



"Al rescate de la moral y la ética pública"

10000 -

Doctor
LUIS BERNARDO VILLEGAS GIRALDO
Secretario Distrital de Movilidad
Avenida Carrera 48 No. 63 C - 73
Ciudad

Ref: Función de Advertencia por la cual la Contraloría de Bogotá, solicita a la Secretaria de la Movilidad, considere la conveniencia de revocar la Resolución 322 de junio 24 de 2008, "Por la cual se ordena la apertura de la Licitación Pública No. SDM-LP-001-2008 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, ejercer un control de GESTIÓN fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, responsabilidad y la transparencia. En virtud de lo anterior, esta Contraloría se permite "advertir" sobre los efectos negativos observados en la estructuración legal, y financiera (no se examinó la estructuración técnica), que soportan la Licitación Pública 001 de 2008 con la que la Secretaría de Movilidad seleccionara las propuestas mas favorables para contratar por la modalidad de concesión la Detección Electrónica de Infracciones de Tránsito.

La intervención de la Contraloría de Bogotá se inicia el 23 de julio de 2008, cuando se atiende en mesa de trabajo convocada por este ente de control, las denuncias que sobre diferencias entre prepliegos y pliegos definitivos se presentaron en desarrollo de la auditoría de la Licitación Pública SDM-LP-001-2008, las cuales fueron explicadas por 6 de los 39 potenciales proponentes; a la cual asisten, la Doctora Adriana López Martínez, Personera Auxiliar en

"Al rescate de la moral y la ética pública"

representación de la Personería de Bogotá, el doctor Mauricio Camacho Fonseca, delegado de la Secretaría de Movilidad, invitado por la Contraloría de Bogotá.

Con fundamento en las denuncias y quejas presentadas por Open Vías Ltda, GC8A S.A., I & T, Protección Industrial, JVINN. JHLV E.U., y Ciatel S.A, la Contraloría de Bogotá el 25 de julio de 2008 inicia acta de visita fiscal a la Secretaría de Movilidad que termina el 5 de agosto, con la explicación de las diferencias entre prepliegos y pliegos definitivos y la entrega en 1440 folios de los estudios previos, pliegos de condiciones y demás información relacionados con el proceso licitatorio, publicados en la pagina WEB portal único de contratación de la Alcaldía Mayor, en cumplimiento del artículo 1 del Decreto 2170 de 2002 y el artículo 8 del Decreto 2474 de 2008¹, para ser consultados por los posibles oferentes.

En el desarrollo de esta función de advertencia:

- En el capítulo II, se encuentra la diferencia mas relevante entre pliego definitivo y el acto administrativo de apertura de la Licitación para la Detección electrónica a las normas de Tránsito.
- En el capítulo III, las diferencias más relevantes entre prepliegos y pliego definitivo.
- En el capítulo IV, se encontrarán los cambios dinerarios en los ingresos mínimos operacionales, y en las actividades mínimas requeridas a los proponentes, que posiblemente pueden afectar la calidad del servicio.
- En el capítulo V, se señalan los cambios en el pliego de condiciones en lo que corresponde a la adjudicación del contrato o declaratoria de desierto
- En el capítulo VI, se detallan los errores más relevantes en la estructuración financiera.

¹ El artículo 8 del Decreto 2474 de 2008, corresponde a la publicidad del proceso en el SECOP

“Al rescate de la moral y la ética pública”

- En el capítulo VII, se señalan los errores en la estructuración legal.
- En el capítulo VIII, se somete a consideración de la Secretaría de Movilidad se considere la revocatoria de la Resolución 322 de junio de 2008, con la cual el Secretario de Movilidad ordenó la apertura de la Licitación Pública SDM-LP-001-2008 y se dictan otras disposiciones.

I. EL PROYECTO DE DETECCIÓN ELECTRÓNICA DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

En los siguientes apartes del estudio de Conveniencia y Oportunidad que contiene la estructuración técnica, legal y financiera con el cual la Secretaría de Movilidad², procede a ordenar en junio 24 de 2008 la apertura de la Licitación Pública No. SDM-LP-2008, se define el proyecto de detección electrónica de infracciones de tránsito, como instrumento importante para la Política Pública de Movilidad.

“(…)Enmarcado dentro del Plan Maestro de Movilidad -PMM-³ y de acuerdo a las definiciones expuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-⁴, el subsistema de regulación y control lo conforman, los centros de control de tráfico, la red de semaforización y **los sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico**. Sus objetivos refuerzan la conformación del sistema de movilidad para lograr un transporte urbano-regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red vial jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen.

En el marco del Decreto 319 de 2006, se define como una de las políticas⁵ del PMM, la *“movilidad inteligente”*, planteando la necesidad de incorporar las tecnologías

²Para dar cumplimiento a lo normado en el Estatuto de Contratación Administrativa (Ley 80 de 1993) Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios en particular el 2474 de 2008

³ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 319 de 2006. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye Ordenamiento de Estacionamientos y se dictan otras disposiciones. Agosto 15 de 2005.

⁴ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 190 de 2004. “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003” Bogotá, D.C., Junio 22 de 2004.

⁵ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 319 de 2006. *Op cit.* Título II, Capítulo I, Artículo 7. p. 6

"Al rescate de la moral y la ética pública"

informáticas para lograr una eficiente gestión del sistema de movilidad y como uno de sus principales objetivos, *"articular en forma eficiente y competitiva los subsistema vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con tecnologías apropiadas"*⁶.

Acorde con lo anterior, el PMM, Capítulo II, incorpora como una de las actividades a desarrollar en la Fase I del Plan de Seguridad Vial, la *"implantación de medios tecnológicos automatizados de detección de exceso de velocidad [. . .]"*⁷. De igual manera, se plantea el fortalecimiento del control y vigilancia del tránsito vehicular⁸ implantando las posibilidades previstas en el parágrafo 2 del Artículo 129 y el Artículo 137 del Código Nacional de Tránsito relacionadas con las infracciones de tránsito que pueden probarse a través de medios tecnológicos.

Igualmente, en el PMM, Capítulo III, *"Disposiciones sobre control y vigilancia del Tránsito"*, se presentan las características generales del control del tráfico por medios tecnológicos, entre otros, por el tipo, función y condiciones de radiación del equipo a instalar: *"Se instalarán equipos destinados al control y vigilancia del tránsito, que puedan generar las piezas probatorias unificadas que permitan una identificación gráfica satisfactoria del vehículo y del conductor, al tiempo que demuestren la conducta prohibida, su tiempo y lugar. Los equipos deberán cumplir los estándares internacionales en cuanto a emisión de radiación(...)"*⁹.

**II. DIFERENCIAS ENTRE PLIEGO DEFINITIVO (JUNIO 24 DE 2008)
ACTO ADMINISTRATIVO DE APERTURA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA
(JULIO 24 DE 2008) PARA ENTREGAR EN CONCESIÓN LA DETECCIÓN
ELECTRÓNICA DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO PARA BOGOTÁ**

Revisada la Resolución No. 322 del 24 de julio de 2008, con la Secretaría de Movilidad ordena la apertura de la Licitación Pública No. SDM-LP-001-2008 y se dictan otras disposiciones, y que en el artículo primero de la parte resolutive ordena *"... Contratar bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, a todo riesgo del contratista, la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de para Bogotá, Distrito Capital"*, se observa que el objeto a

⁶ *Ibid.* Título II, Capítulo II, Artículo 5. p. 7

⁷ *Ibid.* Título III, Capítulo II Artículo 66. p. 30

⁸ *Ibid.* Título III, Capítulo III Artículo 69. p. 31

⁹ Tomado del numeral 1 del estudio de conveniencia y oportunidad de junio de 2008 "Descripción de la necesidad / Sistema de detección electrónica de infracciones de tránsito"



"Al rescate de la moral y la ética pública"

contratar es diferente al texto definitivo del objeto consignado en el pliego definitivo, que hoy es el siguiente:

"Contratar bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, a todo riesgo a cargo del contratista, la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá, Distrito Capital, así como la obtención, suministro, administración y procesamiento de la prueba de la infracción y la gestión de cobro persuasivo y acompañamiento en los procesos de jurisdicción coactiva, derivados de los comparendos impuestos por la prueba obtenida a través del medio electrónico utilizado por el Concesionario". El subrayado y la negrilla fuera de texto.

**III. DIFERENCIAS ENTRE PREPLIEGOS (ABRIL 1 DE 2008) Y
PLIEGO DEFINITIVO (JUNIO 24 DE 2008)**

3.1. POR ENCONTRARSE EN CONTRAVÍA CON LA JURISPRUDENCIA, LA TENDENCIA NORMATIVA Y DECRETO DISTRITAL 567 DE 2006, QUE ADOPTA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y LAS FUNCIONES DE LA DE MOVILIDAD, SE SUPRIMEN ACTIVIDADES INICIALMENTE PREVISTAS EN EL PREPLIEGO, QUE GENERAN CAMBIOS SUSTANCIALES EN EL OBJETO A CONTRATAR DEFINIDO EN EL PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO.

En los siguientes apartes del proyecto de ley 105 de 2007, se aprecia la tendencia normativa que prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título, el recaudo y gestión de los diferentes tributos a empresas particulares.

"(...)1. PROPOSITO DEL PROYECTO. El proyecto de ley en mención presentado para la consideración de la honorable Cámara de Representantes busca poner fin a una reiterada práctica perversa, sobre la cual han llamado la atención diferentes autoridades, entre ellas la Procuraduría General de la Nación. Se pretende evitar que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier otro título el recaudo y gestión de sus diferentes tributos a empresas particulares....."

"Al rescate de la moral y la ética pública"

*Se ha evidenciado que, un buen número de entidades territoriales han contratado con particulares el recaudo de sus tributos, remunerándolos con unos porcentajes sobre los mismos, que se descuentan directamente del recaudo. Así mismo, la celebración de dichos contratos no permite a las entidades territoriales ejercer gobernabilidad sobre el manejo y control de los tributos, entre otras cosas, contrariando lo establecido en la legislación tributaria que consagra estas funciones como indelegables. En este sentido se ha manifestado el Consejo de Estado que a través de la sección Cuarta en sentencia del 22 de septiembre de 2004 dentro del Proceso de referencia 13255 con ponencia del honorable Magistrado Héctor Romero Díaz, que sostuvo: **“Sin embargo, la legislación tributaria no prevé la posibilidad de delegar en particulares la facultad de fiscalización y determinación de los tributos, y como se sabe, el funcionario público solo puede hacer aquello que la Constitución y la ley le autoricen**.....*

Por otra parte, estas contrataciones se han realizado a términos supremamente extensos, por lo general a 20 años, lo cual ata a la entidad territorial a los futuros gobernantes a las condiciones pactadas. Se pretende, igualmente que las entidades territoriales en la gestión de sus tributos, adelanten los procesos de acuerdo con la normatividad vigente establecida en el estatuto tributario.

En este orden de ideas, y para recuperar la transparencia en el manejo de los recursos tributarios de los entes territoriales, no puede permitirse que la administración tributaria sea entregada a los particulares, máxime con los problemas técnicos y jurídicos que esto representa, por tal razón, se pone a consideración de esta honorable Corporación el proyecto de ley (...)" la negrilla es nuestra.

Resulta pues evidente, que la Secretaría de Movilidad se equivocó cuando en la estructuración del prepliego de condiciones pretende entregar en concesión por 12 años, actividades propias de la autoridad distrital del transporte, que no solo van en contravía con la jurisprudencia y tendencia normativa, sino que además es contraria al Decreto Distrital 567 de 2006, que adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría de Movilidad.

Es por lo anterior, que la Secretaría de la Movilidad se obliga a suprimir en el objeto de la Licitación Pública SDM-001 de 2008, aquellas actividades que solo pueden ser ejecutadas por la Autoridad Distrital del Transporte, y se aclara además la necesidad de contratar dos (2) concesionarios y no uno como estaba previsto en el objeto. Las siguientes son las modificaciones al prepliego de

"Al rescate de la moral y la ética pública"

condiciones que a su vez modificaron la cláusula 1 de la minuta del contrato de concesión:

- **La eliminación** en el texto del objeto inicial a numeral 1.10 "Objeto", las actividades que corresponden a: ***así como la obtención, suministro, administración y procesamiento de la prueba de la infracción y la gestión de cobro persuasivo y acompañamiento en los procesos de jurisdicción coactiva, derivados de los comparendos impuestos por la prueba obtenida a través del medio electrónico utilizado por el Concesionario"***
- **La inclusión** en el texto del objeto inicial, numeral 1.10 "Objeto", de la frase **"de cuarta generación"**.
- **La inclusión** en el texto del objeto inicial numeral 1.10 "Objeto", de lo siguiente ***"Con el fin que el cubrimiento de la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones sea total en la jurisdicción del Distrito Capital, con el presente proceso se seleccionaran dos contratistas, uno para cada una de las Zonas identificadas, en el ANEXO TECNICO. Todo lo anterior de conformidad con las condiciones, requerimientos y alcance contenidos en el presente pliego de condiciones y sus anexos"***.

Con las modificaciones (de eliminación e inclusiones), el texto definitivo del **objeto** de la licitación SDM-LP-001-2008, numeral 1.10 "Objeto", finalmente quedó así:

"Contratar bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, a todo riesgo a cargo del contratista, la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá, Distrito Capital". Con el fin que el cubrimiento de la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones sea total en la jurisdicción del Distrito Capital, con el presente proceso se seleccionaran dos contratistas, uno para cada una de las Zonas identificadas, en el ANEXO TECNICO. Todo lo anterior de conformidad con las condiciones, requerimientos y alcance contenidos en el presente pliego de condiciones y sus anexos".

Si bien es cierto que como lo manifiesta la Secretaría de la Movilidad en el acta de visita fiscal practicada el 25 de agosto, las exclusiones del prepliego de

"Al rescate de la moral y la ética pública"

condiciones, de actividades que inicialmente se pretendían contratar, obedece a "(...)la tendencia normativa doctrinal y jurisprudencial en torno a la limitación de la participación de particulares en las actividades de recaudo y cobro de recursos del fisco y precisiones realizadas por la Procuraduría General, El Ministerio de Hacienda e incluso el Consejo de Estado en lo relacionado con la entrega por concesión de actividades de gestión y recaudo de recursos de las Entidades Territoriales a particulares las cuales se encuentran consolidadas el Proyecto de Ley 105 de 2007, el cual tuvo ponencia favorable para su aprobación en octubre de 2007"; esta situación por ser de conocimiento previo a la apertura del proceso licitatorio que aquí nos ocupa, denota de alguna forma debilidades en la estructuración legal del proceso licitatorio, que afortunadamente en lo que corresponde al objeto a concesionar, se corrigieron.

IV. CAMBIOS DINERARIOS EN LOS INGRESOS MÍNIMOS OPERACIONALES, Y EN LAS ACTIVIDADES MÍNIMAS REQUERIDAS A LOS PROPONENTES, CON RIESGOS QUE PUEDEN AFECTAR LA CALIDAD DEL SERVICIO

4.1 EN LO QUE CORRESPONDE AL COMPONENTE DE INGRESOS MÍNIMOS OPERACIONALES (15% DE LA CALIFICACION) QUE FORMA PARTE DE LOS FACTORES A PONDERAR, SE OBSERVAN CAMBIOS SUSTANCIALES, SIN JUSTIFICACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA:

- En el prepliego se habían definido como ingresos mínimos operacionales la suma de \$90.000 millones como sumatoria en los últimos 3 años fiscales, de contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de tránsito¹⁰

¹⁰ En el prepliego de la Licitación identificado con el numeral 4.11.2.3. "Ingresos operacionales por la ejecución de contratos de concesión igual o similar al contrato de concesión de que trata el presente proceso de licitación" se estableció que:

"El proponente deberá poseer en los últimos tres (3) años fiscales, un volumen mínimo de ingresos operacionales anuales en contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$ 30.000'000.000)

Los contratos ejecutados en los tres (3) años anteriores serán traducidos a SMMLV en Colombia en el año de la ejecución del contrato (2005 - 2008), los cuales se compararan con el valor establecido en este numeral expresado en SMMLV del año de presentación de la propuesta. Para hacer la conversión de la moneda original a Pesos colombianos

"Al rescate de la moral y la ética pública"

- Posteriormente en el pliego definitivo se definen como ingresos mínimos operacionales la suma de \$150.000 millones como sumatoria en los últimos 3 años fiscales, de contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de tránsito, pero con el aumento se incluye una alternativa en la que los contratos pueden ser relacionados con "la administración y operación de registros de tránsito"¹¹
- Finalmente con la adenda No. 2 de julio 22 de 2008 se disminuyen los ingresos operacionales a tan solo \$50.000 millones¹².

se utilizará la tasa de cambio vigente para la fecha de la facturación. En caso de que el proponente no cumpla con lo anterior, la propuesta será rechazada.

Los ingresos operacionales totales anuales ejecutados por el proponente en cada uno de los tres (3) años, deberán corresponder a las actividades relacionadas con la detección electrónica de infracciones registradas dentro de los ingresos operacionales del estado de resultados y la declaración de renta del respectivo año fiscal y sus correspondientes anexos. Los estados de resultados y sus correspondientes anexos que soporten las cifras registradas deberán adjuntarse a la propuesta, debidamente auditados por el Revisor Fiscal o certificados por Contador Público, según el caso".

¹¹ En tanto que en el pliego definitivo se dispuso en el Numeral 5.3.4.1 INGRESOS OPERACIONALES POR LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS DE CONDICIÓN IGUAL O SIMILAR AL CONTRATO DE CONCESIÓN DE QUE TRATA EL PRESENTE PROCESO DE LICITACIÓN, lo siguiente:

"El proponente deberá poseer en los últimos tres (3) años fiscales, anteriores a la presente licitación, un volumen mínimo de ingresos operacionales anuales en contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de ó con la administración y operación de registros de de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$ 50.000'000.000), los cuales deberán ser acreditados con un número máximo de tres (3) contratos.

Los contratos ejecutados en los tres (3) años anteriores serán traducidos a SMMLV en Colombia en el año de la ejecución del contrato (2005 - 2008), los cuales se compararán con el valor establecido en este numeral expresado en SMMLV del año de presentación de la propuesta. Para hacer la conversión de la moneda original a Pesos colombianos se utilizará la tasa de cambio vigente para la fecha de la facturación.

Los ingresos operacionales totales anuales ejecutados por el proponente en cada uno de los tres (3) años, deberán corresponder a las actividades relacionadas con la detección electrónica de infracciones ó manejo de registros de registradas dentro de los ingresos operacionales del estado de resultados y la declaración de renta del respectivo año fiscal y sus correspondientes anexos. Los estados de resultados y sus correspondientes anexos que soporten las cifras registradas deberán adjuntarse a la propuesta, debidamente auditados por el Revisor Fiscal o certificados por Contador Público, según el caso".

¹² "...Modificar el numeral 5.3.4.1., el cual quedará así:

"5.3.4.1. INGRESOS OPERACIONALES POR LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS DE CONDICIÓN IGUAL O SIMILAR AL CONTRATO DE CONCESIÓN DE QUE TRATA EL PRESENTE PROCESO DE LICITACIÓN. (150 PUNTOS)

El proponente deberá poseer en los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la presente licitación, un volumen mínimo de ingresos operacionales en contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de tránsito ó con la administración y operación de registros de tránsito, ingresos que sumadas las tres vigencias, sean como mínimo de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$50.000'000.000), los cuales deberán ser acreditados con un número máximo de tres (3) contratos..."

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Este cambio, modificó sustancialmente los requisitos exigidos a los proponentes y consecuentemente al futuro contratista, toda vez que una persona que cumpla con el segundo requisito que es **"...ó con la administración y operación de registros de ..."** (subrayado fuera de texto), pueda quedar habilitado para prestar un servicio que requiere mayor tecnología, ocasionando con ello un desmejoramiento de la calidad del servicio a prestar.

4.2. ASI QUEDARON LOS ASPECTOS TÉCNICOS Y ECONÓMICOS DEL PLIEGO DEFINITIVO DE CONDICIONES, CON MODIFICACIONES HECHAS AL PREPLIEGO, Y CON ADENDAS AL PLIEGO.

CUADRO No. 1
COMPARATIVO ASPECTOS TÉCNICOS Y ECONÓMICOS MÍNIMOS
PARA LA ASIGNACIÓN DE PUNTAJE
LICITACIÓN PÚBLICA SDM - LP 001-2008

EN PREPLIEGO		EN PLIEGO DEFINITIVO	
CRITERIO	PUNTAJE	CRITERIO	PUNTAJE
Experiencia en concesiones equivalentes	150	No existe	
Experiencia en gestión de registros electrónicos de infracciones de tránsito	150	No existe	
Aspectos técnicos de los equipos y del software	250	Aspectos técnicos de los equipos y del software	250
Hojas de vida personal profesional	100	Hojas de vida personal profesional	100
Propuesta económica	350	Propuesta económica	350
		Ingresos operacionales por la ejecución de contratos de condición igual o similar al contrato de concesión de que trata el presente	150
		Calificación del servicio	150
TOTAL	1000	TOTAL	1000

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Dirección Sector Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

**V. CAMBIOS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO
PUBLICADO EN JUNIO 24 DE 2008, EN LO QUE CORRESPONDE A LA
ADJUDICACION DEL CONTRATO O DECLARATORIA DE DESIERTO**

En el pliego de condiciones definitivo, se establecía en el numeral 1.10 **OBJETO**, lo siguiente:

"Contratar bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, a todo riesgo del contratista, la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá, Distrito Capital.

*Con el fin que el cubrimiento de la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones sea total en la jurisdicción del Distrito Capital, **con el presente proceso de seleccionarán dos contratistas, uno para cada una de las dos Zonas identificadas** en el ANEXO TÉCNICO*

Todo lo anterior de conformidad con las condiciones contenidos en el presente pliego de condiciones y sus anexos." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Y en el inciso 12 del numeral 2.19 ADJUDICACION DEL CONTRATO O DECLARATORIA DE DESIERTO, se establece lo siguiente:

"En caso de presentarse uno solo oferente o que entre las ofertas habilitadas solo resulte una con evaluación mínima requerida para involucrase en la lista de elegibilidad, la SDM procederá a la declaratoria de desierto del proceso, en este sentido el numero mínimo de ofertas hábiles que se exige para no declara desierto este proceso de contratación será de dos (2)"
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

El 5 de agosto de 2003, mediante la modificación introducida al pliego definitivo, con la Adenda No. 3, se estableció:

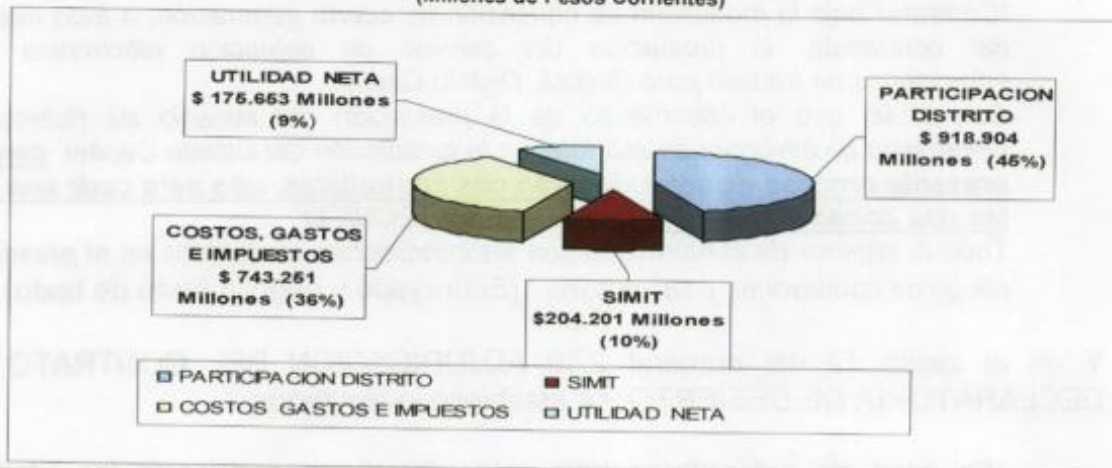
*"6. El inciso 12 del numeral 2.19 del Pliego quedará así:
"El número mínimo de ofertas hábiles para no declarar desierto este proceso de contratación será dos (2). **En caso que entre las ofertas habilitadas resulte una sola con la evaluación mínima requerida por el numeral 5.3.4.5.3 de este pliego, la SDM procederá a adjudicarle a ésta, las dos zonas.**"*
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

“Al rescate de la moral y la ética pública”

VI. DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURACIÓN FINANCIERA

6.1. EL MODELO CON ARRENDAMIENTO DE EQUIPOS, CON EL CUAL SE DEFINE, PORCENTAJE MÁXIMO DEL 50% DEL 90% FIJADO COMO REMUNERACIÓN AL CONCESIONARIO

GRAFICA No. 1
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL PROYECTO
(Millones de Pesos Corrientes)



AÑOS	TOTAL INGRESOS	PARTICIPACION EN NEGOCIO			Costos y Gastos	Utilidad		INVERSION PATRIMONIAL	FLUJO DEL PROYECTO
		Distrito	SIMIT	Concesionario		Bruta	Neta		
2008								10.617	10.617,6
2009	79.508	35.778	7.951	5.778	32.014	3.764	1.288	2.392	1.104
2010	124.403	55.981	12.440	55.981	38.113	17.869	8.644	2.476	6.169
2011	144.386	64.974	14.439	64.974	41.252	23.722	11.684	2.557	9.126
2012	220.031	99.014	22.003	99.014	50.800	48.214	24.481	-	24.481
2013	269.668	121.351	26.967	121.351	57.294	64.056	32.752	-	32.752
2014	224.859	101.186	22.486	101.186	52.903	48.283	24.471	-	24.471
2015	200.898	90.404	20.090	90.404	50.944	39.460	19.828	-	19.828
2016	183.406	82.534	18.341	82.534	49.756	32.778	16.305	-	16.305
2017	145.729	65.578	14.573	65.578	46.261	19.317	9.233	-	9.233
2018	151.183	68.033	15.118	68.033	47.715	20.317	9.732	-	9.732
2019	151.349	68.107	15.135	68.107	48.581	19.526	9.292	-	9.292
2020	146.587	65.964	14.659	65.964	48.964	17.000	7.942	-	7.942
TOTAL	2.042.008	918.904	204.201	918.904	564.598	354.306	175.653	18.043	167.610
TOTAL (%)	100,0%	45,0%	10,0%	45,0%	27,6%	17,4%	8,6%	0,9%	-

TIR: 69%; Tasa Descuento 22%

Fuente: Estudio de Oportunidad y Conveniencia Licitación SDM-LP-001-2008. Secretaría de Movilidad

Elaboró: Dirección Sector Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

La evaluación de proyectos de inversión en infraestructura, así como su estructura y viabilidad financiera se realizan sobre la base de una proyección probable de flujos, esto es, de los costos de construcción y operación, así como de los ingresos esperados. Estas proyecciones deben permitir que previa una identificación de los riesgos, se manera justa y equilibrada se paguen los costos y expectativas, de interés social y financiero, previstas por el inversionista privado y el Distrito Capital.

En la grafica anterior se observa, el comportamiento estimado que durante los doce (12) años de ejecución de la concesión “Detección Electrónica de Infracciones a las Normas de Transito”, tendrían las variables el escenario **de arriendo de: equipos estacionarios y móviles para detectar excesos de velocidad, cámaras para captura de infracciones, equipos de hardware y software y demás equipos del centro de control y comparenderas electrónicas** que serán entregadas a los agentes de tránsito para reemplazar la tradicional libreta de comparendos, con el cual el estructurador financiero define la participación referenciada del concesionario en el proyecto, que en la Propuesta Económica **“no puede ser superior al 50% del 90% de los Ingresos Totales Esperados (ITE)”**, la cual es el Estudio definitivo de Oportunidad y Conveniencia de junio de 2008, corresponde al “modelo del escenario de arrendamiento” que se analiza así:

1. **La proyección de comparendos impuestos por recaudar** (ver grafica No. 2) que inicia en el año de 2009 con 793.429 comparendos en firme que es creciente hasta el año de 2014 (1.440.531) y que empieza a decrecer hasta 596.212 comparendos en el año de 2020 (por debajo de los 793.429 estimados para el primer año de la concesión), comportamiento éste que cumple con las expectativas de convivencia ciudadana y respeto a las normas de tránsito.
2. **La estimación efectiva de las infracciones a recaudar**, que en el proyecto de detección electrónica de comparendos determinan los \$2 billones del total de ingresos totales esperados (ITE) durante los 12 años de vida del proyecto, fueron proyectados con un recaudo que por haber sido estimado sobre series históricas (2002 -2008) deficientes que han mostrado que en cada 3 comparendos impuestos solo se viene recaudando 1 (33%), es deficiente pues en el año de 2009 tal como se

"Al rescate de la moral y la ética pública"

aprecia en la gráfica No. 2 inicia con el 37,7% y continúa con crecimientos anuales inferiores al 1%, para terminar en el año de 2020 con el 45%, muestra en nuestro concepto una tendencia de gestión en el cobro que indudablemente cubre los riesgos del concesionario, **hasta tal punto que cualquier recaudo de infracciones a las normas de tránsito que por gestión, sea superior a la curva estimada por el estructurador financiero, corresponderá a una utilidad adicional que en el 45% será recibida por el concesionario al no tener estos ingresos adicionales contrapartida ni de gastos ni de inversión.**

3. Se identifican en la ejecución del proyecto 3 agentes:

- El agente público (Secretaría de Movilidad) administrador de la política pública de Movilidad en general, que regula y controla la infracciones a las normas de tránsito, que recibe el 45% de los ingresos totales esperados (ITE), que corresponden al 50% del 90%, el cual recibirá (según el modelo de arriendo) \$919.000 millones durante el periodo 2009 – 2020, los cuales se invertirán de acuerdo a lo definido en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, para adelantar el registro, cobro persuasivo y coactivo de los comparendos y otros como los siguientes:

"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".

- Se estima un 10% (\$204.000 millones) del total de los ingresos esperados (ITE) del proyecto, como contraprestación que se pagaría a la Federación Colombiana de Municipios por la gestión de cobro realizada por el **SIMIT** de aquellos comparendos pagados en municipios fuera de Bogotá por infractores a las normas de tránsito en la Ciudad. Esto de acuerdo con lo normado en el artículo 10 de la Ley



"Al rescate de la moral y la ética pública"

769 de 2002¹³. Aquí es importante señalar, que el destino y la base sobre la cual se calcula este porcentaje, aun no está del todo definido, por corresponder a litigio en curso.

- El(los) Concesionario(s), que habiendo demostrado "... poseer en los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la presente licitación, un volumen mínimo de ingresos operacionales en contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de tránsito ó con la administración y operación de registros de tránsito, ingresos que sumadas las tres vigencias, sean como mínimo de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$50.000'000.000), los cuales deberán ser acreditados con un número máximo de tres (3) contratos...", y acreditado la calificación del servicio, junto con su socio fabricante de los equipos, se constituye en esencia en los operadores del proyecto "Detección electrónica de infracciones de tránsito"¹⁴, que además se compromete a realizar la captura de la prueba de infracción, el cobro persuasivo y la proyección de documentos de cobro por jurisdicción coactiva de las multas que se impongan, para lo cual recibirán sobre los ingresos totales esperados (ITE) una participación del 45% (\$919.000 millones), que corresponde al 50% del 90% de los ingresos totales esperados (ITE), de los cuales se calcula deberá destinar \$564.597 millones para cubrir los costos de arrendamiento de todos los equipos, gastos operacionales y administrativos, para obtener luego una utilidad bruta de \$354.307 millones que después de impuestos corresponderá a una utilidad neta líquida de \$175.654 millones.

¹³ La ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), en su artículo 10, ordena que "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".

¹⁴ 4.11.2.1 EXPERIENCIA EN SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE DETECCIÓN DE INFRACCIONES

El Proponente deberá incluir dentro de sus integrantes al fabricante de los sistemas de detección electrónica de infracciones que se propone utilizar para ejecutar el contrato, precisando la cantidad de sistemas integrales instalados que incluyan un centro de control y procesamiento, equipos fijos y soluciones móviles puestas en funcionamiento en diferentes ciudades dentro de los últimos diez (10) años contados hasta la fecha de cierre de la licitación.

La experiencia del oferente se certificará mediante prueba sumaria correspondiente a copia del contrato para el que se implementó la detección electrónica de infracciones de tránsito, y certificación del beneficiario de dicho servicio como soporte para demostrar el uso efectivo del sistema en la ciudad dada.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

La Contraloría de Bogotá considera que la participación del 45% sobre el total de ingresos totales esperados (ITE) que corresponden al 50% del 90%, **cubre en exceso** los riesgos del concesionario.

6.2. SE ADVIERTE, QUE NO RESULTA CONVENIENTE PARA LOS INTERESES DEL DISTRITO CAPITAL, ADJUDICAR Y SUSCRIBIR EL(LOS) CONTRATO(S) DE LA CONCESIÓN POR 12 AÑOS, DEBIDO A QUE EL PORCENTAJE DEL 50% DEL 90% FIJADO COMO REMUNERACIÓN AL CONCESIONARIO, CORRESPONDE A UNA TASA INTERNA DE RETORNO (TIR) DEL 62%, CON RIESGOS MÍNIMOS PARA EL CONTRATISTA PROVENIENTES DEL HECHO DE QUE LOS INGRESOS DE RECAUDO ESPERADOS SE PROYECTAN SOBRE UNA HISTORIA DE RECAUDO QUE HA SIDO DEFICIENTE, PUES DE CADA 3 COMPARENDOS SOLO SE RECAUDA 1.

Dada la importancia estratégica, que para la Política Pública de Movilidad representa la ejecución del proyecto de "Detección Electrónica de Infracciones a las normas de Tránsito", también lo es el hecho de que la adjudicación del contrato para la ejecución del proyecto, se surta dentro de los principios que rigen la contratación estatal: Principio de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, publicidad y de la ecuación contractual, siendo este último en particular, el que en términos económicos, busca precisamente preservar el Patrimonio Público y los intereses de los contratistas, de tal forma que exista el equilibrio económico entre las partes.

Revisados el estudio de oportunidad y conveniencia y el pliego definitivo de condiciones, se observa lo siguiente:

1. Que para la determinación del 50% del 90% fijado como remuneración al concesionario, la Secretaría de Movilidad, para la modelación de proyecto, en lo que corresponde a los Ingresos Totales Esperados (ITE) numeral 4.10.1.1 del pliego definitivo de condiciones¹⁵, utilizó la tabla 4

¹⁵ 4.10.1.1. **Ingreso Total Esperado (ITE)**. Corresponderá al valor de los ingresos que el Proponente estima, va a recibir el contrato durante la ejecución del proyecto. El Ingreso Total Esperado deberá expresarse en pesos corrientes y su alcance corresponderá al señalado en el Contrato de Concesión. La información respecto de esta variable se presentará siguiendo el formulario Anexo a este Pliego.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

del numeral 4.2.5.2. denominado “Escenarios de comportamiento moderado”, que corresponde al calculo de los ingresos provenientes de infracciones detectadas por ayudas tecnológicas (cámaras, detectores de velocidad móviles y estacionarios); la tabla 5 del numeral 4.2.5.4 denominado “Ingresos generados por comparenderas”, que corresponde al calculo de los ingresos provenientes de infracciones impuestas por los policías con detención de vehiculo en la vía, pero con ayuda de comparenderas electrónicas, que reemplazan a las tradicionales libretas de comparendos.

Para el cálculo **de la Inversión para la implementación del proyecto (IIP)**¹⁶ numeral 4.10.1.2 del pliego definitivo de condiciones, se utilizó la

Al diligenciar este Anexo, los Proponentes deberán tomar en cuenta que sus cálculos del Ingreso Esperado del Proyecto deben cubrir, como mínimo, todos los costos directos e indirectos asociados a la ejecución del contrato y a la remuneración del Distrito (estimada mínimo en el 50% aplicado sobre el ITE) que proponga en su oferta, incluyendo pero no limitándose a los trabajos necesarios para cumplir con el objeto del Contrato de Concesión, todas las obligaciones y asunción de riesgos que emanan del mismo, los costos fijos y variables de la ejecución del contrato, los costos financieros directos e indirectos, los beneficios, los impuestos y cualquier otro tipo de costo en que incurra el Concesionario para el correcto cumplimiento del objeto de la Concesión y la ejecución del proyecto que se requiere de acuerdo con este Pliego y el Contrato.

Los Proponentes deberán expresar con claridad, el monto mínimo que considera se generará como Ingreso Total Esperado para la ejecución del proyecto, expresado en pesos corrientes durante la ejecución del contrato, lo anterior teniendo en cuenta que en éstos no existe aporte de recursos Distritales al proyecto.

Las modulaciones financieras del proponente no podrán plantear un Ingreso Total Esperado inferior a las proyecciones de ingreso realizadas por el Distrito con fundamento en el ingreso histórico anual, actual, por concepto de “multas”, que se presenta en el estudio económico elaborado por la SDM.

¹⁶ 4.10.1.2. **Inversión para Implementación del proyecto. (IIP)**Corresponde a los valores que cada Proponente estime deberá aportar para la implementación del proyecto, teniendo en cuenta que estos se deben realizar en el primer año de ejecución del contrato, que deben ser como mínimo TRECE MIL MILLONES PESOS (COL \$13.000.000.000) y que su discriminación, al momento de presentarlos debe desglosarse por lo menos en los siguientes factores:

Instalación y Centro de Control
Instalación
Infraestructura para instalación y obras civiles
Instalaciones Locativas
Costos de Instalación
Digiturnos
Muebles y Enseres
Centro de Control
PAGINA WEB
Diseño de Pagina Web
Software

Fuente: Estudio de Mercado. Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios / Estudio Técnico Previo anexo al Presente Pliego

Todos los valores deberán estar expresados en Pesos del 30 de junio de 2008.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

tabla 6 del numeral 4.2.6.1.2 denominada "Escenario de arriendo", que contempla que las cámaras de detección electrónica, comparenderas, los vehículos, los computadores, el Centro de Control, y los demás rubros **son alquilados**, decisión esta que compartimos, pues además de disminuirse el costo del proyecto, le permitirá al Distrito contar de manera regular con instrumentos electrónicos de última tecnología, esto es bueno.

2. De la modelación financiera adoptada por la Secretaría de Movilidad, que al final del numeral 4.2.7 del Estudio definitivo de "Oportunidad y Conveniencia" que corresponde al "Flujo de Caja Escenario de Arriendo", la Secretaría de de Movilidad concluye:

*"(...) Para este escenario el concesionario puede obtener una participación del 50% del 90% de los ingresos brutos del proyecto y una participación para el Distrito sobre el 90%, esto es porque el 10% de los ingresos brutos corresponden al SIMIT. **Para una participación del 50% su Tasa Interna de Retorno (TIR) es del 52%** (...) Subrayado y negrilla fuera de texto.*

Sin embargo la Contraloría, revisados los cálculos del modelo, encontró que por haberse cometido un error en la distribución del ingreso esperado, entre lo que le corresponde a la Secretaría de Movilidad, al SIMIT, y al concesionario, la tasa cierta del escenario de arriendo escogido, que sirvió de referencia para determinar el porcentaje máximo de participación del concesionario (50% del 90% de lo recaudado), con lo cual el párrafo anterior, debió quedar así:

*"(...) Para este escenario el concesionario puede obtener una participación del 50% del 90% de los ingresos brutos del proyecto y una participación para el Distrito sobre el 90%, esto es porque el 10% de los ingresos brutos corresponden al SIMIT. **Para una participación del 50% su Tasa Interna de Retorno (TIR) es del 69%** (...) Subrayado y negrilla fuera de texto.*

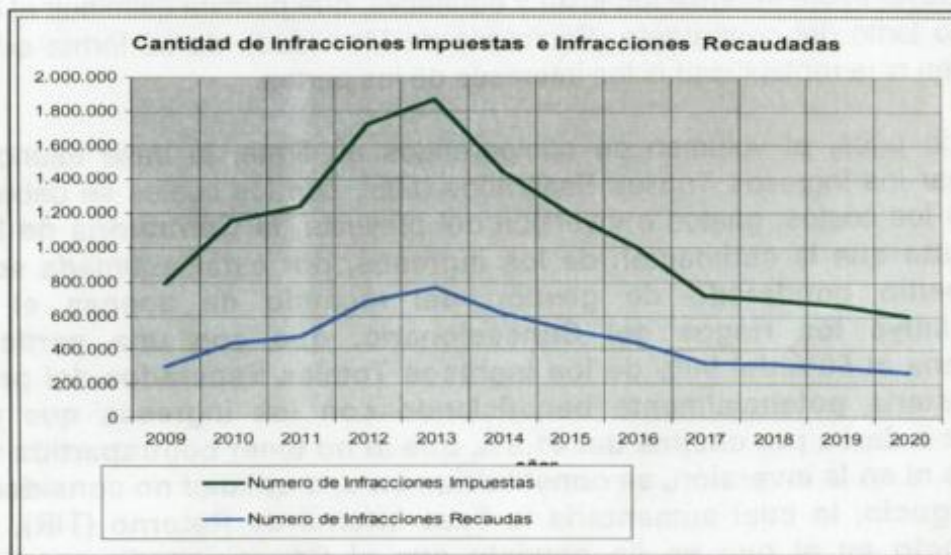
Es decir que en verdad la Secretaría de Movilidad, al suscribir el(los) contrato(s), le estaría entregando el proyecto de "detección electrónica de comparendos" al(los) concesionario(s) seleccionados con una tasa interna de retorno (TIR) del sesenta y nueve por ciento (69%), que en nuestro concepto además de

“Al rescate de la moral y la ética pública”

desproporcionada, afectaría durante doce (12 años los intereses del Distrito Capital en cabeza de la Secretaría de Movilidad.

Pero el daño es aun mayor si se tiene en cuenta que los ingresos esperados se proyectan sobre la base de ingreso histórico de recaudo ineficiente, en el cual se inicia con la realidad de que de cada tres (3) comparendos solo se vine recauda uno (1), que corresponde a una eficiencia en el recaudo de apenas el 33.3%.

**Gráfica No. 2
INFRACCIONES IMPUESTAS VERSUS INFRACCIONES RECAUDADAS**



AÑOS	INFRACCIONES POR COBRAR			ESTIMACION INFRACCIONES A RECAUDAR				% NO Recaudado
	Ayudas Tecnológicas	Comparenderas	Total	Ayudas Tecnológicas	Comparenderas	Total	Recaudo	
2009	432.510	360.919	793.429	151.378	147.976	299.354	37,7%	62,3%
2010	775.217	377.160	1.152.377	282.954	154.636	437.590	38,0%	62,0%
2011	919.511	315.306	1.234.817	349.414	129.275	478.689	38,8%	61,2%
2012	1.389.666	329.495	1.719.161	548.918	135.093	684.011	39,8%	60,2%
2013	1.562.672	301.282	1.863.954	640.695	123.526	764.221	41,0%	59,0%
2014	1.127.198	313.333	1.440.531	479.059	128.467	607.526	42,2%	57,8%
2015	912.649	280.657	1.193.306	401.565	115.069	516.634	43,3%	56,7%
2016	709.604	293.286	1.002.890	322.870	120.247	443.117	44,2%	55,8%
2017	414.252	306.484	720.736	194.698	125.659	320.357	44,4%	55,6%
2018	374.047	320.276	694.323	181.413	131.314	312.727	45,0%	55,0%
2019	320.229	334.688	654.917	160.115	137.222	297.337	45,4%	54,6%
2020	246.463	349.749	596.212	126.928	143.397	270.325	45,3%	54,7%
Total	9.184.018	3.882.635	13.066.653	3.840.007	1.591.681	5.431.888	41,8%	58,4%

Fuente: Estudio de Oportunidad y Conveniencia Licitación SDM-LP-001-2008.Secretaría de Movilidad
Elaboró: Dirección Sector Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C.



"Al rescate de la moral y la ética pública"

Obsérvese en la grafica anterior, que el estructurador financiero, proyecta el "Recaudo Total Esperado" (RTE) considerando una eficiencia progresiva durante los 12 años de la concesión, que sigue siendo MUY POBRE, pues inicia en el 2009 con un recaudo del 37.7% de los comparendos a recaudar, que termina con una eficiencia en el ultimo año de apenas el 45.3%.

Es decir, que aquí no se cumple, con uno de los aspectos importantes que se debe prever cuando se pretende ejecutar un proyecto, en el cual, en las etapas previas a la adjudicación de la licitación y la suscripción del contrato, el contratante (de Movilidad) y el contratista (concesionario), deben estimar su propuesta sobre información justa y equitativa, que permita disminuir el nivel del riesgo tanto del contratante (Secretaria de Movilidad), de tal forma que no se afecten ni la rentabilidad ni los intereses de las partes.

Siendo pues, el volumen de comparendos en firme, la base esencial para estimar los Ingresos Totales Esperados (ITE), con los cuales se deben cubrir todos los costos, gastos e inversión del proyecto, **la Contraloría de Bogotá, advierte que la estimación de los ingresos, por estar estimada sobre un promedio ponderado de gestión del recaudo de apenas el 41.6%, disminuye los riegos del Concesionario, que con una participación cercana al 50% del 90% de los Ingresos Totales Esperados del proyecto, se estaría potencialmente beneficiando con los ingresos que puedan llegar a darse por encima del 41.6%, que al no tener contrapartida ni en el gasto ni en la inversión, se constituirían en una utilidad no considerada en el negocio, lo cual aumentaría la Tasa Interna de Retorno (TIR), para el proyecto en el que se ha previsto que el Concesionario aporta como capital propio TRECE MIL MILLONES (\$13.000.000.000). Pareciera ser, entonces que en la AUDIENCIA DE REVISION DE ASIGNACION DE RIESGOS Y EN EL PLIEGO DE CONDICIONES, la Secretaria de Movilidad no actuó con la debida diligencia, para dar cumplimiento a lo señalado en el articulo 4 de la Ley 1150 de 2007, que dice:**

"Articulo 4º DE LA DISTRIBUCION DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación...(...)"

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Por la deficiencia en la estructuración financiera aquí demostrada y las deficiencias en la estructuración legal contenidas en el numeral V (siguiente), de este control de advertencia, la Contraloría de Bogotá, recomienda no continuar con el proceso licitatorio SDM-LP-001-2008.

VII. ERRORES EN LA ESTRUCTURACION LEGAL

7.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENÓ LA APERTURA DE LA LICITACIÓN PARA ENTREGAR EN CONCESIÓN LA DETECCIÓN ELECTRÓNICA DE COMPARENDOS, SE EXPIDIÓ EN CONTRAVÍA DE LAS LEYES Y NORMAS QUE RIGEN Y REGULAN LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y EL PRESUPUESTO DISTRITAL.

Al margen de las anteriores consideraciones explicadas en los numerales anteriores, la Contraloría de Bogotá **advierte que la Secretaría de Movilidad ordenó la apertura de la licitación para entregar en concesión la detección electrónica de infracciones de tránsito (la que según estructuración financiera durante doce años recaudaría cerca de \$2 billones de pesos corrientes), violando las Leyes y normas que rigen y regulan la Contratación de la Administración Pública y el Presupuesto Distrital**, tal como se explica a continuación:

- Mediante Resolución No 322 de junio 24 de 2008, el Secretario Distrital de Movilidad ordenó la apertura de la Licitación Pública No. SDM-LP-2008, sin haberse obtenido previamente la respectiva disponibilidad presupuestal (en este caso de vigencias futuras) de que trata el numeral 6° del artículo 25 de la ley 80 de 1993¹⁷ y el artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996:

"Artículo 52°.- De las Disponibilidades Presupuestales. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

¹⁷ Artículo 25 del "Estatuto General de contratación de la administración Pública" (ley 80 de 1993), en el numeral 6° ordena " 6° las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciaran proceso de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas disponibilidades presupuestales".

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible o sin la autorización previa del Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS- o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos de crédito autorizado.

Para las modificaciones a las plantas de personal y las asignaciones salariales de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección Distrital de Presupuesto, en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones." Subrayado fuera de texto

- En el párrafo 8º de la resolución 322 que ordena la apertura del proceso de licitación, que corresponde a los considerandos el Secretario de Movilidad dice:

"Que dada la naturaleza del contrato de concesión que se busca celebrar, la entidad no comprometerá su presupuesto para la ejecución del (los) contratos(s) que se suscriba(n), de forma que toda erogación para prestar el servicio estará a cargo del concesionario, de acuerdo con el porcentaje de retribución pactado dentro del contrato". Subrayado fuera de texto

Lo dicho por el Secretario de Movilidad en el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección, es equivocado, pues el recaudo de los comparendos que se impongan a los infractores de la normas de tránsito, es efectuado por la Tesorería Distrital a través de la red bancaria contratada para tal fin en lo que corresponde a comparendos pagados por los infractores en Bogotá, y entran a formar parte de la ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos de la Administración Central, en la cuenta presupuestal denominada



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

"Ingresos Corrientes no Tributarios - Subcuenta: Multas y Transportes (código:2-1-2-03)"; a la cual ingresan también el 90% de las multas recaudadas por la Federación Colombiana de Municipios, en sitios diferentes a Bogotá¹⁸.

De esta forma, es claro que el (los) Concesionario (s) de la detección electrónica de infracciones de tránsito, no recaudan los pagos que efectúen los infractores, de tal forma **que si existe el Certificado Presupuestal de Vigencias Futuras** cualquier pago al Concesionario, que contractualmente se pacte como contraprestación por la celebración y ejecución del contrato, será realizada por el Distrito a la entidad Fiduciaria que administra los recursos de la concesión, a través de la Secretaria de Hacienda (parágrafo de la cláusula 6 de la minuta del contrato), comprometiéndose de esta forma la "Cuenta Única Distrital que es el mecanismo contable y operativo a través del cual la Dirección Distrital de Tesorería lleva a cabo el manejo de los recursos de los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital"¹⁹.

Con los recursos recibidos por el concesionario a través del manejo fiduciario (recaudos por infracciones) y los trece mil millones (\$13.000.000.000) de aportes de capital al proyecto consignados en el Fideicomiso, el concesionario pagará todas las erogaciones requeridas para la prestación del servicio de Detección Electrónica de Infracciones de Tránsito, proyecto que en su estructuración financiera, es bien diferente al de las concesiones de Patios y Servicios Integrales de Movilidad (SIM) en los cuales no se requiere de disponibilidad presupuestal de vigencias futuras, pues el recaudo por la prestación del servicio es recibido por los concesionarios, que posteriormente entregan a la Tesorería Distrital, la participación que le corresponde al Distrito Capital, en cumplimiento a lo contractualmente pactado por la Secretaria de Movilidad.

¹⁸ En el mes de julio del 2004 se inicia el recaudo de comparendos fuera de Bogotá, utilizando como instrumento de consulta el "Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT)", lo que hasta marzo de 2008 ha reportado \$15.468 millones recaudados en las cuentas que para tal fin tiene la Federación Colombiana de Municipios, en los municipios del país; de los cuales la Federación ha transferido a la Tesorería Distrital \$13.837 millones y la diferencia es el 10% que en aplicación de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, le corresponden por lo recaudado fuera de Bogotá. Tomado de *Pronunciamento enviado por la Contraloría de Bogotá al Alcalde Samuel Moreno, "La Federación Colombiana de Municipios, reclama el 10% de todo lo recaudado por concepto de multas y comparendos por infracción a las normas de tránsito, a partir del 8 de noviembre de 2002"*.

¹⁹ Artículo 1º del Decreto Distrital 1179 de 1997

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Aquí es oportuno señalar, que ni en la minuta del contrato de concesión, ni en el pliego definitivo, ni en ninguna de las tres (3) adendas modificatorias se aclara que en caso de que las dos (2) zonas en que se divide la ciudad se adjudique no a dos (2) concesionarios como inicialmente se tenía previsto, sino al único (1) que según la Adenda 3 resulte con oferta habilitada, este deberá consignar en el encargo Fiduciario la suma de veinte mil millones (\$20.000.000.000) como aporte de capital. Tal como quedo estructurado el proyecto, en caso de adjudicarse las dos zonas a un solo proponente, la concesión para la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de tránsito recibirá trece mil millones (\$13.000.000.000) menos de aportes de capital, con afectación directa al proyecto.

- En el párrafo 8º de la resolución 322 que ordena la apertura del proceso de licitación, que corresponde a los considerandos el Secretario de Movilidad afirma *"Que de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 3 y 5 del decreto 066 de 2008**, en concordancia con el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, la apertura del proceso de licitación pública, debe ordenarse mediante resolución motivada suscrita por el jefe del organismo respectivo, antecedida de los estudios y documentos previos, sobre la conveniencia y oportunidad del contrato y a su adecuación a los planes de inversión, de adquisición de compras, presupuesto y a la Ley de apropiaciones, según sea el caso, requisitos que ya se cumplieron"*.

Lo afirmado por el Secretario de Movilidad, en este párrafo no es del todo cierto, **pues es precisamente el artículo 5 del decreto 066 de 2008²⁰, el**

²⁰ Artículo 5º del Decreto 066 de 2008 **Artículo 5. Acto administrativo de apertura del proceso de selección.** La entidad, mediante acto administrativo de carácter general, ordenará de manera motivada la apertura del proceso de selección que se desarrolle a través de licitación, selección abreviada y concurso de méritos. Para la contratación directa se dará aplicación a lo señalado en el Artículo 77 del presente decreto. El acto administrativo de que trata el presente artículo señalará:

1. El objeto de la contratación a realizar
2. La modalidad de selección que corresponda a la contratación
3. El cronograma del proceso, con indicación expresa de las fechas y lugares en que se llevarán a cabo las audiencias que correspondan.
4. El lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar el pliego de condiciones y los estudios y documentos previos.
5. La convocatoria para las veedurías ciudadanas
6. El certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con las normas orgánicas correspondientes.
7. Los demás asuntos que se consideren pertinentes de acuerdo con cada una de las modalidades de selección.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

que también precisa, que en el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección, se debe señalar la disponibilidad presupuestal (en este caso de vigencias futuras) que ampara las obligaciones que serán contraídas con la suscripción del contrato de concesión, que como se señaló en el párrafo anterior no se cumplió.

Se observa además que no es cierto que se haya cumplido con lo afirmado en el acto administrativo que ordena la apertura del proceso licitatorio (Resolución No 322 de junio 24 de 2008), en lo que corresponde a la **adecuación del objeto a contratar a los planes de inversión, de adquisición de compras, presupuesto y a la Ley de apropiaciones**, pues el proyecto de contratar por concesión la "detección electrónica de infracciones" no forma parte del plan de inversiones del Distrito Capital aprobado por el Concejo de Bogotá, para la vigencia fiscal del 2008²¹, ni en el plan de compras de la entidad, y no lo están simplemente, porque el recaudo recibido directamente por la Tesorería Distrital, estimado de \$60.620 millones de multas por infracciones a las normas de tránsito forma parte de los aproximadamente \$8.2 billones del presupuesto de rentas e ingresos con el que se financiarán los gastos de funcionamiento e inversión de la Administración Distrital durante el 2008, dentro de los cuales no se presupuestó el proyecto de la "Detección Electrónica de Infracciones" de que trata la Licitación Pública No. SDM-LP-001-2008 cuya apertura la ordenó el Secretario de Movilidad, mediante Resolución No. 322 de junio 24 de 2008.

En general se observa que el proceso licitatorio del proyecto de inversión "Detección electrónica de infracciones de Tránsito para Bogotá Distrito Capital", se inició por parte de la Secretaría de Movilidad en junio 24 de 2008, sin

Parágrafo 1. El proceso de selección podrá ser suspendido por un término no superior a quince (15) días hábiles, señalado en el acto motivado que así lo determine, cuando a juicio de la entidad se presenten circunstancias de interés público o general que requieran analizarse, y que puedan afectar la normal culminación del proceso. Este término podrá ser mayor si la entidad así lo requiere, de lo cual se dará cuenta en el acto que lo señale.

Parágrafo 2. En el evento en que ocurra o se presente durante el desarrollo del proceso de selección alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, la Entidad revocará el acto administrativo que ordenó la apertura del proceso de selección.

²¹ ACUERDO 20 DE 1996 "Por el cual se modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital".

Artículo 15º.- El Plan Operativo Anual de Inversiones aprobado por el CONFIS, será la base del Presupuesto Financiero de Inversiones y se incluirá como componente del Proyecto de Presupuesto remitido al Concejo para su correspondiente aprobación. Ver [Artículo 12 Decreto 714 de 1996](#)

"Al rescate de la moral y la ética pública"

haberse tramitado y obtenido de la Secretaría Distrital de Planeación, el concepto previo y favorable del proyecto de inversión; y sin que este forme parte, de los proyectos del Presupuesto Anual de Inversiones²², aprobados por el Concejo Distrital para ser asumidos con compromisos de la vigencia fiscal o de vigencias futuras, tal como lo ordena el artículo 14° del Decreto Distrital 714 de 1996:

"Artículo 14°.- De las Vigencias Futuras. La Administración Distrital podrá presentar para aprobación del Concejo Distrital la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que los proyectos estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad no excedan su capacidad de endeudamiento. Cuando se trate de Proyectos de Inversión deberá obtenerse un concepto previo y favorable del Departamento Distrital de Planeación.

Estas disposiciones se aplicarán a Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno Distrital reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto del Presupuesto Anual un Artículo sobre la asunción del compromiso para vigencias futuras. Ver Artículo 2 Acuerdo 20 de 1996. Subrayado fuera de texto

Y por lo consiguiente, no se tramitó ni obtuvo por parte del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal-CONFIS, la autorización a la Secretaría de Movilidad de asumir con cargo al Presupuesto del Distrito Capital, compromisos con cargo al presupuesto de vigencias futuras, indispensables para dar cumplimiento a la cláusula 6 de la minuta del contrato del contrato de concesión, que transcribimos a continuación:

"CLAUSULA 6. FORMA DE PAGO

Como contraprestación por la celebración y ejecución del contrato, el DISTRITO entregara al Concesionario el porcentaje de retribución equivalente a _____% aplicado sobre los ingresos anuales de la Concesión, de acuerdo con la propuesta de participación porcentual presentada por el CONCESIONARIO con

²² **DECRETO 714 DE 1996** Artículo 12°.- El Plan Operativo Anual de Inversiones aprobado por el CONFIS, será la base del Presupuesto financiero de Inversiones y se incluirá como componente del Proyecto de Presupuesto remitido al Concejo para su correspondiente aprobación. **Artículo 15** [Acuerdo 20 de 1996](#)



"Al rescate de la moral y la ética pública"

su oferta económica, con el fin de soportar la ejecución de las obligaciones pactadas en el contrato.

Para los efectos del presente contrato se entenderá como ingresos de la concesión:

1. Los ingresos por concepto del recaudo de multas de infracciones de tránsito, que correspondan al Distrito Capital, cuya infracción haya sido detectada o cuya comparecencia haya sido impuesta a través de cualquiera de los medios electrónicos de que trata el presente contrato en la jurisdicción de Bogotá D.C.. Se excluyen sin distinción alguna los recaudos realizados o pendientes de realizar por parte del DISTRITO con fundamento en sanciones emitidas o comparecencias ordenadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente contrato. Se excluyen también los ingresos del presente contrato los correspondientes al 10% de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 y las normas que lo modifiquen.
2. los ingresos por concepto de comercialización o uso con fines comerciales de los elementos electrónicos de la concesión, siempre en el marco del usos restrictivo, oficial y público de la información proveniente o generada por dichos elementos y previa autorización, aprobación y acuerdo entre el DISTRITO y el CONCESIONARIO respecto de los mismos.

PARAGRAFO. La entrega de participación porcentual de que trata este artículo se realizara por el DISTRITO, a través de la SECRETARIA DE HACIENDA, previo recaudo de los ingresos en las cuentas bancarias designadas por esta, mediante abonos mensuales al encargo fiduciario irrevocable abierto por el CONCESIONARIO de conformidad con lo señalado en la CLAUSULA 15 del presente contrato". (Subrayado fuera de texto)

Con lo pactado por la Secretaría de Movilidad, el parágrafo del artículo 6 de la minuta del contrato de concesión, se está obligando de manera ilegal al Distrito Capital, que en cabeza de la Secretaría de Hacienda, pague al concesionario o concesionarios de la "Detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá Distrito Capital", un gasto que no se encuentra en las apropiaciones incorporadas en el Presupuesto Distrital²³.

²³ DECRETO 714 DE 1996. Artículo 61º.- De las Apropriaciones y Reservas. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual del Distrito son autorizaciones máximas de gastos que el Concejo aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.



“Al rescate de la moral y la ética pública”

Con nuestra posición frente al proceso licitatorio que por conveniencia de Interés Público, esperábamos se suspendiera, lo que efectivamente se da el 22 de agosto de 2008, por Resolución 441²⁴, en la que también en su artículo 2º modifica el cronograma del proceso de selección, con lo cual el proceso estaría próximo a culminar en sus etapas de: Evaluación (termina en agosto 28 de 2008) de las dos (2) propuestas presentadas, y que después de la Publicación del Informe de Evaluación (el día 29 de agosto a las 5 de la tarde) y Observaciones al Informe de Evaluación (del 1 al 5 de septiembre), continuará con la Audiencia Pública de Adjudicación (12 de septiembre de 2008), la Contraloría de Bogotá, al margen de los errores administrativos derivados de una estructuración legal y financiera equivocada, que por doce (12) años lesionaría de manera grave el Interés Público en beneficio de unos particulares, reafirma la importancia estratégica²⁵, que para la política pública de movilidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, tiene la implementación y operativización de instrumentos con tecnología de punta, con capacidad, no solo de detectar la ocurrencia de infracciones a las normas de tránsito y combatir la ilegalidad en el transporte público, sino que además pretende estimular el respeto a las normas de tránsito, reducir los índices de

²⁴Por resolución 441 de agosto 22 de 2008, la Subsecretaría de Servicios de Movilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad suspende por un término de 5 días hábiles contados a partir de la fecha de expedición de esta resolución, es decir hasta el día 28 de agosto de 2008 inclusive. Este acto administrativo lo soporta la Secretaría de Movilidad que el 22 de agosto de 2008, hiciera la Directora Jurídica Distrital, que ordena: a) la suspensión inmediata de la evaluación de la licitación SDM-LP-001-2008, la publicación de cualquier resultado de su evaluación b) la suspensión del proceso licitatorio hasta por el término máximo legal permitido, en concordancia con el respectivo pliego de condiciones, para atender inquietudes de la Secretaría General y de la Secretaría de Hacienda Distrital.

²⁵Siendo la implementación de la detección electrónica de infracciones a las normas de tránsito por medios electrónicos en la Ciudad de Bogotá, un mandato contenido en el decreto Distrital 319 de 2006, que adopta el Plan Maestro de Movilidad, compartimos con la Secretaría de la Movilidad, la gestión adelantada encaminada a optimizar y racionalizar a través de ayudas tecnológicas la tradicional imposición de multas por infracciones a las normas de tránsito que hasta ahora se vienen imponiendo por parte de la policía de tránsito, con la detención del vehículo en la vía que además de entorpecer de manera significativa el tráfico disminuye de manera imprevista la movilidad en la ciudad, y que además ante una fuerza insuficiente de policías de tránsito, de cierta forma estimula la ocurrencia de infracciones a las normas de tránsito y el incremento en los índices de accidentalidad, con efectos negativos sobre la seguridad, la productividad y la calidad de vida de los ciudadanos.

La utilización de equipos de detección electrónica de infractores a las normas de tránsito, además del control al tráfico de vehículos y personas, tiene otros efectos asociados a los sistemas de reconocimiento, medición y seguimiento del tráfico a lo largo de los corredores viales y las intersecciones semaforizadas, tales como: 1. reconocimiento automático de placas, 2. Sistema caza infractores y, 3. Sistemas de verificación y cruce de información, 4. Sistemas que permiten tener conteos permanentes del flujo de vehículos en las vías, teniendo su discriminación por rangos de tiempo y por clases de vehículo de acuerdo con su tamaño, permitiendo a la Secretaría de la Movilidad reprogramar de manera permanente la red de semáforos de la ciudad²⁶, al IDU y la Unidad Especial de Mantenimiento vial la realización de obras de construcción y mantenimiento de la malla vial

"Al rescate de la moral y la ética pública"

accidentalidad y la intolerancia, y procurar que de manera ordenada y sincrónica circulen vehículos y peatones en nuestra ciudad, y entendiendo que el flujo normal de las personas vehículos y cosas es elemento esencial, para que la actividad económica y social pueda desarrollarse en óptimos niveles de producción y productividad que generen las mejores condiciones de competitividad y oportunidades de trabajo que se traduzcan en una mejor calidad de vida de los ciudadanos en general.

Se señala sin embargo, que el proyecto si forma parte de los proyectos y metas a desarrollar en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008 – 2012, "Bogotá positiva: Para vivir mejor" con lo que se puede concluir que **este es un proyecto de política pública**, que por ahora no tiene asignación de recursos.

Por la deficiencia en la estructuración legal aquí demostrada y las deficiencias en la estructuración financiera contenidas en el numera IV (anterior), de este control de advertencia, la Contraloría de Bogotá, recomienda no continuar con el proceso licitatorio SDM-LP-001-2008.

VIII. LA SOLICITUD DE QUE SE CONSIDERE LA REVOCATORIA

Igualmente es necesario considerar lo expuesto por el Honorable Representante a la Cámara, Doctor Germán Varón Cotrino, lo manifestado en agosto 1 de 2008, en comunicación enviada al Señor Secretario de la Movilidad Distrital Doctor Luís Bernardo Villegas Giraldo, cuando manifiesta:

"(...)Las reglas que rigen el proceso inducen a error a los proponentes e impiden la formulación de ofrecimientos, toda vez que las circunstancias de tiempo, modo y lugar señaladas no garantizan la objetividad y claridad requerida para competir en igualdad de condiciones....., con el fin que los oferentes cuenten con el tiempo suficiente para preparar sus ofertas(..)".

Por las deficiencias en la estructuración legal y financiera y con el fin de despejar cualquier manto de duda que atente contra la moralidad pública, y para prever que no se generen obligaciones pecuniarias (obligaciones contingentes) de impacto adverso representativo sobre las finanzas del Distrito,

"Al rescate de la moral y la ética pública"

como las que podrían suceder de adjudicarse y suscribirse el contrato, generando un compromiso presupuestal que no puede cumplirse por no haberse obtenido la disponibilidad presupuestal de vigencias futuras, tal como lo prevé el numeral 2 del Decreto Distrital 175 de 2004, "Por el cual se dictan disposiciones para la gestión de obligaciones contingentes en Bogotá D.C."

*"DECRETO DISTRITAL. 175 DE 2004. Por el cual se dictan disposiciones para la gestión de obligaciones contingentes en Bogotá, D.C. **ARTÍCULO 1.- COBERTURA DEL DECRETO.** Para la aplicación del presente Decreto se tendrán como entidades públicas reguladas por éste y como obligaciones contingentes, las siguientes:.....**2. Obligaciones Contingentes generadas en Operaciones de Crédito Público y Otros Contratos Administrativos.** Las obligaciones pecuniarias sometidas a condición que pueden tener un impacto adverso representativo sobre las finanzas del Distrito y de las Entidades Reguladas y que cumplen con una o más de las siguientes condiciones:*

a) La obligación contingente se origina por el otorgamiento de garantías explícitas a favor de un tercero.

b) La obligación contingente puede afectar la estabilidad financiera de la entidad regulada. Cuando la obligación contingente se valore y se determine que en el evento de su exigibilidad, la entidad regulada por sí misma no estará en capacidad de responder con su propio presupuesto por la obligación, generando un requerimiento inesperado de recursos presupuestales para la Administración Distrital, se considerará como obligación de impacto adverso representativo.

c) La obligación contingente se genera en compromisos asociados a proyectos de inversión cuya financiación y ejecución involucran la apropiación de recursos presupuestales de vigencias futuras.

En todo caso, las obligaciones contingentes deben diferenciarse de los eventos contingentes generados por los riesgos inherentes a la ejecución normal de los contratos administrativos de las entidades públicas." Subrayado y negrilla del último párrafo, fuera de texto.

Este ente de control le solicita Señor Secretario, que de la manera mas comedida y respetuosa, considere la posibilidad, de que por no cumplirse todos los procedimientos del ordenamiento legal y normativo que rigen la contratación estatal y la hacienda pública, y por no haberse estructurado de manera planificada y juiciosa y dentro del marco de los principios de eficiencia, eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, el proyecto de contratar el servicio

"Al rescate de la moral y la ética pública"

de "Detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá Distrito Capital", se REVOQUE²⁶ la resolución 322 del 24 de junio de 2008, que ordenó la apertura de la Licitación Pública No. SDM-LP-001-2008, cuyo objeto es "contratar bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, a todo riesgo del contratista la prestación del servicio de detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá D.C."

Cordialmente,

Original Firmado por
MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI

MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá

Proyectó y elaboró: Alberto Martínez Morales, Director Sector Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá