.S.

Así mismo, se verificó el cumplimiento del área de no menos de 700M2, y se corroboró que el predio cuenta con aproximadamente 1.700 M2; cuenta con ventilación, espacio de almacenamiento para los postes al igual que zona para la existencia y utilización de equipos de soldadura.

Sin embargo, se evidenció que algunas zonas de la bodega taller como el área de trabajo y de almacenamiento de los postes carecen de adecuaciones o de acondicionamiento en el piso, incumpliendo la obligación de *“Tener un sistema de almacenamiento de postes con soportes, de tal forma que estén siempre los postes ordenados, protegidos de la humedad y sin someter los postes a esfuerzos para los cuales no están diseñados.”*, tal como se observa en el registro fotográfico (fotos 1 a 4).

Registro fotográfico 5
Visita Bodega Taller Calle 165 No. 55ª – 83 Bogotá, D.C.

	
Foto 1. Se observa la bodega desde el fondo fabricando poste Ref. T2	Foto 2. evidencia zona de almacenaje de postes Ref. T2. –mal estado del piso
	
Foto 3. Se observa la fabricación de postes	Foto 4. Sección de almacenamiento de postes Ref. T2. Mal estado del piso

Fuente: Visita Administrativa 2 de septiembre de 2024.

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

La situación anteriormente descrita, demuestra la falta de control en la ejecución del presente contrato, funciones a cargo de la interventoría quien debe verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, circunstancia esta, no ajena a la entidad, en el entendido que quienes ejercen una función pública deben encauzar el ejercicio de las mismas al cumplimiento de los fines del estado para mitigar los riesgos y garantizar la protección de los bienes públicos, pues al realizar actividades diferentes a las contenidas en el presente contrato posiblemente se pueden generar irregularidades en el manejo tanto de los bienes como de la documentación y control de los recursos públicos.

De otra parte, se verificaron las condiciones definidas en la Resolución 2400 de 1979 vigente, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se establecen las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo, situación que se puede evidenciar mediante el siguiente registro fotográfico.

Registro fotográfico 6

Visita Bodega Taller Calle 165 No. 55ª – 83 Bogotá, D.C.

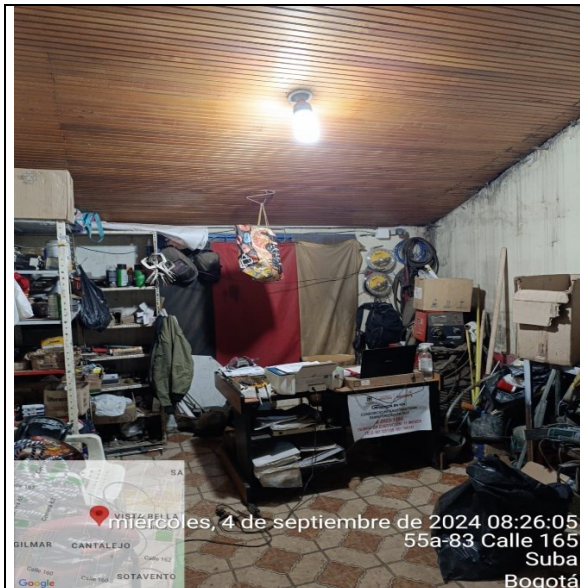


Foto 1. Sección de control bodega



Foto 2. Sección almacenaje de elementos



Foto 3. Bodegaje de pinturas y equipos



Foto 4. Sección baños



Foto 5. Sección de almacén



Foto 6 Sección de trabajo

Fuente: Visita Administrativa 2 de septiembre de 2024.

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

Los registros fotográficos permiten evidenciar una deficiencia absoluta relacionada con el manejo y control de los elementos para el cumplimiento del objeto del contrato y de la normatividad relacionada con la higiene y seguridad de los trabajadores.

En esta bodega taller, se evidencia el incumplimiento de lo contenido en el anexo técnico, así como las disposiciones regidas sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo, especialmente con los artículos 5, 7, 17, y 22 contenidos en la Resolución 2400 de 1979, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad. Situaciones que corroboran la falta de control en la ejecución del presente contrato por parte de la interventoría, quien debe verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y consecuentemente de la SDM al verificar dicho seguimiento;

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **136** de **165**

pues con las evidencias antes relacionadas se denota la omisión al cumplimiento de los principios de la contratación pública que rigen la función administrativa.

En consecuencia, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, porque ni la entidad ni la interventoría verificaron a cabalidad el cumplimiento de las obligaciones del contratista en virtud de la ejecución del Contrato No. 1356 de 2023, con lo que presuntamente, se vulnera lo previsto en el artículo 209 constitucional (Principios de la función administrativa), los numerales 4, 5, 7, 11 y 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (principios de buena fe, moralidad, responsabilidad, eficacia y economía- actuación administrativa), los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (funciones, facultades y deberes de la supervisión e interventoría), literales a), d) y n) del artículo 3º del Decreto Ley 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 del 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 presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, donde el sujeto de control *“aclara en primera instancia que las actividades de INTERVENTORÍA al contrato del asunto terminaron el 15 de agosto de 2024, aclarando en este sentido que no recae sobre la UNIVERSIDAD la responsabilidad por el estado de la bodega el día 4 de septiembre de 2024 fecha en la cual se llevó a cabo la visita por parte de la CONTRALORÍA.”*

Es claro para el órgano de control que el contrato 1356 de 2023, celebrado

entre la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM y la firma TRANSPORTE, PLANEACION Y DISEÑO INGENIERIA S.A.S., fue iniciado el 09/03/2023, con un plazo inicial de once meses, el cual presentó una prórroga de 6 meses y 7 días estableciendo como fecha de finalización 15 de agosto de 2024.

De lo anterior, se establece que el mencionado contrato de conformidad con la norma se encuentra en proceso de liquidación entre las partes, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

La situación evidenciada en el presente hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, va encaminado a mostrar que algunas zonas de la bodega taller como el área de trabajo y de almacenamiento de los postes T2 carecen de adecuaciones o de acondicionamiento en el piso, incumpliendo posiblemente la obligación de *“Tener un sistema de almacenamiento de postes con soportes, de tal forma que estén siempre los postes ordenados, protegidos de la humedad y sin someter los postes a esfuerzos para los cuales no están diseñados.”*; en el mismo sentido, la bodega taller presenta falencias relevantes sobre el incumplimiento de lo contenido en el Anexo técnico, como las disposiciones regidas sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo.

Los argumentos presentados por la entidad en su respuesta no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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 con el fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

7.2.4.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que la entidad para el proceso SDM-LP 170-2022 determinó los porcentajes de AIU con datos históricos mientras que para la celebración del contrato 1356-2023 permitió ajustes al factor administración vulnerando los principios de transparencia y planeación en la contratación estatal.

La SDM, adelantó el proceso licitatorio en cuantía de veintisiete mil ochocientos sesenta y cuatro millones ochenta y dos mil setecientos treinta y dos pesos m/cte. (\$27.864.082.732), para lo cual contempló en los estudios previos, los **Lotes 1.** Componente de Obras civiles del sistema de Semaforización; **Lote 2.** Compuesto por los componentes: Componente Eléctrico de elementos de planta externa del sistema de semaforización y Componente central de semaforización, equipos de control de tráfico, elementos de video detección, botones de demanda, sistema de puesta a tierra de elementos de planta externa del sistema de semaforización de Bogotá D.C y **Lote 3.** Componente de postes metálicos del sistema de semaforización.

De conformidad con el ANÁLISIS ECONÓMICO DEL SECTOR- elaborado por la entidad en diciembre de 2022, estableció que requiere contratar la EXPANSIÓN Y MANTENIMIENTO AL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTÁ D.C, actividades necesarias para garantizar la funcionalidad y estabilidad del sistema en las intersecciones semaforizadas existentes y aquellas intersecciones que se vayan adicionando al sistema semafórico dentro del perímetro urbano de la ciudad.

El servicio de semaforización que presta la SDM a la ciudad está enmarcado entre otras normativas, por el artículo 25 del Decreto 672 de 2018, a cargo de la Subdirección de Semaforización, que tiene las siguientes funciones:

- “1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los dispositivos de semaforización que propendan por la seguridad vial y la gestión del tránsito en la ciudad.*
- 2. Dar viabilidad para implementar la regulación semafórica mediante la evaluación de ingeniería de tránsito, de conformidad con la normativa vigente.*
- 3. Gestionar e implementar todos los componentes del sistema de semaforización, así como los dispositivos de seguridad vial definidos en el espacio público asociados al control semafórico.*
- 4. Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de semaforización, a cargo de la entidad. 5. Hacer seguimiento al cumplimiento de las especificaciones técnicas, cantidad y oportunidad de la semaforización y dispositivos asociados en la ciudad de Bogotá D.C. (...).”*

Es así que la SDM, entre los años 2010 y 2021, ha celebrado contratos para la adquisición de los servicios para cada una de las especialidades requeridas para la expansión y mantenimiento del sistema semafórico de la ciudad, a través de convocatorias públicas y contrataciones directas, donde se han presentado empresas con trayectoria en el mercado las cuales han cumplido a satisfacción con los objetos contratados.

Con base en la información se estableció el cálculo de la Administración, Imprevistos y Utilidad – AIU. En el grupo 3, para el factor de la Administración consideró los costos del personal, instalaciones, equipos, vehículos y otros costos, contribuciones

de ley, costos de pólizas y otros impuestos requeridos para la ejecución del contrato en la parte administrativa.

De otra parte, la SDM, consideró el porcentaje histórico de la Administración, Imprevistos y Utilidad (A.I.U.) de los procesos de licitaciones públicas SDM-LP-035-2016, SDM-LP-030-2018, SDM-LP-075-2019 y SDM-LP-072-2021, sobre los cuales se establecieron los porcentajes que se muestran en la siguiente tabla.

Cuadro No. 18. – Lote 3. Porcentaje de Administración Imprevistos y Utilidad

	DESCRIPCION	AIU SDM-LP-035-2016	AIU SDM-LP-030-2018	AIU SDM-LP-075-2019	AIU SDM-LP-072-2021	PROMEDIO
POSTES	Administración (A)	15.60%	15.40%	15.90%	23,46%	----
	Imprevistos (I)	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
	Utilidad (U).	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%
	TOTAL A.I.U.	22.60	22.40	22.90	30.46	

Fuente. Análisis económico del sector-Elaborado por la SDM.2023

Para calcular el factor de la administración del lote 3, la entidad fijó un costo directo en cuantía de \$2.836.583.240. lo que representa el 74% del presupuesto oficial en cuantía de \$3.838.746.933. y sobre el cual determinó el porcentaje de A.

Costo Directo: \$2.836.583.240

Cuadro No. 19. – Lote 3. Cálculo A.I.U.

Personal						
Descripción	Tiempo mensual	salario	cantidad	Duración	Factor prest.	Vr Total
Director de Obra-categoría 4;	0.3	7.671.353	1	11	1.45	36.707.424

Ingeniero Residente Categoría 5	1	6.919.020	1	11	1.45	110.358.369
Profesional SST categoría 6	1	6.170.238	1	11	1.45	98.415.298
Subtotal						245.481.089
Instalación Equipos						
Descripción	Unidad	Vr Unitario	cantidad	Duración meses	Vr Total	
Arriendo Bodega 700 M2	Unid.	15.202.466	1	11	167.227.125	
Radios portátiles	Unid	93.200	4	11	4.100.817	
Equipo de comunicación Androide con GPS, Cámara y WIFI	Unid	80.934	6	11	5.341.645	
Alquiler de un computador de escritorio software office	Unid	163.223	4	11	7.181.793	
Alquiler impresora multifuncional monocromática 4 en 1 copiadora-e impresora	Unid	88.431	1	11	972.743	
Papelería	Unid	214.946	1	11	2.364.423	
Elemento de protección personal	G/mes	749.771	1	11	8.247.481	
Subtotal						195.436.027
Garantías		Valor Base		% Vr Prima	Vr Total	
Garantías de cumplimiento amparos, estabilidad y calidad de la obra, servicios y prestaciones sociales,		3.838.748.099		0.484	18.579.541	
Responsabilidad civil Extracontractual		3.838.748.099		0.101	3.891.504	
Subtotal					22.471.045	
Impuestos-retenciones			Contrato de obra pública %		Valor Total	
Retefuente			2		56.731.665	
Retefuente arrendamiento			3.5		5.852.249	
Contribución especial			5		141.829.162	
Estampilla Universidad Pedagógica			0.5		14.182.916	
Estampilla universidad Distrital			1.1		31.202.416	
Estampilla adulto mayor			2		56.731.665	
Estampilla procultura			0.5		14.182.916	
Subtotal					340.286.113	

Total Administración	803.674.274
Administración	28.33 %
Imprevistos	2%
Utilidad	5%
Total A.I.U	35.33%

Fuente. Análisis económico del sector- SDM 2022

El factor de Administración fue soportado por los costos del personal administrativo conformado por dos ingenieros y un profesional de SST, que representó un porcentaje de 30.55% (\$245.481.089) de los costos directos; los equipos requeridos para el funcionamiento (arriendos y equipos de comunicación y de oficina) que participaron con un porcentaje de 24.32%;(195.436.027), los impuestos y retenciones que presentan un porcentaje de 42.3% (340.286.113) y las garantías del contrato participan con el 2.83%.(22.471.045), cifras que determinaron el 28.33% como factor de administración.

Estos costos determinados por la entidad en la información precontractual del proceso licitatorio presentaron actualización en enero de 2023, teniendo en cuenta el cambio de vigencia y el IPC establecido por el DANE el cual fue fijado en 13.12%; parámetro que incrementó los costos de Administración para la celebración del contrato en 1.42% al pasar de 28.33 % al 29.76%.

Cuadro No. 20. - Lote 3. Componente - Cálculo de Administración

ITEMS	Análisis del sector diciembre 2022	Análisis del sector enero 2023
administración	28.33%	29.76.%
Imprevistos	2.00%	2.00%
Utilidad	5.00.%	5.00%
Total A.I.U.	35.33%	36.76%

Fuente. Análisis económico del sector- SDM

Es así que, teniendo en cuenta los contratos que la administración consideró para obtener las cifras históricas y que fueron celebrados en el año 2021, presentaron un factor de administración del 23.46% que en relación con la ejecución del presente contrato presentó un incremento del 6.3%, representado en los costos directos del proyecto al pasar del 23.46% al 29.76%.

En cuanto al punto precedente, El H. Consejo de Estado en sentencia N°85001-23-31-000-2005-00252-01 del 12 de marzo del 2009, C.P. Álvaro Namén Vargas, ha manifestado que: *“El principio de economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que **todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes**”* (negritas fuera de texto).

La situación descrita permite configurar una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la posible vulneración de los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y por contravenir el contenido del artículo 209 de la Constitución política de Colombia (Principios de la función administrativa), los principios de eficacia y economía, consagrados en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., propios de la función administrativa y sus actuaciones, los cuales son contenidos en la Ley 80 de 1993, (Régimen de Contratación Pública) artículo 3° de los fines de la contratación estatal, artículo 23 de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales, los Eficacia, Economía, consagrados en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011; literales a), d) y n) del artículo 3° del Decreto Ley 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 del 2019; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2° 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 presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, en donde el sujeto de control, *“se pronuncia al respecto y reitera que el AIU no es un valor fijo para todos los contratos y que éste depende de las condiciones particulares de ejecución de cada contrato. Entre las variables que conllevan a la variación del valor de la Administración (A) dentro de un proceso de selección determinado, se encuentran: Plazo de ejecución (diferentes plazos afectan el costo de las garantías), mayor o menor cantidad de ítems, variabilidad diferente en los costos de salarios, combustibles, vehículos, arrendamiento de bodega y otros que se consideran en el cálculo de la administración, los cuales tiene un comportamiento de crecimiento de costos diferentes en el tiempo o de una vigencia a otra.”*

La información analizada, va encaminada a determinar que la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM, presenta deficiencias en la elaboración de los Estudios de Mercado que permitan definir la optimización de los factores que componen el A.I.U., los cuales deben estar enmarcados dentro de los principios de la administración pública soportados en el documento No. 1615572262812-C-030 (2) de Colombia Compra Eficiente, título “PRECIOS UNITARIOS –APU-AIU.-diferencias, donde establece si bien el contratista tiene la libertad para determinar el AIU, el Estudio de Mercado de la misma manera debe contener un **“juicioso análisis de oportunidad y conveniencia y que armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la**

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **145** de **165**

gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía”; lo anterior, permite establecer las condiciones para el reconocimiento y pago del valor contratado.

Es así que los argumentos presentados por la entidad en su respuesta no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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 con el fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

7.2.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque el Contratista TPD INGENIERIA SAS, en el marco del Contrato de Obra No, 2023-1356 no instaló las láminas metálicas de identificación en los postes de los semáforos, incumpliendo lo determinado en el numeral “7.2.2 Características de los postes metálicos semaforicos” de las especificaciones técnicas.

En desarrollo del proceso auditor, el 28 de agosto de 2024, se realizó una visita de obra por parte del equipo auditor a la cual asistieron funcionarios de la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad y personal del Consorcio Infraestructura Semaforización 2023. Se visitaron cuatro (4) de las diez (10) intersecciones nuevas con el fin de revisar las obras civiles ejecutadas en el marco del Contrato de Obra No. 2023-1354.

A la fecha, la única intersección en la cual se ha implementado la semaforización es la ubicada en la Carrera 13 con Calle 34, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

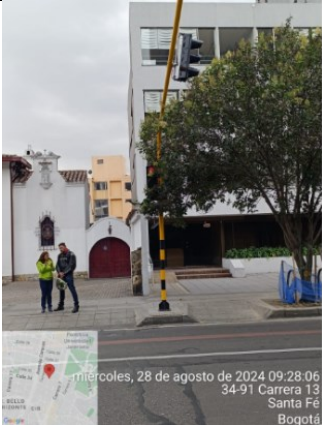
Registro fotográfico 7

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **146** de **165**

CONTRATO DE OBRA No. 2023-1354 LOTE 1 OBRAS CIVILES	
CONTRATO DE OBRA No. 2023- 1356 LOTE 3 POSTES METALICOS DEL SISTEMA SEMAFORICO DE BOGOTA	
INTERSECCIÓN CARRERA 13 CON CALLE 34	
 miércoles, 28 de agosto de 2024 09:26:34 34-99 Carrera 13 Santa Fé Bogotá	 miércoles, 28 de agosto de 2024 09:48:38 34-91 Carrera 13 Santa Fé Bogotá
 miércoles, 28 de agosto de 2024 09:28:06 34-91 Carrera 13 Santa Fé Bogotá	 miércoles, 28 de agosto de 2024 09:40:14 34-99 Carrera 13 Santa Fé Bogotá
Foto No. 3: Se observa parcialmente el semáforo peatonal (obstaculizado	Foto No. 4: En el poste se observa la etiqueta NFC (para la identificación y

CONTRATO DE OBRA No. 2023-1354	
LOTE 1 OBRAS CIVILES	
CONTRATO DE OBRA No. 2023- 1356	
LOTE 3 POSTES METALICOS DEL SISTEMA SEMAFORICO DE BOGOTA	
INTERSECCIÓN CARRERA 13 CON CALLE 34	
visualmente por las hojas del árbol) ubicado en un poste Tipo T2 con una ménsula de 6.5 m	registro en el software de gestión y control de inventarios y mantenimiento - MantumCMMS- de los elementos que hacen parte del sistema SSI) y la etiqueta para control de inventario del almacén de la SDM
	
Foto No. 5: Detalle de la lámina metálica pegada a una de las cartelas del poste Tipo T2 con ménsula de 6.5 m ubicado en el costado oriental, en la cual se registra el nombre del Contratista, número y año del Contrato, y mes de construcción.	Foto No. 6: En esta intersección semaforizada, de los tres (3) postes instalados, tan sólo al poste ubicado en el costado oriental se le instaló la lámina metálica, con la cual fue adherida con silicona y no con remaches como lo indica las especificaciones técnicas del Contrato

Fuente: Visita de Obra del 28 de agosto de 2024

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

Durante la visita de obra se estableció que en la intersección semaforizada, de los tres (3) postes instalados, tan sólo al poste T2 ubicado en el costado oriental se le instaló la lámina metálica, la cual, fue adherida con silicona y no con remaches como lo indica las especificaciones técnicas del Contrato.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **148** de **165**

Lo anterior, obedece a las deficiencias en la supervisión y control por parte de la Universidad Distrital-UD, quien ejerció la Interventoría a la ejecución del Contrato de Obra No. 2023-1356- Lote 3 Componente de postes metálicos del sistema de semaforización, cuyo plazo de ejecución finalizó el 15 de agosto de 2024.

Al no tener instaladas las láminas metálicas, la SDM no puede establecer el nombre del contratista (fabricante), el número y año del contrato y el mes en que se fabricó el poste.

Lo anterior, incumple lo determinado en el:

- *“ANEXO N° 1D – LOTE O GRUPO No. 3 Componente Postes Metálicos del Sistema de Semaforización de Bogotá D.C. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS*

(...)

7.2.2 Características de los postes metálicos semafóricos

Los postes nuevos deberán entregarse marcados mediante una lámina metálica adherida mediante remaches, a una de las cartelas del poste, la cual deberá contener como mínimo la siguiente información: “Semaforización Electrónica Bogotá D.C.”, la Razón Social del Contratista (fabricante), Número y Año del Contrato, y mes de construcción.”

Adicional a la normatividad enunciada anteriormente, se incumple lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría PA05-M03 Versión. 3 adoptado mediante la Resolución 145243 del 13 de junio de 2023:

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **149** de **165**

“5.2.2. TÉCNICAS

Las actividades de carácter técnico que se encuentran a cargo de las personas supervisoras e interventoras son tareas de observación, verificación y registro, dirigidas a asegurar que el avance del contrato, así como las entregas de bienes o la prestación de los servicios, se sujeten siempre a los estándares, lineamientos, especificaciones, condiciones y procedimientos previstos en el contrato o los documentos previos y a modo enunciativo son las siguientes:

1. Supervisar, controlar y coordinar la ejecución de los contratos o convenios que le sean asignados, con el fin de garantizar a la SDM el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas en los mismos, especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad), programa de ejecución física y de inversiones (cronograma de actividades del contrato), así como, también por el control técnico, ambiental, administrativo, contable, legal y financiero, de acuerdo con la naturaleza del contrato (obra, consultoría, prestación de servicios, suministro, convenios, etc.).” (Negrilla fuera de texto)

- 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.” artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: Numerales 1 y 3.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, la Entidad manifiesta que:

*“Frente a la presente observación, se informa que: En lo referente a la intersección de la Carrera 13 con Calle 35, implementada el 13 de agosto de 2024, se instalaron 3 postes. De estos, uno contaba con la lámina de identificación correspondiente, y la instalación de las dos láminas restantes estaba pendiente al momento de la visita. Al ser evidenciada esta situación, **se compulsó de inmediato requerimiento al CONTRATISTA, quien, a efectos de subsanar esta actividad pendiente, en el marco de las obligaciones de garantía del contrato, realizó la instalación de las placas correspondientes en la intersección de la Carrera 13 x Calle 35.***

*Por lo expuesto anteriormente y debido a que **ya fue subsanado la instalación de las placas**, solicitamos eliminar la presente observación del informe final toda vez que no procede.”*

Si bien es cierto, se instalaron las placas, revisado el registro fotográfico se observa que éstas no se instalaron con remaches, como se determina en el numeral “7.2.2 Características de los postes metálicos” del Anexo 1D – Lote 3., lo que evidencia que se siguen presentando incumplimientos frente a las especificaciones técnicas, ante lo cual la SDM no se pronunció.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **151** de **165**

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.

7.2.5. Contratos Evaluados sin observaciones.

Cuadro No. 21. Contratos Evaluados sin observaciones.

TIPOLOGÍA CONTRATO	NO. CONTRATO	VALOR EJECUTADO EN MILLONES	ESTADO DEL CONTRATO DURANTE EL EJERCICIO AUDITOR
CONTRATO DE OBRA	2021-2433	\$4.930,6	Liquidado

Fuente: SIVICOF – SECOP II - SDM

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

Del contrato enunciado en el cuadro anterior, conforme a los soportes documentales revisados, se encontró que, fue ejecutado conforme a las condiciones contractuales originalmente establecidas, toda vez que, en la verificación se obtuvo información de los productos recibidos y sus pagos se realizaron acorde a lo pactado.

Por lo anterior, no se determinaron observaciones con presuntas connotaciones de tipo disciplinario, penal y/o fiscal, como también aquellas propiamente administrativas para el plan de mejoramiento.

8. OTROS RESULTADOS

8.1. DERECHOS DE PETICIÓN 567-23 y 574-23.

Se revisaron los DPC 567-23 y 574-23 con radicados Nos. 1-2023-08116 y 1-2023-08208 del 06 de abril y 10 de abril de 2023, respectivamente, donde se atendieron las solicitudes realizadas por los peticionarios referentes al proceso licitatorio SDM-LP-

170-2022 “*Expansión y mantenimiento al sistema de semaforización de Bogotá D.C.*” en tres aspectos principales:

- Incumplimiento de requisitos pre contractuales
- Estudios previos sin análisis de propiedad intelectual y análisis de licencias de uso necesarias para ejecutar el contrato.
- Productos adquiridos sin licencias de distribución.

Así las cosas, se realizó solicitud de información en la que se requirió los manifiestos de importación de los equipos y/o ítems suministrados en cada contrato; la representación del fabricante correspondiente a los equipos y/o ítems suministrados, para su respectiva distribución y reparación; las garantías y certificados de vigencias expedidas para cada equipo y/o ítem suministrado de cada contrato en relación con el componente tecnológico. Se solicitaron los documentos correspondientes, que acrediten el licenciamiento de uso tales como certificados, permisos, autorizaciones, licencias, etc., en caso de haberse utilizado algún equipo, desarrollo o componente tecnológico, protegido por derechos de propiedad industrial, propiedad intelectual o derechos de autor.

Mediante oficio No. SGM 202430008244811 del 1 de agosto de esta anualidad, la SDM suministró los documentos solicitados referentes a las licencias de uso requeridas en los Contratos suscritos producto de la licitación pública SDM-LP-170-2022 y aclaró que en referencia a los contratos resultantes del proceso de selección mencionado, dentro de las actividades descritas en los anexos técnicos correspondientes a cada uno de los lotes, se describen las actividades a realizar, las cuales están enfocadas en actividades de mantenimiento correctivo y mantenimiento preventivo y no está comprando elementos, está contratando actividades de

mantenimiento, que en el marco de los pliegos tipo establecidos por Colombia Compra Eficiente, están enmarcadas dentro de los contratos de obra.

No obstante, se evaluaron los documentos del proceso licitatorio SDM-LP-170-2022 y se evidenció lo siguiente:

8.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a que la entidad vulneró el principio de transparencia en la estructuración de la Licitación Pública SDM-LP-170-2022, al no justificar técnicamente la exigencia de personal capacitado o con experiencia en marcas específicas, beneficio que le dio ventaja comparativa al proponente seleccionado.

Mediante la resolución 1353 del 10 de enero de 2023, el Subsecretario de Gestión de la Movilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM dio apertura al proceso de Selección por Licitación Pública No SDM-LP-170-2022, cuyo objeto consiste en: “*EXPANSIÓN Y MANTENIMIENTO AL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTÁ D.C.*” con un presupuesto oficial de VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES (\$27.864), distribuido en tres lotes de la siguiente manera:

Cuadro No. 22. Licitación Pública SDM-LP-170-2022.

Número de lote	Objeto del proyecto, lote o grupo	Plazo del contrato
LOTE 1	Componente de Obras civiles del sistema de Semaforización	11 MESES
LOTE 2	Componente Eléctrico de elementos de planta externa del sistema de semaforización. Componente central de semaforización, equipos de control de tráfico, elementos de video	11 MESES 15 DÍAS CALENDARIO

Número de lote	Objeto del proyecto, lote o grupo	Plazo del contrato
	detección, botones de demanda, sistema de puesta a tierra de elementos de planta externa del sistema de semaforización de Bogotá D.C.	
LOTE 3	Componente de postes metálicos del sistema de semaforización	11 MESES

Fuente: Resolución 1353 de 2023 – SDM

Los documentos anexos al proceso licitatorio tales como Estudios Previos, Estudio de Mercado, Presupuesto Oficial, Anexo Técnico y demás, fueron publicados en el portal del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP. Una vez revisados estos documentos se pudo evidenciar que en el Anexo 1A - Especificaciones técnicas componente eléctrico de elementos de planta externa del sistema de semaforización – Lote 2, se exigieron los siguientes perfiles profesionales:

- “b) *Ingeniero Experto en la plataforma INES: Ingeniero electricista o Ingeniero eléctrico o Ingeniero electrónico o Ingeniero de sistemas o Ingeniero de Telecomunicaciones o Ingeniero Civil o Ingeniero en Transporte y Vías, con experiencia mínima de tres (3) años en programación de lógicas en: tráfico actuado, parametrización, alimentación, calibración y puesta en operación de modos adaptativo y responsivo, en equipos de control: **marca SIEMENS o marca Yunex y y marca SWARCO.***” (Negrillas fuera de texto).
- “c) *Técnico Operativo para coordinación de labores de la componente. Deberá cumplir con por lo menos uno de los siguientes perfiles: Técnico electrónico o eléctrico o electricista, experto en programación y mantenimiento preventivo y*

*correctivo de computadores de tráfico o semaforización, interfaces y equipos de control semafórico, con experiencia específica mínima de cinco (5) años en el mantenimiento del software y el hardware de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco, en las referencias: C900V, sX, y Actros y central de semaforización.***” (Negrillas fuera de texto).

- “d) *Auxiliar de Técnico Operativo para coordinación de labores de la componente. Técnico Electricista, Electrónico o de Sistemas con experiencia mínima de cuatro (4) años en instalación, puesta en servicio y mantenimiento del software y el hardware de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco, en las referencias: C900V, sX, y Actros y central de semaforización.***” (Negrillas fuera de texto).
- “e) *Ingeniero de manejo de programación lógica Ingeniero Electrónico o de Sistemas o ingeniero Civil o ingeniero de Transporte y de Vías, con experiencia mínima de tres (3) años en: programación de lógicas en tráfico actuado, parametrización, alimentación, calibración y puesta en operación de modos adaptativo y responsivo, en equipos de control: **marca SIEMENS o marca Yunex y marca SWARCO.***” (Negrillas fuera de texto).
- “f) *Técnico o tecnólogo especialista en reparación de módulos electrónicos. Técnico Electrónico o Electricista o Electromecánico o de Instrumentación con experiencia certificada mínima de tres (3) años en reparación de módulos electrónicos del hardware de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco, y central de semaforización.** Además, deberá tener el conocimiento específico de los equipos de control mencionados (instalación, programación y mantenimiento)” (Negrillas fuera de texto).*
- “g) *Técnico o tecnólogo auxiliar para el especialista en reparación de módulos electrónicos. Técnico Electrónico o electricista o electromecánico o instrumentación con experiencia certificada mínima de un (1) año en reparación*

*de módulos electrónicos del hardware de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco y central de semaforización**. Además, deberá tener el conocimiento específico de los equipos de control mencionados (instalación, programación y mantenimiento)” (Negrillas fuera de texto).*

- *“h) Técnico para el mantenimiento de equipos de control. Técnico Electrónico o Electricista o Electromecánico o de Instrumentación con experiencia certificada mínima de tres (3) años en programación y mantenimiento de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)**. De todas formas, los técnicos que se presenten para aprobación de la Interventoría, no deberán ser todos con experiencia certificada en un sólo tipo de equipo de control (no todos con experiencia exclusiva en C900V o sX o todos con experiencia exclusiva en ACTROS)” (Negrillas fuera de texto).*
- *“i) Auxiliar técnico para el mantenimiento de equipos de control. Deberá contar con capacitación certificada en equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)** y con mínimo dos (2) años de experiencia en mantenimiento de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)**. De todas formas, los auxiliares técnicos que se presenten para aprobación de la Interventoría, no deberán ser todos con experiencia certificada en un sólo tipo de equipo de control (no todos con experiencia exclusiva en C900V o sX o todos con experiencia exclusiva en ACTROS)” (Negrillas fuera de texto).*
- *“j) Técnico especialista para el mantenimiento de videodetección. (Será incluido para las condiciones de operación normal del contrato y también cuando sean requeridos los ÍTEMS POR DEMANDA PARA VIDEODETECCIÓN a solicitud de la SDM.) Técnico Electrónico o Electricista o Electromecánico o de Instrumentación con experiencia certificada mínima de tres (3) años en mantenimiento de redes de interconexión o módulos evaluadores de*

*videodetección o tres (3) años en programación y mantenimiento de equipos de control semafórico de marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros).***” (Negrillas fuera de texto).

- *“l) Auxiliar técnico para el mantenimiento de videodetección. (Sólo será incluido cuando sean requeridos los ÍTEMS POR DEMANDA PARA VIDEODETECCIÓN a solicitud de la SDM.) Deberá contar con capacitación certificada en equipos de control semafórico de marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)**, y con mínimo dos (2) años de experiencia en mantenimiento de equipos de control semafórico de marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros).** De todas formas, los auxiliares técnicos que se presenten para aprobación de la Interventoría, no deberán ser todos con experiencia certificada en un sólo tipo de equipo de control”* (Negrillas fuera de texto).
- *“ñ) Técnico electricista o electrónico para mantenimiento de Sistema de Puesta a Tierra (SPAT). Técnico Electricista o Electrónico con experiencia mínima de tres (3) años en mantenimiento eléctrico de redes de baja o media tensión o dos (2) años en mantenimiento electrónico de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)**, y capacidad para realizar soldadura Cadwell y eléctrica.”* (Negrillas fuera de texto).
- *“o) Auxiliar de Técnico electricista o electrónico para mantenimiento de Sistema de Puesta a Tierra (SPAT). Deberá contar con capacitación certificada en electricidad o electrónica. y experiencia mínima de dos (2) años en mantenimiento eléctrico de redes de baja o media tensión o un (1) año de experiencia en mantenimiento de equipos de control semafórico marcas: **Siemens o Yunex y Swarco (C900V, sX y Actros)**”* (Negrillas fuera de texto).

Por lo anterior, se procedió a preguntarle a la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, la razón técnica para encaminar los perfiles profesionales requeridos hacia

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **158** de **165**

ciertas marcas específicas. Mediante oficio No. SGM 202430010479561 del 21 de agosto de 2024, la SDM aseguró que *“un proceso de licitación donde se requiere conocimientos altamente especializados, es posible que se soliciten perfiles enfocados hacia marcas específicas dado que son las que tiene la entidad con lo cual se garantiza el cumplimiento de los estándares técnicos, de calidad y rendimiento exigidos para el proyecto”* además mencionan ***“Esta especificidad no tiene como objetivo excluir injustamente a otros oferentes, sino garantizar que los productos o servicios suministrados cumplan con los requisitos críticos del proyecto. Este enfoque es permitido y justificado cuando la elección de la marca está alineada con el interés público y la protección de los resultados del proceso”***. (Negrilla fuera de texto). Sin embargo, la entidad no sustentó técnicamente la razón por la cual se exige experiencia de 3, 4 o 5 años en el manejo de los equipos de las marcas específicas requeridas, ni la razón por la cual no se puede validar experiencia en equipos de la misma referencia en marcas distintas a las requeridas.

En consecuencia, el único proponente que presentó oferta para el Lote 2 de la Licitación Pública SDM-LP-170-2022 fue la Unión Temporal Mantenimiento Integral 2023, compuesta en un 90% por la empresa Yunex S.A.S., nueva razón social de la empresa SIEMENS MOBILITY S.A.S.

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Movilidad suscribió dos contratos con la empresa Yunex S.A.S. (Siemens Mobility S.A.S), que se relacionan a continuación y cuya ejecución fue validada como experiencia presentada por el proponente Unión Temporal Mantenimiento Integral 2023, para la adjudicación del Lote 2 de la Licitación Pública SDM-LP-170-2022.

Cuadro No. 23. Contratos suscritos con SIEMENS MOBILITY S.A.S (Yunex S.A.S.)

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **159** de **165**

No. DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO	NOMBRE CONTRATISTA
2019284	MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE COMPUTADORES DE TRAFICO Y SUS PERIFERICOS, EQUIPOS DE CONTROL DE TRÁFICO LOCAL Y CONEXIÓN DE MÓDULOS EVALUADORES DE TRÁFICO DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACION DE BOGOTÁ D.C.	\$ 7.997,2	SIEMENS MOBILITY S.A.S
20181447	MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE COMPUTADORES DE TRAFICO Y SUS PERIFÉRICOS, EQUIPOS DE CONTROL DE TRAFICO LOCAL Y CONEXIÓN DE MÓDULOS EVALUADORES DE TRÁFICO DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN DE BOGOTA DC.	\$ 5.542,4	SIEMENS MOBILITY S.A.S

Fuente: SIVICOF

Aunado a lo anterior, la SDM validó la experiencia relacionada por Yunex S.A.S. en relación con la ejecución del Contrato Atípico 2017-1913, cuyo objeto fue *“REALIZAR EL SUMINISTRO, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE SEMÁFOROS INTELIGENTE (SSI) PARA LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”*

Adicionalmente, este ente de control solicitó a la SDM las cotizaciones para definir los precios unitarios que aparecen relacionados en el “Formulario 1 Presupuesto oficial – Lote No 2” correspondiente a los ítems B-16, del B-16.1 al B-16.10, los ítems B-17, del B-17.1 al B-17.12 y los ítems B-20, del B-20.1 al B-20.4. Mediante oficio No.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **160** de **165**

SGM 202430010479561 del 21 de agosto de 2024, la entidad remitió documento denominado “*ESTUDIO DE MERCADO ESCENARIO ESTRUCTURA DE OBRA LOTE 2*”, informando que en la pestaña “**Costos - Recursos Componente Ce**” se establece el análisis realizado por la Entidad para determinar los respectivos costos del Lote 2, que corresponden al Componente de Central y Equipos. Una vez revisado el archivo relacionado, se pudo establecer que para la determinación de los costos del lote 2, se tuvieron en cuenta: a) cotización presentada por Siemens Mobility S.A.S y b) VALOR UNITARIO MENSUAL Contrato Siemens Mobility S.A.S 2020-252 (Ajustado IPC).

Así las cosas, la empresa Yunex S.A.S. (Siemens Mobility S.A.S.) no solamente estuvo involucrada en los cálculos del presupuesto oficial del lote de la Licitación Pública sobre la cual presentó oferta, también pudo cumplir con los requisitos de experiencia en ejecución de contratos y experiencia profesional del personal requerido, obtenida en contratos suscritos con la SDM, quien no justificó técnicamente la exigencia de personal capacitado o con experiencia en marcas específicas, lo que le da ventaja comparativa al proponente Yunex S.A.S., sobre el resto del mercado, al ser el ejecutor y proveedor recurrente de los elementos electrónicos del Sistema de Semaforización Inteligente de Bogotá.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que las actuaciones de quienes participan en la contratación estatal se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la función pública.

El Consejo de Estado¹¹ señaló que el principio de transparencia se trata de un postulado que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, mediante el cual se desarrolla los principios constitucionales contenidos en el artículo 209. En este sentido señaló el Consejo de Estado que, en materia de contratación pública el principio de transparencia tiene cabida en la selección de los contratistas que debe edificarse sobre las bases de:

- ***Igualdad respecto de todos los interesados***
- ***Objetividad, neutralidad y claridad en las reglas o condiciones para la presentación de ofertas***
- *Garantía del derecho de contradicción*
- *Publicidad de las actuaciones de la administración*
- *Motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto del proceso de selección*
- *La selección objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la entidad. (Negrilla fuera de texto).*

Este principio debe estar presente en todos los procesos de selección de contratistas en todas las modalidades de selección.¹²

En conclusión, la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, incluyó requisitos no justificados técnicamente que limitaron la oportunidad de ofertar sobre el lote con el mayor presupuesto oficial asignado a la Licitación Pública SDM-LP-170-2022.

¹¹ Sentencia Rad. 15324 del 29 de agosto de 2007, MP Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado

¹² Tomado de: Guía de Buenas Prácticas en Contratación Estatal – Secretaría Jurídica Distrital

Con esta conducta, se incumplen los principios de objetividad, selección objetiva, responsabilidad y transparencia; y en la presunta vulneración al deber funcional consagrado en el artículo 38. Deberes, numerales 1, 3, 16; artículo 39. Prohibiciones, numeral 1, de la Ley 1952 del 2019, así como los artículos 23, 24, 25 y 26 (principios de la actuación contractual) de la Ley No. 80 de 1993; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; así como la presunta transgresión a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 artículo 209 y demás normas concordantes.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

Una vez analizada la respuesta presentada por la SDM, al Informe Preliminar, mediante oficio No. 202432212052751 de 24 de septiembre de 2024, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2024-23751 de la misma fecha, no se aceptan los argumentos planteados por la Entidad por las siguientes razones:

- La Contraloría de Bogotá D.C., se permite enfatizar que revisó todos los documentos que hicieron parte del proceso licitatorio SDM-LP-170-2022, incluido el documento denominado “*ADENDA N° 1 SDM-LP-170-2022 REV*”, en el cual se corrige la redacción en los perfiles profesionales requeridos, modificación de forma que no altera, transforma o difiere de lo exigido en el documento “*Anexo1A-LOTE 2-Especificaciones Técnicas Generales*”, en el cual se requiere experiencia en tres marcas específicas.
- Las manifestaciones realizadas por la SDM en lo referente al personal exigido son suposiciones que carecen de sustento documental que en el desarrollo del proceso auditor fue exigido en dos oportunidades distintas, en las cuales no se suministraron estudios técnicos o de otro tipo, que permitieran evidenciar la necesidad de requerir personal especializado en marcas específicas.

- La Contraloría de Bogotá D.C., se ratifica en afirmar que la empresa Yunex S.A.S. (Siemens Mobility S.A.S.) tiene una ventaja comparativa sobre el resto del mercado, al ser el ejecutor y proveedor recurrente de los elementos electrónicos del Sistema de Semaforización Inteligente de Bogotá. Lo anterior, se hace evidente cuando el único proponente que presentó oferta para el Lote 2 de la Licitación Pública SDM-LP-170-2022 fue la Unión Temporal Mantenimiento Integral 2023, compuesta en un 90% por la empresa Yunex S.A.S., nueva razón social de la empresa SIEMENS MOBILITY S.A.S.
- La Contraloría de Bogotá D.C., aclara que al manifestar que la entidad no sustentó técnicamente la razón por la cual se exige experiencia de 3, 4 o 5 años en el manejo de los equipos de las marcas específicas requeridas, ni la razón por la cual no se puede validar experiencia en equipos de la misma referencia en marcas distintas a las requeridas, la palabra referencia no hace alusión a la denominación que hace cada marca a sus equipos, sino a la tipología, categoría, clase de los equipos a intervenir.

Así las cosas, la Secretaría Distrital de Movilidad no sustentó técnicamente la necesidad de requerir experiencia en marcas específicas en el proceso licitatorio evaluado y en su respuesta solamente intentó demeritar las apreciaciones de este Ente de Control, con afirmaciones carentes de sustento documental.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la SDM en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por el Organismo de Control en el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el 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.

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **164** de **165**

9. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	11	N. A	7.2.1.1. 7.2.1.2. 7.2.2.1. 7.2.2.2. 7.2.3.1. 7.2.3.2. 7.2.3.3. 7.2.4.1. 7.2.4.2. 7.2.4.3 8.1.1.
2. Disciplinarios	11	N. A	7.2.1.1. 7.2.1.2. 7.2.2.1. 7.2.2.2. 7.2.3.1. 7.2.3.2. 7.2.3.3. 7.2.4.1. 7.2.4.2. 7.2.4.3 8.1.1.
3. Penales	0	N. A	N. A
4. Fiscales	4	\$ 26.892.635.976	7.2.1.1. 7.2.2.1. 7.2.3.2. 7.2.3.3.

N.A: No aplica