



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Auditoría de Cumplimiento Secretaría Distrital de Movilidad – SDM-

Código auditoría No. 90

Fecha: Octubre de 2023



INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD – SDM -

*“EVALUAR LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS
CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX”*

CÓDIGO DE AUDITORÍA: 90

Período auditado: 2020-2023

PAD 2023

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá, octubre de 2023

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

Leonardo Rodríguez Vélez

Asesor

Equipo de auditoría:

María Margarita Forero Moreno

Jorge Eliécer Chacón Pinzón

Jaime Alejandro Rodríguez Gamma

Ana Carolina Moreno Ojeda

Karold Edith Álvarez Viñuela

Sebastián Chona Londoño

Arlez Nicolás Mogollón Elles

Mario Alberto Fajardo Moncayo

Gerente

Profesional Especializado 222-07

Profesional Especializado 222-07

Profesional Universitario 219-03

Profesional Universitario 219-03

Profesional Universitario 219-03

Profesional Universitario 219-01

Contratista

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA	10
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	10
2.1.1. Objetivo General.....	10
2.1.1. Objetivos Específicos	10
2.2. MUESTRA DE AUDITORÍA	11
2.3. FUENTES DE CRITERIO	12
2.4. LIMITACIONES DE AUDITORÍA	15
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	16
3.1. CONTROL FISCAL INTERNO	16
3.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:.....	16
3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA A LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX.....	18
3.2.1. Antecedentes del Sistema Fénix.	18
3.2.2. CONTRATO DE CONSULTORIA: 2021-1800	20
3.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de Ocho mil setenta y cuatro millones setecientos cincuenta y nueve mil ciento ocho pesos mcte (\$8.074.759.108.), por una gestión antieconómica, ineficaz y deficiente en la supervisión del contrato 2021-1800 que conllevó a la	

SDM a suscribir adiciones, anexos y prórrogas a los Contratos de Operación y Funcionamiento del Sistema de Información Contravencional-SICON PLUS. ...	21
3.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Secretaría Distrital de Movilidad no inició el proceso administrativo con miras a determinar el presunto incumplimiento del contrato de consultoría No.1800 -2021 celebrado con Indra Colombia S.A.S. existiendo suficientes evidencias del incumplimiento contractual.	43
3.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de ciento setenta y ocho millones doscientos veinte mil setecientos diecinueve pesos con dos centavos (\$178.220.719,02), porque la SDM actuó de manera negligente, dilatando las actuaciones que conllevaron a dejar de cobrar multa por el retraso presentado por el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S., mientras tuvo a cargo la ejecución del contrato 2021-1800.....	47
3.2.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, como consecuencia del incumplimiento a las obligaciones específicas establecidas en el numeral 6.2. del contrato de interventoría 2021-2255.....	63
4. OTROS RESULTADOS.....	68
4.1. DENUNCIAS FISCALES.....	68
4.1.1. DPC 950-2023.....	68
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.	74

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

DEYANIRA CONSUELO ÁVILA MORENO

Secretaria

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 2023, practicó auditoría de cumplimiento a los principios de economía, eficiencia y eficacia de los Contratos Asociados al Sistema Fénix, a la Secretaría Distrital de Movilidad vigencia 2020-2023, 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 de cumplimiento que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., consecuentes con las de general aceptación. Por lo tanto, requirió de la planeación y ejecución del trabajo, con el propósito de que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

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

CONCEPTO DE CUMPLIMIENTO SOBRE LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX.

Como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto evaluado no cumple, frente al criterio aplicado. Dicho concepto se expresa a continuación:

Incumplimiento Material – Negativo o Adverso.

Con base en la auditoría realizada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que la evaluación a los principios de economía, eficiencia y eficacia de los Contratos Asociados al Sistema Fénix no resulta conforme con los criterios aplicados.

CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX.

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.

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

El control fiscal interno implementado en la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 48,76% valorándose como inadecuado. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 41,25% 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 43,13% valorado como ineficiente.

CONCEPTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

En la presente auditoría, no se evaluaron acciones del Plan de Mejoramiento de la Secretaría Distrital de Movilidad.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución 036 de 2019, cuyo incumplimiento dará

origen a las sanciones pertinentes (Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

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

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

Atentamente,



CÉSAR DINEL CAMACHO URRUTIA

Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Sebastián José Bitar Arango – Subdirector Fiscalización Movilidad

Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.1. Objetivo General

Evaluar los principios de economía, eficiencia y eficacia de los Contratos Asociados al Sistema Fénix, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal orientada al cumplimiento de los objetivos, planes, programas y proyectos de la entidad, 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; de tal forma que permita conceptuar sobre la gestión de la inversión y el gasto, la calidad y eficiencia del control fiscal interno.

2.1.1. 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 implementación del Sistema Fénix.
- Evaluar los productos y/o entregable resultado de la ejecución de los contratos suscritos para implementación del Sistema Fénix.

- Examinar el cumplimiento de las normas aplicables a la entidad tales como: 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 el objeto de la contratación para la implementación del sistema Fénix.

2.2. MUESTRA DE AUDITORÍA

Cuadro No. 1. Muestra de Auditoría

No. De Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor
2021-1800	Consultoría	“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”.	\$10.300.000.000
2021-2255	Interventoría	“Contratar la interventoría administrativa, técnica, financiera, contable, y jurídica para la ejecución del contrato de consultoría cuyo objeto es: “diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”.	\$2.124.099.553

No. De Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor
2020-548	Prestación de Servicios	Prestación de servicios profesionales especializados para apoyar la gestión del nuevo Sistema Contravencional de la Secretaría Distrital de Movilidad.	\$72.000.000
2020-1019	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales para realizar evaluación y análisis financiero a los componentes que conformarán el nuevo sistema contravencional y determinar la solución más eficiente para la Secretaría Distrital de Movilidad.	\$30.000.000
2021-111	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales para verificar, controlar y hacer seguimiento a la información financiera para el nuevo sistema contravencional y determinar la solución óptima para la Secretaría Distrital de Movilidad.	\$72.000.000
2021-86	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales para elaborar la documentación requerida dentro del proceso que se adelanta para optimizar la herramienta tecnológica nuevo sistema contravencional y la interacción entre las diferentes plataformas de la Secretaría.	\$41.916.000
2021-347	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales especializados para apoyar la gestión del nuevo sistema contravencional de la Secretaría Distrital de Movilidad.	\$101.376.000
Total			\$12.741.391.553

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad.

2.3. FUENTES DE CRITERIO

Cuadro No. 2. Fuentes y criterios asunto para auditar

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.
		Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Control fiscal de todos y para todos”

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Leyes	Ley 105 de 1993	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 336 de 1996	Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte
	Ley 610 de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y sus modificaciones con el Decreto Ley 403 de 2020
	Ley 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 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 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.
Decretos	Decreto 319 de 2006	Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital.
	Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal
Acuerdos	Acuerdo Distrital 658 de 2016	Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones.
	Acuerdo Distrital No.761 de 2020	Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 <i>“un nuevo contrato social y</i>

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		<i>ambiental para la Bogotá del siglo XXI”</i>
Resoluciones Normativas Internas	Resolución Reglamentaria 011 de 2014	Por medio de la cual se prescriben los métodos y se establece la forma, términos y procedimientos para la rendición de la cuenta y la presentación de informes, se reglamenta su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones.
	Resolución Reglamentaria 009 de 2019	Por la cual se modifica parcialmente la Resolución Reglamentaria No. 011 del 28 de febrero de 2014
	Resolución Reglamentaria 020 de 2021	Por la cual se adaptan los procedimientos del Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D. C., a la Guía de Auditoría Territorial-GAT
	Resolución Reglamentaria 038 de 2022	Por medio de la cual se deroga la resolución 026 de 2022 que modifica los artículos 11, 14 y 16 de la Resolución Reglamentaria: No. 002 de febrero 11 de 2022.
Otros	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	Marco de pronunciamientos profesionales • Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P) • Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000 • La Guía de la INTOSAI (GUID)
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2022	Metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial construida por la Contraloría General de la República, a través del SINACOF, en cumplimiento a lo normado en el Artículo 130 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011.
	Guía de auditoría para Bogotá D.C. aspectos generales, principios y fundamentos de la vigilancia y control fiscal PVCGF-15	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.

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	Versión:2.0.	

Fuente: formato PVCGF-15-10 “Entendimiento del sujeto de vigilancia y control fiscal”

2.4. LIMITACIONES DE AUDITORÍA

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

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. CONTROL FISCAL INTERNO

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

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

3.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control:

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 Inexistentes o Inadecuados del asunto a auditar

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación del diseño de control (Valoración)	Descripción de la incorrección o desviación
Postcontractual	Actividades de Control	29. Otros Factores de riesgo.	17. Gestión Antieconómica	No existe procedimiento formalizado	Inexistente	Hallazgos con incidencia Fiscal

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

3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA A LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL SISTEMA FÉNIX.

3.2.1. Antecedentes del Sistema Fénix.

Desde el año 2007, la Secretaría Distrital de Movilidad tiene a su servicio el Sistema de Información Contravencional SICON, el cual ha sido provisto por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P., quien, a través de un acuerdo de colaboración empresarial suscrito con Data Tools S.A., ha suministrado la atención integral de los requerimientos, soporte técnico de la operación y la gestión de mantenimiento de hardware y de software en todas las sedes de la SDM.

Con ocasión de las necesidades y requerimientos de la Ley 769 de 2002 *“Código Nacional de Tránsito”*, El Sistema de Información Contravencional – SICON ha sido objeto de un rediseño, pasando de una presentación plana de la información a una más estructurada que interactúa entre los diferentes módulos facilitando una mayor y ágil consulta de la información por parte del usuario y pasó a denominarse SICON PLUS.

Así las cosas, en el período comprendido entre los años 2007 a 2012, se suscribieron cinco Contratos Interadministrativos para la operación y funcionamiento del SICON, siendo el Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188, el último de estos. El objeto de este Contrato Interadministrativo es: *“La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. (ETB) se obliga con la Secretaría Distrital de Movilidad, a prestar un conjunto de soluciones integrales técnicas y tecnológicas para adecuarlas a las necesidades de la Secretaría de Movilidad, con el apoyo, asesoría, suministro de bienes y servicios de ETB S.A. E.S.P. de acuerdo con los anexos que se suscriban para tal efecto y que harán parte integral del presente contrato”*.

En ejecución del mencionado contrato, se suscribieron veintidós (22) anexos entre septiembre de 2012 y agosto de 2022, cuyo objeto principal fue la prestación de los servicios integrales para la operación y funcionamiento del Sistema de Información Contravencional -SICÓN PLUS, así como la provisión de un conjunto de soluciones integrales, técnicas y tecnológicas para adecuarlas a las necesidades de la SDM.

La Secretaría Distrital de Movilidad toma la decisión de realizar un estudio del sector y concluye que, la contratación directa con el proveedor titular de derechos patrimoniales de autor representa un mayor beneficio económico para la Administración. Por lo anterior, estructura el Proceso de Selección por Contratación Directa SDM-CD-31-2023 cuyo objeto es: *“LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS INTEGRALES PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTRAVENCIONAL-SICON PLUS”*, el cual deriva en la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios 2023-617, cuya fecha de inicio fue el 9 de febrero de 2023, por un término de doce meses.

Paralelo a la ejecución del Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188, la SDM plantea la posibilidad de adquirir una solución tecnológica propia para la automatización de los procedimientos administrativos de carácter misional que se ajuste a las necesidades existentes en la Secretaría y a sus procesos misionales, y que sea de su propiedad, buscando renovar la infraestructura tecnológica, desde los componentes de software y hardware, sustituyendo el Sistema Contravencional SICON PLUS, cuya provisión se realiza a través de un tercero.

Así las cosas, la entidad suscribe cinco Contratos de Prestación de Servicios cuyo objeto está encaminado a prestar servicios profesionales especializados para apoyar distintas actividades relacionadas con la gestión del nuevo sistema

contravencional de la Secretaría Distrital de Movilidad y los cuales fueron objeto de evaluación en la presente actuación de Control Fiscal.

Como resultado de la ejecución de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales, se estructura el Concurso de Méritos SDM-CMA-004-2021 cuyo objeto es: *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”*. Como resultado de este proceso, el 31 de mayo de 2021, se suscribe el Contrato de Consultoría 2021-1800 con la firma Indra Colombia S.A.S.

3.2.2. CONTRATO DE CONSULTORIA: 2021-1800

Contrato de consultoría: 2021-1800 objeto: *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la secretaría distrital de movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”* plazo inicial: doce (12) meses, fecha de suscripción: 31/05/2021 fecha de inicio: 17/06/2021 fecha de terminación inicial: 16/06/2022 prórroga y modificatorio no. 01 se adiciona al plazo inicial de ejecución contractual en nueve (9) meses. Fecha de la prórroga y modificatorio no. 01 13/06/2022, modificaciones contractuales adicionales cesión de contrato no. 1 del 14/06/2022 de INDRA COLOMBIA S.A.S. a DATA TOOLS S.A. fecha de suspensión no. 1 del 17/06/2022 por el término de dos (2) meses y catorce (14) días, fecha de reinicio 01/09/2022 prórroga y modificatorio no. 02 se

adiciona al plazo inicial de ejecución contractual en cuatro (4) meses fecha de la prórroga y modificadorio No. 01 27/12/2022 nueva fecha de terminación: 30/09/2023 valor inicial: nueve mil millones de pesos mcte (\$9.000.000.000). Adición por 1.300.000.000

3.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de Ocho mil setenta y cuatro millones setecientos cincuenta y nueve mil ciento ocho pesos mcte (\$8.074.759.108.), por una gestión antieconómica, ineficaz y deficiente en la supervisión del contrato 2021-1800 que conllevó a la SDM a suscribir adiciones, anexos y prórrogas a los Contratos de Operación y Funcionamiento del Sistema de Información Contravencional-SICON PLUS.

El contrato de consultoría No. 2021-1800 cuyo objeto es: *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la secretaría distrital de movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”*, fue suscrito el 31 de mayo de 2021, iniciando su ejecución el 17 de junio de 2021, por un término de doce (12) meses, con una fecha de terminación inicial establecida para el 16 de junio de 2022. El 13 de junio de 2022, se suscribe el modificadorio No.1 en el cual se prorrogó el plazo inicial de ejecución en nueve (9) meses.

Paralelo a la ejecución del Contrato de Consultoría 2021-1800, se ejecuta el Contrato de Interventoría 2021-2255 suscrito el 24 de agosto de 2021, con el Consorcio Interventoría SICON 2021 y cuyo objeto es: *“Contratar la Interventoría administrativa, técnica, financiera, contable, y jurídica para la ejecución del contrato de consultoría cuyo objeto es: “diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la*

Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”.

Dentro de las obligaciones del Contrato de Interventoría se encuentran, entre otras, la de generar Informes de Seguimiento mensual sobre la ejecución del Contrato de Consultoría, garantizar que el Consultor cumpla a cabalidad con sus obligaciones contractuales e informar al supervisor de la Secretaría Distrital de Movilidad de cualquier anomalía que se presente en la ejecución del Contrato de Consultoría. Estas actividades fueron ejecutadas por el Interventor a través de los Informes Mensuales en los cuales dejó plena evidencia de los incumplimientos constantes de la firma Indra Colombia S.A.S. y remitió un total de cinco Informes de Posibles Incumplimientos a la SDM, uno de los cuales fue la base para el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio.

Así las cosas y en virtud de la incapacidad para dar cumplimiento al Contrato de Consultoría 2021-1800, Indra Colombia S.A.S. solicita ante la SDM la autorización para ceder el Contrato a Data Tools S.A., la cual es autorizada el 28 de mayo de 2021 y efectuada el 14 de junio de 2021.

Con el objetivo de hacer el proceso de adaptación y empalme y por solicitud de Data Tools S.A., el 17 de junio de 2022, se suspendió el Contrato de Consultoría por el término de dos (2) meses y catorce (14) días, cuya fecha de reinicio fue el 01 de septiembre de 2022. Consecuentemente, el 27 de diciembre de 2022 se suscribió prórroga y modificadorio No. 02 por cuatro (4) meses más, nueva fecha de terminación el 30 de septiembre de 2023, con un valor inicial de nueve mil millones de pesos mcte

(\$9.000.000.000), el cual fue adicionado por mil trescientos millones de pesos m/cte. (1.300.000.000).

Dando cumplimiento a sus obligaciones contractuales, el Consorcio Interventoría SICON 2021, ha presentado sus Informes Mensuales en los cuales ha dejado plasmados los incumplimientos presentados por Data Tools S.A., entre los que se encuentran, los que a continuación se transcriben de los tres últimos Informes Mensuales de Interventoría remitidos a este Ente de Control:

Informe Décimo Séptimo (1 de marzo de 2023 – 31 de marzo de 2023):

- *“La planeación no es propiamente un aspecto técnico, pero la realidad es que el contratista no ha realizado un buen trabajo en esta capacidad hasta el punto de llevar el contrato a un riesgo de posible incumplimiento por la falta de cumplimiento en la capacidad de planeación.*
- *La estrategia final de migración propuesta por el contratista requiere una verificación exhaustiva que asegure que se está dando cumplimiento a lo requerido contractualmente.*
- *En las integraciones, la Interventoría observó aspectos generales que se deben tener en cuenta en este frente de trabajo y que a la fecha no han sido implementados.*
- *A la fecha, el contratista no ha presentado el profesional de Seguridad de La Información. Sin embargo, desde la Interventoría solicitamos al contratista relacionar todas las responsabilidades respecto a Seguridad de La Información, especificando la forma como han sido implementadas en los diferentes dominios que intervienen en la construcción del software.*

- *El plan de transición no se logró documentar ni acordar en unas sesiones iniciales que se adelantaron, la Interventoría solicitará nuevamente al contratista estructurar un plan de transición que dé cuenta de la forma, recursos y tiempos que se requieren para la puesta en marcha de la solución.*
- *En cuanto al equipo base (4 perfiles), se mantiene el equipo presentado cumpliéndose con las especificaciones a nivel de requisitos de cada cargo. Sin embargo, no se ha identificado la participación en las reuniones de trabajo establecidas por parte de los Arquitectos de Software y Datos.*
- *En cuanto al equipo por demanda se han presentado profesionales para cinco (5) de los diez (10) requeridos.*
- *El contratista ha vinculado persona adicional para la ejecución de actividades, presentado formalmente su totalidad, sin el detalle de información de cargos ni presentación de soportes.*
- *A nivel de las obligaciones relacionadas con cumplimiento de obligaciones de aportes al sistema de seguridad social y aportes parafiscales, el contratista presentó parcialmente información, por lo que continua en estado de no cumplimiento.*
- *Se continúa gestionando cumplimiento de obligaciones legales con el contratista y se le ha solicitado reportar mensualmente aspectos asociados con cumplimiento de dichas obligaciones que se actualizan con dicha periodicidad.*
- *Frente al cumplimiento de lo establecido en el Decreto 332 de 2020, el contratista no realizó la presentación de las certificaciones requeridas.*

Informe Décimo Octavo (1 de abril de 2023 – 30 de abril de 2023):

- *“Con el cumplimiento del plan de choque presentado por el contratista para terminar la capacidad de levantamiento de requerimientos a más tardar el 19 de mayo de 2023, y teniendo en cuenta los recursos que ha dispuesto la SDM para lograr este objetivo, es muy posible que el contratista vaya incrementar el riesgo que ya hoy se está activando de no tener la suficiente capacidad para lograr el desarrollo de las historias de usuario que estarán disponibles previamente aprobadas por la Secretaría Distrital de Movilidad. Al contratista se le ha insistido sobre esta situación y han informado especialmente en las reuniones donde se presentan los informes de avance, que están buscando incrementar el equipo de desarrollo para evitar que esta situación se presente.*
- *Según el análisis de velocidad realizados por el mismo contratista, actualmente no se están cumpliendo las metas de desarrollo por cada uno de los sprint. Para los últimos sprint desarrollados el promedio de velocidad por historias de usuario hasta le sprint 15 ha sido de 12 historias de usuario, habiendo sido proyectadas por el contratista 25 historia de usuario por sprint. Esto implica que para los Spring 16,17 y 18 el contratista tenga que desarrollar al menos 43 historias de usuario por sprint, situación que pone en alto riesgo de cumplimiento, ya que el historial permite concluir que llegar a este número historia de usuario va a ser muy complicado, si el contratista no toma decisiones inmediatas como realizar un incremento significativo en su equipo de desarrollo.*
- *Con base en los resultados la interventoría generará requerimiento sobre la capacidad de desarrollo solicitando al contratista las acciones respectivas.*
- *En cuanto al equipo base (4 perfiles), se mantiene el equipo presentado cumpliéndose con las especificaciones a nivel de requisitos de cada cargo. Sin*

embargo, no se ha identificado la participación en las reuniones de trabajo establecidas por parte de los Arquitectos de Software y Datos.

- En cuanto al equipo por demanda se han presentado nueve (9) profesionales en seis 6 de los perfiles, estando pendiente 4 roles que se reportan en estado no presentado (Especialista en infraestructura tecnología nube, Especialista UX/UI, Especialista de Seguridad, Administrador de BD).*
- El contratista ha vinculado personal adicional para la ejecución de actividades, sin embargo, a corte de 31 de marzo de 2023 se encuentra pendiente la remisión de 4 acuerdos de confidencialidad.*
- El contratista no precisa el cargo que desempeñan cada una de las doce (12) personas adicionales presentadas al interior del equipo dispuesto por el contratista a corte de 31 de marzo de 2023.*
- A nivel de las obligaciones relacionadas con cumplimiento de obligaciones de aportes al sistema de seguridad social y aportes parafiscales, el contratista presentó parcialmente información a corte de 31 de marzo de 2023, por lo que continua en estado de no cumplimiento.*
- Se continúa gestionando cumplimiento de obligaciones legales con el contratista y se le ha solicitado reportar mensualmente aspectos asociados con cumplimiento de dichas obligaciones que se actualizan con dicha periodicidad.*
- Frente al cumplimiento de lo establecido en el Decreto 332 de 2020, el contratista no realizó la presentación de las certificaciones requeridas.*

Informe Décimo Noveno (1 de mayo de 2023 – 30 de mayo de 2023):

- “Hemos observado en varias oportunidades al contratista referente a la importancia de la completitud del manual de despliegue entre ambiente, cuyo*

propósito principal es que la SDM quede con un documento que le otorgue plena autonomía para replicar estos ambientes cuántas veces lo requiera acudiendo únicamente a lo referenciado en los manuales y a la documentación anexa entregada. A la fecha el contratista no ha entregado estos manuales en una versión terminada y completa. En la última reunión de despliegue del ambiente de preproducción de Mi movilidad el contratista se comprometió a generar una versión final y completa de esta documentación. Desde la Interventoría estaremos atentos al cumplimiento de estos y todos los entregables que están relacionados contractualmente al cierre de cada una de las capacidades.

- En cuanto al equipo base (4 perfiles), se presentaron cambios en los Arquitectos de Datos y Tecnología cuyos perfiles no cumplen con los requisitos contractuales. No se ha identificado la participación en las reuniones de trabajo establecidas por parte de los Arquitectos de Software y Datos, por lo que se requirió al contratista Requerimiento de Interventoría No. 15. Participación del equipo base y confidencialidad (C-I-SDMSOFTWARE 2021-282).*
- En cuanto al equipo por demanda se han presentado perfiles (6), por lo que se encuentran en estado no presentado 3 perfiles.*
- El contratista ha vinculado personal adicional para la ejecución de actividades con una relación de 63 personas que ha indicado asignadas al proyecto.*
- El contratista no precisa el cargo que desempeñan cada una de las nueve (9) personas adicionales presentadas al interior del equipo dispuesto por el contratista.*
- A nivel de las obligaciones relacionadas con cumplimiento de obligaciones de aportes al sistema de seguridad social y aportes parafiscales, el contratista*

presentó parcialmente información a corte de 30 de abril de 2023, por lo que continua en estado de no cumplimiento.

- *Se continúa gestionando cumplimiento de obligaciones legales con el contratista y se le ha solicitado reportar mensualmente aspectos asociados con cumplimiento de dichas obligaciones que se actualizan con dicha periodicidad.*
- *Frente al cumplimiento de lo establecido en el Decreto 332 de 2020, el contratista no realizó la presentación de las certificaciones requeridas.*
- *En relación con la obligación consistente en dar cumplimiento a la vinculación de personal en condición de discapacidad, de acuerdo con lo previstos en la Ley 2040 de 2020. "Por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones", el contratista presento en el período de octubre de 2022 certificación cuya vigencia está hasta el período de abril.”*

Con fundamento en lo anterior y en estricto cumplimiento de lo estipulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, es deber del supervisor poner en conocimiento del ordenador gasto, el riesgo en el cumplimiento del contrato. Sin embargo, en los Informes Mensuales de Supervisión no se hace referencia a los constantes incumplimientos presentados por el Consultor y reportados por el Interventor.

Aunado a lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad no ha tomado acciones frente a los incumplimientos presentados por el Consultor, los cuales son reportados no solo en los Informes Mensuales de Interventoría, sino también en los distintos mecanismos de seguimiento a la ejecución del Contrato de Consultoría 2021-1800. Como consecuencia de esto, a la fecha no se ha iniciado Proceso Administrativo

Sancionatorio a Data Tools S.A. con el objetivo de conminar al Contratista a cumplir con las obligaciones contractuales.

Dentro del análisis técnico realizado al software FÉNIX, se evidenció que su avance al 28 de agosto de 2023 es del 78% de producción, porcentaje que fue corroborado por el contratista, y como consecuencia de esto ha considerado solicitar prórroga para la terminación del Contrato, en virtud de la imposibilidad de cumplir con la entrega total el 30 de septiembre de 2023, fecha actual de terminación del Contrato. Lo anterior fue manifestado por el Consultor, en Visita Administrativa desarrollada en las instalaciones de la SDM el día 11 de septiembre de 2023.

De lo anterior, se colige que el contratista no ha logrado cumplir con lo establecido en el plan de trabajo por la falta del personal calificado y que como consecuencia en la medida que se posterga la entrega del software FÉNIX se continúa incurriendo en el pago por la operación y funcionamiento del Sistema Contravencional SICON PLUS, que casualmente es realizado por DATA TOOLS S.A., quien tiene a su cargo la operación y funcionamiento del actual Sistema Contravencional y es el encargado del desarrollo del nuevo software.

Así las cosas, la Secretaría Distrital de Movilidad se ha visto en la obligación de seguir contratando por la operación y funcionamiento del Sistema Contravencional SICON PLUS, a causa de que el Sistema Fénix no ha entrado en operación. Lo anterior, quedó evidenciado en los Estudios Previos del Proceso de Contratación Directa SDM-CD-31-2023, tal como se transcribe a continuación:

“...El 17 de junio de 2021 se dio inicio al contrato de consultoría No 2021-1800, suscrito inicialmente con INDRA COLOMBIA S.A.S con el objeto de: “Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de

Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”, producto del proceso de selección por concurso de méritos SDM-CMA-004-2021. En la actualidad la ejecución de este contrato es realizada por el contratista DATA TOOLS S.A.S, con ocasión a la cesión contractual realizada el 14 de junio 2022 por INDRA COLOMBIA S.A.S, contrato que fue suspendido hasta el 31 de agosto de 2022, contando con fecha de reinicio el 01 de septiembre de 2022.

El desarrollo del sistema se efectúa de manera gradual y se gestiona siguiendo las mejores prácticas internacionales en gerencia de proyectos, utilizando para el desarrollo de software metodologías ágiles³, a través de interacciones, en el marco de la arquitectura diseñada y cubriendo los requerimientos descritos en el anexo técnico.

De manera específica con relación al avance del proyecto en los diferentes frentes de trabajo, donde para el Comité de Seguimiento Semanal del 17.01.2023 y con información de corte del 17 de enero de 2023, se presentó un avance total del proyecto del 12 % desde la perspectiva de Prioridades Funcionales y que incorpora los frentes de Procedimientos, Integraciones y Migración.

*Por lo tanto y teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del anexo No. 22 termina el 08 de febrero de 2023, **se evidencia la necesidad de la SDM de dar continuidad al servicio de administración, operación y soporte que actualmente se presta a través del Sistema de Información Contravencional SICON PLUS**, y a su vez lograr el acceso y la transferencia de los datos del*

*sistema que sean requeridos por la Secretaría Distrital de Movilidad, de conformidad con la propuesta técnico económica, los acuerdos de niveles de servicios y los requerimientos técnicos, para la puesta en marcha del nuevo sistema contravencional producto del contrato de Consultoría 2021-1800. **Dicha continuidad lo será además en tanto inicia la operación del nuevo sistema contravencional de la entidad fruto del proceso de selección de consultoría realizado**, y a su vez propender porque el proceso de migración de la información se de en las mejores condiciones que garanticen la transparencia y seguridad de la información, habida cuenta de la sensibilidad de esta frente a los procesos misionales de la SDM. Dicho sistema deberá además constituir el back up con que cuenta la entidad para respaldar el adelantamiento de todas sus funciones en cuanto a infracciones al tránsito, multas y procesos contravencionales...”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anteriormente transcrito, quedó confirmado por el supervisor de la SDM y el Interventor en Visita Administrativa desarrollada en las instalaciones de la SDM el día 11 de septiembre de 2023.

En conclusión, desde la fecha de terminación inicial del Contrato de Consultoría 2021-1800, el día 16 de junio de 2022, la SDM se ha visto en la obligación de continuar pagando por la operación y funcionamiento del Sistema Contravencional SICON PLUS a través de los siguientes mecanismos:

- Continuación Anexo 21 – Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188 suscrito con la ETB (junio 17 de 2022 – agosto 5 de 2022).
- Anexo 22 – Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188 suscrito con la ETB (agosto 9 de 2022 – febrero 5 de 2023).

- Contrato de Prestación de Servicios 2023-617 suscrito con Data Tools S.A. (febrero 9 de 2023 – julio 30 de 2023).

De conformidad con lo anteriormente descrito y con el análisis de la información del proceso del concurso de méritos abierto SDM-CMA-004-2021 y los diferentes documentos allegados por el Sujeto de Control en el desarrollo de la presente auditoría de cumplimiento, este Ente de Control evidenció un presunto menoscabo al erario con ocasión al incumplimiento contractual por una gestión antieconómica y deficiente del objeto contractual, que deriva en la extensión del arrendamiento del Software SICON PLUS, como consta en el Estudio Previo Proceso de Selección de Contratación Directa SDM-CD-31-2023, lo anterior con fundamento en lo descrito en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*, que estipula:

*“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, **representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna**, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. **Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos** o por la persona natural o jurídica de derecho privado, **que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.**”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, se configuró una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el monto de \$8.074.759.108, de acuerdo con los pagos detallados que se expondrán a continuación:

Cuadro No. 4. Cálculo de la presunta observación fiscal contrato 2012-1188 Anexo 21

RP AFECTADO	FECHA PAGO	REFERENCIA DE PAGO	PERIODO A FACTURAR	VALOR PAGADO (Reporte BogData)
1312	14/09/2022 / 16/08/2022	300074371710012022 / 300065071510012022	Del 17 junio al 30 de junio de 2022	221.489.062
	14/09/2022	300074371810012022	01 al 30 de junio de 2022	62.724.680
	22/09/2022	300076466010012022	01 al 31 de julio de 2022	511.128.606
	24/10/2011	300085934310012022	01 al 05 de agosto de 2022	85.188.101
	VALOR PAGADO			880.530.449

Fuente: Información reportada por secretaría distrital de movilidad a través de compromisos visita contraloría - 11 de septiembre de 2023

Cuadro No. 5. Cálculo de la presunta observación fiscal contrato 2012-1188 Anexo 22

RP AFECTADO	FECHA PAGO	REFERENCIA DE PAGO	PERIODO A FACTURAR	VALOR PAGADO (Reporte BogData)
1779	17/11/2022	300093389310012022	9 al 30 de agosto de 2022	417.267.656
	17/11/2022	300093372610012022	1 al 30 de septiembre de 2022	571.064.861
	5/12/2022	300098351010012022	1 al 30 de agosto de 2022	571.064.861
	23/12/2022	300106672410012022	1 al 30 noviembre de 2022	571.064.861
	16/02/2023	300008155410012023	1 al 30 diciembre de 2022	112.926.928
1780	20/02/2023	300009291810012023	1 al 31 diciembre de 2022	458.137.933
	16/03/2023	300016332810012023	1 al 30 de enero de 2023	571.064.861
	13/06/2023	300039362710012023	1 al 5 de febrero de 2023	95.077.377
	VALOR PAGADO			3.367.699.338

Fuente: Información reportada por secretaría distrital de movilidad a través de compromisos visita contraloría - 11 de septiembre de 2023.

Cuadro No. 6. Cálculo de la presunta observación fiscal contrato 2023-617

RP AFECTADO	FECHA PAGO	REFERENCIA DE PAGO	PERIODO A FACTURAR	VALOR PAGADO (Reporte BogData)
644	23/03/2023	300017469910012023	09 al 28 de febrero de 2023	\$495.599.683
	19/05/2023	300033038710012023	01 al 30 de abril de 2023	\$662.698.935
	22/09/2023	300041483610012023	01 al 30 de mayo de 2023	\$665.595.297
	21/07/2023	300049904210012023	01 al 30 de junio de 2023	\$665.595.297
	17/08/2023	300058022610012023	01 al 30 de julio de 2023	\$661.222.359
VALOR PAGADO				\$3.826.529.321

Fuente: Información reportada por secretaría distrital de movilidad a través de compromisos visita contraloría - 11 de septiembre de 2023

Cuadro No. 7. Cálculo de la presunta observación fiscal totalizado

CONTRATO	VALOR LA PRESUNTA OBSERVACION FISCAL
2012-1188 Anexo 21	\$ 880.530.449
2012-1188 Anexo 22	\$ 3.367.699.338
2023-617	\$ 3.826.529.321
TOTAL	\$ 8.074.759.108

Fuente: Información reportada por secretaría distrital de movilidad a través de compromisos visita contraloría - 11 de septiembre de 2023.

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

Por lo anterior, se observa que existe una clara negligencia por parte del supervisor, lo que conlleva a la presunta vulneración de lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, referente a las obligaciones de este, que permitan demostrar una vigilancia permanente al cumplimiento del objeto contractual, a través de solicitudes, informes, requerimientos, aclaraciones, explicaciones, entre otros.

En consecuencia, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el monto de \$8.074.759.108, por la posible vulneración del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, los principios de la función administrativa contentivos en el artículo 209 constitucional, artículos Nos. 23, 25, 26 de la Ley No. 80 de 1993; los artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 3 de la Ley 1437 de 2011, los numerales 1 y 3 del artículo 38 y el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019; literales a), d) y n) del artículo 3º del Decreto Ley No. 403 del 2020; 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 DIAT 202342011008661, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2023-22785 del 25 de septiembre de 2023, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

La Contraloría de Bogotá D.C., se permite exponer la valoración a los argumentos emanados por la SDM en su respuesta, siguiendo la misma estructura empleada por el Sujeto de Control:

1. Aclarar las figuras del interventor y/o supervisor del contrato 2021-1800.

La Contraloría de Bogotá entiende claramente las diferencias entre las atribuciones de vigilancia y control que recaen tanto en supervisores como en interventores y las obligaciones a cargo de cada uno, y en la sustentación de la observación presentada no se atribuyeron responsabilidades que no correspondieran a las obligaciones de cada figura. Sin embargo, se hace énfasis en lo siguiente:

- La vigilancia del Contrato de Consultoría 2021-1800 recae sobre el Interventor Consorcio SICON 2021 a través del Contrato 2021-2255 y a su vez la supervisión del Contrato de Interventoría es ejercida por la Oficina de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la Dirección de Investigaciones Administrativas al Tránsito y Transporte, tal como lo manifiesta la SDM en su respuesta. Así las cosas y teniendo en cuenta lo manifestado por este Ente de Control en el Informe Preliminar, tanto el Interventor como el Supervisor tienen responsabilidad en los hechos relacionados por cuanto no cumplieron con las obligaciones que la normatividad aplicable a cada figura les corresponde, la Interventoría por no presentar a tiempo los Informes de Posible Incumplimiento a la SDM, situación que fue observada por la Contraloría de Bogotá en acápite aparte, y el supervisor del Contrato al no cumplir con su obligación de vigilancia del Contrato de Interventoría, toda vez que manifestó pleno cumplimiento del Objeto Contractual, cuando en los Informes de

Interventoría, aprobados por la supervisión, se evidenciaba de forma reiterativa una serie de incumplimientos que no estaban siendo reportados a tiempo por el Interventor a través de los mecanismos pertinentes.

- Lo anterior en virtud de lo reglado por el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que expresa:

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

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

2. *Exponer al auditor la necesidad de contratación del servicio SICON PLUS a través del Anexo 21 y 22 – Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188 y el Contrato de Prestación de Servicios 2023-617, suscrito con Data Tools S.A. (febrero 9 de 2023 – julio 30 de 2023).*

Referente a los argumentos planteados por la SDM en su respuesta, este Órgano de Control puntualiza lo siguiente:

- La casualidad expresada por la Contraloría de Bogotá no radica en que la operación del SICON PLUS sea ejecutada por Data Tools S.A., porque claramente ha sido el operador del Sistema desde la suscripción del Convenio Marco con la ETB; sino en que el Cesionario del Contrato de Consultoría 2021-1800, que tiene por objeto el desarrollo del Sistema Fénix, sea el mismo ejecutor del Contrato de operación del SICON PLUS. Es decir, la SDM autorizó la cesión a Data Tools S.A., actual operador del Sistema SICON PLUS, del Contrato de desarrollo del Sistema Fénix, que será su reemplazo.
- Este Ente de Control no pone en duda la necesidad de la SDM de seguir contratando la operación del Sistema SICON PLUS, toda vez que es consciente que no se pueden suspender los servicios que se prestan a través de su ejecución, tampoco desconoce que se requiere un período de transición entre el cambio de ambos sistemas. Sin embargo, y tal como se manifiesta en los Estudios Previos del Contrato de Prestación de Servicios 2023-617, en la medida en que se retarde la entrada en operación del Sistema Fénix, será necesario seguir contratando la TOTALIDAD de los servicios que se prestan a través del Sistema SICON PLUS. Es decir que, ese período de transición se verá postergado en cuanto no se inicie la operación en pleno del Sistema Fénix y, así las cosas, los costos en que tendrá que incurrir la SDM seguirán siendo por la OPERACIÓN PLENA de SICON PLUS, tal como ha sido hasta el momento.

3. *Responder al auditor sobre por qué no se presenta el presunto menoscabo al erario con ocasión al incumplimiento contractual por una gestión antieconómica y*

deficiente del objeto contractual, que deriva en la “extensión del arrendamiento” del Software SICON PLUS.

Con respecto al presente numeral, la Contraloría de Bogotá expone su valoración de los argumentos en los siguientes términos:

- El objeto de la observación presentada no es poner en duda los beneficios de la operación del Sistema SICON PLUS, toda vez que lo único que se analizó referente a la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios 2023-617, fue los costos generados por el retraso en el inicio de la operación del Sistema Fénix.
- La Contraloría de Bogotá, procede a corregir el uso incorrecto de la palabra “*arrendamiento*” para referirse a la operación del SICON PLUS, hecho que no interfiere en los argumentos expresados, ni cambia el sentido y fundamento de la observación presentada y lo allí concluido.
- La clara negligencia por parte del interventor no pierde asidero, toda vez que, a pesar de haber implementado mecanismos de seguimiento a la ejecución del Contrato de Consultoría, omitió la obligación fundamental de remitir los Informes de Posible Incumplimiento, por situaciones que destacó de forma reiterada en sus Informes Mensuales de Interventoría, hecho que tiene desarrollo probatorio en acápite individual en el presente Informe de Auditoría. Así mismo, la remisión de un Informe de Posible Incumplimiento remitido el día 19 de septiembre, no demuestra un accionar oportuno de la Interventoría, por cuanto el mismo se presentó con posterioridad a la Visita Administrativa desarrollada en las instalaciones de la SDM el 11 de septiembre de 2023, en la cual la Contraloría de Bogotá inquirió al Interventor por la no remisión de Informes de Posible Incumplimiento con fundamento en los hechos evidenciados.

- Aunado a lo anterior, los supervisores tampoco han cumplido con su obligación de vigilar la correcta ejecución del Contrato de Interventoría, por cuanto no se han pronunciado frente al incumplimiento en las obligaciones contractuales; por el contrario, han manifestado cumplimiento pleno del Objeto Contractual, lo cual ha quedado plasmado en los Informes de Supervisión emitidos y aprobados.
- Este Ente de Control se permite aclararle a la SDM que el detrimento fiscal no está fundamentado en los pagos realizados por la ejecución del Contrato de Consultoría 2021-1800, sino por los pagos realizados por la SDM a la operación y funcionamiento del Sistema Contravencional SICON PLUS a través de los siguientes mecanismos: A) Continuación Anexo 21 – Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188 suscrito con la ETB (junio 17 de 2022 – agosto 5 de 2022). B) Anexo 22 – Contrato Interadministrativo Marco 2012-1188 suscrito con la ETB (agosto 9 de 2022 – febrero 5 de 2023). C) Contrato de Prestación de Servicios 2023-617 suscrito con Data Tools S.A. (febrero 9 de 2023 – julio 30 de 2023).
- Con relación al período determinado para el cálculo del detrimento fiscal y lo expresado por la SDM, la Contraloría de Bogotá aclara que no desconoce la facultad que le otorga la ley a las entidades para suscribir prórrogas a los Contratos. Sin embargo, en el caso particular que se analiza, se hace evidente que este mecanismo ha sido implementado con ocasión de constantes incumplimientos presentados por los Contratistas que han tenido a su cargo la ejecución del Contrato de Consultoría 2021-1800 y por la negligencia de la Secretaría para tomar acciones contundentes que conminen al Contratista al cumplimiento del Objeto Contractual. Aunado a lo anterior, se precisa que en la observación presentada no se está cuestionando la adición suscrita al Contrato de Consultoría.

- No es de recibo por parte de este Ente de Control la afirmación de la SDM que expresa: *“La Secretaría Distrital de Movilidad considera necesario desvirtuar lo anterior debido a la ausencia de valoración completa e integral en el marco de la sana crítica, de los soportes documentales aportados dentro del desarrollo de la Auditoría”*, por cuanto se evaluó la totalidad de la documentación aportada por la Secretaría y se tuvieron en cuenta todas las afirmaciones y explicaciones esbozadas en el desarrollo de las Visitas Administrativas adelantadas, lo que se refleja en cada uno de los argumentos presentados por la Contraloría de Bogotá, que se encuentran plenamente documentados.
- Nuevamente se le aclara al Sujeto de Control que el objeto de la presente actuación de Control Fiscal no es la evaluación de la pertinencia en la Operación del Sistema SICON PLUS, sino evaluar los costos en los que se tuvo que incurrir por los retrasos en la entrada en operación del Sistema Fénix.
- Tal y como lo expresa la SDM, a 31 de agosto de 2023, el Proyecto presenta un avance del 80% y se encuentra en curso la validación de un Proceso de Posible Incumplimiento, lo que reafirma lo manifestado por la Contraloría de Bogotá en el Informe Preliminar.

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; También la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Secretaría Distrital de Movilidad no inició el proceso administrativo con miras a determinar el presunto incumplimiento del contrato de consultoría No.1800 -2021 celebrado con Indra Colombia S.A.S. existiendo suficientes evidencias del incumplimiento contractual.

La Secretaría Distrital de Movilidad suscribió el contrato de consultoría No. 2021-1800 celebrado con la empresa Indra Colombia S.A.S., que se adjudicó por concurso de méritos abierto y cuyo objeto es *"Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la secretaría distrital de movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software"*.

El plazo de ejecución fue de doce meses y su valor inicial fue de \$9.000 millones. Se firmó el acta de inicio el 17 de junio de 2021, cuya fecha de terminación sería el 16 de junio de 2022.

Los entregables se dividieron en 10 módulos que son los siguientes:

MÓDULO 1: Contravenciones

MÓDULO 2: Control E Investigaciones al Transporte Público

MÓDULO 3: Segunda Instancia y Actuaciones Administrativas

MÓDULO 4: Procesos Administrativo y Financiero

MÓDULO 5: Gestión de Cobro

MÓDULO 6: Servicios Comunes

MÓDULO 7: Mi Movilidad

MÓDULO 8: Repositorio Unificado De Datos

MÓDULO 9: Gestión Identidad y del Acceso

MÓDULO 10: Digitalización De Procesos

En el contrato se estableció que el pago se efectuaría a medida que se recibiera cada módulo, previa satisfacción del cliente y aval del supervisor del contrato.

Durante la Ejecución del contrato el interventor Consorcio Interventoría Sicón 2021, reiteradamente informó de los incumplimientos al plan de trabajo entregado por el contratista; fue así como, el 6 de abril de 2022, se inició una actuación administrativa sancionatoria contractual, por los incumplimientos en el plan de trabajo que después de su trámite, el 22 de diciembre de 2022 mediante resolución No. 344666 se resolvió *“No continuar con Procedimiento Administrativo Sancionatorio”*.

Sin embargo, el 13 de junio de 2022 a 3 días de la fecha prevista para la finalización del contrato; este tuvo modificatorio No 1, con el cual fue prorrogado en 9 meses.

La SDM el 14 de junio de 2022, faltando dos días para terminar el contrato, autorizó la cesión del contrato a Data Tools, en lugar de haber declarado el incumplimiento del contrato por cuanto INDRA a esa fecha no había entregado ningún módulo de los establecidos en el anexo técnico del contrato.

El interventor del contrato el Consorcio Interventoría Sicón 2021, presentó a la SDM informes de posibles incumplimientos en los que manifestaba en detalle las obligaciones presuntamente incumplidas en la ejecución del contrato, así:

El 29 de octubre de 2021 informe No. 1 con radicado SDM No. 20216121906012

El 3 de marzo de 2022 informe No. 2 con radicado SDM No. 20226120538812

El 05 de abril de 2022 Informe No. 3 con radicado SDM No.: 20223991108471

El 9 de mayo de 2022 informe No. 4 con radicado SDM No. 202261201213892

El 20 de mayo de 2022 informe No. 5 con radicado SDM No. 202261201318272

De igual forma, el interventor del contrato el Consorcio Interventoría Sicón 2021, en su informe No. 9, con corte a 31 de mayo de 2022, faltando 16 días para terminar el contrato manifiesta que no se ha entregado ninguno de los diez módulos contratados y que el avance de estos es del 33.9%.

Sin embargo, a pesar de existir suficiente material probatorio que arrojaba serios indicios de incumplimiento la SDM no inicio un proceso administrativo con miras a determinar el presunto incumplimiento del contrato.

Con lo anterior, la SDM dejó de efectuar el cobro de la cláusula penal y hacer efectiva los amparos asegurados por los daños derivados por el incumplimiento del contrato.

Con lo que se evidencia posible vulneración de los principios de la función administrativa contentivos en el artículo 209 constitucional, los artículos 3 y 4 de la Ley

489 de 1998, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; los numerales 1 y 3 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2° y artículo No. 6 de la Ley No. 87 de 1993. Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

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 DIAT 202342011008661, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2023-22785 del 25 de septiembre de 2023, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

La Secretaría Distrital de Movilidad argumenta en la respuesta que inicio proceso administrativo contractual sancionatorio No. PSC-SCC-002-2022 CTO 2021-1800 contra INDRA COLOMBIA S.A.S. y describe todo el desarrollo del proceso sancionatorio de multa, cuya finalidad era instar al contratista INDRA COLOMBIA S.A.S. al cumplimiento del contrato, objetivo que no se consiguió.

La observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria hace referencia a que la SDM no inicio un proceso por incumplimiento del contrato en su momento, existiendo suficientes pruebas que demostraban durante la ejecución del contrato los reiterados incumplimientos y hasta poco antes de terminar el plazo contractual se evidenció la incapacidad de INDRA COLOMBIA S.A.S. para cumplir con el objeto del contrato.

Por lo expuesto y una vez analizados los argumentos presentados por la entidad en su respuesta, los mismos no desvirtúan lo señalado por este 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.

3.2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de ciento setenta y ocho millones doscientos veinte mil setecientos diecinueve pesos con dos centavos (\$178.220.719,02), porque la SDM actuó de manera negligente, dilatando las actuaciones que conllevaron a dejar de cobrar multa por el retraso presentado por el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S., mientras tuvo a cargo la ejecución del contrato 2021-1800.

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento, dentro de la revisión del contrato de consultoría 2021-1800, se identificó que mediante la Resolución No. 344666 del 28 de diciembre de 2022, la Secretaría Distrital de Movilidad resolvió no continuar con el procedimiento administrativo sancionatorio contractual radicado PSC-SSC-002-2022 CTO 2021-1800, en contra de INDRA COLOMBIA S.A.S., en consecuencia, se archivó.

El contrato 2021-1800 cuyo objeto es.

“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la secretaría distrital de movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software.”,

inicialmente fue suscrito con la empresa INDRA COLOMBIA S.A.S., con un plazo de 12 meses, cuya fecha de finalización originaria sería el 16 de junio de 2022.

En principio la interventoría comunicó mediante radicado SDM 20226120340602 del 10 de febrero de 2022, informe de posible incumplimiento, el cual fue actualizado mediante radicados SDM 20226120538812 de 3 de marzo, C-I-SDM-SOFTWARE 2021-123 del 28 de marzo de 2022 y C-I-SDM-SOFTWARE 2021-130 del 5 de abril de 2022, donde expuso los argumentos que conllevaron a presentar informe de incumplimiento que de manera concluyente expresa:

“A nivel de Módulos Contractuales se tiene el siguiente reporte de avance real vs esperado: 1. Módulo Contravenciones 85.83% vs 90.96%, 2 Módulo Control e Investigaciones TP 24.04% vs 41.01%, 3. Módulo Segunda Instancia y Actuaciones Administrativas 33.04% vs 58.76%, 4. Módulo Procesos Administrativos y Financieros 30.75% vs 85.88%, 5. Módulo Gestión de Cobro 38.99% vs 88.42%, 6. Módulo Servicios Comunes 65.73% vs 82.79%, 7. Módulo Mi Movilidad 54,69% vs 46.23%, 8. Módulo REPOX 83.09% vs 90.82%, 9. Módulo Gestión Identidad 99.50% vs 99.50% y 10. Módulo Digitalización Procesos 66.24% vs 82.68...””

No obstante, el 6 de abril de 2022, se inició el procedimiento administrativo sancionatorio, por los incumplimientos presentados por el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S., relacionados por la SDM en el radicado No. 20224002725631, dentro de los argumentos contenidos en el acto administrativo.

La SDM indica que el 6 de abril de 2022, mediante Oficio No. 20224002725631, comunicó al Contratista que se había dispuesto el 26 de abril de 2022, para iniciar la sesión No. 1 de la audiencia pública, la cual se instaló e inició, y se concedió el uso de la palabra al apoderado del contratista, quien manifestó:

“no haber tenido el tiempo para conocer de la citación y, por lo tanto, no podía ejercer su derecho al debido proceso”

lo que conllevó a que el despacho suspendiera la audiencia y se reprogramó reanudar para el 2 de mayo del 2022.

El 2 de mayo de 2022, se llevó a cabo la segunda sesión de la audiencia pública, donde se dejó constancia de la falta de representación de la aseguradora, donde se expusieron los hechos, se recibieron los descargos, las pruebas y se otorgó plazo para que la interventoría manifestará su posición sobre los descargos y la oportunidad para que la aseguradora allegará ese mismo día sus descargos. La misma fue suspendida a las 2:55 p.m.

El 25 de mayo de 2022, se llevó a cabo la tercera sesión, en la cual se le dio apertura a la etapa probatoria; es decir, se decretaron las pruebas documentales, testimoniales solicitadas por el Contratista y otro testimonio de oficio. Así mismo, negó la prueba relacionada con concepto técnico solicitado por INDRA. Se recibió testimonio de la gerente del proyecto y se suspendió la audiencia pública para la práctica de nuevas pruebas.

En ese sentido la interventoría señaló:

“el Contratista presuntamente incumplió con el plazo fijado para la entrega del producto final y las obligaciones contractuales por no ejecutar oportunamente y dentro de los tiempos contractuales establecidos y pactados, las capacidades de desarrollo y pruebas, presentándose atrasos en el cumplimiento y ejecución de la implementación de los productos en las iteraciones definidas (capacidad de diseño) y la ejecución de

pruebas funcionales (capacidad de pruebas de software sobre los servicios prestados) del Mínimo Producto Viable 2 (MVP2)- Prioridad 2”,

Seguido le recomendó a la SDM ejercer la facultad sancionatoria, declarar el incumplimiento parcial y de esta manera hacer efectiva la multa de conformidad con lo establecido en la Cláusula Décima Séptima del Contrato No. 1800 de 2021, que reza:

“...Sanciones. - a. Multas: En ejercicio de la autonomía de su voluntad, las partes acuerdan libre, expresa e irrevocablemente que en caso de incumplimiento o retardo en el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas a cargo del Contratista, la secretaría podrá imponer una multa diaria equivalente al punto cinco por ciento (0,5%) del valor total del contrato por cada día de retraso que tenga el contratista en la ejecución de la obligación y/o producto pactado, sin que el monto total de las multas impuestas, exceda el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato incluyendo adiciones presupuestales si hubiere. El pago o compensación de los valores fruto de las multas no exonera al CONTRATISTA del cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato.”

De igual manera el interventor expresó:

“(...) con este informe se propone conminar al contratista para que dé cumplimiento a las obligaciones vulneradas a la menor brevedad posible.”.

Por los argumentos dados, la interventoría reiteró la necesidad de ejecutar la facultad sancionatoria para que se declarara el incumplimiento parcial, con un cálculo inicial de 23 días de retraso, el cual fue actualizado a 20 de febrero de 2022 con un total de 33 días de retraso; es así como, la interventoría inicialmente tomó el valor total del contrato, lo multiplicó por el 0,5% equivalente a la multa para poder sacar el valor

equivalente diario de retraso, que como resultado se obtuvo \$45.000.000 de pesos diarios, que multiplicados daban un total de \$1.485.000.000 de pesos.

No obstante, la interventoría para poder extraer el valor exacto de la multa dijo: *“En ese orden, sólo consideró los procedimientos que contaban con la etapa de levantamiento de requerimientos y experiencia de usuario cerrada al 100% sin hitos de aprobación en curso por parte de la Entidad. De estos, la Interventoría sumó el valor distribuido de forma individual para obtener el valor base sobre el cual se calculó el valor de la multa...”*,

En ese sentido, sólo se tuvo en cuenta lo correspondiente a las actividades del primer módulo “contravenciones” que debían estar listas a la fecha y no lo estaban, que según el cálculo de la interventoría sumaba \$623.086.009,27.

De conformidad con lo anterior, la interventoría detalló el valor de la multa así:

“ ...

Módulo	MVP	Fecha fin de pruebas Indra	Corte de verificación de retraso	Retraso en días	Valor proporcional de los procedimientos con retardo del módulo	Multa diaria	Tasación multa
Contravenciones	1	18/01/2022	20/02/2022	33.0	\$623.086.009.27	\$3.115.430.05	\$102.809.191.53

En el tercer informe, el Interventor reiteró los retrasos en los que incurrió el Contratista en los meses de enero y febrero de 2022, lo que se expuso en una reunión que se llevó a cabo el 18 de marzo de 2022”

De igual manera, la interventoría efectuó la tasación de la multa por *“que el compromiso del Contratista era realizar la finalización de pruebas para los procedimientos del MVP2-Prioridad 2 para el 29 de marzo 2022, y a la fecha había transcurrido un total de 7 días, que correspondían a los días de retraso en los que incurrió el Contratista.*

Así, concluyó que el total de la multa al corte del 5 de abril de 2022 ascendería a setenta y cinco millones cuatrocientos once mil quinientos veintisiete pesos con 49 centavos M/L (\$75.411.527.49), así:

Módulo	MVP	Fecha fin de pruebas Indra	Corte de verificación de retraso	Retraso en días	Valor del Contrato	Multa diaria	Tasación multa
Contravenciones	2	29/03/2022	05/04/2022	7.00	\$2,154,615,071.15	\$10.773.075.36	\$75.411.527.49

...”

Es decir que, la SDM dejó de cobrar la suma de ciento setenta y ocho millones doscientos veinte mil setecientos diecinueve pesos con dos centavos (\$178.220.719,02) correspondiente a la multa ya tasada y probada por la interventoría.

Dentro de los argumentos en la resolución, de manera concluyente hacen referencia a lo señalado por la interventoría, quien expresó que aportó la documentación que probaba la no entrega de lo previsto.

Por otra parte, se resalta que el 28 de mayo de 2022, INDRA presentó a la SDM el interés de ceder el contrato, argumentando que DATA TOOLS:

“(…) cuenta con experiencia como proveedor del servicio en el proceso contravencional y los procesos de recuperación de cartera en la Secretaría Distrital de Movilidad. Además, ha operado durante más de diez (10) años el SIM y ahora en el nuevo VUS. Los roles que ha tenido y tiene en la actualidad DATA TOOLS sustentan la pertinencia para que continúe con la ejecución del Contrato 1800-2021. (…)”.

Fue así como el 14 de junio de 2022, INDRA cedió el contrato, previa autorización por parte de la SDM. En ese orden de ideas, la SDM aceptó que se transmitieran todas las obligaciones contenidas en el contrato de consultoría, restándole importancia a todos los informes y actuaciones que demostraban según la interventoría un claro incumplimiento a lo pactado.

Ahora bien, en la parte motiva del acto administrativo que decidió no continuar con el proceso administrativo sancionatorio, no se vislumbra ninguna actuación adelantada después del 25 de mayo de 2022; pues solo refiere la solicitud de archivo del 11 de julio de 2022 por parte del apoderado de Indra Colombia S.A.S., cuya justificación es la cesión que sufrió el contrato con la aprobación previa de la SDM y la explicación taxativa sobre la diferencia entre la multa y la cláusula penal, dejando entrever que, para el caso en concreto no le aplica la multa porque ya INDRA no tiene obligaciones vigentes con la Entidad y que tampoco se pudiera efectuar cobro de la cláusula penal por ser una sanción al incumplimiento con fines indemnizatorios y que la decisión no podría recaer sobre una sanción distinta a la multa tasada previamente por la interventoría.

De conformidad con lo anterior, la SDM como problema jurídico determinó identificar si para el momento de decidir aún persistían las causas de hecho y de derecho que dieron origen a la actuación y si era factible el cambio de la sanción. Para lo cual la SDM en el acto administrativo de archivo señaló que:

*“el proceso sancionatorio contractual se inició tendiente a la imposición de la multa a Indra Colombia S.A.S. cuya naturaleza jurídica es la de una sanción consiste en la conminación al cumplimiento de las obligaciones contractuales referidas en los cargos, **dicho cumplimiento es imposible por Indra Colombia S.A.S. al suscribir la cesión del contrato a DATA TOOLS S.A. quien, hasta la suscripción y aceptación por parte de la entidad del contrato, era un tercero ajeno a la relación, transfirió su posición contractual consistente en todos sus derechos y obligaciones contenidos en el Contrato de Consultoría 2021-1800.**”*

Así mismo, la SDM reconoce que ya no es posible cobrar la multa, porque ya se extinguió la facultad sancionatoria, por el tipo de sanción escogida y por la extemporaneidad del tiempo para resolver el acto administrativo; esto como consecuencia de su decisión de haber aceptado la cesión.

En el mismo sentido, la SDM reconoce que, al haber iniciado el proceso administrativo sancionatorio con el fin de efectuar cobro de la multa correspondiente al incumplimiento parcial, no tuvo en cuenta la posibilidad de hacer efectiva la cláusula penal. Situación que generó que la Entidad no cobrará ni la multa ni la cláusula penal como consecuencia de su decisión de aceptar la cesión, a pesar de todos los soportes allegados por parte de la interventoría donde se probaba el incumplimiento por parte de Indra Colombia S.A.S.

De conformidad con los argumentos antes expuestos, se evidencia que la SDM, incumplió lo señalado en la Resolución 312 de 2020, por la cual modificó el manual de contratación, que en el numeral 2.5.3.1 refiere:

“...La modificación solo procederá cuando el contrato se encuentre en ejecución y siempre que la misma no altere la esencia del objeto del contrato ni sea fruto de un incumplimiento por parte del contratista.”

regla que no fue tomada en cuenta en la aceptación de la cesión por parte de la entidad.

Adicionalmente, taxativamente señala:

“No se aceptará la cesión cuando tenga como propósito eludir procesos sancionatorios al contratista cedente. No obstante, lo anterior y sin perjuicio de autorizar la cesión, la SDM podrá adoptar las medidas correctivas, sancionatorias y de buena administración que considere necesarias contra el contratista cedente. De igual forma, se podrá proceder contra el contratista cesionario cuando incumpla las obligaciones contractuales.”;

Sin embargo, la SDM incumplió lo señalado en su manual de contratación.

En concordancia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia 13001233300020120016201 del 10 de septiembre de 2021, señala que:

“...De conformidad con el artículo 887 del Código de Comercio², la cesión de la posición contractual es la figura mediante la cual un tercero, llamado cesionario,

² Artículo 887, Código de Comercio *“En los contratos mercantiles de ejecución periódica o sucesiva cada una de las partes podrá hacerse sustituir por un tercero, en la totalidad o en parte de las relaciones derivadas del contrato, sin necesidad de aceptación expresa del contratante cedido, si por la ley o por estipulación de las mismas partes no se ha prohibido o limitado dicha sustitución [...]”*

“Control fiscal de todos y para todos”

sustituye, en todo o en parte, a un contratante, denominado cedente, en una relación contractual de tracto sucesivo, de ejecución periódica o de ejecución instantánea en los que no se hayan cumplido aún las obligaciones. A través de la cesión de la posición contractual, el cesionario asume la misma posición en la que se encontraba el contratante cedente³ y este —en los casos de cesión total del contrato— queda, a su vez, y salvo pacto en contrario⁴, liberado respecto del contrato cedido.

...por los fines propios del contrato estatal, quien ostente la calidad de contratista debe ser idóneo en atención a sus calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras, condiciones que deben mantenerse tanto para el cedente como para el cesionario que lo sustituye⁵; por ello, en estos casos la cesión solo producirá efectos respecto de la entidad pública en tanto medie su autorización expresa. En ese sentido, el inciso tercero del artículo 41 de esa ley prevé que “[l]os contratos estatales son intuitu [sic] persona y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante...

³ Sobre este aspecto anotó el tratadista chileno René Abeliuk que “Se habla de cesión de contrato cuando uno de los contratantes, con el consentimiento del otro, traspasa los derechos y obligaciones emanados de un contrato bilateral a un tercero que pasa a ocupar en el contrato la misma situación jurídica del cedente. [...] la **cesión del contrato implica que el cedente traspasa al cesionario sus derechos y obligaciones; tanto el aspecto activo como el pasivo.** [...] El cesionario pasa a ocupar la misma situación jurídica del cedente, lo reemplaza en el contrato, y, en consecuencia, puede exigir el cumplimiento de los créditos que a su favor emanen de este y queda obligado a cumplir las obligaciones derivadas de él” (énfasis agregado). René Abeliuk Manasevich, “Las Obligaciones”, Tomo II, Santiago de Chile, cuarta edición, núms. 1160 y 1163.

⁴ Artículo 893, Código de Comercio.

⁵ Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del 16 de marzo de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Exp. 31.619, sentencia del 19 de febrero de 2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Exp. 46311.

...Concluir que la obligación patrimonial de las multas impuestas al cedente no se transmite al cesionario conllevaría no solo a desconocer que estas sanciones encuentran su origen en el contrato —con lo que quedan cobijadas por el artículo 895 del Código de Comercio—, sino que también significaría afirmar que la cesión del contrato es un medio de extinción de las obligaciones, pese a que este modo no se encuentra enlistado en el artículo 1625 del Código Civil⁶.”

Es inadmisibles que la SDM haya aceptado la cesión del contrato, con la cual liberó al cedente y al cesionario de los incumplimientos presentados en la ejecución del contrato hasta el 14 de junio de 2022.

En concordancia, las conductas descritas, vulneran presuntamente los principios contractuales de planeación, transparencia, responsabilidad y economía, conforme lo establece 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 No. 403 del 2020; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en los numerales 1, 3, 16 del artículo 38 (Deberes) y el numeral 1 del artículo 39 (Prohibiciones), de la Ley 1952 del 28 de enero

⁶ En este sentido, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación señaló que “No le asiste razón a la recurrente cuando asimila la desvinculación de la relación contractual del contratista cedente a una forma de extinguir sus obligaciones. [...] La sustitución de una de las partes del contrato no produce la extinción del vínculo jurídico: la cesión contractual no equivale a una novación”. (sentencia del 7 de septiembre de 2020, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, Exp. 48.612).

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.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de ciento setenta y ocho millones doscientos veinte mil setecientos diecinueve pesos con dos centavos (\$178.220.719,02), porque la Secretaría Distrital de Movilidad, no cobró la multa que ya se encontraba tasada y probada por la interventoría según los soportes allegados al proceso administrativo sancionatorio; y por el contrario, procedió a decidir sobre el asunto cuando ya había aprobado y se había cedido el contrato de consultoría 2021-1800.

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 DIAT 202342011008661, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2023-22785 del 25 de septiembre de 2023, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

La SDM en su respuesta hizo referencia a la normatividad aplicable en los procedimientos sancionatorios contractuales y a lo establecido en el Manual de Contratación, vigentes para el año 2022. Así mismo, enfatizó en la necesidad de respetar los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y derecho de contradicción y defensa. Sin embargo, lo anterior, no fue objeto de cuestionamiento, ya que en ningún momento se cuestionó el actuar de la Entidad frente a estos asuntos.

Respecto a la evidente negligencia de la Entidad no es aceptable la justificación dada; pues este ente de control hace referencia es a la dilatación mientras el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S. radicaba solicitud de la cesión y no a que la SDM debía interponer *ipso facto* las sanciones; porque claramente es imperativo el cumplimiento al debido proceso.

En coherencia con lo anterior, la misma SDM señala que el proceso con radicado PSC-SCC-002-2022 CTO 2021-1800, tuvo tres sesiones de audiencia pública, el 26 de abril, el 2 y 25 de mayo de 2022, con base en los argumentos dados por la interventoría inicialmente comunicados el 10 de febrero de la misma vigencia y de manera enfática acepta que debió terminarse dicho proceso el 28 de diciembre de 2022 “...*dada la imposibilidad legal resultante de la cesión del contrato y de la naturaleza jurídica de la multa.*”.

Por otra parte, la SDM advierte que la Resolución No. 344666 del 28 de diciembre de 2022, fue notificada en estrados, contra la misma no se interpuso recurso alguno; por ende, quedó en firme la decisión. Frente a esta justificación reiteramos que en ningún aparte se cuestiona la actuación administrativa, sino la actuación dilatoria de la Entidad cuando tuvo la posibilidad de efectuar el cobro de las multas previamente tasadas por la interventoría.

Ahora bien, este Ente de Control observa con extrañeza que la SDM insiste que, no actuó con negligencia y que previo a resolver el proceso se tuvo en cuenta que dichas actuaciones fueron en el marco de la garantía del debido proceso, el derecho a la defensa y presunción de inocencia; sin embargo, el hallazgo se centra en la falta de

actuación en los tiempos que pudieron adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio y tal como lo afirman, que el contratista no pudo cumplir y como consecuencia, se dio la cesión; pues se tenía suficiente material probatorio para hacer efectivo el cobro de multa por el retraso presentado por el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S., mientras tuvo a cargo la ejecución del contrato 2021-1800 y no se hubiese actuado de manera arbitraria ni con fórmulas de desvío; sino con fundamento en derecho y con base a las pruebas.

Así mismo, hace alusión a la necesidad de juzgar la conducta dolosa o culposa con base al reproche y no solo al hecho de la ocurrencia del resultado; no obstante, la misma SDM señala que la interventoría allegó informes desde el 10 de febrero de 2022 donde se expuso el incumplimiento parcial, que la cesión del 14 de junio de la misma anualidad se dio porque el contratista INDRA COLOMBIA S.A.S., no pudo cumplir con lo pactado y que consecuentemente, se dio la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio el 28 de diciembre de 2022.

Por tal razón, vale la pena precisar que, no es el actuar de la interventoría sino la actuación de la ordenación del gasto, porque tal como lo refiere el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la SDM tenía la potestad para imponer multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal pactada en el contrato; sin embargo, la Entidad a pesar de tener los soportes allegados por la interventoría desde el inicio del año 2022, sólo apertura el proceso el 26 de abril, a menos de dos meses de firmar la cesión, sin obtener ningún logro diferente a exonerar a la empresa INDRA COLOMBIA S.A.S., de cualquier pago por el incumplimiento parcial que demostró mientras tuvo a su cargo la ejecución del contrato 2021-1800.

En ese sentido, la Contraloría no está infiriendo que la sola actuación procedimental implicaba el cobro inmediato de la multa tasada por la interventoría, ni que debía desconocer las garantías; pues tal como se establece en el párrafo anterior, la SDM contó con el tiempo y las pruebas suficientes para adelantar el procedimiento y resolver antes de que se cediera el contrato, pues es evidente que después del 25 de mayo de 2022, no se ejecutó ninguna actuación, hasta recibir el comunicado el 11 de julio por parte del representante legal de INDRA quien expuso las razones para dar por terminado el procedimiento, porque su representado ya no tenía a su cargo la ejecución del contrato 2021-1800.

Del mismo modo, la SDM equivocadamente expone que este Ente de Control está censurando la cesión acaecida en la ejecución del contrato de consultoría, exalta que al momento de suscribirse la misma no se había proferido decisión en el procedimiento administrativo, situación que no es objeto de controversia y que por ende el contratista INDRA Colombia S.A.S., contaba con el derecho a la presunción de inocencia. Sin embargo, justifica “...*El día 14 junio de 2022, Indra Colombia S.A.S., cedió el contrato a Data Tools S.A., toda vez que el primero se vio en la incapacidad para terminar con sus obligaciones*”. De conformidad con los mencionados argumentos, la Entidad acepta que el cedente no pudo cumplir con sus obligaciones y que previo a la cesión se tuvo conocimiento de la situación; sin embargo, la SDM esperó a que sucediera la cesión para dar continuidad a la actuación procesal, que en la fecha que se resolvió solo procedía su archivo.

Adicionalmente, es necesario aclarar que el enfoque del hallazgo es la cuestionada negligencia que implicó el no cobro de las multas tasadas por la interventoría, a pesar de los argumentos y soportes con los que contaba la SDM hasta la fecha previa a la cesión del contrato y no a las actuaciones después de dicha cesión; pues es claro que, posterior a ello no es procedente y aunque en la Resolución No. 344666 hicieron mención del conocimiento del procedimiento sancionatorio contra INDRA y que la cesión no la eximía de cualquier obligación derivada del mismo; lo cierto, es que el cobro de las multas tasadas en el año 2022, no se cobraron por la falta de eficiencia en el desarrollo del procedimiento administrativo y que posterior al 14 de junio de 2022, ya no procedía.

Por último, es de aclarar que, este ente de control no le dio absoluta importancia al procedimiento administrativo sancionatorio como solución última; sino que, para el caso objeto de cuestionamiento la SDM contaba con todas las herramientas para adelantar el procedimiento sin dilaciones; no obstante, esperó hasta que se diera la cesión para decidir. Pues es claro que el contrato de consultoría contaba con la interventoría quien de manera reiterativa comunicó a la entidad lo observado cuya finalidad era garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

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; También la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.2.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, como consecuencia del incumplimiento a las obligaciones específicas establecidas en el numeral 6.2. del contrato de interventoría 2021-2255

El Contrato No. 2021-1800 cuyo objeto es:

“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la Secretaría Distrital de Movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”

Resultado del Concurso de Méritos SDM-CMA-004-2021, fecha de suscripción el 31 de mayo de 2021, con la empresa Indra Colombia S.A.S, cedido a DATA TOOLS S.A.S, con interventoría adelantada por el Consorcio Interventoría SICON 2021, con fecha de inicio del 17 de junio de 2021 y que a la fecha aún se encuentra en ejecución.

Una vez analizada la información suministrada por la SDM, relacionada con la totalidad de los informes de interventoría del Consorcio Sicón 2021, no se evidencia en ninguno de los informes que dicha interventoría haya dado cumplimiento a las obligaciones derivadas de la esencia y naturaleza del objeto del contrato.

En consecuencia, la interventoría no ha cumplido con las obligaciones que se encuentran inmersas en el anexo técnico Concurso de Merito SDM-CMA-052-2021, numeral 6.2 Obligaciones específicas del Contratista en los puntos 7:

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **63** de **74**

“Verificar que previamente el contratista cuente con toda la información equipos, personal, y demás que sean requeridos para el inicio y correcta ejecución de las actividades. 9. exigir al contratista que el personal requerido para la ejecución del contrato cumpla con las condiciones pactadas en el mismo, así como, solicitar su cambio cuando sea negligente, incompetente, o incurra en fallas éticas, morales o que alteren el normal desarrollo del contrato y perjudique los intereses de la entidad. 10 exigir al contratista las medidas para solucionar los problemas administrativos específicos o del contrato (retrasos, incumplimiento, etc”11. Abstenerse de recibir los productos del contrato objeto de la interventoría que no ajusten a las especificaciones técnicas y condiciones de calidad acordadas entre la SDM y el Contratista ... “, entre otras.

Por otra parte, la interventoría no exigió al contratista el cumplimiento del numeral 25 de la cláusula quinta, que señala:

“se debe garantizar que los integrantes del equipo mínimo de trabajo (equipo base) corresponda al personal propuesto, sin perjuicio que el mismo pueda ser modificado a solicitud del contratista, siempre que cumpla con el mismo perfil exigido y ofrecido en su propuesta y de acuerdo con lo indicado en el anexo técnico (ANEXO 1), previa aprobación del interventor del contrato, y en los casos de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente aprobados”

para el caso expuesto, no se ha contado con un arquitecto de datos, perfil elemental para el desarrollo integral de lo planteado en el objeto contractual del contrato de interventoría.

Es así como, al verificar los informes de interventoría se encuentra la observación de la inexistencia del arquitecto de datos, información que fue ratificada por parte de la interventoría el día el 11 de septiembre de 2023, en acta de visita administrativa, quien de manera expresa señaló:

“...precisamente se ha tenido inconveniente con el arquitecto de datos, nosotros les hemos solicitado, nos han pasado unas hojas de vida que no cumplen con el perfil y hemos venido solicitando el remplazo de esos perfiles, mejor dicho, le solicitamos el cumplimiento de los perfiles que estaban asociados al equipo base”.

De conformidad con lo antes expuesto, es evidente la negligencia por parte de la interventoría al no comunicar de manera expedita a la SDM frente al incumplimiento de las obligaciones señaladas anteriormente, ni solicitar a la SDM la apertura de actuaciones que conlleven a conminar al contratista a cumplir integralmente con lo pactado. De igual manera, no se evidencia que el supervisor haya adelantado trámite que conlleve al contratista a dar estricto cumplimiento al acuerdo de voluntades.

Como consecuencia, se evidencia una posible vulneración a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, artículos 23, 25, 26 de la Ley 80 de 1993; artículos Nos. 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; literales a), d) y n) del artículo 3º del Decreto 403 del 2020; los numerales 1, 3, 16 del artículo 38 (Deberes) y el numeral 1 del artículo 39 (Prohibiciones), 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, porque la Secretaría Distrital de Movilidad, por la falta de eficiencia en las labores de interventoría al contrato 2021-1800 y consecuentemente, la deficiencia en la supervisión, que se ve reflejada en la falta de cumplimiento de las obligaciones señaladas anteriormente.

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 DIAT 202342011008661, radicado en la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2023-22785 del 25 de septiembre de 2023, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, toda vez que:

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta del informe preliminar y como lo manifestó la SDM a través del delegado para la supervisión y la interventoría, en acta de fecha 11/09/2023.

25. CONTESTADO “precisamente se ha tenido inconveniente con el arquitecto de datos, nosotros le hemos solicitado, nos han pasado unas hojas de vida que no cumplen con el perfil y hemos venido solicitando el remplazo de esos perfiles, mejor dicho, le solicitamos el cumplimiento de los perfiles que estaban asociados al equipo base”.

De lo anterior se concluye que el contratista no subsanó, e incumplió con los perfiles del equipo base entre los que se encuentran: Arquitecto de datos, Arquitecto de Software y Arquitecto de tecnología. Perfiles y requisitos exigidos en la obligación 6.3.7.1 del anexo complementario. Cláusula quinta contrato 2021-1800 obligaciones específicas del contratista numeral 25.

La respuesta emitida por la Secretaría de Movilidad no desvirtúa el incumplimiento de los perfiles antes mencionados, por el contrario, se limita a informar que:

“respecto del perfil Arquitecto de Datos se han llevado a cabo diferentes acciones a fin de que se logre el cumplimiento por parte del contratista”.

Teniendo en cuenta lo anterior y una vez analizada las 19 trazas, de las acciones efectuadas por la Interventoría, es claro para el grupo auditor que ninguna de las anteriores acciones fueron eficientes y eficaces para el fin propuesto “conminar al contratista a dar cumplimiento al objeto contractual”, de tal suerte que la misma Secretaría Distrital de Movilidad en su respuesta confirma lo dicho por este ente de control.

“el Consorcio Interventoría 2021-2255, mediante comunicado C-I-SDM-SOFTWARE 2021-379 de fecha 19 de septiembre de 2023, presentó informe técnico de posible incumplimiento al Contrato de Consultoría 2021-1800, con el objeto de que se conmine al contratista al cumplimiento,”

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, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

4. OTROS RESULTADOS

4.1. DENUNCIAS FISCALES

4.1.1. DPC 950-2023

Este Organismo de Control Fiscal, recibió copia del Derecho de Petición DPC-950-2023, conforme se describe en la referencia, mediante el cual se indican algunas inquietudes relacionadas con:

“Denuncia Actos de Corrupción en la Dirección de Gestión de Cobro de la Secretaría Distrital de Movilidad

Por medio del presente documento, hago una denuncia de actos de corrupción por detrimento al patrimonio en la en la Dirección de Gestión de Cobro de la Secretaría Distrital de Movilidad, los hechos vienen desde el año 2019 cuando se contrató un desarrollo de un aplicativo para embargos y desembargos, se les dijo en el momento que eso era innecesario, ya que la entidad tiene un sistema de información contravencional contratado con la empresa Data Tools de nombre SICON PLUS, y que lo mejor sería solicitarle al proveedor la habilitación de este módulo, ya que no tenía costo asociado por ser parte del producto, a lo que dijeron que no porque el actual sistema se iba cambiar.

Han pasado los años, el desarrollo no se ha entregado por parte del desarrollador, los cuales ya han pasado por dos, y en estos momentos Data Tools está desarrollado el nuevo sistema de información de nombre Fénix, el cual tendrá el módulo de embargos y desembargos, lo que hará que se pierda el dinero invertido en el desarrollo del aplicativo de embargos y desembargos y el responsable después es el

contratista, ya que el actual director se lava las manos porque está en el cargo hasta enero del 2024.”

Atendiendo la solicitud allegada anónimamente, se realizó la evaluación al Contrato de Consultoría No. 1800-2021 (FÉNIX) y Contrato de Prestación de Servicios No. 617 -2023 (SICÓN PLUS), en desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Código 90 PAD 2023 vigencia 2020-2023, que se adelanta ante la Secretaría Distrital de Movilidad SDM, con los resultados que se describen a continuación:

- Contrato de Consultoría No. 1800- 2021

La Secretaría Distrital de Movilidad SDM el 31 de mayo de 2023, suscribió con Data Tools S.A. el Contrato de consultoría No. 1800 de 2021, que tiene por objeto *“Diseño, desarrollo y puesta en operación de un software para la secretaría distrital de movilidad con licenciamiento a perpetuidad, que permita gestionar los trámites y procesos administrativos que la entidad establezca desde la recepción o informe del trámite hasta la finalización del proceso de cobro coactivo y realizar la migración de la información existente al nuevo software”*, por valor de \$ 10.300.000.000 y plazo de ejecución de 25 meses, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 8. Ficha técnica Contrato de Consultoría No. 1800-2021

Contrato 1800 - 2021	
No. Contrato	1800-2021
Estado	En Ejecución
Objeto del Contrato	DISEÑO, DESARROLLO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE UN SOFTWARE PARA LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD CON LICENCIAMIENTO A PERPETUIDAD, QUE PERMITA GESTIONAR LOS

Contrato 1800 - 2021	
	TRÁMITES Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS QUE LA ENTIDAD ESTABLEZCA DESDE LA RECEPCIÓN O INFORME DEL TRÁMITE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO Y REALIZAR LA MIGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE AL NUEVO SOFTWARE
Valor Inicial	9.000.000.000 COP
Adición No.1	1.300.000.000 COP
Total	10.300.000.000 COP
Tipo de Contrato	Consultoría
Fecha de Suscripción	31 de mayo de 2023
Plazo	12 meses
Fecha de Inicio	16 de junio 2021
Fecha de Terminación Inicial	16 de junio 2022
Prorroga No.1	9 meses (Fecha de Terminación 16 de marzo del 2023)
Cesión del Contrato	Data Tools S.A. NIT: 830.031.757-0 14 de junio 2022
Suspensión No.1	2 meses 14 Días (Reinicio 1 de septiembre 2022)
Prorroga No.2	4 meses
Nueva Fecha de Terminación	30 de septiembre 2023

Fuente: Secop II.

- Contrato No. 617 - 2023

La Secretaría Distrital de Movilidad SDM el 6 de febrero de 2023, suscribió con Data Tools S.A. el Contrato de Prestación de Servicios No. 617 de 2023, que tiene por objeto la *“LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS INTEGRALES PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTRAVENCIONAL-SICÓN PLUS”*, por valor de \$ 8.109.813.000 y plazo de ejecución de 12 meses, como se muestra en el siguiente cuadro:

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página **70** de **74**

Cuadro No. 9. Ficha técnica Contrato de Prestación de Servicios No. 617-2023

FICHA TÉCNICA	
No. Contrato	617-2023
Estado	En Ejecución
Objeto del Contrato	LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS INTEGRALES PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTRAVENCIONAL-SICÓN PLUS
Valor Inicial	8.109.813.000 COP
Tipo de Contrato	Prestación de Servicios (Arrendamiento SICÓN PLUS)
Fecha de Suscripción	6 de febrero de 2023
Plazo	12 meses
Fecha de Inicio	9 febrero de 2023
Fecha de Terminación Inicial	8 febrero de 2024
Prorroga No.1	12 meses
Contratación directa	Data Tools S.A. NIT: 830.031.757-0

Fuente: Secop II.

Luego de la revisión y análisis de los documentos publicados en el SECOP II, se solicitó información a la Entidad mediante el oficio: 2-2023-13442 del 26 de junio de 2023, La SDM dio respuesta a la solicitud de información, mediante oficio: DGC 202354005830151 del 29 de junio de 2023.

En desarrollo del proceso auditor, se realizó una visita administrativa el 29 de agosto de 2023 a la 9:00 am, a la cual asistieron funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, personal del Contratista Data Tools S. A. (SICÓN PLUS), con el fin de evidenciar en sitio si el aplicativo “SICÓN PLUS” cuenta o no con el módulo en mención.

Una vez expuesto el sistema de información contravencional SICÓN PLUS, se observa que este efectivamente no tiene una función o un módulo automatizado de

“Embargos y Desembargos”, la SDM aclara que toda esta gestión de cobro de embargos y desembargos se realiza de manera manual.

El 11 de septiembre de 2023, se realizó por parte del equipo auditor una segunda visita administrativa, a la cual asistieron funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, personal del Contratista Data Tools S. A. (FÉNIX) y de la interventoría SICÓN, con el fin de verificar la doble contratación del “Modulo de Embargos y Desembargos”, se evidenció que el sistema FÉNIX, como bien lo menciona la SDM: *“(…) la Secretaría Distrital de Movilidad, en el marco de mejoramiento de sus procesos, promueve la transformación digital y virtual de los trámites y servicios, razón por la cual ha estimado necesario adquirir un Sistema Inteligente de Servicios contravencionales robusto que se encuentre acorde a las necesidades del servicio, así las cosas y como consecuencia de lo anterior, en la actualidad se encuentra en ejecución el Contrato de Consultoría 2021-1800 (sub examine), mediante el cual se está desarrollando el Sistema Inteligente de Servicios SIS FÉNIX, éste último incorporará el módulo 5 Gestión de Cobro (Incluida la funcionalidad de Embargos y desembargos, denominada medidas cautelares) funcionalidad que efectivamente fortalecerá el procedimiento administrativo de cobro coactivo.(…)”* se incluirá la existencia de un módulo automatizado de embargos y desembargos.

Finalmente, expuesto lo anterior se descarta la posibilidad de una doble contratación para la creación de un “Módulo de Embargos y desembargos”, puesto que dentro del contrato 617-2023 no se requirió por parte de la SDM la creación de este módulo, ya que el contrato 1800-2021 cuenta con un “Módulo 5 – Gestión de Cobro (Embargos y Desembargos)” el cual se entregará al finalizar la ejecución del contrato.

Producto de la revisión y análisis de la información entregada por el Sujeto de Control, no se formuló ningún tipo de observaciones en este sentido.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	4	N. A	3.2.2.1 – 3.2.2.2 – 3.2.2.3 – 3.2.2.4
2. Disciplinarios	4	N. A	3.2.2.1 – 3.2.2.2 – 3.2.2.3 – 3.2.2.4
3. Penales	0	N. A	N. A
4. Fiscales	2	\$8.252.979.827,02	3.2.2.1 – 3.2.2.3

N.A: No aplica