



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

31000-

13 de Julio de 2007

Doctor
LUIS EDUARDO GARZÓN
Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.
Ciudad.

Ref: Control Fiscal de Advertencia. ***“El recaudo de la cartera por comparendos no ha mejorado y tiende a empeorar”.***

Respetado señor Alcalde:

En ejercicio de las funciones de Control Fiscal consagradas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y en especial, la facultad de advertencia señalada en el numeral 8 del artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, es necesario alertar a la administración a su cargo sobre los resultados de la “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral”. practicada a la Secretaría de Tránsito y Transportes-Fondatt, y del informe Sectorial *“Aciertos y Desaciertos de la Política de Movilidad en Bogotá*, desarrollados por la Dirección de Infraestructura y Transporte de la Contraloría de Bogotá. Al respecto, año a año se ha venido advirtiendo sobre el crecimiento que, por falta de gestión, se viene presentando en la ***“Cartera de multas y comparendos”***. Con la iniciación de actividades de la recién creada Secretaría de la Movilidad¹ se esperaba que esta situación mejoraría. Sin embargo, después de transcurridos los primeros 5 meses del 2007, observamos que el recaudo de la cartera por comparendos no ha mejorado, tal como se explica a continuación.

I. ¿POR QUÉ, EL RECAUDO DE LA CARTERA POR COMPARENDOS NO HA MEJORADO Y TIENDE A EMPEORAR ?

¹ Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006. “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras normas”.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

En diciembre de 2006, la cartera de multas y comparendos² ascendía a \$603 mil millones, lo que representaba cerca del 78% de de los activos del Fondo de Educación y Seguridad Vial- FONDATT en liquidación³. A junio 26 de 2007, la cartera ha aumentado a \$648 mil millones, lo que corresponde a un incremento del 7.5% durante los primeros seis meses del 2007.

Ese manejo de la cartera en el tema de comparendos refleja una deficiente gestión de cobro ejercida por la autoridad distrital del transporte, y que en términos comparativos esos \$648 mil millones corresponden:

- **Al 65.3%** de los \$977 mil millones, recaudados en Bogotá durante los últimos 10 años (1997-2006), por concepto **de impuesto a vehículos** (rodamiento).
- **Al 30.9%** de los \$2.1 billones **de sobretasa a la gasolina**, recaudados en Bogotá desde que se inicio su cobro en 1997 y hasta diciembre de 2006.
- **Al 17%** de los \$3.8 billones que ingresaron a la tesorería distrital durante los últimos 10 años (1997-2006), **por concepto de Impuesto predial Unificado**.

Es evidente el impacto que para las finanzas de Bogotá, representa el no cobro de los \$648 mil millones que a junio 26 de 2006 deben los cerca de 875,000 infractores de las normas de tránsito. De continuar la falta de oportunidad y gestión efectiva de cobro, es posible que gran parte de los **\$648 mil millones de cartera no se puedan cobrar debido a que se produciría la prescripción en unos eventos y la caducidad en otros, tal como sucedió con los comparendos impuestos y registrados en la cartera generada en el año 2003, de los cuales el 97% prescribieron en el 2006.**

La pérdida de estos recursos no solo imposibilita la recuperación de los costos que implica la imposición y cobro de un comparendo, sino que retarda el

² LEY 769 DE 2002 Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones: Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. Artículo 160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

³Mediante el decreto Distrital 563 de diciembre 29 de 2006, se ordena la disolución y liquidación del Fondo de Educación y Seguridad Vial- FONDATT.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

proceso de dotación a la ciudad de equipos y tecnología de punta, dirigidos al mejoramiento del flujo vehicular en la ciudad, y a programas de sensibilización y respeto a las normas de tránsito.

La violación sistemática de las normas de tránsito por parte de los conductores, particularmente de transporte público, no son otra cosa que el reflejo de una situación permitida y estimulada por la falta de autoridad y de reacción efectiva en el cobro de los comparendos impuestos por infracciones a las normas, situación advertida de manera permanente por la Contraloría de Bogotá, que hoy se resume así:

1. **¿CUANTO VALE LA CARTERA DE COMPARENDOS Y QUIÉNES SON LOS 100 CAMPEONES INFRACTORES DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO?**

Cuadro No.1
CARTERA DE COMPARENDOS A JUNIO 26 DE 2007

Año en el que se impuso el comparendo	Comparendos impuestos y no recaudados		valor de los comparendos impuestos y no recaudados	
	Cantidad	%	Cantidad	%
1997	58,116	1.8%	5,054,049,995	0.8%
1998	301,565	9.1%	27,372,600,119	4.2%
1999	270,784	8.2%	27,732,538,293	4.3%
2000	336,238	10.1%	35,859,621,774	5.5%
2001	228,724	6.9%	28,810,357,909	4.4%
2002	230,376	6.9%	32,278,031,109	5.0%
2003	401,304	12.1%	75,330,762,428	11.6%
2004	536,624	16.2%	130,345,271,671	20.1%
2005	429,315	12.9%	120,350,703,851	18.6%
2006	368,047	11.1%	114,053,030,354	17.6%
Junio de 2007	155,177	4.7%	50,513,750,055	7.8%
TOTALES	3,316,270	100.0%	647,700,717,558	100.0%

Fuente: Secretaría de la Movilidad.

Elaboró: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes, Contraloría de Bogotá.

En junio 26 de 2007, aparecen como deudores morosos 875 mil Infractores⁴ de las normas de tránsito, que le deben a la ciudad cerca de \$648 mil millones. De éstos, **los 100 que mayor número de infracciones acumulan son conductores de transporte público que**

⁴ La cartera a junio 26 de 2007 asciende a \$647,700,717,558 por concepto de 3,316,270 comparendos impuestos a 875,295 cedulas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

le deben a la ciudad cerca de \$5,310 millones por concepto de 25,927⁵ comparendos, de los cuales 2 registran infracciones cada uno por valores cercanos a los \$105 millones, 4 conductores presentan deudas cada uno por más de \$90 millones, 7 conductores tienen deudas entre \$70 millones y \$80 millones, 32 conductores registran deudas entre los \$50 millones y \$70 millones, y cada uno de los 51 conductores de transporte público restantes presentan deudas cercanas a los \$50 millones.

2. EN EL AÑO 2007, DE CADA TRES (3) COMPARENDOS IMPUESTOS, SOLO SE ESTÁ RECAUDANDO UNO (1).

Cuadro No. 2
COMPARENDOS IMPUESTOS Y RECAUDADOS
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2007

Año	Mes	Comparendos Impuestos		Comparendos Recaudados		% Comparendos Recaudados
		Cantidad Comparendos	Valor Nominal	Cantidad Comparendos	Valor Recaudado	
2007	Enero	18.649	3.119.038.400	3.327	532.759.627	17,8%
2007	Febrero	56.493	8.771.503.200	18.409	2.721.921.598	32,6%
2007	Marzo	46.205	8.033.347.800	18.028	2.829.237.900	39,0%
2007	Abril	35.427	6.555.392.700	13.341	2.251.436.668	37,7%
2007	Mayo	61.449	10.102.101.800	23.034	3.724.153.882	37,5%
2007	Jun-26	50.823	7.965.512.100	17.804	2.759.186.588	35,0%
TOTALES		269.046	44.546.896.000	93.943	14.818.696.263	34,9%

Fuente: Secretaría de la Movilidad.

Elaboró: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes,
Contraloría de Bogotá.

⁵ Fuente: Secretaría de la Movilidad a junio 26 de 2007.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

Con la reciente Reforma Administrativa⁶ era de esperarse que en el tema de multas y comparendos, la situación mejorara. Sin embargo, con el seguimiento que viene efectuando la Contraloría de Bogotá, nos hemos encontrado que transcurridos los primeros seis (6) meses, la situación no ha mejorado, sino que tiende a empeorar: pues de cada tres (3) comparendos impuestos por la policía de tránsito, solo se está recaudando uno (1), aumentándose de esta forma la cartera de comparendos en \$44,415 millones⁷ que corresponde a un incremento del 7.6% en lo transcurrido de los primeros seis meses del 2007.

3. **LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ INICIÓ JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CUANTÍA DE \$68.495 MILLONES POR LA PRESCRIPCIÓN DE COMPARENDOS, A LOS QUE LA AUTORIDAD DISTRITAL DEL TRANSPORTE NO EMITIÓ EL MANDAMIENTO DE PAGO.** En desarrollo de la auditoría practicada durante el primer semestre del 2007, luego de examinar las bases de datos de la cartera de comparendos se encontró que a 388,807 comparendos impuestos por la policía de tránsito durante el año de 2003, no se les emitió mandamiento de pago, razón por la cual, al finalizar el 2006, habiendo transcurrido los tres (3) años a que hace referencia el artículo 159 de la ley 769 de 2002⁸, prescribieron los términos para cobrar ejecutivamente los 388,807 comparendos, ocasionándose de esta manera una actuación omisiva, que causó a la ciudad un daño patrimonial que sin incluir el costo financiero asciende a \$68.495 millones. Obsérvese en el cuadro No 1. que el valor del daño fiscal asciende al 92% del total de la cartera que por \$75,331 millones aparece registrada en los estados financieros en el 2003, valor este

⁶ Acuerdo Distrital 257 de noviembre 30 de 2006. "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá. Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

⁷ A diciembre de 2006, la cartera por concepto de multas y comparendos era de \$603,285,234,598; al finalizar el 26 de junio de 2007, es de \$647,700,717,558; es decir que durante los primeros seis (6) meses del 2007 la cartera se ha incrementado en \$44,415,482,960.

⁸ Ley 769 de agosto de 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. **Artículo 159. Cumplimiento.** La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

que igualmente afectará el valor de \$647,701 millones de cartera registrada en junio de 2007.

4. **LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, ADVIERTE que por no haberse recaudado 58,116 comparendos que por valor de \$5,054 millones aparecen registrados en 1997, se habrá generado un nuevo daño fiscal, lo que igualmente sucederá con aquellos comparendos impuestos en los años de 1998, 1999, 2000 y 2001 y 2002, para los cuales habiéndose emitido el mandamiento de pago, hayan transcurrido mas de cinco años, sin que la autoridad distrital de transporte haya materializado la acción de cobro coactivo.** En estos momentos la Contraloría de Bogotá, examina las bases de datos de la cartera de comparendos con el fin de determinar el valor del daño fiscal que por prescripción de la acción de cobro, se haya ocasionado al patrimonio público, con el fin de iniciar los correspondientes juicios de responsabilidad fiscal.

5. **LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, ADVIRTIÓ SOBRE EL PELIGRO QUE REPRESENTA PARA LOS NIÑOS, QUE EL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR CONTRATADO POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, SEA PRESTADO POR CONDUCTORES INFRACTORES DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO**⁹. A la violación irresponsable de las normas de tránsito, no escapa el ***“Transporte público especial escolar”***, tal como lo puso en evidencia la Contraloría de Bogotá, en marzo 28 de 2007, previo el cruce de las bases de datos de la Secretaría de la Movilidad, Secretaría de Educación e Impuestos Distritales, encontrándose que:
 - De los 779 conductores que con 691 vehículos cubren las rutas que transportan 34,291 niños beneficiados con el transporte escolar suministrado por la Secretaría de Educación, cerca del 50% aparecen como infractores de las normas de tránsito con deudas cercanas a los \$1,142 millones.

 - De los 691 vehículos, 35 deben \$41 millones por concepto de impuesto de rodamiento.

⁹ Comunicado a la Secretaría de la Movilidad y al Secretario de Educación en abril 18 de 2007 (31000-09730).

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

- 44 vehículos aparecen reportados con deuda por revisión Tecnomecánica que asciende a \$28.3 millones.

En atención a la advertencia presentada, la administración suscribió un acuerdo con las Empresas de Transporte, que incluye un proceso de mejoramiento del perfil del conductor escolar, un Plan de Capacitación y programas de prevención y promoción en seguridad vial, para la profesionalización de conductores y una revisión tecnomecánica con una frecuencia mayor a la exigida por la Ley. Igualmente se han llevado a cabo operativos de control.

II. ¿CUÁNTO CUESTA IMPONER Y COBRAR UN COMPARENDO?

- Convenio MEBOG – STT: El proceso de imposición y cobro de un comparendo, lleva consigo los costos que se generan por el control que ejercen los 1.300 agentes de tránsito que prestan el servicio en la ciudad, por valor de \$5.000 millones.
- Contrato COVINOC. La STT y Covinoc suscribieron un contrato de prestación de servicios con el objeto de realizar “Cobro persuasivo de la cartera de multas por infracciones de tránsito”, con un valor inicial de \$2,600 millones y adiciones en 3 ocasiones¹⁰ hasta completar un monto agotable de \$3,500 millones. Sobre el anterior valor se han causado durante los 34 meses transcurridos en el periodo comprendido entre junio de 2003 y marzo de 2007, pagos por valor cercano a los \$3,500 millones equivalentes aproximadamente al 6.76% del valor de los recaudos asociados al contrato, durante el mismo lapso.
- Contrato Interadministrativo No. 142 de 2005, suscrito con la ETB, cuyo objeto es: “Prestar el servicio de digitación y digitalización de los comparendos”, e incluirla en el SICON¹¹, por valor de \$2.700 millones.
- Comisión SIMIT. A partir de junio de 2004 la Federación Colombiana de Municipios autorizada por la ley 769 de 2002, implementa para Bogotá el “**Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones se tránsito (SIMIT)**”, a través del cual los infractores sin importar el lugar del país donde se encuentren, efectúan pagos que

¹⁰ **Adiciones** al contrato de prestación de servicios No.218 de diciembre.03: **Primera.** diciembre 26 de 2005 por \$200 millones, **segunda.** julio 21 de 2006 por \$200 millones, **tercera.** Diciembre 28 de 2006 por \$300 millones.

¹¹ Sistema de información de comparendos.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

por comparendos se hayan impuesto en Bogotá, de cuyo valor el SIMIT entrega a la autoridad distrital de transporte (A través de la Secretaría de Hacienda Distrital), el 90% y se queda con el 10%, tal como se estipula en el artículo 10º de la ley 769 de 2002¹².

- Adicionalmente, la autoridad de tránsito en el Distrito, posee su propia oficina de cobro coactivo, cuyo último inventario de procesos arroja un total de 958.615 procesos en trámite, los cuales son manejados por 16 funcionarios¹³.

Con lo anterior se observa claramente que la ciudad asume los costos operativos que genera el control ejercido por los agentes de tránsito, así como el proceso de digitación y digitalización de los comparendos impuestos (ETB), las comisiones ocasionadas por el cobro persuasivo que lleva a cabo COVINOC, y adicionalmente la comisión que cobra la Federación de Municipios por el mantenimiento del SIMIT, que sumado a la cifra actual en cartera \$647,700 millones de la cual se ha decretado prescripción y caducidad por \$303.354 millones amerita una acción dirigida a una mayor efectividad en el proceso de imposición cobro y recaudo.

Para la Contraloría de Bogotá, es claro:

- Que la ciudad ha perdido \$303.354 millones¹⁴, por concepto de multas impuestas a infractores de tránsito, que por falta de gestión de la autoridad Distrital han terminado en prescripción y caducidad decretada por la autoridad de tránsito; suma ésta sin calcular las multas que aún estando prescritas y/o caducas estas no han sido decretadas.
- Que la actividad de recaudo presentada en los primeros seis (6) meses de haber entrado en funcionamiento la Secretaría de la Movilidad, no sólo no ha mejorado sino que tiende a empeorar.

¹² La ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), Artículo 10, Sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

¹³ Reporte Grupo Cobro Coactivo – Fondatt en Liquidación Informe Enero Mayo de 2007. *Inventario físico de Marzo 30 de 2007.

¹⁴ Informes de Auditoría 2004, 2005, 2006.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

- Que para 388,897 comparendos impuestos por la policía de tránsito en el 2003, con resolución en firme (emitida dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de imposición), la autoridad distrital del transporte tenía tres (3) años para emitir el “mandamiento de pago”; sin embargo habiendo transcurrido los años de 2003, 2004, 2005 y 2006, no se han emitido, y ya para diciembre 31 de 2006 ha prescrito el término para cobrar ejecutivamente el 97% (388,897) de los comparendos registrados como cartera generada en el 2003 (ver cuadro No.1).
- Que al finalizar el 2007 habrá prescrito la acción de cobro coactivo de 58,116 comparendos impuestos por la policía de tránsito durante 1997, los cuales registran en cartera un valor de \$5,054 millones (ver cuadro No.1), lo que igualmente sucederá con aquellos comparendos que habiendo sido impuestos durante el periodo 1998-2002 tengan mandamiento de pago y para que hayan transcurrido más de cinco años, sin que la autoridad distrital haya materializado la acción de cobro coactivo.
- Que el bajo nivel de respeto por las normas y autoridades de tránsito, se une al bajo nivel de la cultura en el pago de comparendos, que es directamente proporcional a la autoridad ejercida. Esto indica que si no se ejerce autoridad, los deudores optan simplemente por no pagar, por que da igual pagar o no hacerlo y esperar a que se produzca la prescripción o la caducidad.
- Que existe mucha intermediación en el proceso de imposición y cobro de comparendos y baja efectividad en el cobro de los mismos, lo que conlleva a la revisión de los contratos y convenios que se realicen por parte de la administración.

Valga resaltar, que la Secretaría de Movilidad ha emprendido acciones de control en el caso del Transporte Escolar y se han realizado operativos. De igual manera, se ha persuadido a la ciudadanía a ponerse al día en los pagos de comparendos, so pena de proceder al cobro coactivo como en efecto corresponde. Sin embargo, estos anuncios no muestran resultados que a la fecha se suman a la herencia de irregularidades y a la falta de probidad, que a través de los años ha demostrado la autoridad de tránsito en Bogotá.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

Con fundamento en las anteriores alertas, este organismo de control fiscal le solicita informar, sobre las acciones que adelantará la entidad responsable acerca las deficiencias señaladas en el presente informe, indicando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones que pueden derivarse del ejercicio de la función fiscalizadora, conforme a lo establecido en el artículo 5ª, numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001. De no estar de acuerdo con las observaciones, le solicitamos indicar las razones, mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información deberá ser remitida a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente,

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá

Elaboró: Alberto Martínez, Subdirector de Análisis Sectorial.
Revisó: Mónica Certáin, Directora de Infraestructura y Transporte.
Dagoberto Correa Pil, Subdirector de Fiscalización.