



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD
FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL – FONDATT EN LIQUIDACIÓN
PERÍODO AUDITADO 2007 y anteriores.**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – PAD 2008
FASE II**

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

NOVIEMBRE DE 2008



**AUDITORÍA INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL
DE MOVILIDAD Y EL FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL, FONDATT
EN LIQUIDACIÓN.**

Contralor de Bogotá

Miguel Ángel Moralesrussi Russi

Contralor Auxiliar

José Arístides Corredor Sánchez

Director Sectorial

Alberto Martínez Morales

Subdirector de Fiscalización

Luís Carlos Guarín López

Subdirectora de Análisis Sectorial

María Jazmín Abril Fernández

Asesor

Faustino Chávez Cruz

Equipo de Auditoría

Líder
Auditores

Luís Fernando Berdugo Montilla
Oscar Emerio Sánchez Valenzuela
Isauro Medina Vargas
Nini Johanna Trujillo Otero
Luís Ernesto Amézquita Cely
Claudia Liliana Forero Niño
José Jaime Ávila Castro
Oscar Eduardo Melo Rico

TABLA DE CONTENIDO

1. CONCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL	
MODALIDAD ESPECIAL	6
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	12
2.1. IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE LA RED SEMAFORICA DE BOGOTÁ	12
2.1.1. Evaluación Contrato No 203-06 SIEMENS S.A.....	12
2.1.1.1. <i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por deficiencias en los estudios de mercado.....</i>	15
2.1.1.2. <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por Sobrecostos en Obras Civiles.....</i>	20
2.1.1.3. <i>Hallazgo administrativo por falta de planeación.....</i>	27
2.1.1.4. <i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento de los pliegos de condiciones.....</i>	27
2.1.1.5. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por elaboración y pago de diseños no construidos.....</i>	32
2.1.1.6. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por omisión en el ejercicio de las facultades contractuales (Ejecución de multas por incumplimiento en obra).....</i>	35
2.1.1.7. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por la modificación del Objeto Contractual.....</i>	37
2.1.1.8. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por omisión en el ejercicio de las facultades contractuales (Ejecución de multas por cambio del Objeto Contractual).....</i>	41
2.1.1.9. <i>Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por Mala calidad de obra.....</i>	42
2.1.1.10. <i>Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por cobertura insuficiente de la garantía de estabilidad.....</i>	43
2.1.2. Seguimiento al Mantenimiento de Semáforos.....	44
2.1.2.1. <i>Hallazgo Administrativo por la falta de planeación y coordinación en la contratación.....</i>	47
2.1.2.2. <i>Hallazgo Administrativo y Disciplinario por dejar en terceros la integridad del sistema sin contar con una relación contractual que cobije estas actividades</i>	47
2.1.2.3. <i>Hallazgo administrativo por la falta de optimización de los protocolos de mantenimiento ..</i>	48
2.1.2.4. <i>Hallazgo administrativo por la falta de implementar acciones que conduzcan al control eficiente, eficaz y productivo de los objetos contractuales pactados.</i>	49
2.1.2.5. <i>Hallazgo administrativo por la generación de riesgos en la custodia y control de bienes.</i>	50
2.1.2.6. <i>Hallazgo administrativo falencia en los registros contables de bienes</i>	52
2.1.2.7. <i>Hallazgo administrativo por falta de control en el manejo y control de bienes entregados a terceros</i>	53
2.1.2.8. <i>Hallazgo administrativo por concentración de funciones en manejo de bienes e inventarios.</i>	54
2.1.2.9. <i>Hallazgo administrativo por no utilización de los bienes adquiridos</i>	54
2.1.3. La Contraloría de Bogotá advierte sobre fallas en el Sistema de Semaforización, que afectan de manera grave la movilidad en la ciudad.....	55
2.1.3.1. <i>Deficiencias detectadas en auditoría física al Subsistema de control y regulación del tráfico.</i>	57
2.1.3.2. <i>Se reitera observación por deficiencias en Seguimiento a la auditoría al Subsistema de control y regulación del tráfico.</i>	59
2.1.4. Contrato No. 204 de 2006.	64
2.1.4.1. <i>Hallazgo Administrativo por deficiencias en Contrato No. 204 de 2006.</i>	65
2.1.5. Manejo de La Red Semaforica de Bogotá y relación con E.T.B.....	66

2.2. SEGUIMIENTO A CONTRATOS REFERENCIADOS POR EL HONORABLE CONCEJAL JORGE DURÁN SILVA EN DERECHO DE PETICIÓN 563-08 ENVIADO A ESTE ENTE DE CONTROL	67
2.2.1. Observaciones a Contratos de Diciembre de 2007:	68
2.2.1.1. <i>Hallazgo Administrativo por deficiente manejo contractual.</i>	69
2.2.1.2. <i>Hallazgo administrativo por deficiente manejo de documentación contractual.</i>	69
2.2.2. Contrato 088 de 2007 - Tecnistamp Colombia Ltda - \$1.136.999.989 LEDs.....	70
2.3. 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"	75
2.3.1. El Proyecto de Detección Electrónica de Infracciones de Tránsito: instrumento de Política Pública.....	76
2.3.2. 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	78
2.3.3. Diferencias entre prepliegos (abril 1 de 2008) y pliego definitivo(junio 24 de 2008)	78
2.3.3.1. <i>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 Secretaría Distrital de Movilidad, se suprime actividades inicialmente previstas en el prepliego, que generan cambios sustanciales en el objeto a contratar definido en el pliego de condiciones definitivo.</i>	78
2.3.3.4. 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	81
2.3.3.4.1 <i>En lo que corresponde al componente de ingresos mínimos operacionales (15% de la calificación) que forma parte de los factores a ponderar, se observan cambios sustanciales, sin justificación técnica y financiera:</i>	81
2.3.3.4.2. <i>Así quedaron los aspectos técnicos y económicos del pliego definitivo de condiciones, con modificaciones hechas al prepliego, y con adendas al pliego.</i>	82
2.3.3.5. Cambios en el pliego de condiciones definitivo publicado en junio 24 de 2008, en lo que corresponde a la adjudicación del contrato o declaratoria de deserto.....	83
2.3.3.6. Deficiencias en la Estructuración Financiera.....	84
2.3.3.6.1. <i>El modelo con arrendamiento de equipos, con el cual se define, porcentaje máximo del 50% del 90%, fijado como remuneración al concesionario.</i>	84
2.3.3.6.2. <i>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.</i>	87
2.3.3.7. Errores en la Estructuración Legal.....	91
2.3.3.7.1. <i>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.</i>	91
2.3.3.8. La solicitud de que se considere la Revocatoria.....	99
2.3.3.9. Así se resume lo encontrado en la licitación "Detección Electrónica de Infracciones a las Normas de Tránsito"	101
2.4. PRONUNCIAMIENTO "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".	104
2.4.1. Antecedente Normativo	105
2.4.2. Análisis al texto de la Ley 769 de 2002	106

2.4.2.1. <i>El recaudo de multas y comparendos a partir del 8 de noviembre de 2002, cuando entró en vigencia la Ley 769 de 2002.....</i>	107
2.4.2.2. <i>La Posición de la Autoridad Distrital del Transporte</i>	108
2.4.2.3. <i>La Posición de la Federación Colombiana de Municipios.....</i>	109
2.4.2.4. <i>Beneficios no considerados en la Posición de la Autoridad Distrital del Transporte</i>	110
2.4.2.5. <i>Consideraciones a la luz de la Jurisprudencia y la Doctrina</i>	112
2.4.3. <i>¿A quién le corresponde ejercer el Control Fiscal sobre el manejo de los recursos del 10% entregado por la Autoridad Distrital del transporte, a la Federación Colombiana de Municipios?..</i>	121
2.4.4. <i>¿Se considera pertinente la suscripción de un convenio entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Federación Colombiana de Municipios?</i>	122
2.4.5. <i>¿Bogotá, D.C. cuánto le debe a la Federación Colombiana de Municipios por concepto del 10% de lo recaudado por infracciones de tránsito?.....</i>	123
2.4.6. <i>Possibles Escenarios para el Pago de la Deuda.....</i>	123
2.4.7. <i>Las consideraciones de la Contraloría de Bogotá D.C. ante un posible Daño Fiscal</i>	126
2.4.7.1. <i>El salvamento de voto del Magistrado del Consejo de Estado, Alfredo Beltrán Sierra, ponente de la Sentencia C-385 de mayo 3 de 2003, en la que se declararon exequibles los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002, así:.....</i>	126
2.4.7.2. <i>Respuesta dada al Honorable Representante a la Cámara: William Ortega Rojas por el Ministerio de Transporte, en oficio MT-1350 de julio 13 de 2004, en el que manifiesta que el carácter vinculante del Organismo de Transito con lo ordenado en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, solo se adquiere cuando de manera voluntaria las partes suscriben un convenio:.</i>	127
2.5. FONDOS DE REPOSICION - FACULTAD SANCIÓNADORA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD.....	129
3. ANEXOS.....	132



1. CONCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL

Doctores:

FRANCISCO FERNANDO ÁLVAREZ MORALES

Secretario Distrital de Movilidad

CLAUDIA ISABEL OSORIO CELIS

Liquidadora - FONDATT En Liquidación.

Ciudad.

Respetados Doctores:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Secretaría Distrital de Movilidad y al FONDATT En Liquidación.

La auditoría se llevó a cabo sobre la gestión de las entidades en lo referente a los temas a continuación relacionados:

- Irregularidades en el manejo contractual llevado a cabo para el funcionamiento de la Red de Semaforización de Bogotá D.C.
- Auditoría física y seguimiento a la operatividad de los semáforos en las principales vías de la ciudad.
- Seguimiento a contratos referenciados por el Honorable Concejal Jorge Durán Silva en derecho de petición 563-08 enviado a este Ente de Control.
- Función de Advertencia, por la cual la Contraloría de Bogotá, solicita a la Secretaría de 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", tendiente a la implementación del Sistema de detección electrónica de infracciones de tránsito.
- Pronunciamiento a lo relacionado con el tema "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 de noviembre 8 de 2002".
- Fondos de Reposición - facultad sancionadora de la Secretaría Distrital de Movilidad

Igualmente se evaluó el Sistema de Control Interno en las áreas relacionadas y complementarias a los anteriores temas, situación que se refleja en las observaciones y hallazgos plasmados en el capítulo de resultados de este proceso auditor.

Es responsabilidad de las administraciones de las entidades, objeto de esta auditoría, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un Informe Integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración acerca de los temas analizados en la presente auditoría especial.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que, una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por cada una de las entidades a su cargo de conformidad con las competencias y funciones establecidas por el Concejo de Bogotá D.C., mediante la expedición del Acuerdo 257 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" y sus decretos reglamentarios, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo a las normas de Auditoría Gubernamentales compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; por lo tanto requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan de gestión de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como su adecuada implementación.

Los hechos relevantes determinados en el desarrollo de la auditoría, entre otros, se resumen a continuación:

1. En el Proceso Licitatorio No. 038-06, que generó la suscripción del Contrato 203 de 2006 por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte – Fondo de Educación y Seguridad Vial –Fondatt, subrogado a la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM.; quien adelantó la ejecución contractual en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 257 de Noviembre 30 de 2006, expedido por el Concejo Distrital y sus Decretos Reglamentarios, se tienen las siguientes observaciones:
 - Los estudios previos realizados, no garantizaban las condiciones económicas y técnicas. Igualmente se estableció incumplimiento con lo establecido en los pliegos de condiciones y Anexo de Especificaciones Técnicas

- En la ejecución contractual se estableció la existencia de sobrecostos en cuantía de \$306.058.023.00, generando Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria.
- En verificación por parte de la auditoría, se establecieron fallas en la calidad de obra civil de los pasos semaforizados que generan riesgo a la inversión realizada por la SDM en cuantía de \$191.022.499.00, que se evidencia en el registro fotográfico Anexo 2 de este informe, permitiendo establecer Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria.
- Se estableció en la cláusula de GARANTÍA ÚNICA de Estabilidad de Obra, una vigencia de tres (3) años como garantía de estabilidad para Obras Civiles, en contravención a lo establecido en el numeral 10 del artículo 17 del Decreto Nacional 679 de 1994, que prevé cinco (5) años.
- No se evidencia la iniciación del proceso de imposición de multas al contratista, a pesar de haberse solicitado por parte del interventor así como de la supervisión del contrato.
- Se estableció modificación del Objeto del Contrato, al convertirse un contrato encaminado a realizar la implementación de pasos peatonales semaforizados en Bogotá D. C., en el suministro de bienes por valor de \$257.888.288.00.

Por los anteriores hechos, de sobrecostos en la ejecución contractual y obras de mala calidad, se identifica daño al patrimonio distrital representado en Hallazgo de carácter fiscal en cuantía total de \$497.080.522.00. Sobre algunas de estas temáticas igualmente se establecieron hechos que generan incidencia disciplinaria al determinar la existencia de conductas que se enmarcan en lo establecido la Ley 734 de 2002.

2. Falta de planeación en los procesos contractuales al generarse períodos en los cuales no se atendió el mantenimiento de semáforos y la entrega a terceros de las labores de mantenimiento sin contar con relación contractual.
3. Deficiencias en el manejo físico y de registro contable de los bienes que se encuentran en las diferentes dependencias, de Almacén, con que cuenta la Secretaría Distrital de Movilidad en lo referente a falta de optimización de protocolos de mantenimiento, falta de control de los bienes en custodia y entregados a terceros, riesgo de custodia de los elementos en las diferentes sedes, registros contables deficientes y la no utilización de los bienes adquiridos.
4. En verificación del sistema semafórico de la ciudad, se establecieron daños en las diferentes intersecciones de la ciudad, que generan inseguridad para los usuarios de las vías bien sean conductores o peatones.

5. Errores en la estructuración legal y financiera, en el proceso Licitatorio 001 de 2008, con el propósito de “Detección Electrónica de Infracciones de Tránsito para Bogotá”, que condujeron a que este Ente de Control solicitara la revocatoria del proceso por ser inconveniente para el Presupuesto Distrital.
6. Se determinaron deficiencias en los requerimientos para la adquisición de bienes que generan riesgos en la contratación; donde la SDM proyecta unos requerimientos de los bienes a adquirir, con el fin de suplir sus necesidades y finalmente adquiere elementos que no las suplen. Tal es el caso de la adquisición de 4900 LEDs a la firma TECNISTAMP COLOMBIA LTDA por valor de \$1.136.999.989 a través del Contrato 88 de 2007, que no han podido ser recibidos por la entidad por deficiencias de calidad y operatividad de los mismos.
7. En el proceso auditor adelantado en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, llevado a cabo en cumplimiento del Programa Anual de Auditoría - PAD 2008, Fase II, la Contraloría de Bogotá determinó Hallazgos Administrativos con Incidencia Fiscal y Disciplinaria en el cumplimiento de diferentes Contratos y Actividades adelantadas por la Secretaría Distrital de Movilidad y en los cuales igualmente se evidenció la participación de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB de acuerdo con el objeto y las actividades a desarrollar previstas en el Convenio Interadministrativo No. 017 suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S:A - E.S.P..

En la auditoría y seguimiento físico al funcionamiento y operatividad de la red semafórica distrital, se establecieron innumerables fallas que generaron alerta por parte de este Ente de Control, para que la Secretaría Distrital de Movilidad tomara de manera urgente las acciones correctivas tendientes a subsanar dichas fallas, en aras de proteger la integridad de la ciudadanía, fin último del control fiscal.

Examinado el Objeto contractual del Convenio antes mencionado se identifica en la cláusula primera: OBJETO: “Aunar esfuerzos para que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, asesore y acompañe a la Secretaría Distrital de la Movilidad en los procesos de planeación y diseño del desarrollo tecnológico del sistema de semaforización, y la dirección, ejecución, supervisión y control de todos los procesos técnicos, administrativos y financieros relacionados con la operación, mantenimiento, expansión y actualización tecnológica del mismo.”

En la cláusula segunda se establecen las ACTIVIDADES A DESARROLLAR, que se incluyen en el capítulo de resultados del presente informe.

Por las deficiencias descritas y observadas, por la Contraloría de Bogotá, a la Secretaría Distrital de Movilidad y establecido el compromiso pactado por la ETB a partir de la suscripción del Convenio Interadministrativo 017 del 26 de Junio de 2007, se hace indispensable abordar la revisión al mismo, en la Auditoría Regular, de Fase I, del Plan de Auditoría Distrital PAD 2009, con el propósito de determinar las posibles responsabilidades de la ETB en la crisis y daños presentados en la red semafórica de la ciudad de Bogotá.

Con las anteriores observaciones se establece una deficiente gestión por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, la suprimida Secretaría de Tránsito y Transporte y el Fondo de Educación y Seguridad Vial – Fondatt (Hoy En Liquidación), en los aspectos objeto de esta Auditoría, que se identificaron en los párrafos precedentes y sobre los cuales se amplia en el capítulo de resultados de este informe.

Consolidación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 1 se establecieron veintiséis (26) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$497.080.522.00, que se trasladarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y doce (12) tienen alcance disciplinario y serán trasladados a la Personería de Bogotá.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser incorporado al SIVICOF de la Contraloría de Bogotá dentro del término establecido en la Resolución Reglamentaria 021 del 9 de Noviembre de 2007, expedida por el Contralor de Bogotá, D.C.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomaran respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementaran los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Cordialmente,

ALBERTO MARTÍNEZ MORALES
Director Sector Infraestructura y Transporte.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE LA RED SEMAFORICA DE BOGOTÁ

2.1.1. Evaluación Contrato No 203-06 SIEMENS S.A.

OBJETO: El contratista se obliga a realizar la implementación de pasos peatonales semaforizados en Bogotá D. C., de acuerdo con lo establecido en las especificaciones técnicas indicadas en las condiciones de contratación y propuesta del contratista de fecha 4 de diciembre de 2006, documentos que hacen parte integral del presente contrato. **PARAGRAFO:** Alcance básico del objeto contractual: El proceso de implementación de pasos peatonales semaforizados se ha estructurado para tres etapas, las cuales se describen a continuación:

Etapa I Estudio, revisión, ajuste y diseño de intersecciones semaforizadas peatonales

- Revisar la normatividad y requisitos técnicos para realizar los diseños geométricos y urbanos tendientes a garantizar un paso seguro.
- Evaluar el comportamiento del tráfico y del peatón.
- Analizar la información secundaria en cuanto a volúmenes vehiculares, peatonales, sentidos viales, punto de conflicto y accidentalidad.
- Completar la información secundaria mediante aforos vehiculares, peatonales, inventarios y recorridos.
- Proponer desde el punto de vista de la circulación vehicular y peatonal las adecuaciones necesarias para mejorar la eficiencia en la operación del tránsito del sector.
- Realizar evaluaciones mediante el uso de programas de simulación de tráfico o software de planeación de tránsito y transporte de intersecciones a semaforizar cuando se requiera.

Etapa II Construcción de obras civiles y montaje de amoblamiento semafórico

- Realizar la localización, materialización y verificación del proyecto.
- Construcción de obras civiles, canalizaciones y adecuación de espacio público.
- Realizar los planes de manejo y trámites ante las entidades del distrito para la obtención de las licencias de excavación.
- Instalación de postes metálicos, semáforos, cableado e instalación del equipo de control.

Etapa III Mantenimiento preventivo y correctivo de la intersección.

- Recibo y atención de las solicitudes realizadas por la interventoría y los centros de control de tráfico.
- Realizar los mantenimientos preventivos y correctivos al amoblamiento semafórico.

Desarrollo cronológico de la ejecución contractual

FECHA INICIO: 28 de febrero de 2007

PLAZO: 10 meses

FECHA TERMINACIÓN: 27 de diciembre de 2007

PRORROGA 1: 60 días

FECHA: 26 diciembre de 2007

SUSPENSION: Del 22 de febrero al 25 de marzo de 2008

FECHA: 22 de febrero de 2008

FECHA TERMINACION: 31 de marzo de 2008

VALOR INICIAL: \$3.499.925.515

VALOR FINAL: \$2.919.605.240 (según pagos realizados)

LIQUIDACION: En trámite

CONTRATISTA: SIEMENS S. A.

INTERVENTOR: INVERSIONES ANTRI LTDA.

Actividades desarrolladas en el proceso Licitatorio.

Teniendo como horizonte el Encargo de Auditoria y en cumplimiento de los Programas de Auditoria, se procedió a realizar la solicitud de información específica del contrato 203-06 y 202-06 a la SDM, dado que los contratos habían sido subrogados a la SDM por el FONDATT que se encuentra en proceso de liquidación. La información solicitada fue puesta a disposición del grupo auditor mediante acta del 15 de agosto de 2008, sin embargo fue necesario suscribir las actas de visita fiscal de 14 de julio de 2008, del 15 de septiembre de 2008 y 10 de octubre de 2008 con el fin de complementar la información. Finalmente, una vez analizados los documentos e información disponible se puede evidenciar lo siguiente:

El FONDATT como responsable de la administración y los gastos de mantenimiento y operación así como de los proyectos de inversión del Sistema de Semaforización Electrónica de Bogotá, durante la vigencia 2006 pretende contratar el estudio, diseño, construcción y mantenimiento de nuevas intersecciones peatonales, por lo cual decide iniciar el proceso de contratación.

Se evidencian dos documentos del Estudio de Oportunidad y Conveniencia, para el “Estudio, diseño, construcción y mantenimiento de intersecciones

semaforizadas para pasos peatonales en Bogotá D. C.”, ambos documentos presentan fecha de agosto de 2006 y corresponden al mismo estudio con diferente presupuesto oficial, el primero de \$10.100 millones para construir 73 intersecciones semafóricas peatonales y el segundo por \$7.000 millones para construir 43 intersecciones semafóricas peatonales, este último con CDP No. 2224 del 4 de octubre de 2006.

Con base en este último estudio se publican el 6 de octubre de 2006 los prepliegos en la página WEB y el 17 de octubre mediante Resolución No. 359 se da apertura a la licitación 038-06 y el 17 de noviembre de 2006 mediante Resolución 421 de 2006 se modifica el presupuesto oficial estimado para la licitación 038-06 a un valor de \$3.500 millones.

Se presenta el ADENDO No. 1 del 29 de noviembre de 2006 que modifica el numeral 3.1 del pliego de condiciones respecto al cronograma inicial; el cuadro del anexo 8 de la propuesta económica del componente de obras civiles; el numeral 2.5 del pliego de condiciones “experiencia específica similar” y el numeral 2.14 “entrega de muestras”.

El 24 de noviembre de 2006 se realiza la audiencia de precisión del pliego de condiciones en donde asisten los proponentes SIEMENS S.A., Álvaro Cabrera y ANTRI LTDA.

En los formatos de compra y entrega de las propuestas del 1 y 4 de diciembre de 2006 respectivamente, solo se presenta la firma SIEMENS S.A., único proponente como consta en el acta de cierre de la licitación y entrega de muestras.

El 11 de diciembre se remite al Subsecretario Técnico la evaluación de la licitación 038-06, que incluye la evaluación de experiencia, evaluación técnica y evaluación económica, con el resultado de **CUMPLE**.

El 19 de diciembre de 2006 mediante acta de reunión del Comité de Adjudicación de la licitación pública 038-06; en donde intervienen la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, el Subsecretario Técnico, el Subsecretario Operativo, la Subsecretaría Jurídica, la Subsecretaría Financiera y la Directora de Apoyo Corporativo; se recomienda adjudicar la licitación. Mediante Resolución 492 del 20 de diciembre de 2006, se adjudica la licitación 038-06 por parte del Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., Director Ejecutivo del FONDATT, a la firma SIEMENS S.A. por valor de \$3.499.925.515.

En el cuadro siguiente se muestra la relación de actividades realizadas por la suprimida Secretaría de Tránsito y Transporte – Fondatt (Hoy En Liquidación), en desarrollo del proceso licitatorio.

CUADRO No.1
CRONOGRAMA DEL PROCESO LICITATORIO

Proceso	Fechas
Publicación del proyecto de pliegos en la página web	Del 6 al 16 de octubre de 2006
Resolución de apertura	Del 17 de octubre de 2006
Publicación único aviso	El 19 de octubre de 2006
Publicación aviso aclaratorio	21 de noviembre de 2006
Observaciones a los pre-pliegos	Del 6 de octubre al 21 de noviembre de 2006
Apertura del Licitación y publicación de pliegos definitivos	De 22 de noviembre octubre de 2006 a las 14:30 horas.
Audiencia de aclaraciones del pliego de condiciones	El 24 de noviembre de 2006 a las 10:00 horas
Observaciones a los pliegos definitivos	Del 22 de noviembre al 29 de noviembre de 2006
Cierre de la licitación y entrega de muestras	El día 1 de diciembre de 2006 a las 10:00 a. m
Realización de pruebas	En la fecha comunicada por la entidad.
Evaluación de las Propuestas	Del 4 al 11 de diciembre de 2006
Publicación de Informes de evaluación y recibo de observaciones de los proponentes	Del 12 al 18 diciembre de 2006 de 8:00 a las 17:30 horas
Traslado de las observaciones de los oferentes para presentar contr-observaciones por los oferentes.	Los días 19 de diciembre de 2006 desde las 08:00 horas hasta las 17:30 horas.
Audiencia de adjudicación	Dentro de los seis (6) días hábiles siguientes al vencimiento del traslado de las observaciones

Fuente: Carpeta Contrato 203 de 2006 – Archivo SDM.

2.1.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por deficiencias en los estudios de mercado.

El proceso licitatorio 038-06 fue realizado en su totalidad por el FONDATT, teniendo como hecho relevante la modificación del presupuesto oficial estimado inicialmente en un valor \$7.000 millones en la etapa de prepliegos a \$3.500 millones a la de pliegos definitivos, con el argumento de la existencia de la reforma administrativa del Distrito, en donde se plantea crear la SDM, y se realiza el traslado presupuestal del proyecto “Expansión y mantenimiento del sistema integral de control de transito en Bogotá”, por valor de \$4.000 millones, antes de haberse firmado el Acuerdo 257-06, generando reprogramación en el valor y alcance de los procesos adelantados bajo este rubro.

Con el proceso licitatorio ya en curso la justificación que presenta la entidad al traslado presupuestal realizado, es el tema concerniente al Plan Maestro de Movilidad de la ciudad, en donde manifiesta que no es procedente realizar la totalidad de las intersecciones inicialmente contratadas, debido a que no se cuenta con la información necesaria para determinar los puntos de mayor demanda de la ciudad, conforme al siguiente texto:

“... la STT se encuentra adelantando varios procesos para la implementación de dicho Plan, entre los cuales se encuentra el “diseño de redes ambientales peatonales seguras-RAPS” y “el diseño del sistema integrado de transporte público-SITP”, procesos mediante los cuales se diseñaron los puntos de integración entre los dos sistemas: Peatonal y Transporte Público, a través de la jerarquización de la ciudad:

Por lo anterior, se reprogramó el valor de la consultoría para el estudio, diseño, construcción, mantenimiento y operación de intersecciones semaforizadas, hasta tanto cuente con los insumos necesarios que nos muestre los puntos de mayor demanda peatonal en la ciudad, financiando en esta vigencia únicamente los puntos de mayor influencia en la ciudad, donde los conflictos de movilidad estén presentando mayores índices de accidentalidad.

La magnitud de la meta del proyecto 7254 de “Instalar nuevas intersecciones semaforizadas” no se afecta en la vigencia 2006 ya que el producto de dicha contratación se obtendría en la vigencia 2007, vigencia en que se programará la implementación de las intersecciones que resulten de los estudios que adelanta actualmente la Secretaría de Transito y Transporte. (Subrayado fuera de texto)

Esta situación permite establecer que la STT-FONDATT finalmente adelantó un proceso de contratación, con un presupuesto oficial producto de diversos ajustes, que no cuenta con la suficiente información del sistema de movilidad de la ciudad, por lo que se desconocen las necesidades reales del sistema de semaforización, el cual presentan un déficit acumulado de anteriores administraciones.

Al realizar un análisis comparativo de los presupuestos asignados frente al número de intersecciones a construir, se observa incremento en el costo promedio por intersección, que para la primera modificación representa un 8% y para la segunda un 13%, generando una variación acumulada del 21%, con respecto a las condiciones inicialmente estimadas, conforme al siguiente cuadro:

CUADRO No.2
PROYECCIONES PRESUPUESTALES DEL PROCESO LICITATORIO

PRESUPUESTO EN MILLONES	AIU % OBRA CIVIL	No. INTERSECCIONES	COSTO PROMEDIO POR INTERSECCIÓN	INCREMENTO %
10.100	25	67	150.746.269	-
7.000	31.5	43	162.790.698	+ 8
3.500	38	19	184.206.606	+13

Fuente: Archivo Contractual S.D.M. - Análisis grupo auditor

Incrementos éstos sobre los cuales se imposibilita realizar análisis técnico, toda vez que los documentos entregados por la SDM que soportan este proceso, corresponden únicamente a los estudios de oportunidad y conveniencia de agosto de 2006, que muestran como se realizó la estructuración del presupuesto, en donde para establecer cada precio unitario se realiza el promedio de dos (2) cotizaciones, la primera corresponde a la firma SIEMENS y fue entregada al FONDATT en Agosto de 2006, fecha en que se elaboran los estudios de oportunidad y conveniencia por parte de la Entidad, y de la segunda no se encontraron registros.

El estudio realizado por la entidad refleja simplemente el resultado del promedio de las dos cotizaciones, del cual se obtiene el valor unitario para cada ítem y cuya sumatoria constituye finalmente el valor de las obras a ejecutar, teniendo en cuenta que, si bien es cierto se trata de un mecanismo válido para tener referencias de precios, dejan de lado por ejemplo para el Componente de Obra Civil la realización de análisis técnicos que permita establecer costos reales de materiales, equipos y mano de obra, con el propósito de obtener para la entidad un presupuesto real acorde a los precios del mercado.

La anterior situación permite alteraciones importantes en el presupuesto resultante, estableciendo variaciones significativas entre los valores de las dos cotizaciones, que en algunos ítems llegan a más del 300%, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No.3
ANÁLISIS ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD

No.	ITEM	UND	Valores en \$				
			VR. UNIT. COTIZ. 1	VR. UNIT. COTIZ. 2 *	VARIAC. %	VR. UNIT. PROMEDIO	VALOR CTO 203-06
3	Control de impacto urbano	UN	2.800.000	3.850.027	38	3.325.014	3.870.416
5	Rotura de concreto	M3	450.000	349.177	30	399.589	351.026
6	Demolición de sardinel	ML	45.000	28.000	62	36.500	29.014
9	Instalación 1 ducto tubería 3" tipo DB	ML	8.000	33.802	320	20.901	3.398
10	Instalación 2 ducto tubería 3" tipo DB	ML	14.000	3.760	270	8.880	3.780
11	Instalación 3 ducto tubería 3" tipo DB	ML	17.000	5.139	230	11.070	5.165
12	Instalación 1 ducto tubería 4" tipo DB	ML	9.500	3.600	160	6.550	3.619
13	Instalación 1 ducto tubería 2" tipo DB	ML	6.000	3.094	190	4.547	3.110
28	Siembra de grama	M2	25.000	95.486	280	60.243	55.587
32	Suministro de tubería de 4" tipo DB	ML	31.000	15.195	100	23.098	10.959
33	Suministro de tubería de 3" tipo DB	ML	22.000	9.110	160	15.555	9.053
34	Suministro de tubería de 2" tipo DB	ML	14.000	6.996	100	10.498	7.160
35	Suministro curva conduit de 2"	ML	15.000	5.176	190	10.088	7.941
36	Colocación de tubería sentada	ML	15.000	3.466	330	9.233	3.547
38	Retiro de escombros - transporte a botadero	M3	48.000	62.085	30	55.043	55.587

Fuente: Cotización 2 de la firma SIEMENS S.A.

Uno de los estudios de oportunidad y conveniencia, que reposa en la carpeta del contrato, presenta un presupuesto estimado de \$7.000 millones y la construcción de 43 intersecciones con la siguiente distribución, para la Etapa I – Estudio y Diseño, Etapa II - Construcción de obras civiles y montaje de amoblamiento semafórico y Etapa III – Mantenimiento. La licitación se encontraba estructurada por componente, así:

CUADRO No.4
ESTRUCTURACIÓN LICITACIÓN POR COMPONENTES

COMPONENTE	AIU - IVA	VALOR TOTAL	Valores en \$
Componente de obras civiles	31,5-16%	2.472.500.000	
Componente eléctrico	16%	857.500.000	
Componente mantenimiento de postes	20%	214.000.000	
Componente equipos de control	16%	1.916.000.000	
Componente mantenimiento eléctrico y equipos de control	16-25%	1.169.000.000	
Componente postes	25%	371.000.000	
		7.000.000.000	

Fuente: Estudio de oportunidad y conveniencia agosto 2006

Sin embargo, una vez se cuenta con los pliegos definitivos con un presupuesto oficial de \$3.500 millones y 19 intersecciones a construir, no se encuentra estudio alguno que soporte los ajustes realizados a cada uno de los componentes de la licitación publica 38-06, que permita establecer los análisis realizados por la entidad con el fin de ajustar el nuevo presupuesto con las intersecciones a construir. Se observa simplemente que los precios unitarios de los estudios anteriores se mantienen y es el incremento en el AIU el que modifica el valor final, en ese sentido al producirse modificaciones al presupuesto oficial que afecta el alcance del contrato, las variaciones deben realizarse desde los mismos precios unitarios, que soportan el presupuesto oficial de la entidad, de lo contrario se asumen riesgos lesivos para la entidad.

La STT-FONDATT, continúa con el proceso licitatorio en curso y se adjudica la licitación 038-06 mediante Resolución 492 del 20 de diciembre de 2006 con la posterior suscripción del contrato 203-06 con la firma SIEMENS S.A. por valor de \$3.499.925.515. Los valores por componente establecidos en el contrato se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO No.5
ESTRUCTURACIÓN DEFINITIVA LICITACIÓN POR COMPONENTES

COMPONENTE	AIU -IVA	SUB TOTAL	IVA	AIU	Valores en \$ VALOR TOTAL
Componente de obras civiles	38%	798.494.589	5.767.746	289.730.188	1.093.972.175
Componente eléctrico	16%	326.714.880	52.274.381		378.989.261
Componente mantenimiento de postes	20%	99.995.125	19.999.025		119.994.150
Componente equipos de control	16%	974.560.947	155.929.752		1.130.490.699
Componente mantenimiento eléctrico y equipos de control	16-32%	460.509.600	39.884.736	67.593.600	567.987.936
Componente postes	20%	173.742.745		34.748.549	208.491.294
		2.834.017.886	273.855.639	392.072.337	3.499.945.862

Fuente: Archivo contractual SDM - Contrato 203-06, Valor ajustado en Otro si No. 1

De conformidad con las anteriores precisiones, no se entiende como finalmente STT-FONDATT soporta técnicamente el presupuesto oficial, no hay claridad en como se determina el número de intersecciones a construir, teniendo en cuenta que si bien es cierto existen estudios, éstos no reflejan las condiciones finales en que se adjudicó el contrato 203-06, deficiencias con las cuales finalmente se adjudicó el mismo, que presenta sobrecostos significativos en el estudio, diseño y construcción de las intersecciones contratadas.

Estos sobrecostos se observan principalmente en los componente de obras civiles y mantenimiento de equipos de control, eléctrico y de postes, en donde se identifican precios superiores a los establecidos por la misma entidad (STT-SDM) en los contratos de mantenimiento No. 150/05 y 090/06, vigentes a la fecha de ejecución del contrato 203-06, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No.6
CUADRO COMPARATIVO DE COSTOS PROMEDIO MANTENIMIENTO CTO 203-06

Mantenimiento	Costo contratos vigentes 150-05 y 090-06	Costo contrato 203-06	Sobrecostos	Valores en \$ %
Promedio por intersección	479.516	4.526.198	4.046.682	944
Eléctrico y equipos de control	355.758	3.736.763	3.381.005	1.050
Postes	123.759	789.435	665.676	638

Fuente: Oficio GER-SEM-108-07 ETB

Como se puede observar el costo del mantenimiento establecido contractualmente, supera el costo promedio de mantenimiento que realiza la entidad en otros contratos vigentes al momento de realizar la licitación, hechos lesivos para los intereses de la entidad, que tendría que pagar hasta un 1.000% adicional. Sin embargo mediante Otrosí No. 2 suscrito el 26 de diciembre de 2007

se decide no ejecutar la Etapa III del Objeto del Contrato, correspondiente al mantenimiento de las intersecciones construidas.

Con las anteriores situaciones se evidencia falta de estudios de mercado con la suficiente profundidad que hubieran permitido tener elementos de juicio adicionales para contar con un presupuesto oficial ajustado a la realidad, razón por la cual se establece Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por el incumplimiento con lo dispuesto en el literal b) y c) del numeral 5 del artículo 24, numeral 3, 7, 12 del artículo 25 y los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, conductas que se enmarcan en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por Sobrecostos en Obras Civiles.

En el componente de obra civil, se detectaron sobrecostos en los precios pactados contractualmente, que si bien es cierto obedecen al desarrollo de un proceso licitatorio y se ajustan al presupuesto oficial establecido por la entidad contratante, son superiores a los precios de mercado para este tipo de obras, de conformidad con análisis detallado de cada uno de los ítems contratados, frente a precios de en obras equivalentes realizadas en entidades como la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB y del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU entidades que igualmente realizan obras civiles para semaforización.

Al respecto, es necesario precisar que la ETB ejerce sus funciones en este contrato, de acuerdo al Convenio 017-07 que tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos para que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, asesore y acompañe a la Secretaría Distrital de Movilidad en los procesos de planeación y diseño del desarrollo tecnológico del sistema de semaforización, y la dirección, ejecución, supervisión, y control de todos los procesos técnicos, administrativos y financieros relacionados con la operación, mantenimiento, expansión y actualización tecnológica del mismo.”*, con los anteriores compromisos la SDM establecía claramente la competencia, cualidades y conocimiento del tema de la ETB, en materia de semaforización.

Es así, que la ETB como supervisora del contrato 202-06 de interventoría, informa mediante los oficios GER-SEM-042-07, GER-SEM-134-07, GER-SEM-146-07 y GER-SEM-041-08, entre otros, a la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM.; como responsable la ejecución contractual en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 257 de Noviembre 30 de 2006, expedido por el Concejo Distrital y sus Decretos Reglamentarios; y de igual forma a la firma ANTRI LTDA como interventora del contrato 202-06, de las irregularidades con las cuales se había adjudicado el contrato y les solicitaba tomar medidas, advirtiendo que si se continuaba el contrato de esta manera se lesionarían los intereses de la entidad.

No se evidencian acciones por parte de la SDM tendientes a corregir las deficiencias que presenta el contrato 203-06 en materia de sobrecostos, aclarando que la SDM ya realizó los pagos respectivos al contratista SIEMENS S.A. por las obras ejecutadas, quedando pendiente solamente por suscribir el acta de liquidación del contrato.

En desarrollo de este proceso auditor se realizó un estudio detallado de la propuesta del contratista SIEMENS S.A., teniendo como base los mismos Análisis de Precios Unitarios - APU presentados por él, que hacen parte de su oferta, con el objeto de no desestimar las características y condiciones técnicas de su propuesta, aceptada por la STT-FONDATT en su momento, para la adjudicación del contrato.

Como resultado de la evaluación se encontró que los precios propuestos por el contratista y aceptados por la entidad (FONDATT) presentan serias inconsistencias en los componentes de Equipos, Materiales y Mano de Obra en términos de rendimientos y tarifas, adicionado por duplicidad y sobreestimación de actividades. Hechos que se pueden evidenciar mediante los siguientes ejemplos de sobrecosto de los precios unitarios:

- Por Pago Indebido:

El ítem N° 7, Excavación manual conglomerado 0 a 2,5 mt de profundidad, dentro del Análisis de Precios Unitarios contempla actividades de cargue y transporte de sobrantes de excavación (16 Km.), actividades que están contempladas en el ítem N° 38 Retiro de escombros transporte a botadero.

- Por Actividad no ejecutada:

El ítem N° 1, Revisión, ajuste y diseño de intersecciones semafóricas, incluye en el Análisis de Precios Unitarios la utilización del Georadar, actividad que no se realizó, como consta en el comunicado de la Interventoría a la Empresa de Teléfonos de Bogotá, oficio pp-065 de septiembre 19 de 2007.

- Por Pago Indebido:

El ítem N° 20, Sardinel en concreto confinamiento 15 x 40 280 Kg/cm², contempla en los Materiales de Obra Recebo Tipo B-200, el cual se calculó con una cantidad de 0.194 m³ para un metro lineal de sardinel, lo que significa una profundidad de 1.29 m de recebo, material que estaba contemplado en el ítem N° 17 Relleno base granular BG 2.



La STT-FONDATT desconoció los precios promedio del mercado y de otras entidades Distritales que realizan este mismo tipo de obras civiles. Actualmente la SDM adelanta un proceso de contratación de Construcción, Reconstrucción y Mantenimiento de obras civiles para el sistema de semaforización mediante la licitación 049 de 2008, en curso, en donde la entidad presenta un detallado análisis de las actividades a realizar con objeto similar al contrato 203-06, tomando como punto de referencia los precios del Sistema de Información para la Contratación Estatal - SICE y los del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU por la vigencia 2008, para establecer el valor de las obras y con esa base el presupuesto oficial. Como hecho de resaltar se observa que varios ítems representativos de la licitación 049-08 presentan precios inferiores a los establecidos dos años atrás en diciembre de 2006 para el contrato 203-06, como se observa en el siguiente cuadro



CONTRALORÍA
 DE BOGOTÁ, D.C.
CUADRO No. 7
COMPARACIÓN VALORES UNITARIOS

No.	ITEM	UND	VALOR UNITARIO					Observación	Valor en \$
			Siemens S.A.	Contraloría Bogotá	IDU	ETB	LP 49-08		
1	Revision, ajuste y diseño de intersecciones semaforicas	UN	5.664.118,00	4.396.164,00		5.134.968,17			
2	Localización y materialización del proyecto	UN	691.718,00	375.795,80		375.795,50			
3	Control de impacto urbano	UN	3.870.416,00	2.378.215,59		2.378.215,59			
4	Rotura de asfalto	M3	356.131,00	188.473,58	17.468,86	240.932,14	39.328,03		
5	Rotura de concreto	M3	351.026,00	203.677,41	42.445,41	257.042,14			
6	Demolicion de sardinel	ML	29.014,00	12.675,37	2.075,41	25.324,50	12.319,86		
7	Excavacion manual conglomerado 0 a 2,5 mt	M3	46.419,00	8.999,66	18.812,65	10.542,99			
8	Excavacion mecanica conglomerado 0 a 2,5 mt	M3	39.978,00	24.816,23		24.810,67			
9	Instalacion 1 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	3.398,00	3.288,38		3.289,38	8.191,88	El valor de la LP 49-08 es comparable con los Items 9 y 33 (\$12.451) de Siemens	
10	Instalacion 2 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	3.780,00	3.659,44		3.659,44	15.765,28	El valor de la LP 49-08 es comparable con los Items 10 y 33 (\$21.886) de Siemens	
11	Instalacion 3 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	5.165,00	5.001,01		4.999,70			
12	Instalacion 1 ducto tuberia 4" tipo DB	ML	3.619,00	3.502,72		3.502,72	12.096,92	El valor de la LP 49-08 es comparable con los Items 12 y 32 (\$14.578) de Siemens	
13	Instalacion 1 ducto tuberia 2" tipo DB	ML	3.110,00	2.879,68		2.879,70	7.861,12	El valor de la LP 49-08 es comparable con los Items 13 y 34 (\$10.270) de Siemens	
14	Sum. e inst. bajante transf. norma EEB	UN	216.993,00	210.041,36		210.041,36			
15	Arena base tuberia	M3	46.970,00	45.465,27	37.489,36	45.465,27	43.433,83		
16	Re lleno subbase compactada mechan. SBG-4	M3	71.234,00	68.950,47		68.952,09			
17	Re lleno base granular BG 2 compactada mechan.	M3	76.791,00	60.351,20	56.437,22	74.330,95			
18	Re lleno en tierra negra	M3	73.267,00	0,00	31.556,21	45.636,81			
19	Anden concreto 210 Kg/cm	M3	582.808,00	506.334,27	360.565,90	372.457,58	410.123,10		
20	Sardinel en concreto confinementado 15 x 40 280 Kg/cm2	ML	65.077,00	46.021,05	23.711,52	58.321,55			
21	Suministro y colocación concreto 2500 PSI	M3	529.209,00	395.196,81	327.081,13	361.177,29			
22	Losas de concreto para pavimento	M3	676.272,00	502.709,59	428.435,59	573.770,09			
23	Construcción base para poste	UN	543.197,00	306.436,11		426.436,44	462.788,00		
24	Construcción pedestal para equipo de control	UN	701.931,00	438.968,45		679.666,37			
25	Mampostería	M2	54.942,00	53.182,48		53.182,48			
26	Pañete	M2	21.182,00	20.503,26		20.503,26	10.696,00		
27	Suministro e instalación de juego y marco y tapa sect.	UN	222.349,00	205.063,81		219.823,49	130.769,00		
28	Siembra de grama	M2	55.587,00	18.013,40	6.428,08	18.665,11			
29	Rodadura asfaltica MDC 3	M3	709.708,00	501.140,10	382.522,97	670.204,20	536.169,95		
30	Base asfaltica MDC 1	M3	685.702,00	467.476,70	347.381,72	646.966,90	466.544,95		
31	Adoquin pavimento articulado	M2	72.503,00	70.178,95	27.835,95	70.180,45			
32	Suministro de tuberia de 4" tipo DB	ML	10.959,00	10.535,68		10.959,40			
33	Suministro de tuberia de 3" tipo DB	ML	9.053,00	8.903,92		9.052,53			
34	Suministro de tuberia de 2" tipo DB	ML	7.160,00	6.883,53		7.160,46			
35	Suministro curva conduit de 2"	ML	7.941,00	7.565,35		7.940,55			
36	Colocación de tuberia sentada	ML	3.547,00	3.283,85		3.283,85			
37	Atravezada de calzada con perforacion neumatica	ML	238.231,00	196.962,15		218.553,15			
38	Retiro de escombros - transporte a botadero	M3	55.587,00	51.469,24		51.469,24	12.167,00		
39	Suministro e instalación de tablaeta de concreto	M2	55.587,00	45.875,00		45.875,00			
40	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes a=12 cm	ML	6.410,00	6.346,54		6.346,54			
41	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes para marcas verticales	M2	72.746,00	67.357,28		67.357,28			
42	Pictograma en pintura acrilica base solventes	M2	21.200,00	21.199,82		21.199,82			

Fuente: Siemens: STT - LP N°38 de 2006 - Contrato 2 03 de 2006

Contraloría: Análisis Unitarios Grupo Auditor Contrato 203 de 2006

IDU: Listado de Precios de Referencia de Actividades de Obra Abril 2007

ETB: Análisis Unitarios Contrato 203 de 2006

Licitación Pública LP 49-08 de la SDM en proceso

CUADRO No. 8
CONSOLIDADO SOBRE COSTO

No.	ITEM	UND	V / U APU		CANT ⁽¹⁾	VALOR TOTAL		Valor en \$	%
			Siemens	Contraloría de Bogotá		Siemens	Contraloría		
1	Revision, ajuste y diseño de intersecciones semaforicas	UN	5.664.118,00	4.396.164,00	19,00	107.618.242,00	83.527.116,00	128,84	
2	Localizacion y materializacion del proyecto	UN	691.718,00	375.795,80	16,00	11.067.488,00	6.012.732,80	184,07	
3	Control de impacto urbano	UN	3.870.416,00	2.378.215,59	16,00	61.926.656,00	38.051.449,41	162,74	
4	Rotura de asfalto	M3	356.131,00	188.473,58	12,68	4.515.741,08	2.389.845,03	188,96	
5	Rotura de concreto	M3	351.026,00	203.677,41	97,57	34.249.606,82	19.872.804,89	172,34	
6	Demolicion de sardinel	ML	29.014,00	12.675,37	262,29	7.610.082,06	3.324.622,80	228,90	
7	Excavacion manual conglomerado 0 a 2,5 mt	M3	46.419,00	8.999,66	1.084,32	50.333.050,08	9.758.507,72	515,79	
8	Excavacion mecanica conglomerado 0 a 2,5 mt	M3	39.978,00	24.816,23	0,00	0,00	0,00		
9	Instalacion 1 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	3.398,00	3.288,38	725,73	2.466.030,54	2.386.474,59	103,33	
10	Instalacion 2 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	3.780,00	3.659,44	133,81	505.801,80	489.670,22	103,29	
11	Instalacion 3 ducto tuberia 3" tipo DB	ML	5.165,00	5.001,01	56,28	290.686,20	281.457,08	103,28	
12	Instalacion 1 ducto tuberia 4" tipo DB	ML	3.619,00	3.502,72	270,12	977.564,28	946.153,57	103,32	
13	Instalacion 1 ducto tuberia 2" tipo DB	ML	3.110,00	2.879,68	189,37	588.940,70	545.325,62	108,00	
14	Sum. e inst. bajante transf. norma EEB	UN	216.993,00	210.041,36	16,00	3.471.888,00	3.360.661,80	103,31	
15	Arena base tuberia	M3	46.970,00	45.465,27	74,82	3.514.295,40	3.401.711,14	103,31	
16	Relleno subbase compactada mechan. SBG-4	M3	71.234,00	68.950,47	342,79	24.418.302,86	23.635.530,36	103,31	
17	Relleno base granular BG 2 compactada mechan.	M3	76.791,00	60.351,20	0,00	0,00	0,00		
18	Relleno en tierra negra	M3	73.267,00	0,00	268,02	19.637.021,34	0,00		
19	Anden concreto 210 Kg/cm	M3	582.808,00	506.334,27	123,92	72.221.567,36	62.744.942,12	115,10	
20	Sardinel en concreto confinamiento 15 x 40 280 Kg/cm2	ML	65.077,00	46.021,05	797,07	51.870.924,39	36.681.998,59	141,41	
21	Suministro y colocación concreto 2500 PSI	M3	529.209,00	395.196,81	9,09	4.810.509,81	3.592.339,02	133,91	
22	Losas de concreto para pavimento	M3	676.272,00	502.709,59	0,00	0,00	0,00		
23	Construcción base para poste	UN	543.197,00	306.436,11	60,00	32.591.820,00	18.386.166,44	177,26	
24	Construcción pedestal para equipo de control	UN	701.931,00	438.968,45	16,00	11.230.896,00	7.023.495,18	159,90	
25	Mampostería	M2	54.942,00	53.182,48	305,48	16.783.682,16	16.246.183,48	103,31	
26	Pañete	M2	21.182,00	20.503,26	226,51	4.797.934,82	4.644.192,52	103,31	
27	Suministro e instalación de juego y marco y tapa sect.	UN	222.349,00	205.063,81	120,00	26.681.880,00	24.607.657,06	108,43	
28	Siembra de grama	M2	55.587,00	18.013,40	61,23	3.403.592,01	1.102.960,21	308,59	
29	Rodadura asfaltica MDC 3	M3	709.708,00	501.140,10	0,00	0,00	0,00		
30	Base asfaltica MDC 1	M3	685.702,00	467.476,70	0,00	0,00	0,00		
31	Adoquin pavimento articulado	M2	72.503,00	70.178,95	0,00	0,00	0,00		
32	Suministro de tuberia de 4" tipo DB	ML	10.959,00	10.535,68	812,52	8.904.406,68	8.560.448,46	104,02	
33	Suministro de tuberia de 3" tipo DB	ML	9.053,00	8.903,92	1.192,59	10.796.517,27	10.618.727,17	101,67	
34	Suministro de tuberia de 2" tipo DB	ML	7.160,00	6.883,53	208,97	1.496.225,20	1.438.452,12	104,02	
35	Suministro curva conduit de 2"	ML	7.941,00	7.565,35	76,00	603.516,00	574.966,91	104,97	
36	Colocación de tubería sentada	ML	3.547,00	3.283,85	1.615,08	5.728.688,76	5.303.679,25	108,01	
37	Atravezada de calzada con perforacion neumatica	ML	238.231,00	196.962,15	591,18	140.837.402,58	116.440.085,65	120,95	
38	Retiro de escombros - transporte a botadero	M3	55.587,00	51.469,24	914,06	50.809.853,22	47.045.976,84	108,00	
39	Suministro e instalación de tabletas de concreto	M2	55.587,00	45.875,00	169,40	9.416.437,80	7.771.225,00	121,17	
40	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes a=12 cm	ML	6.410,00	6.346,54	9.426,95	60.426.749,50	59.828.489,54	101,00	
41	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes para marcas verticales	M2	72.746,00	67.357,28	1.072,16	77.995.351,36	72.217.775,96	108,00	
42	Pictograma en pintura acrilica base solventes	M2	21.200,00	21.199,82	0,00	0,00	0,00		
SUBTOTAL						924.599.352,08	702.813.824,55	131,56	
AIU 38%						351.347.753,79	267.069.253,33	131,56	
TOTAL COMPONENTE OBRA CIVIL						1.275.947.105,87	969.883.077,88	131,56	

Fuente: carpeta contractual - Análisis grupo auditor



CONTRALORÍA
 DE BOGOTÁ, D.C.
CUADRO No. 9
CONSOLIDADO SOBRECOSTO

No.	ITEM	Pago Indebido		Mayor Valor		Actividad no ejecutada de acuerdo a lo pactado o no necesaria		TOTAL x ITEM	Valor en \$
		x ítem	Total	x ítem	Total	x ítem	Total		
1	Revision, ajuste y diseño de intersecciones semaforicas		0,00		0,00		1.267.954,00	24.091.126,00	24.091.126,00
2	Localizacion y materializacion del proyecto		0,00	315.922,50	5.054.760,00			0,00	5.054.760,00
3	Control de impacto urbano		0,00		0,00		1.492.200,00	23.875.200,00	23.875.200,00
4	Rotura de asfalto	49.198,60	623.838,25	118.458,56	1.502.054,49			0,00	2.125.892,74
5	Rotura de concreto	46.336,60	4.521.062,06	101.011,96	9.855.736,47			0,00	14.376.798,54
6	Demolicion de sardinel	6.082,05	1.595.259,83	10.257,00	2.690.308,53			0,00	4.285.568,36
7	Excavacion manual conglomerado 0 a 2,5 mt	37.419,00	40.574.170,08		0,00			0,00	40.574.170,08
8	Excavacion mecanica conglomerado 0 a 2,5 mt		0,00		0,00			0,00	0,00
9	Instalacion 1 ducto tuberia 3" tipo DB	109,00	79.104,57		0,00			0,00	79.104,57
10	Instalacion 2 ducto tuberia 3" tipo DB	121,00	16.191,01		0,00			0,00	16.191,01
11	Instalacion 3 ducto tuberia 3" tipo DB	165,00	9.286,20		0,00			0,00	9.286,20
12	Instalacion 1 ducto tuberia 4" tipo DB	116,00	31.333,92		0,00			0,00	31.333,92
13	Instalacion 1 ducto tuberia 2" tipo DB	230,00	43.555,10		0,00			0,00	43.555,10
14	Sum. e inst. bajante transf. norma EEB	6.952,00	111.232,00		0,00			0,00	111.232,00
15	Arena base tuberia	1.505,00	112.604,10		0,00			0,00	112.604,10
16	Relleno subbase compactada mecan. SBG-4	2.282,00	782.246,78		0,00			0,00	782.246,78
17	Relleno base granular BG 2 compactada mecan.		0,00		0,00			0,00	0,00
18	Relleno en tierra negra	73.267,00	19.637.021,34		0,00			0,00	19.637.021,34
19	Anden concreto 210 Kg/cm	18.673,00	2.313.958,16	57.800,00	7.162.576,00			0,00	9.476.534,16
20	Sardinel en concreto confinementado 15 x 40 280 Kg/cm2	4.995,00	3.981.364,65	14.062,50	11.208.796,88			0,00	15.190.161,53
21	Suministro y colocación concreto 2500 PSI	16.956,00	154.130,04	51.200,00	465.408,00	65.857,00	598.640,13	1.218.178,17	
22	Losas de concreto para pavimento		0,00		0,00			0,00	0,00
23	Construcción base para poste	20.892,00	1.253.520,00	215.868,98	12.952.138,98			0,00	14.205.658,98
24	Construcción pedestal para equipo de control	22.265,00	356.240,00	240.697,92	3.851.166,72			0,00	4.207.406,72
25	Mampostería	1.760,00	537.644,80		0,00			0,00	537.644,80
26	Pañete	679,00	153.800,29		0,00			0,00	153.800,29
27	Suministro e instalación de juego y marco y tapa sect.	695,00	83.400,00	16.588,68	1.990.641,58			0,00	2.074.041,58
28	Siembra de grama	3.339,00	204.446,97	13.350,00	817.420,50	20.884,00	1.278.727,32	2.300.594,79	
29	Rodadura asfáltica MDC 3		0,00		0,00			0,00	0,00
30	Base asfáltica MDC 1		0,00		0,00			0,00	0,00
31	Adoquín pavimento articulado		0,00		0,00			0,00	0,00
32	Suministro de tubería de 4" tipo DB		0,00		0,00	423,00	343.695,96	343.695,96	
33	Suministro de tubería de 3" tipo DB		0,00		0,00	149,00	177.695,91	177.695,91	
34	Suministro de tubería de 2" tipo DB		0,00		0,00	276,80	57.842,90	57.842,90	
35	Suministro curva conduit de 2"		0,00		0,00	376,00	28.576,00	28.576,00	
36	Colocación de tubería sentada	263,00	424.766,04		0,00			0,00	424.766,04
37	Atravezada de calzada con perforación neumática	30.269,00	17.894.427,42	11.000,00	6.502.980,00			0,00	24.397.407,42
38	Retiro de escombros - transporte a botadero	4.118,00	3.764.099,08		0,00			0,00	3.764.099,08
39	Suministro e instalación de tabletas de concreto	9.712,00	1.645.212,80		0,00			0,00	1.645.212,80
40	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes a=12 cm	63,00	593.897,85		0,00			0,00	593.897,85
41	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes para marcas verticales	5.389,00	5.777.870,24		0,00			0,00	5.777.870,24
42	Pictograma en pintura acrílica base solventes		0,00		0,00			0,00	0,00
SUBTOTAL			107.275.683,58		64.053.988,15		50.451.504,22	221.781.175,94	
AIU 38%			40.764.759,76		24.340.515,50		19.171.571,60	84.276.846,86	
TOTAL COMPONENTE OBRA CIVIL			148.040.443,33		88.394.503,65		69.623.075,82	306.058.022,80	

Fuente: carpeta contractual - Análisis grupo auditor

Teniendo en cuenta que el valor de las obras ejecutadas finalmente corresponde a \$1.275,9¹ millones y frente al análisis realizado por esta Contraloría que arroja un valor de \$969,9 millones, tal como se evidencia en Cuadro No. 8 de este informe, que representa un 31.5 % que asciende a la suma de \$306.058.023, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No.10
SOBRECOSTO OBRA CIVIL

Valores en \$			
Nº	CLASE	VALOR	%
1	Pago Indebido	148.040.443	48,4
2	Mayor Valor	88.394.504	28,9
3	Actividad no ejecutada de acuerdo a lo pactado o no necesaria	69.623.076	22,7
TOTAL		306.058.023	100,0

Fuente: Análisis grupo Auditor

Este valor se encuentra discriminado según el tipo o clase de irregularidad encontrada en los precios pactados contractualmente, en primer lugar se presentan los pagos indebidos o doble pago realizado al contratista, en segundo lugar un mayor valor pagado como consecuencia de inconsistencias en rendimientos y tarifas y en tercer lugar aquellas actividades en donde se presentan equipos, materiales y mano de obra, que finalmente no fueron utilizados, estos análisis se presentan en forma detallada en el cuadro No.9 de este informe.

La extinta Secretaría de Tránsito y Transporte, por efectos de la reestructuración administrativa del Distrito Capital dispuesta por el Acuerdo 257 de Noviembre 30 de 2006 y el Decreto Distrital 563 de Diciembre 30 de 2006, subrogó todos los contratos al nuevo ente, esto es, a la Secretaría Distrital de Movilidad, subrogación que en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1666 y siguientes del Código Civil, estatuto aplicable por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, transfirió a la SDM todas las facultades contractuales que otra vez tuviera la extinta entidad; bajo el anterior criterio, la autoridad del transporte territorial, debió ejercer las facultades dispuestas en el estatuto contractual vigente en el sentido de utilizar las cláusulas excepcionales del derecho privado consagradas en el acuerdo de voluntades y en la norma que regula la materia, todo ello apuntando a cumplir los fines del Estado en general y en aras de proteger el patrimonio distrital vulnerado con los sobrecostos que aquí se identifican.

Por las anteriores situaciones correspondientes a Obras Civiles, sobre las cuales se realizó el pago por la ejecución del contrato 203 de 2006, se ocasiona un daño al patrimonio distrital en cuantía de \$306.058.023,00 que tuvo como causa el

¹ Valor correspondiente a la sumatoria de las 6 actas de recibo parcial y acta de recibo MOMO

incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4, numerales 3, 4 y 8 de la Ley 80 de 1993 y de conformidad con el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, conductas que se enmarcan en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, concluyendo en la existencia de Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria.

2.1.1.3. Hallazgo administrativo por falta de planeación.

Los pliegos no especifican que intersecciones se van a construir, esta actividad esta contenida en la ejecución del contrato dentro de los estudios y diseños, no es claro para este Ente de Control, como se estructura un presupuesto sin tener plenamente determinada la localización de las intersecciones, si las condiciones particulares de cada cruce son diferentes y por ende su valor nunca será el mismo, esto origina que las cantidades estimadas y el presupuesto inicial no se cumpla, dejando de ejecutar parte del contrato por agotamiento del presupuesto.

Es importante recalcar las deficiencias por ausencia de instrumentos que le permitan a la entidad realizar una selección efectiva de las intersecciones a construir, que reduzcan los riesgos propios del proceso de diseño y así evitar que no se puedan construir por determinantes técnicas solo detectadas hasta el momento del trámite de permisos y licencias. Con lo anterior se corrobora falta de planeación para iniciar los procesos contractuales de tal manera que se encuentren identificadas las eventualidades que entorpezcan el normal desarrollo del proceso y su mitigación.

2.1.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento de los pliegos de condiciones.

Estas deficiencias, de igual forma se encuentran contenidas en la propuesta del contratista, la cual surtió los procesos de evaluación y calificación establecidos por la entidad, donde se debió advertir la existencia de inconsistencias que presentaban los precios propuestos, según lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones y Anexo de Especificaciones Técnicas, en ese sentido el numeral 5. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS, establece que:

“5. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Se verificarán aritméticamente las propuestas. Se corregirán los errores aritméticos que se presenten. El valor verificado será el utilizado para la comparación con los correspondientes a otras propuestas y será el que se tenga en cuenta en la adjudicación y suscripción del contrato correspondiente. La revisión se refiere a errores en los resultados de las operaciones aritméticas de la propuesta. No habrá lugar a la revisión de elementos conceptuales que estén implícitos en estas operaciones aritméticas, tales como factores multiplicadores, rendimientos u otros.”

De igual forma en el mismo capítulo numeral 5.4.2 Evaluación económica se establece los criterios de calificación a las propuestas presentadas, en donde se presenta a la media geométrica como factor de calificación, así:

“La calificación se determinará por el método de la Media Geométrica teniendo en cuenta los valores individuales de cada uno de los ítems de la oferta de cada componente y el valor total de cada componente para cada una de las ofertas hábiles, establecidos a partir de la información solicitada para cada componente del Anexo 8 de cada una de las ofertas que hayan cumplido con todos los requisitos mínimos solicitados en el Pliego de Condiciones, de acuerdo a los demás criterios de evaluación. El valor total de cada componente será el resultado de la sumatoria del puntaje por ítem y del valor total del componente.”

“Propuestas con Valores Totales menores al 85% o mayores al 110% de la media geométrica calculada, no se tendrán en cuenta y la media geométrica será recalculada sin tener en cuenta éstos proponentes. Este procedimiento se realizará una sola vez. El puntaje total de la evaluación económica será el resultante de la sumatoria del puntaje obtenido en la calificación de ítems y el obtenido en la calificación del valor total de la oferta.”

En ese mismo sentido, el Anexo de Especificaciones Técnicas en el numeral 1. ESPECIFICACIONES TECNICAS, establece que *“En este anexo se describen en detalle los requerimientos técnicos exigidos por la entidad para contratar los servicios de construcción (incluido estudio y diseño) y mantenimiento de intersecciones semaforizadas para pasos peatonales para Bogotá D.C.”* por esta razón cualquier modificación o alteración de los requerimientos técnicos contraviene lo dispuesto en el capítulo 5.4 EVALUACION TECNICA numeral 5.4.6. CAUSALES DE RECHAZO DE LAS PROPUESTAS dentro del literal *“n) Cuando la propuesta no cumpla con los requisitos financieros, técnicos o jurídicos.”*

Mediante el memorando ST-07-02-125221-06 del 11 de diciembre de 2006 la Subsecretaría Técnica de la Secretaría de Tránsito y Transporte, remite la evaluación técnica correspondiente a la licitación 038 de 2006 con el concepto de CUMPLE. El 19 de diciembre de 2006 mediante acta de reunión del comité de adjudicación de la licitación pública 038-06, se recomienda adjudicar la licitación y mediante Resolución 492 de 2006 del 20 de diciembre de 2006 se adjudica a la firma SIEMENS S.A., sin embargo una vez analizado, por este grupo auditor, se observa que los pliegos presentan las siguientes inconsistencias:

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

- En el numeral 3.26 Recuperación de Zonas de Uso Público Afectadas por Excavaciones del pliego de condiciones se indica *“La profundidad estándar de las excavaciones para canalizaciones de semaforización será la necesaria para dejar la tubería con un recubrimiento de 0.6 m., de nivel acabado a cota clave. Los rellenos serán en material SBG 4 excepto en las áreas de tierra en donde se realizará con tierra seleccionada de la excavación y se pagará como relleno en tierra negra”.*

- En el numeral 3.45 Excavaciones se define el nivel de las excavaciones manual y mecánica hasta 2.5 metros, cuando en los mismos pliegos numeral 3.18 Canalizaciones se establece como profundidad variable de instalación de tubería entre 0.5 a 1.5 metros.
- En el numeral 2.16 Especificaciones Técnicas se solicitan lámparas con vida útil de 2.000 horas, sin embargo el contratista en su oferta a folio 692 de su propuesta ofrece lámparas con una duración de 8.000 horas, conforme al catálogo de bombillas a utilizar.
- Reducción de la vigencia de la póliza de estabilidad a tres (3) años exigida al contratista para las obras civiles.

CONTRATISTA SIEMENS S.A.

- Cambio de especificaciones contempladas en los pliegos y Anexo de Especificaciones Técnicas:
 - Numeral 3.42 de los pliegos se establece que “LA PLACA SE CONSTRUIRÁ EN CONCRETO SIMPLE DE 175 KG/CM2, CON UN ESPESOR DE DIEZ (10) CENTÍMETROS Y ÁREA ADECUADA PARA CONSTRUIR SOBRE ÉSTA LOS MUROS QUE LA CONFORMAN”, sin embargo la propuesta del contratista establece en los APU ítem 27. Suministro e instalación de juego y marco y tapa sect., en el componente MATERIALES – Concreto 4000 PSI (280 kg/cm2) tapa.
 - En el numeral 3.53 – Sardineles en concreto del pliego de condiciones se exige concreto de 210 kg/cm2, en la propuesta se presenta en concreto de 280 kg/cm2.
 - El numeral 3.39 del pliego de condiciones de la construcción de base para postes se requiere concreto de 210 kg/cm2, en la propuesta del contratista presenta en el ítem 23 un concreto de 280 kg/cm2.
 - El numeral 3.40 del pliego de condiciones especifica el uso de concreto de 175 kg/cm2 para la construcción del pedestal del equipo de control y en los APU del ítem 24 el contratista presenta concreto de 210 kg/cm2
- Un mismo material se presenta con diferentes precios para varios ítems. Se presenta en EQUIPOS como Compresor con dos martillos, Vibro compactador tipo canguro, herramienta menor cargue; en MATERIALES OBRA como concretos, Recebo tipo B-200, disco diamantado, tierra negra; MANO DE OBRA cuadrillas, de conformidad con el siguiente cuadro:

CUADRO No.9
INCONSISTENCIAS EN EL ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS - A.P.U. EN LA PROPUESTA

			Valor en \$
I. EQUIPO			
Descripción	Compresor con 2 martillos		
Tipo	ITEM No.	Tarifa/Hora	
Diesel	4	60.000	
Diesel	5	80.000	
Diesel	6	70.028	
Diesel	37	40.000	
IDU		29.000	
Descripción	Vibrocompactador tipo canguro		
Tipo	ITEM No.	Tarifa/Hora	
Mezcla 2T	16	4.400	
Mezcla 2T	17	4.400	
Mezcla 2T	18	4.400	
Mezcla 2T	28	34.000	
Descripción	Herramienta menor cargue		
Tipo	ITEM No.	Tarifa/Hora	
Manual	4	1.200	
Manual	38	115	
II. MATERIALES DE OBRA			
Descripción	Disco diamantado (600 ml x disco)		
Unidad	ITEM No.	Precio Unitario	
UN	4	1.200.000	
UN	5	952.951	
Descripción	Tierra negra seleccionada		
Unidad	ITEM No.	Precio Unitario	
M3	18	48.153	
M3	28	15.000	
III. MATERIALES DE OBRA			
Descripción	Recebo tipo B-200 (P. en O)		
Unidad	ITEM No.	Precio Unitario	
M3	17	40.183	
M3	20	15.000	
M3	IDU	29.000	
IV. MANO DE OBRA			
Descripción	Cargue de sobrantes		
ITEM No.	Jornal	Prestaciones	
4	33.705	33.873	
5	23.867	23.986	
6	23.867	23.986	
7	28.595	28.738	
38	30.692	30.845	
V. MANO DE OBRA			
Descripción	Trabajador-Cuadrilla-Actividad: De canalizaciones (Tuberías)		
ITEM No.	Jornal	Prestaciones	Rendimiento
9	63.013	63.328	42,8 ml
10	63.002	63.317	42,4 ml
11	63.130	63.446	31,8 ml
12	62.456	62.768	42 ml
13	67.659	67.997	80 ml

Fuente: Propuesta presentada SIE MENS S.A. - Licitación 038 de 2006 - Análisis Equipo Auditor.

- Se presenta en varios ítems cobro de actividades que se han pagado en otros, en los siguientes casos:
 - En los ítems 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 38, 40 y 41 se incluye el costo de “infraestructura operativa, señalización y mitigación de impacto urbano” a pesar de que esta actividad está contenida en el ítem 3 - Control de impacto urbano.
 - En los ítems 4, 5, 6 7 y 8 se considera el transporte de sobrantes en roturas, demoliciones y excavaciones cuando se encuentra establecida esta actividad en el ítem – 38 – Retiro de escombros.
 - En el ítem 28 siembra de grama se incluye en MATERIALES OBRA suministro de tierra negra y en EQUIPOS Vibro compactador tipo canguro, actividades incluidas en el ítem 18 – Rellenos en tierra negra.

Los pliego de condiciones son las reglas de juego sobre las cuales se erige, no solo el proceso selectivo sino también el proceso contractual propiamente dicho, ésto tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 capítulo segundo principios de la contratación estatal, según los cuales los principios que rigen la contratación estatal buscan básicamente que las reglas establecidas en los pliegos de condiciones se mantengan, en aras de preservar la igualdad de los proponentes ante la administración en desarrollo del proceso selectivo, de tal manera que celebrado el mismo incluso con la prevención que el no cumplimiento de lo aspectos técnicos sería causal de rechazo. La administración no obstante ello modificó los aspectos técnicos establecidos.

Este hallazgo se corrobora con la actuación desplegada por la administración en el adelantamiento de la licitación pública 016-07 en donde por los mismos hechos se han tomado direccionamientos diferentes, y sobre lo que se debe dar aplicación el aforismo jurídico según el cual donde existan las mismas razones deben aplicarse las mismas disposiciones, en otras palabras no es dable a la administración tomar distintos rumbos ante los mismos hechos.

Entonces al haberse adjudicado esta licitación se incumplió con lo establecido en los pliegos de condiciones y Anexo Especificaciones Técnicas de la licitación pública No. 038-06, en el numeral 2.18 OFERTA COMPLETA E INCONDICIONAL, el capítulo 5.4 EVALUACION TECNICA numeral 5.4.6. CAUSALES DE RECHAZO DE LAS PROPUESTAS, literal n) y desconociendo lo expresamente previsto en el numeral 5 del artículo 4, los literales b) c) y d) del numeral 5 del Artículo 24, el numeral 1 del Artículo 25 y los numerales 2 y 6 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993, estableciéndose Hallazgo Administrativo

con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.1.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por elaboración y pago de diseños no construidos.

El contrato se inicia el 28 de febrero de 2007, una vez la Secretaría de Tránsito y Transporte -STT lo subroga a la Secretaría Distrital de Movilidad, conforme al Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006, de acuerdo a la implementación de pasos peatonales semaforizados, que se estructuró para tres etapas, como son:

Etapa I - Estudio, revisión, ajuste y diseño de intersecciones semaforizadas peatonales

Etapa II - Construcción de obras civiles y montaje de amoblamiento semafórico

Etapa III - Mantenimiento preventivo y correctivo de la intersección.

Sin embargo, no se establecen en los pliegos ni contractualmente los plazos en que se debe ejecutar cada una de estas etapas, solamente se observa en el numeral 1.1 Alcance de los trabajos del Anexo Especificaciones Técnicas se presenta el número de intersecciones a construir pero no se establece cuales, advirtiendo que estas podrán cambiarse, de igual forma se cuenta con un costo promedio por intersección que finalmente corresponde al presupuesto oficial y valor del contrato.

“EL PRESUPUESTO OFICIAL PARA LAS DIECINUEVE (19) INTERSECCIONES SEMAFORIZADAS A IMPLEMENTAR EN BOGOTÁ D.C., ESTÁ DISCRIMINADO EN: LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN POR LO MENOS VEINTICINCO (25) INTERSECCIONES DE LAS CUALES SE DETERMINARÁN LAS DIECINUEVE (19) INTERSECCIONES A SEMAFORIZAR, EN LOS DISEÑOS DE ESTAS INTERSECCIONES, EN LA CONSTRUCCIÓN Y EN EL MANTENIMIENTO DE LAS MISMAS DURANTE EL PERÍODO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO. SE ESTIMA QUE TENIENDO EN CUENTA ESTAS LABORES, EL VALOR PLANTEADO PROMEDIO POR CADA INTERSECCIÓN ES DE CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL QUINIENTOS VEINTISEIS PESOS (\$184'210.526) PARA UN TOTAL DE TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.500'000.000) PARA LAS DIECINUEVE (19) INTERSECCIONES SEMAFORIZADAS PARA PASO PEATONAL.

LA ENTIDAD PODRÁ CAMBIAR LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INTERSECCIONES PEATONALES TENIENDO EN CUENTA LOS AFOROS DESARROLLADOS, PERO MANTENDRÁ TODAS LAS CONDICIONES TÉCNICAS EXIGIDAS.”

Es así, que hasta el 12 de septiembre de 2007, se aprueba la última intersección a construir, en la Avenida Boyacá X Calle 74 sur, es decir, transcurrido el 70% del plazo contractual. Lo anterior producto del proceso selectivo que surtió el contratista para determinar las intersecciones a construir. Según informe final de intervención la SDM entregó al contratista un inventario

de 424 intersecciones, de las cuales se deberían seleccionar 25 para realizar aforos de las intersecciones seleccionadas, con los siguientes criterios:

- Intersección exclusiva peatonal
- Intersección no debe estar construida
- Intersecciones semaforizadas a menos de 300 metros
- Conflictos con Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A., FENOCO

La etapa de aforos para 25 pasos peatonales se completa y se presentaron para consideración de la entidad, de los cuales 10 sitios fueron confirmados el 4 de junio de 2007 por la SDM, posteriormente a los supervisores del contrato 202-06 para que a su vez se autorizara a la interventoría y el contratista para iniciar la etapa de levantamiento topográfico y diseño de los pasos peatonales. Las nueve (9) restantes fueron confirmadas posteriormente por SDM y ETB, así:

INTERSECCIONES APROBADAS POR SDM

1. Avenida 68 X Calle 13
2. Avenida Primera de Mayo X Calle 26 Sur
3. Avenida Boyacá X Calle 60 Sur y 61 Sur
4. Carrera 111 X Avenida Suba
5. Avenida Calle 6 X Carrera 38
6. Avenida Boyacá Calle 71 Sur X Transversal 3C
7. Avenida Ciudad de Cali X Calle 10
8. Carrera 81 G X Avenida Villavicencio
9. Calle 3 X Transversal 40
10. Avenida Ciudad de Villavicencio X Calle 54 Bis Sur

INTERSECCIONES APROBADAS POR SDM - ETB

1. Carrera 21 X Calle 127 (Clínica Reina Sofía).
2. Carrera 111 A X Calle 139.
3. Carrera 94 X Calle 82
4. Carrera 121 X Calle 64.
5. Av. Constitución X Calle 22F.
6. Avenida 68 X Calle 8 sur.
7. Avenida Boyacá X Calle 164.
8. Avenida Calle 6 X Carrera 31 C
9. Avenida Usme X Calle 74 A Sur (Calle 74 D Sur).

Es decir, que para realizar parte de la Etapa I correspondiente a estudios se utilizó el 40% del plazo pactado, faltando los diseños de las intersecciones y la etapa II correspondiente a la ejecución de las obras contratadas, situación advertida por la interventoría en términos de demoras en la aprobación de las intersecciones a construir por parte de la SDM, en la aprobación del Plan de Manejo de Tráfico y cambio de supervisores del contrato.

La primera intersección construida e implementada (en operación) de las 10 aprobadas es la Avenida Ciudad de Cali X Calle 10, el 11 de agosto de 2007 y se continuaba con los estudios y diseños de las 9 restantes. Finalmente el 25 de enero de 2008 se implementa la última intersección, quedando pendiente tres (3) por ejecutar, las cuales finalmente no se construyen:

**CUADRO No.12
INTERSECCIONES INSTALADAS**

ITEM	DIRECCIÓN	MOMO INSTALADO	FECHA DE IMPLEMENTC.
1	Avenida Ciudad de Cali X Calle 10	SI	11-AGO-07
2	Avenida Boyacá X Calle 60 Sur y 61 Sur	NO	10-SEP-07
3	Avenida 68 X Calle 13	SI	11-SEP-07
4	Avenida Calle 6 X Carrera 38	SI	12-SEP-07
5	Avenida Ciudad de Villavicencio X Calle 54 Bis Sur	SI	14-SEP-07
6	Avenida Boyacá Calle 71 Sur X Transversal 3C	NO	11-OCT-07
7	Carrera 81 G X Avenida Villavicencio	SI	17-OCT-07
8	Carrera 111 X Avenida Suba	NO	25-OCT-07
9	Avenida Primera de Mayo X Calle 26 Sur	SI	26-OCT-07
10	Carrera 94 X Calle 82	NO	28-DIC-07
11	Av. Constitución X Calle 22F.	SI	05-ENE-08
12	Avenida Usme X Calle 74 A Sur (Calle 74 D Sur).	NO	22-ENE-08
13	Carrera 111 A X Calle 139.	NO	22-ENE-08
14	Avenida Boyacá X Calle 164.	SI	23-ENE-08
15	Avenida 68 X Calle 8 sur.	SI	24-ENE-08
16	Avenida Calle 6 X Carrera 31 C	SI	25-ENE-08

Fuente: Acta fiscal a SDM en septiembre 15 de 2008

**CUADRO No.13
INTERSECCIONES NO INSTALADAS**

ITEM	DIRECCION
17	Carrera 21 X Calle 127 (Clínica Reina Sofía).
18	Calle 3 X Transversal 40
19	Carrera 121 X Calle 64.

Fuente: Acta fiscal a SDM en septiembre 15 de 2008

Como resultado de las falencias expuestas anteriormente, no se ejecutan estas (3) tres intersecciones, aunque surtieron todo el proceso de estudio y diseño semafórico, prueba de ello se puede observar en los planos realizados y las actas de recibo parcial, en donde se corrobora el recibo a satisfacción de diecinueve diseños contratados y el pago respectivo, sin que hasta la fecha se haya realizado la construcción de las obras correspondientes a estos diseños.

**CUADRO No.14
VALORACION DEL PAGO REALIZADO AL ITEM 1**

No.	ITEMS	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	Valores en \$
					VALOR TOTAL
1	Revisión, ajuste y diseño de intersecciones semafóricas	UND	3	5.664.118	16.992.354
				SUBTOTAL	16.992.354
				AIU 38%	6.457.095
				TOTAL	23.449.449

Fuente: Análisis grupo Auditor

No entiende esta Contraloría, cómo teniendo por objeto contractual la realización de estudios, diseños y construcción, y después de haberse surtido los procesos como el de selección, donde se depura un universo de 424 posibles intersecciones hasta llegar a 25, se presenten estas irregularidades propias de los estudios y diseños realizados, es importante recalcar las deficiencias por la ausencia de instrumentos que le permitan a la entidad realizar una selección efectiva de las intersecciones a construir, que reduzcan los riesgos propios del proceso de diseño y evitar que los mismos se realicen, se paguen y finalmente no se puedan construir por determinantes técnicas solo detectadas hasta el momento del trámite de permisos y licencias, con lo anterior se establece Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo previsto en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Bajo las anteriores circunstancias la administración deberá incorporar en el Plan de Mejoramiento las actividades que le permitan utilizar los diseños so pena de generarse daño al erario con la consecuente incidencia fiscal.

2.1.1.6. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por omisión en el ejercicio de las facultades contractuales (Ejecución de multas por incumplimiento en obra).

La no construcción de las anteriores intersecciones obedece a los siguientes hechos que se presentaron en el desarrollo del contrato:

- Avenida calle 3 X transversal 40: No se ejecutaron las obras por concepto de la EAAB mediante comunicación S-2008-001689 del 9 de enero de 2008, no autorizó intervención en zonas aledañas al canal Comuneros.
- Carrera 21 X calle 127: El IDU mediante comunicación IDU-001120 del 9 de enero de 2008, informó al contratista que no considera viable el cierre del acceso vehicular frente al establecimiento comercial Toyonorte y recomienda estudiar la posibilidad de utilizar la rampa con uso compartido, lo cual no es aceptado por la ETB, supervisor del contrato interventoría 202-06.
- Carrera 121 X calle 64: La SDM comunica a la interventoría del contrato excluir este cruce teniendo en cuenta que:
 - El sitio donde se realizaron los estudios y el diseño geométrico, no es el de mayor flujo peatonal.
 - Las condiciones geométricas no permiten accesibilidad peatonal
 - El punto de mayor demanda implica la regulación vehicular del cruce, lo cual esta fuera del objeto contractual.

Mediante oficio PP-125 del 28 de diciembre de 2007 la interventoría a cargo de Antri Ltda. informa a la supervisión ETB que:

“De acuerdo con el desarrollo que ha tenido la ejecución de las actividades correspondientes a la intersección ubicada en la Transversal 40 X Calle 3, le informamos que se presenta un atraso considerable en su ejecución.

... es evidente que se presenta un incumplimiento parcial por parte del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones, por lo anterior la interventoría le informa del hecho y recomienda aplicar las sanciones estipuladas en el contrato para este tipo de eventos”

La ETB responde a la interventoría mediante oficio GER-SEM-041-08 y solicita iniciar procedimiento de aplicación de multas contenido en la cláusula OCTAVA parágrafo tercero, sin embargo según informe final de ETB de marzo 7 de 2008 aun no se tiene conocimiento de haberse iniciado el procedimiento de aplicación de multa al contratista por los hechos denunciados.

El interventor y a su vez el supervisor conocían de los procedimientos correspondientes, y la SDM que como subrogante del contrato tenía las facultades del contratante y por ende ante el conocimiento de la irregularidad presentada debió ejercer los mecanismos de apremio tanto al interventor como al contratista, además que finalmente estas intersecciones no se construyeron, por inconsistencias en el proceso de estudios y diseños.

Lo anterior ajustado al Artículo 6 de la Constitución Política, que los servidores públicos serán responsables por infringir la constitución y las leyes al igual que los particulares, pero a diferencia de estos últimos también responden por

omisión y/o extralimitación de funciones. Por otra parte el artículo 4 de la ley 80 de 1993 que en aras de conseguir los fines de la contratación estatal las entidades públicas deben entre otras exigir a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual, realizar las gestiones necesarias para el cobro de las sanciones pecuniarias, revisar los precios cuando se altere el equilibrio económico, adelantaran revisiones periódicas de las obras ejecutadas para que ellas cumplan las condiciones del contrato a la vez que éstas se ajusten al acuerdo de voluntades y actuar en aras que no sobrevenga una mayor onerosidad por los desajustes que pudieran presentar, en otras palabras la contratación pública exige esfuerzos para conseguir los fines del estado y proteger y satisfacer en términos generales las necesidades de los ciudadanos.

Por lo anterior, esta Contraloría solicitó a la SDM informara sobre las actuaciones a este respecto y responde mediante oficio SM-61960-08 que finalmente esta intersección no se construyó, que esta intersección se notificó al contratista desde el 4 de junio de 2007 y que 6 meses después la interventoría advierte sobre el incumplimiento del contratista, sin embargo no se evidencia iniciación de proceso de imposición de multas al contratista, evidenciando incumplimiento en la aplicación de la cláusula OCTAVA: MULTAS parágrafo tercero del contrato 203-06 en concordancia con el numeral 1 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, estableciéndose Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002..

2.1.1.7. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por la modificación del Objeto Contractual.

El contrato 203-06 establece en la cláusula **CUARTA: VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO**, la forma de pago al contratista, mediante un anticipo de un 30% y el valor restante en períodos mensuales, conforme al siguiente texto:

"...suma que el FONDATT pagará al CONTRATISTA así: 1. un anticipo del treinta por ciento (30%) del valor del contrato,... 2. El restante valor del contrato en períodos mensuales una vez recibidos por parte del interventor mediante acta de recibo a satisfacción de acuerdo a las obras y servicios efectivamente prestados o entregas de obra descontando el valor correspondiente a la amortización del anticipo."

En cumplimiento de lo anterior la SDM giro al contratista el 29 de marzo de 2007 por concepto de anticipo la suma de \$1.049.977.655, los cuales el contratista se comprometió a invertir de la siguiente manera:

**CUADRO No. 15
INVERSIÓN DEL ANTICIPO**

Costos	Mar-08	Valores en \$
Componente de obras civiles		
Componente de obras civiles, ajuste y diseño de intersecciones semaforizadas peatonales	320.011.700	29
Componente eléctrico		
Adquisición de suministros, semáforos S1, S2 y S3, detectores de tráfico, cables	215.222.287	57
Componente de equipo de control		
Equipos de control de tráfico (8 grupos)	452.196.280	40
Componente de postes		
Adquisición de suministros, postes T1 y T2, tornillos de fijación	62.547.388	30
Total costos a marzo de 2007	1.049.977.655	
Valor anticipo (30% del contrato)	1.049.977.655	

Fuente: Plan de inversión del anticipo por el contratista

Posteriormente, la SDM realiza al contratista los pagos del acta parcial No. 1 y No. 2, esta última por un valor de \$972.543.542 correspondiente al periodo comprendido del 28 de abril al 27 de junio de 2007, sin embargo al analizar las actividades ejecutadas por el contratista se observa que el 90% del valor corresponde a los Componentes Eléctrico y de Equipos de Control y el porcentaje restante a actividades que aun no habían sido entregadas a satisfacción². Únicamente se habían instalado un equipo de control y el amoblamiento de la intersección de la Av. Ciudad de Cali X calle 10.

La interventoría autorizó y la SDM realizó el pago de estos elementos desconociendo que parte de ellos ya habían sido cubiertos según plan de inversión del anticipo que corresponde a un 30% del valor del contrato y que a la fecha solo se había instalado y amoblado la intersección de la Av. Ciudad de Cali X calle 10, entonces no se entiende por que se autoriza el pago de estos elementos, generando un riesgo para la entidad y mas aun cuando era obligación del contratista entregarlos instalados, convirtiendo un contrato de obra en suministro, como finalmente ocurrió, toda vez que no se construyeron la totalidad de intersecciones contratadas.

Al realizarse estos pagos al contratista, se evidenció que los pagos realizados en las Actas No. 1 y 2 que incluyen pagos de elementos ya cubiertos por el anticipo según el Plan de Inversión del Anticipo presentado por el contratista, hecho que permite establecer incumplimiento a la cláusula CUARTA: VALOR Y

² Según oficio GER-SEM-184-07 de 13 de noviembre de 2007.

FORMA DE PAGO, PARÁGRAFO PRIMERO: EL ANTICIPO SE MANEJARÁ DE LA SIGUIENTE FORMA: numerales 5 y 6 del contrato 203-06, que establece lo siguiente:

"5. Los recursos provenientes de este pago deben ser utilizados exclusivamente en la compra de equipo nuevo, materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados de manera exclusiva al proyecto. 6. Los dineros del anticipo no podrán destinarse a fines distintos de los aquí contemplados"

Esta situación se registra, por parte de la ETB, en el oficio GER-SEM-184-07 del 13 de noviembre de 2007 en donde relaciona los elementos recibidos como suministro en las Actas No. 1 y 2, los cuales fueron:

- 18 equipos de control local
- 9.540 metros de cable eléctrico
- 166 semáforos
- 66 botones de demanda peatonal

Estas decisiones aparecen registradas en ACTA DE REUNION de mayo 7 de 2007, entre SDM, interventor y contratista en donde acuerdan el pago y disposición de estos elementos, los cuales deben ser instalados por el contratista en cumplimiento del contrato, situación que finalmente no se cumple, pero se establecía, así:

"... los suministros de equipos, semáforos, cables y botones de demanda se pagarán al contratista una vez sean recibidos a satisfacción por la interventoría y la SDM en la bodega del contrato, momento en el cual entrarán al inventario del contrato como propiedad de la SDM."

Sin embargo tanto el manejo de la bodega como de los equipos y demás suministros serán responsabilidad del contratista hasta tanto sean instalados en las diferentes intersecciones.

(Subrayado fuera de texto)

Esta situación, además de ocasionar riesgos a los elementos recibidos, pagados y no instalados generó que éstos finalmente fueran recibidos de manera irregular en el almacén de la SDM³, donde reposan en la actualidad, valorizados en la suma de \$257.888.288, incluidos los 19 módulos MOMO, que fueron objeto del Otrosí No. 2 al contrato, atendiendo la solicitud realizada por la ETB como supervisor del contrato 202-06 en el oficio GER-SEM-134-07 del 18 de septiembre de 2007, teniendo en cuenta que los equipos de control local no tenían incluido los módulos de interconexión y de los cuales solo se instalaron 10, conforme al siguiente cuadro:

³ Según entrada de almacén No. 73 del 10 de junio del 2008

CUADRO No.16
CONSOLIDADO ELEMENTOS PAGADOS NO INSTALADOS

Valores en \$					
No.	ITEMS	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
COMPONENTE EQUIPO DE CONTROL					
1	Equipo de control de tráfico	UND	3,00	34.647.283	103.941.849
				SUBTOTAL	103.941.849
				IVA 16%	16.630.696
				TOTAL	120.572.545
COMPONENTE ELECTRICO					
3	Cable eléctrico 2x6 AWG	ML	125,00	13.069	1.633.625
5	Semáforo vehicular tres luces (200 mm) halógeno, policarbonato S1 Tipo mástil	UND	9,00	805.016	7.245.144
7	Semáforo vehicular tres luces (200 mm) halógeno, policarbonato S3 Tipo mástil	UND	8,00	631.628	5.053.024
11	Suministro de detector de tráfico peatonal	UND	10,00	649.170	6.491.700
				SUBTOTAL	20.423.493
				IVA 16%	3.267.759
				TOTAL	23.691.252
OTROS No. 2					
1	Módulos MOMO	UND	9,00	10.883.572	97.952.148
				SUBTOTAL	97.952.148
				IVA 16%	15.672.344
				TOTAL	113.624.492
VALOR TOTAL 1+2+3					257.888.288

Fuente: Cuadro cantidades estimadas por Supervisores Cto 202-03

Es decir, la SDM realizó el pago de los anteriores elementos como suministro de un contrato que originalmente tenía por objeto la implementación de pasos peatonales semaforizados en Bogotá D. C. Adicionalmente, en verificación a los Registros Contables se estableció que mediante Comprobantes de Ingreso No.73 del 10 de Junio de 2008 y de Egreso No. 121 de la misma fecha se produjo movimiento de almacén, que generó un saldo de \$217.697.440.00, quedando pendiente de Registro (1) Un equipo de control de tráfico por valor de \$40.190.848.00 con el riesgo de pérdida o extravío del elemento.

De acuerdo con el inciso 1 del numeral 1 del Artículo 32 de la Ley 80 son Contratos de Obra los que se celebren para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera sea la modalidad de ejecución y pago, se tiene que el objeto previsto en la cláusula primera del acuerdo de voluntades en tratamiento, disponía que el contratista se obliga a realizar la “(...) LA IMPLEMENTACIÓN DE PASOS PEATONALES SEMAFORIZADOS EN BOGOTÁ D.C. (...)”, objeto que según la misma cláusula, se desarrollaría en 3 etapas; una primera que tendría por objeto el estudio, revisión ajuste y diseño

de las intersecciones, una segunda cuyo fin era la construcción de obras civiles y montaje de amoblamiento semafórico y finalmente una tercera que realizaría el mantenimiento preventivo y correctivo de las intersecciones. Bajo estos parámetros el objeto del contrato era el resultado del desarrollo de una obra y no el suministro de los elementos que integran la misma, así las cosas el pago y recibo de tales insumos varió sustancialmente el objeto contractual.

Se puede concluir que se está modificando el Objeto del Contrato al convertirse un contrato encaminado a realizar la implementación de pasos peatonales semaforizados en Bogotá D. C. en el suministro de bienes por valor de \$257.888.288 incumpliendo los términos contractuales del 203 de 2006 y desconociendo lo previsto en el numeral 5 del artículo 4, los literales b) c) y d) del numeral 5 del Artículo 24, el numeral 1 del Artículo 25 y los numerales 2 y 6 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993, estableciéndose Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.1.8. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por omisión en el ejercicio de las facultades contractuales (Ejecución de multas por cambio del Objeto Contractual)

Los hechos anteriormente descritos, fueron advertidos en su momento por la ETB como supervisor del contrato 202/06 que lleva a cabo la interventoría del contrato No. 203-06, mediante el oficio GER-SEM-115-07 del 1 de octubre de 2007 dirigida a la interventoría ANTRI y el oficio GER-SEM-184-07 del 13 de noviembre de 2007 dirigida a la Dirección de Control y Vigilancia de la SDM, para que se tomaran los correctivos del caso.

En ese mismo sentido la ETB puso a consideración de la SDM mediante oficio GER-SEM-301-07 del 31 de diciembre de 2007 la aplicación de multas al interventor teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula OCTAVA parágrafo SEGUNDO numeral 3 del contrato 202-06, posteriormente la Dirección de Asuntos Legales de la SDM mediante oficio DAL-2267-156 del 16 de enero de 2008 solicita a la ETB se ajuste a los procedimientos establecidos en la cláusula OCTAVA parágrafo CUARTO del contrato, posteriormente la ETB mediante oficio GER-SEM-127-08 del 6 de marzo de 2008 reitera la solicitud de aplicación de multas.

Mediante oficio SM-61960 del 16 de octubre de 2008 la SDM informa a esta Contraloría que, posterior a los anteriores oficios la supervisión del contrato 202-06 ejercida por nuevamente por la SDM, requirió y validó los descargos realizados por el interventor del contrato sobre los hechos denunciados por ETB, por lo cual no se encuentra motivos para multar al interventor.

Es necesario precisar que la SDM ejerció la supervisión del contrato 202 desde el 23 de enero de 2007 hasta el 29 de junio de 2007, la ETB ejerció la supervisión entre el 29 de junio de 2007 y el 12 de febrero de 2008 y la SDM retomó nuevamente la supervisión el 13 de febrero de 2008 hasta la finalización del contrato 202-06 el 28 de abril de 2008.

El interventor y a su vez el supervisor conocían de los procedimiento correspondientes, y la SDM que como subrogante del contrato tenía las facultades del contratante y por ende ante el conocimiento de la irregularidad presentada debió ejercer los mecanismos de apremio tanto al interventor como al contratista, entonces, no es claro el procedimiento realizado por la SDM en lo referente a la aplicación de multas al interventor ANTRI LTDA, teniendo en cuenta que existen u obran en el contrato dos versiones diferentes para cada supervisor, en especial cuando de este acto se derivan el recibo y pago de elementos no instalados que reposan en el almacén de la SDM, entonces estaríamos frente a un eventual incumplimiento en la aplicación de la cláusula OCTAVA: MULTAS parágrafo cuarto del contrato 202-06, estableciéndose Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.1.9. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por Mala calidad de obra.

Esta Contraloría realizó visita al sitio de las obras objeto del contrato 203-06 con el fin de verificar el estado y operación de las 16 intersecciones implementadas por la firma SIEMENS en desarrollo del contrato 203-06.

Los días 18 y 19 de septiembre de 2008 se realizaron los recorridos conjuntamente con los supervisores del contrato 202-06, encontrando que las 16 intersecciones se encuentran construidas y en funcionamiento, sin embargo se detectó que los problemas de calidad de la demarcación horizontal realizada ya habían sido advertidos por la ETB en su informe de supervisión, comunicado a la SDM mediante oficio GER-SEM-100-08 del 7 de marzo de 2008, los cuales se continúan presentando de manera generalizada en todas las intersecciones construidas⁴, con un deterioro prematuro respecto a la fecha de implementación de cada una, que en ocasiones presenta menos de 8 meses de funcionamiento como es el caso de la Av. 68 X calle 13 o de la Av. 6 X calle 31 C y calle 38 en donde se encuentra una carpeta asfáltica nueva que borro la demarcación realizada, sin que se hayan tomado acciones al respecto por parte de la entidad para que el contratista solucione las fallas presentadas. Es importante precisar que junto a las acciones que realice el contratista para solucionar estas

⁴ Cuadro intersecciones construidas

deficiencias, estas deben venir soportadas por las pruebas de calidad y adherencia de la pintura utilizada.

En ese orden de ideas, se encuentra en riesgo la inversión realizada por la SDM y se configura un presunto detrimiento fiscal en cuantía de \$191.022.499, conforme al siguiente cuadro y al registro fotográfico en el Anexo 2 a este informe, en la medida en que los hechos se enmarcan en lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000. En conclusión se configura Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria al encontrarse la conducta adelantada en las establecidas en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002

CUADRO No.17
INFORME INTERSECCIONES DETERIORADAS

No.	ITEMS	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	Valor en \$
					VALOR TOTAL
40	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes a=12 cm	ML	9.426,95	6.410	60.426.750
41	Suministro y aplicación de pintura en dos componentes para marcas viales.	M2	1.072,16	72.746	77.995.351
				SUBTOTAL	138.422.101
				AIU 38%	52.600.398
				TOTAL	191.022.499

Fuente: Análisis grupo Auditor

2.1.1.10. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por cobertura insuficiente de la garantía de estabilidad.

De igual forma, el contrato 203-06 establece en la cláusula SEPTIMA: GARANTÍA ÚNICA: literal g) Estabilidad de Obra una vigencia de tres (3) años, como garantía de estabilidad para Obras Civiles, situación que contraviene lo establecido en numeral 10 del artículo 17 del Decreto 679 de 1994, en donde se establece que:

“El término del amparo de estabilidad de la obra lo determinará la entidad según la naturaleza del contrato y no será inferior a cinco años.”

Por lo anterior se establece Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria al enmarcarse la conducta en lo establecido en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.2. Seguimiento al Mantenimiento de Semáforos.

FALLAS DE CONTINUIDAD CONTRACTUAL EN MANTENIMIENTO DE SEMÁFOROS.

La Secretaría Distrital de Movilidad como responsable del mantenimiento y la operación de los Proyectos de Inversión encaminados a la Semaforización de Bogotá, componente indispensable de la regulación y control de la movilidad del Distrito debe atender los temas específicos que comprenden todo el engranaje con el que funciona el sistema y que se identifican a continuación:

- Mantenimiento de equipos.
- Optimización del tráfico en función del tiempo y el tráfico.
- Mantenimiento eléctrico.
- Mantenimiento en la red de interconexión telefónica.
- Mantenimiento en bases y postes de semaforización.
- Mantenimiento de obras civiles.
- Mantenimiento de UPS.
- Mantenimiento de detectores de tráfico.
- Arrendamiento central Muzu.
- Arrendamiento infraestructura Codensa.
- Pólizas de seguros.

El sistema de semaforización dentro de sus componentes de integralidad, que conduce a garantizar el sostenimiento y funcionamiento del mismo, cuenta entre éstos con el componente de mantenimiento de equipos enmarcado contractualmente bajo el Objeto *“Mantenimiento preventivo y correctivo de computadores de tráfico y sus periféricos, equipos de control de tráfico local y conexión de módulos evaluadores de tráfico del sistema de semaforización de Bogotá D.C”*. De conformidad con lo anterior las computadoras de tráfico funcionan en combinación con los equipos de control de microprocesadores, los cuales llevan el control dependiente e independiente del tráfico, para el primero se encuentra agrupado en computadoras de manejo centralizado y las cuales determinan funciones como operación, supervisión, gestión y procesamiento de datos de tráfico, y para el segundo estos funcionan en local y el control y programación se da desde el lugar de ubicación del semáforo.

El Distrito cuenta con 901 equipos de control que regulan 1092 intersecciones semafóricas con 13.197 semáforos; los cuales están funcionando a través de los equipos de control local y a su vez éstos están interconectados a los centros de control, distribuidos así:

CUADRO No.18
DISTRIBUCIÓN EQUIPOS DE CONTROL DE SEMÁFOROS POR CENTRALES

Tipo de equipo de control	Centro de control			Total
	Chico	Muzú	Paloquemao	
GE	55	44	86	185
MP	90	103	107	300
MR	109	47	80	326
C800V	40	46	46	132
C800K	21	20	7	48
Total equipos	315	260	326	901
Total intersecciones	383	304	405	1092

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad.-Estructura funcional.

El mantenimiento de estos equipos lo realiza la Secretaría Distrital de Movilidad mediante la suscripción de contratos con periodicidad anual con el propósito de desarrollar el mantenimiento correctivo y preventivo de los mismos, este mantenimiento lo realiza la empresa SIEMENS S.A y en los dos últimos años se realizó a través de contratos 090 de 2006 y 039 de 2007.

Contrato 090 de 2006

Contrato de prestación de servicios con el objeto de *“Mantenimiento preventivo y correctivo de computadoras de tráfico, periféricos, equipos de fuerza, equipos de control local de tráfico y conexión de evaluadores electrónicos de tráfico del sistema de semaforización de Bogotá D.C. incluyendo las nuevas intersecciones que se vayan integrando al sistema”*.

- Contratista Siemens S.A.
- Plazo: 12 meses contados a partir de la firma del acta de inicio
- Forma de pago: El 10% al inicio del contrato una vez finalice el mes calendario contado desde la suscripción del Acta de inicio y el 80% en once mensualidades vencidas pagadas a los 45 días de la presentación de la factura correspondiente al cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente.
- Interventoría: Secretaría Distrital de Movilidad, Dirección de Control y Vigilancia.
- Fecha de firma del contrato: 25 de julio de 2006
- Fecha de iniciación: 1 de agosto de 2006
- Fecha final de terminación: 31 de julio de 2007
- Valor inicial del contrato: \$ 1.863.621.768
- Valor final del contrato: \$ 2.795.432.652
- Adiciones: 2 por valor de \$ 465.905.442 cada una
- Prorrogas: dos adiciones de dos meses cada una

Contrato 039 de 2007.

Contrato prestación de servicios con el objeto de: “*Mantenimiento preventivo y correctivo de computadores de tráfico y sus periféricos, equipos de control de tráfico local y conexión de módulos evaluadores de tráfico del sistema de semaforización de Bogotá D.C.*”

- Contratista: Siemens S.A.
- Plazo: 12 meses contados a partir de la firma del acta de inicio
- Forma de pago: El 10% al inicio del contrato una vez finalice el mes calendario contado desde la suscripción del Acta de inicio y el 80 % en once mensualidades vencidas pagadas a los 45 días de la presentación de la factura correspondiente al cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente.
- Interventoría: ETB de conformidad con el convenio 017 de 2007 suscrito entre la Secretaría Distrital de Movilidad y ETB
- Fecha de firma del contrato: 13 de septiembre de 2007
- Fecha de iniciación: 10 de octubre de 2007
- Fecha final de terminación: 9 de Noviembre de 2008
- Prórroga: Un mes
- Adición: \$213.848.544
- Valor inicial del contrato: \$ 2.566.182.516
- Valor final del contrato: Se encuentra en ejecución

Los pliegos de condiciones disponen, para estos contratos de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de control, en el capítulo de *Especificaciones técnicas de la ejecución contractual* y su ítem de “*Interacción con los otros contratos de mantenimiento del sistema*” que los contratos 090 de 2006 y 039 de 2007, deben interactuar con los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo de:

- Sistema eléctrico,
- Diseño y optimización del planeamiento de tráfico del sistema,
- Mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de interconexión de las intersecciones semaforizadas con las centrales de tráfico de la ciudad,
- Mantenimiento preventivo y correctivo de los detectores de tráfico y
- Mantenimiento de los postes para los semáforos.

Situación anterior que requiere alto nivel de coordinación entre los diferentes contratistas de la Secretaría Distrital de Movilidad relacionados con esta temática y donde específicamente los contratistas deben contar con la programación de los demás contratos en aras de no afectar el desarrollo normal

de los mismos, so pena de hacerse acreedor a las sanciones pertinentes las cuales están establecidas contractualmente.

2.1.2.1. Hallazgo Administrativo por la falta de planeación y coordinación en la contratación

El contrato 090 de 2006 presentó dos prorrogas por dos meses cada una; que se encuentran sustentadas en “el propósito del sostenimiento integral para el funcionamiento del sistema de semaforización, buscando con ello propender por la vida útil de los equipos, fundamentada en el correcto y oportuno mantenimiento a las computadoras de tráfico y periféricos que conforman los centros de control de tráfico y los equipos de control de intersecciones”, en la medida de ser éstos los que constituyen el hardware del sistema. Prórrogas que no fueron suficientes para determinar de manera rigurosa el tiempo de entrada del siguiente contrato para con ello dar cumplimiento al requerimiento de sostenibilidad del sistema de semaforización y mantener cubierto en el tiempo el mantenimiento.

Como consecuencia de lo anterior se presentó falta de coordinación en el tiempo entre los contratos 090 de 2006, que tiene como fecha de inicio 1 de agosto de 2006 y fecha de terminación 31 de julio de 2007, y el contrato siguiente 039 de 2007 que tiene como fecha de inicio 10 de octubre de 2007, quedando de esta manera el sistema desprotegido contractualmente durante 41

Con lo anterior se evidencia falta de planeación en el desarrollo de los procesos de contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad en la medida de no proyectar oportunamente las actividades que deben desarrollarse en aras de cubrir cada una de las necesidades particulares del sistema, por lo cual se da paso a la generación de situaciones riesgosas para la integridad del mismo, lo que con lleva a improvisaciones, por no cumplir cabalmente con las obligaciones que tiene la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD frente a la movilidad del Distrito.

2.1.2.2. Hallazgo Administrativo y Disciplinario por dejar en terceros la integridad del sistema sin contar con una relación contractual que cobije estas actividades

Unido a lo anterior y una vez no se dio el engranaje de los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo para los centros y equipos de control, la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD en cabeza del Director de control y vigilancia, autoriza a la ETB para atender los requerimientos de mantenimiento de equipos de control del sistema de semaforización del Distrito, es así como se coloco a disposición de un tercero, por 41 días, los bienes y la integridad del sistema, sin existir una relación contractual que protegiera los bienes del Distrito

de estas actividades; por otra parte la ETB, no está certificada para llevar a cabo estos procedimientos, dado que la empresa certificada y autorizada es SIEMENS S.A.; estas actuaciones de improvisación por parte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, coloca en riesgo latente la seguridad y confiabilidad del sistema y por ende la seguridad e integridad de los ciudadanos quienes son el usuario final de éste.

Al permitir este tipo de acciones con terceros se va en contra de los fines de la contratación estatal al no definirse una relación contractual tal como lo expone el artículo 3º “los servidores públicos tendrá en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, la entidad busca el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”, y de igual manera lo versado en el artículo 4º inciso 1º, 2º, 4º, 6º, 7º, y en el artículo 26 del principio de responsabilidad, inciso 1º, 2º.

2.1.2.3. *Hallazgo administrativo por la falta de optimización de los protocolos de mantenimiento*

En el desarrollo de los contratos de mantenimiento de equipos de control se observó la presencia de incorrectas conexión, tal como lo exponen el diagnóstico del estado de equipos de control realizado por la ETB según oficio GER-SEM-305-07, y una vez verificadas estas apreciaciones por parte de la ETB se pudo determinar que las mismas son falencia específicamente atribuible a factor humano, como se dan en el reporte de interconexión, de equipo ó energía, estas inexactitudes evidenciadas en la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD son la consecuencia de la falta de acciones que minimicen los riesgos; situación que para el deber ser es atribuible a la falta de optimización periódica del protocolo de mantenimiento, buscando definir actividades más eficientes y eficaces lo que se reflejaría en el fortalecimiento continuo del sistemas de semaforización, tal como lo expone la Función Pública definiendo la necesidad de las entidades de optimizar periódicamente cada uno de sus procedimientos.

Esta falta de gestión también se presenta en cada una de las formas de seguimiento, de los contratos en mención, donde no se muestra un grado de optimización en el desarrollo de cada una de las actividades que realiza el contratista y con las cuales se busca fortalecer los procedimientos que puntualicen los niveles de transparencia, mitigando y controlando en gran proporción los riesgos inherentes a las mismas. Situación que no permite realizar el seguimiento de las rutas y localización de cada uno de los módulos que posee el sistema, esto en aras de definir la vida útil y lograr controlar el proceso de mantenimiento de los mismos.

2.1.2.4. Hallazgo administrativo por la falta de implementar acciones que conduzcan al control eficiente, eficaz y productivo de los objetos contractuales pactados.

Estos contratos en su pleno desarrollo presentan desaciertos en el manejo y control de inventarios y de las actividades que se desarrollan; dado el universo que enmarca el mismo en su contenido y contexto, por lo cual la capacidad de factor humano con el que cuenta la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD para realizar interventoría a estos contratos, es insuficiente y no define indicadores de productividad que reflejen la eficiencia y eficacia en el desarrollo del objeto contractual pactado entre las partes. Estos interventores nombrados por la entidad para realizar el seguimiento y certificar el desarrollo eficiente y eficaz del contrato, no consiguen cumplir cabalmente con tal encargo y solo se limitan a realizar labores de supervisor basándose en la buena fe de los contratistas, pues la labor de interventor de un contrato de mantenimiento de todo el sistema de semaforización del Distrito es humanamente imposible que lo realice una sola persona.

La entidad no cuenta con una metodología sistemática de seguimiento histórico tanto a los requerimientos del sistema en las actividades de mantenimiento como de los requerimientos de suministro de insumos para los mismos, lo que genera un riesgo de gestión en la toma de decisiones para la adquisición de los insumos como para el seguimiento y control de los contratos que realizan estas actividades. Lo que conduce a que la entidad permanentemente este expuesta a que las decisiones técnicas y económicas sean definidas por los contratistas, como controlador de la información y conocedor del sistema.

Se logró determinar, que los elementos que se entregan a los contratistas para desarrollar el objeto contractual pactado y una vez se termine el contrato, deben reintegrarse en un tiempo perentorio a la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, no obstante las circunstancias que cobija estas falencias es la continuidad de los contratos de mantenimiento con SIEMENS, lo que hace que los elementos entregados se deje en custodia permanente, situación que va en contra del deber ser; en la medida de no establecerse acciones contundentes con las cuales se generen espacios de transparencia en cada una de las actuaciones de la entidad, con los contratistas.

Para el caso particular en la entrega de elementos del contrato 090 de 2006, el cual según oficio GER-SEM-258-07, una vez se terminó el mismo no se dio el reintegro de tales bienes en un tiempo perentorio y una vez este grupo auditor verificó la ocurrencia de los hechos se definió que el contrato se encontraba en los términos de liquidación y si bien cierto que la continuidad del servicio de mantenimiento debe ser sincronizado y de esta manera tales elementos deben

legalizarse puntualmente para el inicio del siguiente contrato, también es cierto que aunque el contratista para el caso en particular sea el mismo, la entrega de los bienes se dio en el periodo de liquidación.

Pero una vez no se logró la sincronización de los contratos de mantenimiento, tales los elementos no fueron reintegrados oportunamente y si permanecieron en custodia del contratista SIEMENS S.A. por 41 días, periodo en el cual el sistema de semaforización requería del uso de estos bienes

DEFICIENCIAS EN MANEJO Y REGISTRO DE INVENTARIOS DE BIENES PARA SEMAFORIZACIÓN Y SEÑALIZACIÓN

La SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD aun no ha recibido en su totalidad los bienes administrados por FONDATT en liquidación, encontrándose estos en custodia de la entidad. Una vez este grupo auditor realizó visitas de auditoría a los sitios donde se custodian los bienes de la entidad se evidenció el bajo nivel de gestión que se refleja por el estado de almacenamiento en el que se encuentran los bienes del Distrito.

2.1.2.5. Hallazgo administrativo por la generación de riesgos en la custodia y control de bienes.

La entidad actualidad almacena sus bienes en tres sitios, a los cuales este grupo auditor levantó actas administrativas como soporte de las falencias detectadas.

En el almacén ubicado en la carrera 30 Nº 16-01 sur, se evidenciaron las siguientes irregularidades:

- El área identificada como almacén bodega es una construcción inadecuada para el fin de la misma. Esta construcción tiene una delimitación por una pared que da al exterior continúa a un caño, y el resto de área está delimitada por malla eslabonada, dejando los elementos en custodia expuesto a factores externos que deterioran los mismos, además se puntualizó la ocurrencia de intentos fallidos de robo a la bodega. Este es un espacio no apto para el almacenamiento de elementos ya que su estructura física va en contra de los postulados de higiene y seguridad industrial, de la misma manera no se puntualizó las características funcionales con las cuales se debe identificar un área de almacenamiento, como es el recibir, clasificar, almacenar, conservar, manejar y administrar, así mismo la distribución del área de bodega, carece totalmente de categorización de componentes de los elementos que definen una metodología específica para almacenarlos. ver anexo Nº 3

- Para el caso de los equipos de control y sus repuestos, su custodia y almacenamiento no cumplen con las normas estandarizadas que garantizar la protección y buen estado de los mismos, como es la norma Nema (Nacional electrical manufacturers association), que determina los factores a los cuales los elementos que componen los equipos de control deben estar aislados o no deben estar expuestos, tales como suciedad, polvareda, tierra, pelusas, fibras, ingreso de agua, salpicaduras, goteo, rocío y corrosión; factores que son exigidos puntualmente en los pliegos de condiciones para el momento de la adquisición de los equipos de control, con el fin de garantizar la vida útil de los mismos; también se puntualiza en los pliegos en comento, el índice de protección así, IP 55 que hace referencia al estado en el cual debe permanecer la carcasa que protege la integridad del equipo de control para el caso es cerrado; y el IP 65 que determina el nivel de protección frente al contacto externo como la entrada de humedad.

De esta manera se evidencia como los repuestos para los equipos de control se encuentran en un abandono total, donde una parte se encuentra en cajas de cartón, en contacto con el piso expuestos a la humedad y riesgos de ingreso de agua y otra parte en estantes expuestos en su totalidad a suciedad excesiva, polvo, tierra, humedad etc. Situación evidenciada por el grupo auditor, y donde se ve plenamente el desdén por parte de la administración así los elementos pertenecientes al Distrito. Elementos que su precio oscila entre \$3.0 y \$47.0 millones por unidad aproximadamente. Ver anexo Nº 3

- En cuanto a los tableros de las señales preventivas de tránsito su almacenamiento no determina ningún tipo de categorización del elemento de acuerdo a sus características, por otra parte el hecho que estos elementos tengan ciertas características para afrontar factores externo, es de la misma manera contundente que la posición que estos elementos ostentan en su uso normal es en vertical y en unitario, y no en posición horizontal y apilados en gran cantidad; lo que hace que los factores externos logren deteriorar el elemento al presentarse acumulación de humedad entre las caras de los tableros; lo que no ocurre en vertical pues la humedad y el agua fluyen y no se encapsula en la cara del mismo.

Al observar los pliegos de condiciones antecedentes a la adquisición de estos elementos en el cual define que: “*las señales deben ser entregadas debidamente enguacaladas y con protección para ser almacenadas a la intemperie*”, aspecto que no se evidencia en la forma de almacenamiento de los elementos en la bodega de la entidad. Ver anexo Nº 3

De la misma manera se realizó visita a la bodega ubicada en Álamos donde se ratificó el nivel de deterioro de los elementos adquiridos por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD para el sostenimiento del sistema de semaforización; estos elementos se encuentran a la intemperie totalmente sufriendo las inclemencias del tiempo; y si bien es cierto que estos elementos postes de semáforos y pedestales para señalización deben cumplir con especificaciones técnicas que los hace resistente a factores externo en su normal uso como parte del sistema de semaforización, estos elementos para ser almacenados a la intemperie como lo expone el pliego de condiciones para el recibo y tolerancia de los elementos (pedestales de señalización), se determina de la misma manera que para los tableros.

- Este grupo auditor evidencio en su visita que los elementos pedestales de las señalizaciones no se encuentran protegidas para ser almacenadas a la intemperie, lo que hace que estos elementos se encuentren en estado de deterioro iniciando los procesos de oxidación por encontrarse en superficies con humedad y agua; además la posición horizontal y el estado de apilamiento en el que se encuentran, hace que se deposite humedad y agua entre las caras de los pedestales. ver anexo N°3
- Para el caso de los postes de los semáforos, que de la misma manera se encuentran a la intemperie y aunque están fabricados para afrontar los factores externo, estos elementos que para su protección se encuentran recubiertos con una clase de poliuretano, el cual al estar en contacto con los rayos solares se adhiere a la pintura de los postes y al levantarlos, arrastra con parte de la pintura de los mismos. ver anexo N°3

La SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD no tiene enmarcado en sus necesidades la preservación de los bienes del Distrito, por lo cual el desdén en que esta área de la entidad se encuentra, define un bajo nivel de eficiencia y efectividad de la gestión, de esta manera se incumple por otra parte lo establecido en la Resolución 001 de 2001, expedida por el Contador de Bogotá D.C., en la aplicación del Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital; Ley 87 de 1993 en el artículo, literal a) *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante los posibles riesgos que la afecten., f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.”*

2.1.2.6. Hallazgo administrativo falencia en los registros contables de bienes

Otra de los deficiencias que se presentan es la no contabilización de los bienes que le fueron entregados mediante actas por el Fondo de Educación y

Seguridad Vial – FONDATT- adscrito a la Secretaria de Transito y Transporte de Bogota D.C., incumpliendo lo establecido en la Resolución 222 de 2006 Plan General de Contabilidad Pública en su Capítulo I, Numeral 2.8 Principios de contabilidad Pública, artículo 122 Revelación. *“Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública.”*

Los movimientos de Ingresos y Egresos del almacén se realizan a través de hojas electrónicas de Excel, generando un gran riesgo para la entidad en el control de sus bienes. Como se pudo evidenciar en la copia de los saldos presentados por el almacén de las diferentes señales existentes en bodegas a septiembre de 2008, donde se registran varias veces saldos de un mismo elemento. Por lo que se pudo evidenciar que los saldos no se presentan consolidados.

Así mismo se logró establecer que la requisición de los bienes no especifica claramente el destino (contrato), de solicitud del insumo para el desarrollo del objeto contractual, es así como la requisición de bienes va con cargo a convenios, y/o interventor y no especifica al contrato final de consumo, lo que disipa el control de los bienes que son requeridos por los diferentes contratistas; generando un riesgo de control y administración de los bienes entregados a terceros; lo anterior incumple lo establecido en la Resolución 001 de 2001, expedida por el Contador de Bogotá D.C., en la aplicación del Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital; Ley 87 de 1993 en el artículo, literal a) *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante los posibles riesgos que la afecten., f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.”*

2.1.2.7. Hallazgo administrativo por falta de control en el manejo y control de bienes entregados a terceros

De la misma manera la carencia de controles efectivos que definen una metodología de verificación entre los bienes entregados por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a los interventores y los bienes realmente consumidos por los contratistas, hacen que se presenten actividades poco transparentes como la evidenciada, mediante comprobante de ingreso N° 73 del 10 de junio de 2008 donde se legalizó el ingreso de 19 equipos de control por un valor unitario de \$40.2 millones, provenientes del contrato 203 de 2006, suscrito con la sociedad SIEMENS S.A; y mediante comprobante de egreso N° 121 del 10 de junio de 2008 se entregaron 17 equipos de control con cargo al contrato 203 de 2006; una vez comparada esta información con la ejecución del

contrato en comento se pudo establecer que solo se instalaron 16 equipos de control, lo que fortalece la observación expuesta anteriormente con relación al control de los bienes que se entregan a terceros, en la medida de no encontrar evidencia de la ubicación real del equipo faltante.

2.1.2.8. Hallazgo administrativo por concentración de funciones en manejo de bienes e inventarios.

De igual manera se evidencio que actualmente la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, no cuenta con el profesional específico, que desarrolle en propiedad las funciones determinadas en el manual de funciones y competencias laborales del 3 de abril de 2008 según Resolución N° 143., encaminadas a “desarrollar y coordinar las actividades relacionadas con la administración de los bienes e inventarios de la Secretaría, para brindar un efectivo apoyo logístico a las diferentes Dependencias de la Secretaría”. Esta función actualmente se encuentra en cabeza de la subdirección Administrativa, generándose concentración de funciones, lo que entorpece el fluido y control propio de los procedimientos que se desarrollan en esta área.

2.1.2.9. Hallazgo administrativo por no utilización de los bienes adquiridos

Por otra parte la Secretaría Distrital de la Movilidad adquirió mediante el contrato de Licencia de Uso No. 054 de 2007, suscrito con la Sociedad Informática y Gestión S.A., por un valor de \$13.7 millones un (1) Software SIIGO, que ofrece los módulos de contabilidad, cuentas por pagar, activos fijos e inventarios sin embargo al confrontar la información de esta auditoria se pudo evidenciar que la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD aun no esta utilizando los Módulos de Inventarios y Activos Fijos. Estos Módulos le permitirían a la entidad conocer en cantidades y valores los elementos almacenados por cada bodega, saber en tiempo real el costo de sus bienes y activos fijos, saber los movimientos reales de cada bien, tener un sistema de inventario de manera permanente, realizar automáticamente la depreciación de sus bienes entre otros. Lo que evidencia la inversión en bienes por parte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, los cuales no se les da la debida utilización de acuerdo a las necesidades reales para los cuales fueron adquiridos, lo que proyecta la presencia de una inversión antieconómica que ha futuro tendría la connotación de detimento patrimonial

Otro bien adquirido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, es una UPS ubicada en la bodega de la carrera 30 con calle 16 sur, la cual desde hace dos años se encuentra sin prestar servicio por falta de batería. Esta UPS es una herramienta indispensable por la ubicación de la bodega, debido a que en esta zona se presentan frecuentes cortes de energía y la bodega queda sin fluido

eléctrico, tanto en las oficinas, como el sistema de seguridad (cámaras) e iluminación de la bodega.

Como resultado de esta Auditoria se puede concluir que los Estados Contables de la Secretaría Distrital de la Movilidad se están viendo afectados en su razonabilidad en las cuentas de Propiedades Planta y Equipo y Bienes de Beneficio y Uso Público E Histórico y Culturales entre otras, por no haberse contabilizado los bienes recibidos del Fondo de Educación y Seguridad Vial – FONDATT- en liquidación.

2.1.3. La Contraloria de Bogotá advierte sobre fallas en el Sistema de Semaforización, que afectan de manera grave la movilidad en la ciudad.

Adicionalmente, como complemento a la evaluación contractual se determinó realizar seguimiento en vía a los aspectos operativos del sistema de semaforización, en los siguientes términos:

Antes de julio 2 de 2007, cuando la Secretaría de Movilidad y la ETB suscriben el convenio 017, el Mantenimiento eléctrico, el Planeamiento de tráfico (programación de los semáforos), y algunas actividades de mantenimiento, venían siendo ejecutadas por la Siemens.

En ejecución del convenio 017, la ETB se obliga para con la Secretaría de la Movilidad a efectuar, además de la de asesoría técnica, dos (2) de las cuatro (4) grandes actividades, necesarias para que **El Subsistema de control y regulación del tráfico** que se encuentra conformada por: 3 centros de control de tráfico (Muzú, Paloquemao, y Chicó), que controlan 1.125 intersecciones semaforizadas que conforman la red de 13.545 semáforos en Bogotá. La red de semaforización de Bogotá, operen en condiciones óptimas; estas actividades contratadas corresponden al: Mantenimiento eléctrico y el Planeamiento de tráfico.

En ejecución del convenio 017 que inicia en julio 2 de 2007 y termina en junio 26 de 2008, la ETB en desarrollo de las actividades de asesoría, presenta el estudio para la **“Modernización del Sistema de Semaforización”**, y además diagnóstica que las actividades de Mantenimiento eléctrico y el Planeamiento de tráfico, que se encontraban contratadas con la Siemens, fueron ejecutadas con graves deficiencias.

La Secretaría de Movilidad le comunica a la ETB que por deficiencias en la prestación de los servicios contratados no prorrogará el convenio 017 y que esta irá solo hasta el 26 de junio de 2008 que es su fecha de terminación.

En los días siguientes a la terminación del convenio con la ETB, se comienzan a presentar daños en la red semafórica de Bogotá, con efectos negativos en la movilidad vehicular, razón esta por la cual la Contraloría de Bogotá, en la búsqueda de las posibles causas de los trancones vehiculares, inicia una inspección física masiva durante los días 1,4,5 y 11 de agosto a 383 intersecciones viales semaforizadas (que corresponden al 34% de las 1125 que conforman la red semaforizada de la ciudad) ubicadas sobre los 17 corredores viales mas importantes de la ciudad, encontrándose que el 645 de estas intersecciones semafóricas presentaban fallas, situación esta que originó el primer pronunciamiento por parte de la Contraloría de Bogotá, en la cual se le solicitaba al Secretario de la movilidad informara sobre las medidas y decisiones que esa entidad tomaría para corregir las deficiencias detectadas.

Observándose por parte de este ente de control que los daños en la red semafórica persistían, este ente de control efectúa seguimiento a las acciones prometidas por la Secretaría de Movilidad durante los días 13,14 y 15 de agosto de 2008 mediante una verificación física, encontrándose que el 53% de la red semafórica de la ciudad seguía presentando fallas, produciéndose así un segundo pronunciamiento por parte de esta Contraloría. Es decir, que entre el primer operativo y el segundo, del 64% solo se efectúa una corrección del 11%, situación esta que puso de manifiesto el hecho de que el mantenimiento correctivo para atender esta situación contingente, contratado por la Secretaría de Movilidad, resultó ser deficiente.

Ante esta situación de emergencia advertida, la Secretaría de Movilidad, anuncia, que se encuentra en proceso de suscripción con Codensa de un convenio para el mantenimiento eléctrico de la red semafórica de la ciudad, convenio que finalmente Codensa anuncia no suscribirá, finalmente el 12 de noviembre, la Secretaría de Movilidad y la ETB suscriben un nuevo convenio para el mantenimiento eléctrico (correctivo y preventivo), encaminado a ejecutar un plan de choque para restaurar los daños en la señalización semafórica.

2.1.3.1. Deficiencias detectadas en auditoría física al Subsistema de control y regulación del tráfico.

GRAFICA 1
LOS SEMAFOROS DE LA CARRERA 5^a CON CALLE 17
NO FUNCIONAN



Fuente: Auditoría practicada por la Contraloría de Bogotá. Agosto 5 de 2008

La Contraloría de Bogotá en ejercicio del control fiscal, en representación de la comunidad y con el objeto de garantizar la movilidad de las personas, vehículos y cosas, en condiciones de seguridad y accesibilidad, que prevengan y disminuyan las tasas de accidentalidad y entendiendo que el flujo normal de las personas vehículos y cosas es el elemento clave para que la actividad económica y social pueda desarrollarse en óptimos niveles de producción y productividad que generen las mejores condiciones de competitividad; adelantó durante los días 1, 4, 5 y 11 de agosto, una auditoría física a 383 intersecciones viales semaforizadas, ubicadas sobre los 17 corredores viales más importantes de la ciudad, que corresponden al 34% del total de las 1.125 intersecciones semaforizadas que conforman la red de semaforización de Bogotá, que se encuentra a cargo de la Secretaría de Movilidad, evidenciando en el cuadro No. 1., lo siguiente:

- **Que en cinco (5) de los corredores viales: Carrera 5, Calle 80, Carrera 10, Avenida NQS y la Avenida Suba, entre el 80% y 100% de los semáforos verificados presentan fallas, lo que nos muestra que en promedio, el 89% de los semáforos instalados en estas vías no cumplen con la función de controlar de manera sincrónica el flujo de vehículos y peatones.**

- Que en ocho (8) de los corredores, entre los que se encuentran: La Avenida Caracas, Avenida Ciudad de Cali, Carrera 24, Avenida Primero de Mayo, Calle 72, Calle 68, Carreras 11 y 13; entre el 79% y el 50% de los semáforos auditados presentan fallas (en promedio el 64%).
- Que en los corredores de la Carrera 68, Avenida Boyacá, Calle 57 y Carrera 17, cerca del 41% de los semáforos instalados presentan fallas de iluminación.

CUADRO No.19
DE 383 INTERSECCIONES AUDITADAS EL 64.3% (246) PRESENTAN FALLAS

	CORREDOR AUDITADO			% DE INTERSECCIONES CON FALLAS			SEMAFOROS AUDITADOS	
	Corredor	Desde	Hasta	Total Intersecciones Semaforizadas Auditadas	Total Intersecciones Auditadas que presentan Fallas por Bombillos	Porcentaje de intersecciones con problemas por fallas de bombillería	Total Semáforos Vehiculares	Total Semáforos Peatonales
1	Carrera 5	Jiménez	Calle 24	5	5	100,00%	24	14
2	Calle 80	Carrera 24	Carrera 119	19	18	94,74%	261	169
3	Carrera 10	Calle 26	Calle 27 sur	16	14	87,50%	92	95
4	Av. NQS	Calle 3ra Norte	Estación de Bosa	15	13	86,67%	212	108
5	Av. Suba	Calle 86 A (Suba)	Av. Cali	18	15	83,33%	237	162
6	Calle 53	Av. Boyacá	Carrera 7	19	14	73,68%	187	112
7	Av. Caracas	Calle 82	Escuela Artillería	67	48	71,64%	692	41
8	Av. Cali	Calle 68	Avenida Villavicencio	19	13	68,42%	218	118
9	carrera 24 y carrera 27	Calle 19	Calle 8 sur	25	17	68,00%	184	48
10	Primero de mayo	San Blas	Avenida Cali	33	19	57,58%	354	94
11	Calle 72	Carrera 7	Carrera 68	18	10	55,56%	153	50
12	Calle 68	Carrera 15	Carrera 106 ^a	26	14	53,85%	176	70
13	Carrera 11 y 13	Calle 100	Calle 41	34	18	52,94%	206	106
14	Carrera 68	Diagonal 50 sur	Carrera 7	26	12	46,15%	155	148
15	Av. Boyacá	Calle 68	Sevillana	12	5	41,67%	145	36
16	Calle 57	Carrera 24	Carrera 13	10	4	40,00%	80	43
17	Carrera 17	Calle 32	Calle 74	21	7	33,33%	116	50
	Total			383	246	64,23%	2996	1187

Fuente: Auditoría practicada por la Contraloría de Bogotá
Elaboró: Dirección Sector de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá

En virtud de lo anterior, esta Contraloría se permite “llamar la atención” sobre el hecho de que por falta de gestión y mantenimiento oportuno, la red semafórica de la ciudad no esté cumpliendo con su función de control y regulación del tráfico de vehículos y movimiento de peatones en la ciudad, generando

condiciones de ineficiencia e inseguridad que ponen en peligro la vida de conductores y peatones y afectan en forma negativa la productividad.

2.1.3.2. Se reitera observación por deficiencias en Seguimiento a la auditoría al Subsistema de control y regulación del tráfico.

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 y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, y la equidad. En virtud de lo anterior, esta Contraloría se permite advertir sobre situaciones que persisten, según se evidenció en seguimiento realizado durante el día 15 de agosto a la auditoría de gestión practicada por la Contraloría de Bogotá durante los días 1, 4, 5 y 11 de agosto de 2008, al **Subsistema de control y regulación del tráfico**⁵ que controla 1.125 intersecciones semaforizadas⁶ en Bogotá, donde se pudo constatar lo siguiente (ver cuadro No.20):

- Que de los 17 corredores auditados solo en cinco (5), la Secretaría de Movilidad realizó trabajos de mantenimiento y reparación de semáforos, poniendo en funcionamiento 53 de las 385 intersecciones que en nuestro pronunciamiento No. 10000-14701 del 12 de agosto de 2008, informamos que presentaban fallas en la señal de control de tráfico vehicular y movimiento de peatones.

Las 53 intersecciones semaforizadas reparadas en cada corredor vial, son:

- En el corredor que se extiende a lo largo de la Avenida Caracas (número 17 en el cuadro No. 1), entre calle 82 y Escuela de Artillería, se repararon 37 intersecciones semaforizadas, quedando pendiente por reparar 11 de las informadas por este ente de control.
- En el corredor de la calle 68 (número 16 en el cuadro No. 1), entre la carrera 15 y carrera 106, la Secretaría de Movilidad reparó 9 de las 14

⁵ El **Subsistema de control y regulación del tráfico** que se encuentra conformada por: 3 centros de control de tráfico (Muzú, Paloquemao, y Chico), que controlan 1.125 intersecciones semaforizadas que conforman la red de 13.545 semáforos en Bogotá. La red de semaforización de Bogotá, que esta conformada por 13.545 semáforos de los cuales, el 70% (9.460) controlan el tráfico vehicular y el 30.2% restante (4.085) el tránsito de peatones. Los sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico

⁶ El **sistema de semaforización de Bogotá** es de manejo centralizado y está controlado por tres diferentes centros así: Central Muzú con trescientas nueve (309) intersecciones, Central Paloquemao con cuatrocientas nueve (409) intersecciones y Central Chicó con trescientos ochenta y cuatro (384) intersecciones, para un total de 1102 intersecciones semaforizadas en todo Bogotá al 2 de noviembre de 2007.

Cada uno de estos centros esta conformado por una computadora de tráfico que centraliza, monitorea y supervisa los equipos de control local instalados en cada una de las intersecciones de la ciudad, la cual es operada entre las 06:00 y las 22.00 horas de lunes a sábados y entre las 06:00 y las 22:00 horas los domingos y festivos.

intersecciones que se encontraban en mal estado, quedando pendientes de arreglar 5 intersecciones.

- En el corredor de la calle 72 (número 14 en el cuadro No. 1), entre la carrera 7 y 68, los técnicos de la Secretaría de Movilidad repararon 3 de las 10 intersecciones que se encontraban en mal estado, quedando pendientes de arreglar 7 intersecciones.
- En el corredor de la carrera décima, entre la calle 26 y la calle 27 sur, se repararon los semáforos de dos intersecciones semaforizadas: la Avenida Jiménez y la Calle 22, quedando aún por reparar 14 de las 16 que la Contraloría de Bogotá detectó se encontraban en mal estado.
- De las seis (6) intersecciones de la carrera 5^a, entre calle 24 y la Avenida Jiménez, la Secretaría de la Movilidad reparó la de la calle 17 que presentaba el estado más crítico. Se constató que las otras 5 intersecciones de este corredor aún se encuentran sin reparar.

En la auditoría de seguimiento, la Contraloría de Bogotá encontró que durante los tres (3) días posteriores a la auditoría física practicada durante los días 1,4, 5 y 11 de agosto, en el corredor de la carrera 68 (numero 14 en el cuadro No. 1), en el sector comprendido entre la Diagonal 50 sur y la carrera 7 con calle 100, de las 26 intersecciones, cinco (5) más aparecen con fallas aumentándose de 12 a 17 las intersecciones semaforizadas que en la carrera 68 presentan fallas en las luces de señalización que controlan el tráfico.

CUADRO No.20
DE 385 INTERSECCIONES AUDITADAS, DESPUES DE 3 DIAS DE VERIFICADO EL DAÑO,
EL 53% (203) SIGUE PRESENTANDO FALLAS

	CORREDORES AUDITADOS			SEMAFOROS AUDITADOS		% DE INTERSECCIONES CON FALLAS			
						Total Intersecciones	Según Operativo días: 1, 4, 5 y 11 de agosto	Según Operativo de Seguimiento 15 de agosto	% intersecciones con fallas
	Corredor	Desde	Hasta	Vehiculares	Peatonales				
12	Calle 80	Carrera 24	Carrera 119	261	169	19	18	18	94,74%
2	Av. Suba	Calle 86	Av. Cali	222	158	17	15	15	88,24%
3	Av. NQS	Calle 3ra Norte	Estación de Bosa	212	108	15	13	13	86,67%
4	Carrera 5	Jiménez	Calle 24	24	14	6	6	5	83,33%
5	Carrera 10	Calle 26	Calle 27 sur	92	95	16	14	12	75,00%
6	Av. Cali	Calle 68	Av. Villavicencio	218	118	19	13	14	73,68%
7	Calle 53	Av. Boyacá	Carrera 7	187	112	20	14	14	70,00%
8	Carrera 24 y 27	Calle 19	Calle 8 sur	184	48	25	17	17	68,00%
9	Carrera 68	Diagonal 50 S	Carrera 7	155	148	26	12	17	65,38%
10	Primero de mayo	San Blas	Avenida Cali	354	94	33	19	19	57,58%
11	Carrera 11 y 13	Calle 100	Calle 41	200	91	34	18	17	50,00%
12	Av. Boyacá	Calle 68	Sevillana	145	36	12	5	6	50,00%
13	Calle 57	Carrera 24	Carrera 13	80	43	10	5	5	50,00%
14	Calle 72	Carrera 7	Carrera 68	153	50	18	10	7	38,89%
15	Carrera 17	Calle 32	Calle 74	116	50	21	8	8	38,10%
16	Calle 68	Carrera 15	Carrera 106A	176	70	26	14	5	19,23%
17	Av. Caracas	Calle 62	Escuela Artillería	708	49	68	48	11	16,18%
	Total			2334	1234	385	249	203	52,73%

Fuente: Auditoría practicada por la Contraloría de Bogotá
Elaboró: Dirección Sector de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá



De igual forma se observa que están aumentando los daños en los corredores de la Avenida Ciudad de Cali y Avenida Boyacá, situación esta que en la medida que pasen las horas y los días sin que físicamente la Secretaría de Movilidad se encuentre en condiciones de atender de manera oportuna los daños que se vayan presentando, por no haberse contratado de manera oportuna el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo; es muy posible que el crecimiento de las luminarias fundidas sea superior a la capacidad de respuesta de la cuadrilla de trabajadores con que cuenta actualmente la ciudad para atender la demanda de mantenimiento correctivo, exponiéndose la movilidad de la ciudad a situaciones de riesgo que además de aumentar los índices de accidentalidad, generan represamientos vehiculares que aumentan los tiempos de movilidad y estimulan la ocurrencia de infracciones, con efectos negativos sobre la productividad y calidad de vida de los habitantes.

Imagen No. 1
ESTE EL CROQUIS DE LA COLISIÓN DE 2 VEHICULOS, OCURRIDO EL DIA 11 DE AGOSTO
EN LA CALLE 63 CON CARRERA 13- CORREDOR NO AUDITADO
EN EL QUE LOS ACCIDENTADOS AFIRMAN QUE LA COLISIÓN SE ORIGINÓ EN EL HECHO DE QUE LOS
SEMAFOROS DE CONTROL Y REGULACIÓN DEL TRANSITO, SE ENCONTRABAN DAÑADOS

Fuente: Informe policial de accidentes de tránsito No. A00406227
Elaboró: Secretaría de la Movilidad

Es probable que ocurran accidentes por las deficiencias en el control del tráfico vehicular y/o peatonal generado por eventos en los que los semáforos se

encuentren dañados, tal como el sufrido por los vehículos: CIL 532 y CYF 742, el día 11 de agosto de 2008, en la intersección de la Calle 63 con la carrera 13 (corredor no auditado por la Contraloría), del cual la Compañía de Seguros ha anunciado que demandará al Distrito Capital por los daños sufridos.

Es importante anotar que, la movilidad⁷ tiene que ver con la facilidad de acceso de los ciudadanos a sitios de su interés (trabajo, estudio, entretenimiento) mediante el empleo de diversos modos de transporte (transporte público, vehículos particulares, bicicleta, motos, o a pie), y su interrelación con derechos colectivos de gran importancia en la vida como el respeto al medio ambiente, el espacio público, la accesibilidad universal y los modos de comportamiento social. Este nuevo concepto se conoce como movilidad sostenible y es el que actualmente rige las políticas de movilidad en el mundo.

Para una ciudad con gran concentración demográfica, como Bogotá, la movilidad afronta numerosos problemas, entre los que se pueden mencionar los altos tiempos de desplazamiento para recorrer distancias, una red vial con alto porcentaje en regular o malas condiciones y congestión vehicular en horas pico.

Estos aspectos están directamente relacionados entre ellos. Por ejemplo, los largos recorridos que deben realizar los ciudadanos implican la utilización de determinado tiempo para su desplazamiento, el cual se ve incrementado por el regular estado de las vías que lleva a la reducción en la velocidad de tránsito, y por la congestión de vehículos durante las horas de mayor flujo vehicular que limitan la circulación en la ciudad. Sin embargo, los tiempos de desplazamiento pueden hacerse mayores si la organización del tránsito se ve afectada entre otras por deficiencias en la señalización.

Dentro de la señalización del tránsito se encuentran los semáforos, que son *“dispositivos mediante los cuales se regula la circulación de vehículos, bicicletas y peatones en vías, asignando el derecho de paso o prelación de vehículos y peatones secuencialmente, por las indicaciones de luces de color rojo, amarillo y verde, operadas por una unidad electrónica de control”*. Los semáforos son útiles para el control y seguridad de vehículos y peatones y ejercen una importante influencia sobre el flujo de tránsito. (Subrayado fuera de texto).

Dada la importancia de los semáforos sobre el tránsito, es necesario que éstos presten adecuada y oportunamente sus funciones. Cuando un semáforo no opera correctamente, puede incluso empeorar la circulación al no interrumpir el tránsito de una corriente vehicular o peatonal para dar paso a otra corriente, no

⁷ MINISTERIO DE TRANSPORTE. Manual de señalización

controlar la circulación por carriles, no ordenar el tránsito (al contrario, lo desordena) e incluso puede ocasionar accidentes.

Para garantizar su funcionamiento eficiente, los semáforos deben tener un mantenimiento adecuado que permita además prolongar su vida útil. Un semáforo con funcionamiento deficiente no brinda las indicaciones precisas y exactas que son su responsabilidad, y puede afectar aún más la movilidad en una ciudad como Bogotá.

El manual de señalización del Ministerio de Transporte contempla la elaboración de registros de mantenimiento que contengan los tiempos empleados y los costos de limpieza, lubricación, ajuste en los tiempos o pre-sincronización, reparaciones generales, reposiciones de lámparas, pintura y trabajos diversos de cada uno de los semáforos y controles. El análisis periódico de estos registros es la base para determinar las prácticas futuras en cuanto a las compras de equipos y al programa de mantenimiento.

Teniendo en cuenta el derecho de las personas a movilizarse en condiciones de seguridad y accesibilidad que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida, y siendo clara la obligación de la autoridad distrital del transporte de garantizar la sostenibilidad y efectividad en el uso de los recursos públicos invertidos para tal fin, es evidente que mientras la red de semáforos de la ciudad no cumpla con la función de control y regulación del tráfico, los peatones, conductores y vehículos estarán expuestos a hechos similares o aún más graves a los del accidente antes descrito; pudiéndose generar además situaciones en las que el Patrimonio del Distrito Capital sea objeto de demandas por reparación de daños físicos y materiales, y demás gastos que se presenten cuando el siniestro haya sido causado por el descontrol producido por una red semafórica en mal estado.

Por lo anterior, este organismo de Control considera de la mayor urgencia que la situación contingente que se viene presentando por los daños en la red de semáforos de la ciudad, sea atendida de manera preferente por la Secretaría de la Movilidad, utilizando de ser el caso, la figura de la “*Contratación Directa por Urgencia Manifiesta*”.

Con fundamento en las anteriores alertas este organismo de control le solicita se informe sobre las acciones que la Secretaría de la Movilidad ha venido ejecutando y/o tiene previstas adelantar para corregir de manera integral la situación observada, señalando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios.

Por las consideraciones anteriores se determina la existencia de Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria.

2.1.4. Contrato No. 204 de 2006.

En relación con contrato No. 204 de 2006, con el Objeto de “Obtener la prestación del servicio de **MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE POTENCIA ININTERRUMPIDA – UPS – DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN ELECTRÓNICA DE BOGOTÁ D.C.**”, se tiene que se suscribió por valor y vigencia inicial de Doscientos Noventa y Cinco Millones Doscientos Cuatro Mil Setecientos Sesenta y Ocho (\$295.204.768,00) Pesos y cinco (5) meses respectivamente, de acuerdo con lo evidenciado en desarrollo de la auditoría a este contrato se establecieron los siguientes irregularidades:

- a. Los actos que tienden a fijar fechas de eventos en la ejecución del contrato, tales como: los estudios de conveniencia y oportunidad, el acta de iniciación, carecen de fechas, factores que inciden en el establecimiento de la oportunidad de realización de las misma, a la vez que inciden en la determinación cierta de la oportunidad en la ejecución en el tiempo de las actividades planteadas en el contrato.
- b. Dentro de la cotización de la firma CIPRO – Compañía de Ingeniería & Proyectos a folio 17 en la carpeta del contrato, que sirvió de referencia para el Presupuesto Oficial de la Licitación Pública No. 20 de 2006, celebrada por FONDATT – STT, tal firma no cotizó los ítems 57 y 58, no obstante en los Estudios de Conveniencia y Oportunidad, que aparece a folio 8, se informó que la mencionada firma presentó para dichos ítems una tasación para cada uno de ellos de \$80.300, ⁰⁰, igualmente la firma Unión Temporal H\$D, no presentó cotización o no aparecen los documentos que sustenten esta, para los ítems referidos a los componentes **SERVICIO DE MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE PEDESTALES Y UPS y MANO DE OBRA PARA REPARACIÓN DE UPES Y BANCOS DE BATERIAS**, de donde se deduce que los estudios de conveniencia y oportunidad no contemplaron todos los ítems requeridos en establecer el presupuesto oficial y no tuvieron la profundidad requerida.
- c. En la carpeta del Contrato, no obra copia original y completa del Pliego de Condiciones y lo que en la carpeta aparece es el proyecto de Pliego de Condiciones, en dicho documento no aparece con las fechas que corresponde al cronograma y no es posible establecer la congruencia de este documento con las actuaciones realizadas durante el proceso precontractual.
- d. De acuerdo con las exclusiones para la cobertura de la póliza y de las garantías futuras, que se encuentran a folio 57, la aseguradora no ampara o no cubre los defectos de fabricación, cuando el fabricante es diferente del

tomador y/o afianzado en la presente cobertura, como quiera que el contratista es diferente al fabricante de las plantas eléctricas, el riesgo no está amparado verdaderamente en la cobertura que se refiere a la calidad y perfecto funcionamiento de los elementos suministrados, por manera que la prestación de la garantía es inane.

- e. De conformidad con lo pactado en el contrato, que por disposición de los arts. 1602 del Código Civil y 781 del Código de Comercio, es ley para las partes y para el cumplimiento de sus contraprestaciones a él deben avenirse, se pactó en la cláusula referida al plazo que este sería de cinco (5) meses, los que comenzarían a contarse a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio y por otro lado se estableció que la vigencia de los amparos contenidos en la Garantía Única de Cumplimiento, deberían extenderse por un plazo igual a la del plazo del contrato y según el caso seis (6) meses y un (1) año más.
- f. Así mismo se tiene que de acuerdo con la fecha que aparece en el acta de inicio de la ejecución este plazo debería contarse desde el 16 de enero de 2007, al parecer la fecha también de suscripción de este documento. Así las cosas, los amparos deben comenzar desde esta fecha y extenderse hasta, para el amparo de cumplimiento, el 15 de agosto de 2008 y hasta el 15 de febrero de 2009 para el de calidad de los bienes, siempre que tal amparo no hubiere sido excluido por lo referido al aspecto del fabricante, no obstante lo anterior las vigencia y los amparos fueron aprobados sin tener en cuenta que la vigencia de la póliza, solo cubrió para el primer caso hasta el día 28 de julio de 2008 y 28 de enero de 2008. La anterior situación puso en riesgo los intereses de la entidad, al no exigir la vigencia pactada en el contrato.

2.1.4.1. Hallazgo Administrativo por deficiencias en Contrato No. 204 de 2006.

Concluye este Ente de Control, que se configura Hallazgo de carácter administrativo; toda vez, que algunos documentos del contrato, que marcan las fechas de sus etapas precontractual, contractual no se encuentran fechadas, de la misma manera los hallazgos referidos a la Garantía Única de Cumplimiento en sus dos amparos no se encuentran congruentes con lo establecido en el contrato, en primer lugar por cuanto, el amparo de calidad de los bienes no se encuentra cubierta en los términos pactados por cuanto la póliza no cubría realmente el siniestro que se pretendía cubrir y por otro lado la vigencia de los mismos en atención al plazo fijado en relación con la fecha desde la cual debía ejecutarse el contrato no fue suficiente de tal manera que se puso en riesgo el patrimonio de la entidad al no cubrirse en los términos del contrato la posibilidad de incumplimiento.

2.1.5. Manejo de La Red Semaática de Bogotá y relación con E.T.B.

En el proceso auditor adelantado en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, llevado a cabo en cumplimiento del Programa Anual de Auditoría - PAD 2008, Fase II, la Contraloría de Bogotá determinó Hallazgos Administrativos con Incidencia Fiscal y Disciplinaria en el cumplimiento de diferentes Contratos y Actividades adelantadas por la Secretaría Distrital de Movilidad y en los cuales igualmente se evidenció la participación de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB de acuerdo con el objeto y las actividades a desarrollar previstas en el Convenio Interadministrativo No. 017 suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S:A - E.S.P..

En la auditoría y seguimiento físico al funcionamiento y operatividad de la red semafórica distrital, se establecieron innumerables fallas que generaron alerta por parte de este Ente de Control, para que la Secretaría Distrital de Movilidad tomara de manera urgente las acciones correctivas tendientes a subsanar dichas fallas, en aras de proteger la integridad de la ciudadanía, fin último del control fiscal.

Examinado el Objeto contractual del Convenio antes mencionado se identifica en la cláusula primera: **OBJETO**: “Aunar esfuerzos para que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, asesore y acompañe a la Secretaría Distrital de la Movilidad en los procesos de planeación y diseño del desarrollo tecnológico del sistema de semaforización, y la dirección, ejecución, supervisión y control de todos los procesos técnicos, administrativos y financieros relacionados con la operación, mantenimiento, expansión y actualización tecnológica del mismo.”

En la cláusula segunda se establecen las **ACTIVIDADES A DESARROLLAR**: ...“Para el desarrollo del presente convenio ETB realizará, de conformidad con los planes, políticas y programas que establezca la Secretaría Distrital Movilidad y de acuerdo a las condiciones previstas en el presente convenio, las siguientes actividades: **1. Asesoría Técnica**: 1.1. Asesoría Técnica en los procesos de planeación, estudios, diseños, adquisición e implementación de proyectos de expansión, actualización y desarrollo tecnológico del sistema de semaforización, en concordancia con los recursos presupuestales de la Secretaría Distrital de la Movilidad, de los objetivos definidos por ésta en materia de movilidad y de los avances tecnológicos disponibles en ETB y en el mercado. ANEXO 1 A. **2. Planeamiento de tráfico**: Diseño, ajuste y optimización del planeamiento de tráfico de las intersecciones viales que conforman la malla vial semaforizada de la ciudad y las nuevas que se vayan integrando a la misma. Se desarrollará en dos etapas, así: **2.1.** Revisión de la información técnica generada a través del último contrato de planeamiento de

tráfico; evaluación y diagnóstico de las condiciones de movilidad de los corredores viales semaforizados (medición de variables de tráfico, tiempo de viaje, número de paradas, tiempo de espera) con el objeto de definir las estrategias de optimización y el ajuste de los programas correspondientes. **2.2.** Optimización y ajuste del planeamiento de tráfico de las intersecciones semaforizadas de la ciudad. ANEXO 2 A. **3. Interventoría:** **3.1.** Interventoría técnica, administrativa y contable de los contratos de obra, servicios y suministros requeridos para la expansión, tecnificación y mantenimiento del sistema de semaforización de la ciudad que la Secretaría Distrital de la Movilidad considere pertinentes. ANEXO 3 A. **4. Mantenimiento:** **4.1.** Servicios de mantenimiento de las componentes de planta interna y externa del sistema definidos por la Secretaría Distrital de la Movilidad. ANEXO 4 A.”....

Por las deficiencias descritas y observadas, por la Contraloría de Bogotá, a la Secretaría Distrital de Movilidad y establecido el compromiso pactado por la ETB a partir de la suscripción del Convenio Interadministrativo 017 del 26 de Junio de 2007, se hace indispensable abordar la revisión al mismo, en la Auditoría Regular, de Fase I, del Plan de Auditoría Distrital PAD 2009, con el propósito de determinar las posibles responsabilidades de la ETB en la crisis y daños presentados en la red semafórica de la ciudad de Bogotá.

2.2. SEGUIMIENTO A CONTRATOS REFERENCIADOS POR EL HONORABLE CONCEJAL JORGE DURÁN SILVA EN DERECHO DE PETICIÓN 563-08 ENVIADO A ESTE ENTE DE CONTROL.

Con base en lo planteado en el derecho de Petición 563-08, enviado a este Ente de Control se evaluó la muestra a continuación relacionada:

CUADRO No.21
MUESTRA DE CONTRATOS EVALUADOS DPC 563-08

No. contrato	Contratista	Valor \$
Orden 084	DIEGO EDIXON RODRÍGUEZ SEGURA	11.511.000,00
Orden 085	SERGIO ANDRÉS JIMÉNEZ MALAGÓN	11.511.000,00
Orden 091	FABIO ALBERTO RINCÓN RUIZ	11.511.000,00
Orden 097	MARTHA CECILIA BECARÍA OLARTE	11.511.000,00
Orden 441	ELEONORA RODRÍGUEZ CONDE	4.690.000,00
Orden 453	CAROL LIZETH BELLO BERMÚDEZ	4.690.000,00
Orden 457	JAIME DARÍO PARDO RODRÍGUEZ	3.197.000,00
Orden de Compra 461	ENERGÍA Y POTENCIA S.A.	9.110.640,00
Cto. 069	CARLOS ANDRÉS GÁLVIS GONZÁLEZ	11.511.000,00
Cto.101	HYUNDAUTOS LTDA TECNICENTRO AUTOMOTRIZ	48.000.000,00
Cto. 105	INDU ROPA LTDA	90.026.730,00
31	SALAZAR BOTERO EDUARDO	7.280.667

No. contrato	Contratista	Valor
78	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S. A. E. S. P.	116.250.000
86	ZAPATA BARBOSA ÁLVARO YANKY	11.511.000
88	RECNISTAM COLOMBIA LTDA	1.136.999.989
93	MARTÍNEZ QUESADA ORLANDO	2.387.467
97	SARAVIA BRAVO LTDA	247.497.600
99	SOCIEDAD DE COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL ANDINA DE EQUIPOS Y SUMINISTROS ANDIEQUIP LTDA.	56.002.488
102 – A	LEGIS EDITORES LTDA	15.340.000
102 BM	EDICIONES SCREEN LTDA. – EDISCREEN	94.476.20
112	COLOMBIANA DE TEXTILES POR MAYOR S. A COLTEMAYOR	453.904.52
113	INDUSTRIAS SALGARI E. U	181.830.371
456	FOTO IMAGEN DIGITAL IMP. Y REP.	12.992.000
114	ELVIRA GONZÁLEZ HIGUERA Y/O ALMACÉN DEL CADETE	28.397.728
135	CODENSA	37.152.089
443	JHONNY FERNANDO RODRÍGUEZ	4.690.000
448	LUIS ELIÉCER HERNÁNDEZ MURCIA	5.500.000
454	MYRIAM CAROLINA MOSOS PATIÑO	9.996.000
458	EDWIN SERGIO DANIEL JAVIER RAMÍREZ NIETO	2.750.000
467	SONIDO DE MARCA LTDA	2.581.000
O.C.451	INVEHICULAR COLOMBIA S.A	892.968
O.P.S. 87	ELIZABETH TASCÓN PACAVITA	2.387.467
O.P.S. 94	DANIEL EDUARDO ROMERO PEDREROS	2.387.467
O.P.S. 460	OSCAR JAVIER PINZÓN	3.197.000
O.C. 465	FERREXITO LTDA	3.952.024
O.P.S. 445	SARA VIVIANA PARDO RODRÍGUEZ	4.690.000
O.C. 466	INFÓRMESE LTDA	12.719.400
C. 106	COMPAÑÍA COMERCIAL GLOBE LTDA	16.431.168
C. 73	INVERSIONES AJOVECO S.A	30.786.414
O.P.S. 106	GINA PAOLA ZAMBRANO MARTÍNEZ	2.000.000
C.103	CORPORACIÓN DC ARTE	67.396.000
C.98	AB SEÑALIZACIÓN LTDA	116.800.400
C.74	JASS ASESORES S.A.	200.000.000
CONV. 77	IDIPRON	500.000.000
CONV. 79	E.T.B.	1.226.729.708
CONV. 76	IDIPRON	100.000.000
C.88	TECNISTAMP COLOMBIA LTDA.	1.136.999.989

Fuente: Selección Lista contratación SDM

2.2.1. Observaciones a Contratos de Diciembre de 2007:

CONTRATO SIMPLIFICADO 084 - DIEGO EDIXON RODRÍGUEZ SEGURA

CONTRATO SIMPLIFICADO 091 - FABIO ALBERTO RINCÓN RUIZ

CONTRATO SIMPLIFICADO 097 - MARTHA CECILIA BECARÍA OLARTE

CONTRATO SIMPLIFICADO 441 - ELEONORA RODRÍGUEZ CONDE
CONTRATO SIMPLIFICADO 453 - CAROL LIZETH BELLO BERMÚDEZ
CONTRATO SIMPLIFICADO 456 – FOTO IMAGEN DIGITAL IMP. Y REP.
CONTRATO SIMPLIFICADO 457 - JAIME DARÍO PARDO RODRÍGUEZ
CONTRATO SIMPLIFICADO 461 - ENERGÍA Y POTENCIA S.A.
CONTRATO CON FORMALIDADES NO. 085 – SERGIO ANDRÉS JIMÉNEZ M

2.2.1.1. Hallazgo Administrativo por deficiente manejo contractual.

- La cláusula que establece el plazo del contrato es inconsistente, toda vez que la administración confunde la vigencia del contrato con el plazo de ejecución, cuando son dos momentos muy diferentes en el desarrollo del mismo. Por un lado se tiene que si el contrato se perfecciona con el acuerdo sobre la cosa y el precio, como cláusulas esenciales y de la naturaleza del contrato, igualmente la vigencia del contrato es de su esencia e importante, por cuanto es el marco temporal dentro del cual tiene plenos efectos jurídicos

Si se confunde la vigencia con el plazo de la ejecución, se tiene que este último se cuenta a partir del aporte y aprobación de las garantías y la expedición del registro presupuestal, condiciones éstas que son inciertas, sujetas a que en verdad el contratista aporte las garantías bajo los postulados del contrato. En el evento que el contratista no aporte las garantías, se imposibilita la ejecución del objeto contractual y en consecuencia los objetivos de la entidad pública no se cumplirían con el agravante de que la entidad carece de un mecanismo efectivo de apremio al contratista dado que bajo tal circunstancia el ente público no tendría la garantía que ampare el siniestro de no cumplimiento del contrato y carecería de toda posibilidad de obtener el resarcimiento de perjuicios quedando supeditado a enervar las acciones contenciosas y judiciales.

Con lo anterior se identifica un hallazgo administrativo, toda vez que se pone en peligro los fines del estado en la contratación estatal.

2.2.1.2. Hallazgo administrativo por deficiente manejo de documentación contractual.

- Los documentos que sustentan la necesidad de los contratos, tales como el estudio de conveniencia y oportunidad, carecen todos de fecha. Igual situación se presenta con las actas de iniciación y algunas de las actas de liquidación de los contratos, lo que no permite establecer que las ejecuciones contractuales se realicen dentro de los precisos marcos

temporales establecidos en los contratos, imposibilitando establecer si la ejecución de los actos contractuales se enmarcan dentro de los términos fijados en los planes y programas de la administración e incumpliendo lo dispuesto en los Artículos 1602 del Código Civil y 871 del Código de Comercio.

2.2.2. Contrato 088 de 2007 - Tecnistamp Colombia Ltda - \$1.136.999.989 LEDs

Este es un contrato de compraventa en el cual la Secretaría Distrital de Movilidad, adquiriría 4900 unidades de módulos LED, determinando en desarrollo del proceso auditor inconsistencias y falencias, que se le atribuyen al incumplimiento porcentual de las obligaciones de los actores del mismo. Por una parte tenemos a la ETB que en virtud del convenio 017 de 2007, realizó actividades de revisión y ajuste de los estudios de oportunidad y conveniencia, evaluación técnica a los proponentes de la licitación publica SDM-LP 013-2007 e interventor. la SDM en calidad de contratante, y la empresa Tecnistamp Colombia Ltda., en calidad de contratista.

En cumplimiento del proceso auditor se realizar evaluación integral del contrato determinando que la proyección del estudio de oportunidad y conveniencia, hace referencia a la compatibilidad física del elemento a adquirir, dejando partes específicas del aspecto técnico fuera de los requerimientos a exigir; es así, como los pliegos de condiciones se proyectaron sin cumplir con los requerimientos de necesidades que el sistema actual de semaforización exigía para su funcionamiento.

La evaluación de las ofertas, fue encaminada a la evaluación de compatibilidad física del prototipo suministrado por los proponentes y en ningún momento se verificó la compatibilidad de estos con los equipos de control existente del sistema de semaforización, lo que incrementó el nivel de riesgo en la adjudicación.

Una vez se adjudicó el contrato, se inicio al proceso de ejecución contractual donde se advierten inconsistencias atribuibles al estudio de oportunidad y conveniencia que generaron el recibo a satisfacción de los elementos adquiridos; una vez iniciado el proceso de instalación de los mismos en las intersecciones determinadas por la SDM, se evidenciaron carencias en los requerimientos expuestos en el pliego de condiciones determinando las siguientes inconsistencias:

- En informe de actividades del 28 de octubre a 27 de noviembre de 2007 , la ETB determina que realizó la revisión y ajuste del pliego de condiciones y del estudio de oportunidad y conveniencia para la contratación de compraventa de los LED, para ser instalados en los semáforos del sistema de semaforización de Bogotá.
- En informe de actividades del 28 de noviembre al 27 de diciembre de 2007 al ETB, expone, haber evaluado técnicamente las propuestas presentadas en desarrollo del proceso de contratación SDM-Lp-013-2007, acompañamiento en la adjudicación y atención a observaciones de la misma.
- Una vez adjudicado el contrato de compraventa de los módulos LED contrato 088 de 2007, la ETB inicia sus funciones de interventor del mismo, quedando como fecha de inicio del contrato 31 de enero de 2008 y un anticipo de \$ 341.099.997
- Tecnistamp Colombia solicita prorroga de 30 días, quedando como plazo de terminación 30 de mayo de 2008.
- El 23 de mayo la interventoría ejercida por ETB informa que a la fecha se concluyó la inspección de 2000 módulos luminosos, inspección que consistía en la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas, de los pliegos de condiciones; definiendo que los mismos cumplían con lo exigido por la Entidad y por lo tanto los LED se podían recibir a satisfacción.
- El 30 de mayo se firma Acta de recibo a satisfacción de los elementos en virtud del contrato 088 de 2007 y se autoriza el pago único contra entrega de los elementos a la SDM, que ingresan mediante comprobante de N°51 del 30 de mayo de 2007. El contratista hace entrega de 4.900 unidades de módulos LED a la SDM por un valor de \$1.136.999.989.
- Posteriormente a la entrega de los LED el 4 de junio de 2008, la ETB informa la reposición inmediata de 6 módulos defectuosos por los siguientes motivos: 1) Dejo de funcionar, 2) En ocasiones se apaga, 3) Funciona con una matriz de 6 LED apagados, 4) Funciona con un matriz de 7 LED apagados, 5) Despues de un tiempo el LED en pleno se apaga, 6) El LED en pleno dejo de funcionar.
- El 10 de junio SIEMENS S:A informa a la ETB, acerca de la falta de compatibilidad e idoneidad técnica de los módulos LED suministrados por Tecnistamp.

- El 16 de junio de 2008 la ETB, informa que aunque los LED cumplieron con las condiciones técnicas, en el proceso de ajuste e implementación, se han presentado reiteradas fallas en los mismo, lo cual genera la aseveración de fallas atribuibles a la calidad del elemento suministrado por Tecnistamp, lo cual es causa de la solicitud de reposición inmediata de los 4.900 unidades de módulos LED.
- El 18 de junio la ETB reitera la apreciación de fallas atribuibles a la calidad de los LED y por lo tanto no certificará los mismos, hasta tanto no se de una solución definitiva a los problemas presentados y el pago lo supedita al cumplimiento total de las obligaciones derivadas del contrato 088 de 2007.
- El 18 de junio la SDM comunica a la ETB la insatisfacción en las labores desempeñadas por esta Entidad, durante la fase precontractual y contractual del contrato 088 de 2007, en virtud del convenio 017 de 2007 y por la cual la inversión realizada por la SDM no cumplió el propósito proyectado.
- La SDM el 25 de junio, informa a la empresa Tecnistamp, la decisión de realizar la devolución de los módulos LED, bajo la premisa que estos han presentado fallas de calidad, adicionado a que los mismos no garantizan el funcionamiento en los equipos de control, por lo que el contratista se compromete a reintegrarlos a la SDM con los ajustes necesarios y pruebas definidas para el 28 de julio de 2008
- El 2 de julio de 2008 la empresa Tecnistamp retira de la bodega de la SDM los 4900 módulos LED.
- El día 19 de agosto de 2008 la SDM, solicita la liquidación del contrato
- Una vez definidos las falencias que se presentan en la adquisición de los LED, el 5 de septiembre, se firma un acuerdo de transacción al contrato 088 de 2008, entre SDM y el contratista, en el cual se estipula.
 1. La reposición de 4900 LED, por falencias de calidad y el compromiso de subsanar las condiciones técnicas con el fin de lograr el funcionamiento en el sistema de semaforización y realizar de la misma manera los ajustes eléctricos de acuerdo a las especificaciones de los equipos de control C800 VK.
 2. El contratista renuncia a realizar cualquier tipo de reclamación dentro del equilibrio económico contractual.

3. El plazo para la entrega de los 4900 LED se estipula en tres meses, es decir 5 de diciembre de 2008.
 4. El compromiso de levantar un protocolo de pruebas técnicas de campo y/o laboratorio. Con un plazo de 15 días hábiles, los cuales se cumplían el 26 de septiembre, en el caso de no cumplir con éste, la SDM fijara los parámetros de verificación de prueba para los mismos.
 5. El valor del contrato de transacción se estipula en \$ 795.899.992 y el pago de un anticipo de 40% del valor del contrato, el cual corresponde a \$318.359.996, pagaderos luego de los 15 días siguientes a la suscripción del contrato.
- El 9 de octubre este Ente de Control realizar visita fiscal, con el propósito de establecer las actuaciones de la SDM frente al conflicto con la empresa Tecnistamp, en la que se determinó que el contratista ha suministrado un prototipo de prueba el cual una vez realizadas éstas se definió que tal prototipo se ha conectado correctamente y su señalización está de acuerdo a la programación de los equipos; sin embargo falta realizar las pruebas de calidad de los mismos.

Por otra parte en el desarrollo de las pruebas se han presentado falencias en un voltaje remanente del modulo LED pleno verde, lo que hace que este no se apague totalmente, adicionalmente se presentan fallas en una matriz de módulos de LED (no prende) cuando el modulo en pleno se encuentra encendido.

Una vez verificadas cada una de las actuaciones y ocurrencia de los hechos se establece como los procesos licitatorios no contienen un soporte técnico confiable, al no establecerse dentro de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, la compatibilidad de los LED con los equipos de control instalados en la ciudad de Bogotá; la cual adicionalmente debía exigir:

- El tiempo de conexión, que para el plan de señales debe supervisar todos los módulos rojos (peatonales, vehiculares y giros).
- Que el LED se comporte como un elemento pasivo tal como sucede con los bombillos incandescentes y halógenos.
- Que la potencia mínima total de los LED debe ser mayor ó igual a 12 watt.

De lo anteriormente expuesto se determina que estas deficiencias puntuales en los requerimientos generan riesgos en la contratación; donde la SDM proyecta unos requerimientos de los bienes a adquirir, con el fin de suplir sus necesidades y finalmente adquiere elementos que no suplen las mismas, situación atribuible a la proyección de los estudios de oportunidad y conveniencia, base de la contratación. Es decir la SDM adquiere elementos que no cumplen con los requerimientos técnicos propios del sistema actual.

El proceso de evaluación de los proponentes, merece establecer un estudio mas profundo, en cuanto a los requerimientos de idoneidad del contratista; dado que si bien es cierto no es obligatorio para las Entidades el exigir certificados de calidad de los elementos a adquirir, es de igual manera evidente que estas certificaciones de calidad puntuales de los elementos a adquirir, minimizan en alto grado los riesgos en la contratación; determinando acciones de prevención y mitigación de falencias atribuibles a la calidad de los elementos adquiridos para así no tener que adelantar reclamaciones por la ocurrencia de estos eventuales hechos y recurrir a la aplicación de las pólizas, una vez se consolide el incumplimiento por parte del contratista. Aspecto anterior que genera desgastes administrativos improcedentes para la SDM.

De la misma manera esta adquisición presenta inconsistencias y errores atribuibles a la falta de conocimiento técnico del sistema que administra, por parte de la SDM, quedando con ello expuesta la entidad a las actuaciones de terceros, lo que imposibilita la adecuada toma de decisiones en aras de proteger el patrimonio del Distrito.

Es así como las equivocaciones en la contratación para adquisición de los módulos LED, es la sumatoria de inexactitudes de cada uno de los actores de este proceso de adquisición, en donde la SDM al comprobar las inconsistencias y fallas de calidad, se vuelve complaciente con el contratista, convirtiendo un proceso de contratación en un laboratorio de pruebas a falla y error, en aras de cumplir con el objeto inicialmente proyectado en el contrato 088 de 2007, dejando a un lado el hecho que los resultados arrojados en las pruebas de compatibilidad las cuales a la fecha garantizan la correcta conexión con el sistema de semaforización, han presentado inconsistencias de calidad, las cuales fueron puntualizadas por la ETB en el momento de ser el interventor del contrato, razón única de la solicitud de devolución de los 4900 módulos LED al contratista, una vez se dio inicio a la instalación de los mismos.

El entorno en que se encuentra la adquisición de los LED, genera cada vez mas incertidumbre por la idoneidad de la contratación de los elementos a adquirir, donde se realizó un pago inicial de \$341.099.997 y, a la fecha de culminación de este proceso auditor, se esta pendiente de un segundo pago por la suma de

\$318.359.996 de conformidad con el contrato de transacción concluyendo que a la fecha la Secretaría Distrital de Movilidad no ha logrado obtener el bien objeto de esta contratación.

Por otra parte vale la pena aclarar que, estos elementos deberán ser instalados en el sistema de semaforización, con el cual se administra la movilidad del Distrito y donde el afectado puntual de toda esta serie de desaciertos administrativos y técnicos es el ciudadano como usuario final del sistema.

De acuerdo con lo anteriormente expresado se presenta Hallazgo Administrativo

2.3. 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”

La Contraloría de Bogotá en cumplimiento del objetivo de ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y del mandato constitucional, de ejercer un control de GESTIÓN fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, responsabilidad y la transparencia, 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 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 2008⁸, 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 deserto
- En el capítulo VI, se detallan los errores más relevantes en la estructuración financiera.
- 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.

2.3.1. 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 Movilidad⁹, procede a ordenar en junio 24 de 2008 la apertura de la Licitación

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

⁹Para 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

Publica 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-¹⁰ y de acuerdo a las definiciones expuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-¹¹, 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 políticas¹² del PMM, la “*movilidad inteligente*”, planteando la necesidad de incorporar las tecnologías 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*”¹³.

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 [. . .]*”¹⁴. De igual manera, se plantea el fortalecimiento del control y vigilancia del tránsito vehicular¹⁵ 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(...)*”¹⁶.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 319 de 2006. *Op cit.* Título II, Capítulo I, Artículo 7. p. 6

¹³ *Ibid.* Título II, Capítulo II, Artículo 5. p. 7

¹⁴ *Ibid.* Título III, Capítulo II Artículo 66. p. 30

¹⁵ *Ibid.* Título III, Capítulo III Artículo 69. p. 31

¹⁶ 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”

2.3.2. 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 resolutiva 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 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.

“*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.

2.3.3. Diferencias entre prepliegos (abril 1 de 2008) y pliego definitivo(junio 24 de 2008)

2.3.3.1. *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 Secretaría Distrital 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.....

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 publico 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 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 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.

2.3.4. 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

2.3.4.1 *En lo que corresponde al componente de ingresos mínimos operacionales (15% de la calificación) 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 tránsito¹⁷
- 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 transito”¹⁸

¹⁷ 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 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”.

¹⁸ 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

- Finalmente con la adenda No. 2 de julio 22 de 2008 se disminuyen los ingresos operacionales a tan solo \$50.000 millones¹⁹.

Este cambio, modificó sustancialmente los requisitos exigidos a los proponentes y consecuencialmente 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.

2.3.4.2. Así quedaron los aspectos técnicos y económicos del pliego definitivo de condiciones, con modificaciones hechas al prepliego, y con adendas al pliego.

CUADRO No. 22
**COMPARATIVO ASPECTOS TECNICOS Y ECONÓMICOS MINIMOS
 PARA LA ASIGNACION DE PUNTAJE
 LICITACIÓN PÚBLICA SDM - LP 001-2008**

EN PREPIEGLO		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

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”.

¹⁹ “...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...”

EN PREPIEGLO		EN PLIEGO DEFINITIVO		PUNTAJE
CRITERIO	PUNTAJE	CRITERIO		
		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.

2.3.5. Cambios en el pliego de condiciones definitivo publicado en junio 24 de 2008, en lo que corresponde a la adjudicación del contrato o declaratoria de deserto

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 involucrarse en la lista de elegibilidad, la SDM procederá a la declaratoria de desierta del proceso, en este sentido el numero mínimo de ofertas hábiles que se exige para no declarar deserto 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:

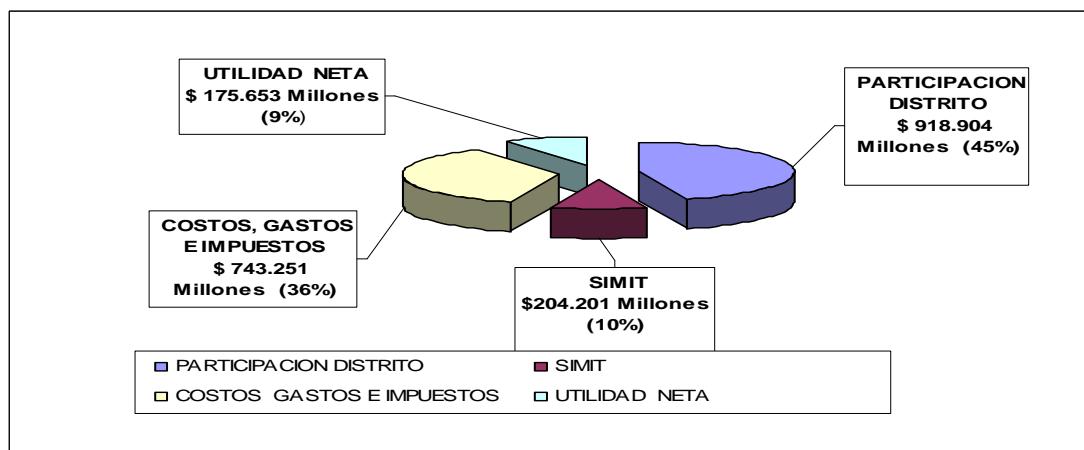
“El número mínimo de ofertas hábiles para no declarar deserto este proceso de contratación será dos (2). **En caso que entre las ofertas habilitadas resulte una sola con la evaluación mínima requerida por el numeral 5.3.4.5.3 de**

este pliego, la SDM procederá a adjudicarle a ésta, las dos zonas.”
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

2.3.6. Deficiencias en la Estructuración Financiera

2.3.6.1. El modelo con arrendamiento de equipos, con el cual se define, porcentaje máximo del 50% del 90%, fijado como remuneración al concesionario

GRAFICA No. 2
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	79.508	35.778	7.951	5.778	32.014	3.764	1.288	10.617	10.617,6
2009	124.403	55.981	12.440	55.981	38.113	17.869	8.644	2.392	1.104
2010	144.386	64.974	14.439	64.974	41.252	23.722	11.684	2.476	6.169
2011	220.031	99.014	22.003	99.014	50.800	48.214	24.481	2.557	9.126
2012	269.668	121.351	26.967	121.351	57.294	64.056	32.752	-	24.481
2013	224.859	101.186	22.486	101.186	52.903	48.283	24.471	-	32.752
2014	200.898	90.404	20.090	90.404	50.944	39.460	19.828	-	24.471
2015	183.408	82.534	18.341	82.534	49.756	32.778	16.305	-	19.828
2016	145.729	65.578	14.573	65.578	46.261	19.317	9.233	-	16.305
2017	151.183	68.033	15.118	68.033	47.715	20.317	9.732	-	9.233
2018	151.349	68.107	15.135	68.107	48.581	19.526	9.292	-	9.292
2019	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	157.610
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.

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 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 769 de 2002²⁰. 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

²⁰ 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”.

en los operadores del proyecto “Detección electrónica de infracciones de tránsito”²¹, 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.

2.3.6.2. 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.

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.

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.

²¹ 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.

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 condiciones²², utilizó la tabla 4 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 vehículo 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)²³ numeral 4.10.1.2 del pliego definitivo de condiciones, se utilizó la tabla

²² 4.10.1.1. **Ingreso Total Esperado (ITE).** Correspondrá 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 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 (estimado 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 emanen 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.

²³ 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

6 del numeral 4.2.6.1.2 denominada “Escenario de arriendo”, que contempla que las cámaras de detección electrónica, comparendas, 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 ultima 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:

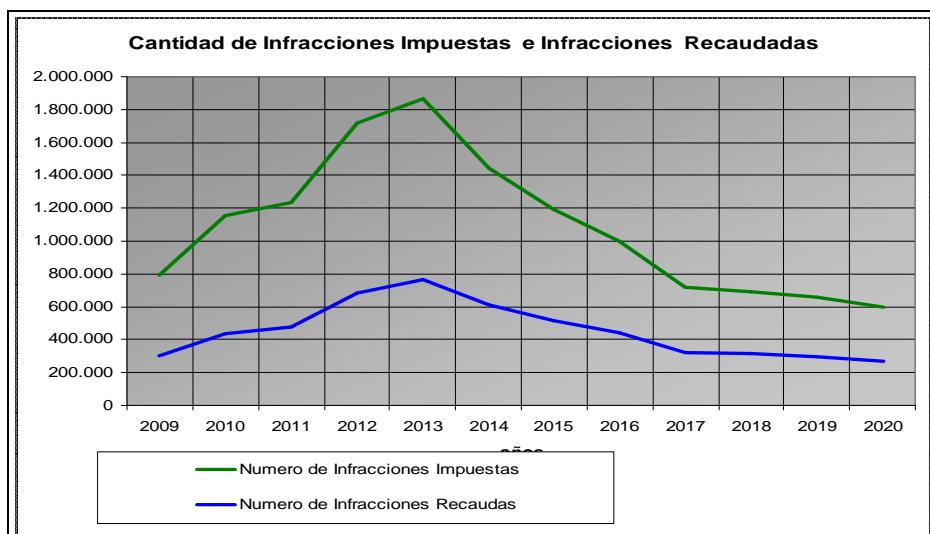
“(…) Para este escenario el concesionario puede obtener una participación del 50% del 90% de los ingresos brutos del proyecto y una participación para el Distrito sobre el 90%, esto es porque el 10% de los ingresos brutos corresponden al SIMIT. Para una participación del 50% su Tasa Interna de Retorno (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 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. 3
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	1.591.881	5.431.888	41,6%	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.

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 (Secretaría 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 Secretaría de Movilidad no actuó con la debida diligencia, para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, que dice:**

“Artículo 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....(…)"

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.

2.3.7. Errores en la Estructuración Legal

2.3.7.1. *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 transito (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 Publica 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 Publica No. SDM-LP-2008, sin haberse obtenido previamente la respectiva disponibilidad presupuestal (en este caso de vigencias futuras) de que trata el numeral 6º del artículo 25 de la ley 80 de 1993²⁴ y el artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996:

“Artículo 52º.- 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.

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:

²⁴Artículo 25 del “Estatuto General de contratación de la administración Publica” (ley 80 de 1993), en el numeral 6º ordena “ 6º las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciaran proceso de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas disponibilidades presupuestales”.

“Que dada la naturaleza del contrato de concesión que se busca celebrar, la entidad no comprometerá su presupuesto para la ejecución del (los) contrato(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 “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 Bogotá²⁵.

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 Secretaría 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”²⁶.

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

²⁵ 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 *Pronunciamiento 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”*.

²⁶ Artículo 1º del Decreto Distrital 1179 de 1997

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 Secretaría de Movilidad.

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 quedó 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 publica, 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 2008²⁷, el**

²⁷ 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.

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 2008²⁸, 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 transito forma parte de los aproximadamente \$8.2 billones del presupuesto de rentas e ingresos con el que se financiaran los gasto 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 inicio por parte de la Secretaría de Movilidad en junio 24 de 2008, sin

-
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.

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.

²⁸ 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**

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 Inversiones²⁹, aprobados por el Concejo Distrital para ser asumidos con compromisos de la vigencia fiscal o de vigencias futuras, tal como lo ordena el artículo 14º del Decreto Distrital 714 de 1996:

“Artículo 14º.- 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 trató 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 de concesión, que trascibimos a continuación:

“CLÁUSULA 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

²⁹ **DECRETO 714 DE 1996****Artículo 12º.-** 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](#)

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 uso 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 realizará por el DISTRITO, a través de la SECRETARÍA 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 Distrital³⁰.

Con nuestra posición frente al proceso licitatorio que por conveniencia de Interés Público, esperábamos se suspendiera, lo que efectivamente se da el 22

³⁰ **DECRETO 714 DE 1996. Artículo 61º.- De las Apropiaciones 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 exíran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

de agosto de 2008, por Resolución 441³¹, 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 estratégica³², 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 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.

³¹Por 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.

³²Siendo 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 transito que hasta ahora se vienen imponiendo por parte de la policía de transito**, 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 transito, de cierta forma estimula la ocurrencia de infracciones a las normas de transito 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 transito, 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 ciudad³², al IDU y la Unidad Especial de Mantenimiento vial la realización de obras de construcción y mantenimiento de la malla vial

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.

2.3.8. 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 Luis 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, 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 de “Detección electrónica de infracciones de tránsito para Bogotá Distrito Capital”, se REVOQUE 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.”

No se entiende porqué después de lo demostrado por la Contraloría de Bogotá D.C., la Secretaría Distrital de Movilidad sigue considerando indispensable la Ejecución del Proyecto de “Detección electrónica de infracciones de Tránsito” bajo la figura de concesión.

¿No ha considerado la Secretaría Distrital de Movilidad otra figura diferente para la ejecución de este proyecto, que siendo igualmente eficiente resulte mas conveniente a los intereses del Presupuesto Público Distrital?

2.3.9 Así se resume lo encontrado en la licitación “Detección Electrónica de Infracciones a las Normas de Tránsito”

El día jueves 28 de agosto de 2008, la Contraloría de Bogotá, mediante función de advertencia le solicita a la Secretaría de Movilidad **REVOCAR** la Resolución 322 de junio 22 de 2008, con la cual se inicia la Convocatoria Pública para la entrega en concesión de la “**Detección Electrónica de Infracciones a las Normas de Tránsito**”, fundamentado en lo preceptuado en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y el artículo quinto, parágrafo segundo, del decreto 2474 de 2008.

“CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

“DECRETO 2474 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...

Parágrafo 1°. El proceso de selección podrá ser sus pendido 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”.

Es importante señalar que esta función de advertencia se comunicó el día anterior a la ejecución del cronograma del proceso de selección, modificado por la Resolución 441 de agosto 22 de 2008 “Por la cual se suspende (por tercera vez) y modifica el cronograma del proceso de selección de la Licitación Pública No. SDM-LP-001 de 2008”, donde en audiencia pública programada para el día 12 de septiembre de 2008 a las 8:00 a.m. **DEBERÍA SER ADJUDICADA, para que posteriormente el día 18 de septiembre de 2008 se FIRMARA EL CONTRATO entre el Concesionario y la Secretaría de Movilidad el contrato de concesión por 12 años, con una participación del contratista del 45% de todos**

los dineros QUE SE RECAUDEN por concepto de comparendos impuestos.
Los artículos primero y segundo de la Resolución 441, dice:

"ARTICULO PRIMERO. SUSPENDER LA LICITACION PUBLICA SDM-LP-001 de 2008 "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", por un término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de expedición de esta resolución hasta el día 28 de agosto de 2008, inclusive, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo quinto del Decreto Reglamentario 2474 de 2008.

ARTICULO SEGUNDO. MODIFICAR el cronograma del proceso de selección de la Licitación Pública SDM-LP-001 de 2008 de conformidad con lo ordenado en el punto anterior el cual quedara así:

<i>Evaluación de propuestas</i>	<i>Hasta el 29 de agosto de 2008</i>
<i>Publicación informe de evaluación</i>	<i>29 de agosto de 2008 a las 17:00 horas</i>
<i>Observaciones al informe de evaluación</i>	<i>Del 1 al 5 de septiembre de 2008 hasta las 17: 00 horas</i>
<i>Audiencia pública de adjudicación</i>	<i>12 de septiembre de 2008 08:00 horas sala de Juntas SDM</i>
<i>Suscripción del contrato</i>	<i>18 de septiembre de 2008</i>
<i>Legalización del contrato</i>	<i>26 de septiembre de 2008</i>
<i>Inicio de ejecución del contrato</i>	<i>29 de septiembre de 2008</i>

La solicitud de REVOCATORIA se origina en el hecho de que la Contraloría de Bogotá, detectó serias inconsistencias e irregularidades en la estructuración financiera y legal, al 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 dentro del marco de los principios de eficiencia, eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, siendo las más relevantes las siguientes:

1. **EN LO LEGAL**, el 24 de junio de 2008, se ordenó la apertura del proceso licitatorio, sin que se hubiera obtenido la disponibilidad presupuestal de vigencias futuras, comprometiéndose de esta forma recursos del presupuesto distrital, con la suscripción de compromisos que al no poderse cumplir ocasionarían enormes contingencias (demandas) por parte del concesionario, exponiéndose de esta forma el patrimonio público.
2. **EN LO FINANCIERO**, la determinación del 45% sobre el total de los recaudos, que se constituye en la esencia dineraria de la relación contractual entre el Distrito y el Concesionario, se soporta:

Sobre el hecho estimado de que de cada 100 comparendos que se impongan solo se recaudarán 41 (41%), de tal forma que estos corresponderán a \$2 billones de ingresos de los cuales el 45% (\$919.000 millones) serán recibidos por el Concesionario para pagar el arrendamiento de cámaras, comparenderas electrónicas y demás equipos, quedando para el Concesionario una utilidad bruta de \$355.000 millones que después de impuestos según la Secretaría de Movilidad sería de \$176.000 millones, CON TAN SOLO \$18.000 MILLONES DE PESOS DE INVERSIÓN PATRIMONIAL QUE SERIA ENTREGADO DURANTE LOS AÑOS DE 2008 (\$10.617 millones), 2009 (\$2.392 millones), 2010 (\$2.476 millones), 2011(\$2.557 millones), (tal como se observa en la grafica No. 2)

Esta estimación del 41% de recaudo, corresponde a una proyección calculada sobre un comportamiento histórico de recaudo que tiene la particularidad de ser ineficiente, en la cual en la estructuración de la licitación SDM-001 de 2008, solo se consideró un mejoramiento durante los 12 años del 5% (históricamente ha sido del 36%), sin tener en cuenta que al mismo tiempo que se ejecuta la concesión, a costo de la Secretaría de Movilidad se le comunicará al infractor en tiempo real el comparendo acompañado de la imagen fotográfica, tampoco se tuvo en cuenta la gestión de recaudo.

Aquí es claro, que por cada peso de los ingresos de recaudo no esperados, que superen el 41% de los estimados para el negocio concesionado, el concesionario recibirá el 45% a título de utilidad neta adicional, pues estos ingresos adicionales no estimados que se produzcan por mejoramiento en la productividad de recaudo, al no tener contrapartida ni en el gasto ni en la inversión del concesionario se constituyen en una utilidad extra no estimada.

3. En cuanto a la transparencia: Entre otros, se observan igualmente, cambios dinerarios en los ingresos mínimos operacionales que corresponden al 15% de los factores a calificar y en las actividades mínimas requeridas a los proponentes, que además de no tener justificación técnica ni financiera, pueden afectar la calidad del servicio.
 - a. En el prepliego se había definido como ingresos mínimos operacionales a certificar por parte de los proponentes la suma de \$90.000 millones como sumatoria en los últimos 3 años fiscales, los cuales únicamente deberían ser de contratos relacionados con la detección electrónica de infracciones de tránsito
 - b. Posteriormente en el pliego definitivo se definen como ingresos mínimos operacionales a certificar, por parte de los proponentes, 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 de los ingresos mínimos operacionales que los oferentes deben certificar, se incluye una alternativa en la que los contratos de experiencia de los proponentes, la Secretaría de Movilidad pueden ser relacionados con “la administración y operación de registros de transito”

- c. Finalmente con la adenda No. 2 de julio 22 de 2008 se disminuyen los ingresos operacionales a tan solo \$50.000 millones

Este cambio, modificó sustancialmente los requisitos exigidos a los proponentes y consecuencialmente 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, pues ya no es necesario que el proponente tenga experiencia en la “Detección Electrónica de Infracciones de Transito”, sino que con solo hecho de que certifique contratos de la operación y registro por \$50.000 millones, se hará acreedor al 15% de los 1.000 puntos de calificación total.

Por las consideraciones anteriores se determina la existencia de Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria.

2.4. PRONUNCIAMIENTO “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”.

La Contraloría de Bogotá D.C. tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y le corresponde, por mandato constitucional, ejercer un control de gestión y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, y la equidad. En virtud de lo anterior esta Contraloría se permite “pronunciarse” sobre la controversia surgida entre la “Federación Colombiana de Municipios” y el Distrito Capital de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT y la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de procurar la mejor decisión para procurar la mejor decisión para las finanzas del Distrito, y más aun cuando el Órgano de Control Fiscal Nacional ya se ha pronunciado al respecto.

En esta línea de precedentes y por vía de orientación institucional, advirtiendo la responsabilidad exclusiva de la Administración en cabeza de la Secretaría de Movilidad y el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT en liquidación

en la toma de la decisión de reconocimiento y pago, se procedió a realizar un estudio jurídico y técnico sobre los Artículos 10 y 11 de la Ley 769 de agosto 6 de 2002; que 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”.

Si bien no tiene fuerza vinculante, esta Entidad vigila la gestión fiscal de los funcionarios dirigida a resolver de fondo el asunto, protegiendo las finanzas distritales como quiera que por interpretación de la norma, el Organismo de Tránsito de Bogotá, no ha transferido a la “*Federación Colombiana de Municipios*” el 10% (\$36.043 millones) de las multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito recaudadas en Bogotá durante el período transcurrido a partir del 8 de noviembre de 2002 cuando entró en vigencia el Código Nacional de Tránsito de que trata la Ley 769 de 2002.

Este pronunciamiento, tiene como objetivo examinar a la luz de la norma, las diferencias de apreciación e interpretación y desde luego de aplicación, surgidas en torno a los Artículos 10, 11, 160 y 164 de la Ley 769 de 2002, que de no acordarse de manera oportuna se pueden constituir en daño fiscal.

2.4.1. Antecedente Normativo

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”*.

PARÁGRAFO del mismo artículo dice. “*<Apartes tachados INEXEQUIBLES³³> En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo*”. La negrilla y las comillas: fuera de texto

³³ Corte Constitucional: sentencia C.385-03 del 13 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 11. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.

Las características, el montaje la operación y actualización de la información del sistema, serán determinadas por la Federación Colombiana de Municipios, la cual dispondrá de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley para poner en funcionamiento el sistema integrado de información SIMIT.

Una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.

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.

Artículo 164. Facilidades. Las autoridades de tránsito a que se refiere el presente código, adoptarán las medidas requeridas para que los usuarios de los servicios puedan cumplir con las obligaciones que les correspondan desde cualquier otro lugar en que se encuentre, cuando ello fuere procedente.

2.4.2. Análisis al texto de la Ley 769 de 2002

Es claro que el espíritu esencial de la norma, ante todo pretende que con el ingreso del 10% de participación del valor adeudado por los infractores de las normas de tránsito, la “Federación Colombiana de Municipios³⁴” **además de asumir los costos de la implementación, administración y actualización del sistema a nivel nacional, mejorara sus ingresos en beneficio de todos los municipios asociados que por información de la misma “Federación” son todos los del país**, e igualmente como lo manifestara la Corte

³⁴ La Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política. A ella pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y tiene como finalidad la defensa de sus intereses. Tomado del Portal de la Federación : <http://www.fcm.org.co/es/inicio.php?uid=0&todo=0&leng=es&op=>

Constitucional-Sala Plena en Sentencia No C-385 de 2003 de mayo 13 de 2003 en el análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2003:

“(...) 3.6. La creación de ese sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales, es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales”(...).

Negrilla fuera de texto.

2.4.2.1. *El recaudo de multas y comparendos a partir del 8 de noviembre de 2002, cuando entró en vigencia la Ley 769 de 2002.*

El 6 de mayo de 2004 la Secretaría de Tránsito de Bogotá, en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, entrega a la Federación Colombiana de Municipios, la base de datos con la información de los comparendos por cobrar, la cual es incorporada a la red nacional del SIMIT. 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.

CUADRO No. 23
CONTRIBUCION DEL SIMIT AL RECAUDO DE MULTAS E INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO EN BOGOTÁ, DURANTE EL PERIOD NOV. 8 DE 2002-MARZO 30 DE 2008
(Millones de \$)

AÑO	Recaudado en Bogotá	Recaudado fuera de Bogotá a través del SIMIT			TOTAL INGRESOS BOGOTÁ	
		Recibido por El Distrito	Recibido por El SIMIT	Recaudo Total		
		Millones \$	%			
Nov. y Dic. 2002	9.739,1				0,0%	9.739,1
2003	84.958,0				0,0%	84.958,0
2004	72.333,0	562,1	65,7	627,8	0,9%	72.895,1
2005	71.719,9	1.825,7	213,8	2.039,5	2,8%	73.545,5
2006	60.711,2	3.209,6	378,2	3.587,7	5,6%	63.920,8
2007	54.044,8	6.184,8	730,2	6.914,9	11,5%	60.229,6
Ene. a Mar.2008	11.274,3	2.055,2	242,4	2.297,6	17.2%	13.329,5
TOTAL	364.780,2	13.837,3	1.630,3	15.467,7	4,1%	378.617,6

Fuente: Tesorería Distrital

Elaboro: Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá

Durante los primeros seis años y medio de vigencia de la Ley 769 de 2002, que inician el 8 de noviembre de 2002 y hasta marzo de 2008, Bogotá ha recaudado por concepto de multas e infracciones a las normas de tránsito \$ 378.618 millones, de los cuales el 4.1% (\$15.468 millones) se recaudaron en ciudades diferentes a la Capital en cuentas de la Federación Colombiana de Municipios, cifra hasta ahora muy inferior a los \$36.478 millones que en aplicación de la norma reclama la “Federación Colombiana de Municipios”; **es decir que con el total de lo recaudado fuera de Bogotá a través del SIMIT (\$15.468), la Tesorería Distrital apenas podrá cubrir el 41% de los \$37.862 millones que corresponden al 10% de lo recaudado dentro y fuera de Bogotá (\$378.618 millones).** Es importante que la anterior consideración, se tenga en cuenta por las partes, al momento de llegar a un acuerdo sobre la acción de cumplimiento instaurada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sin desconocer desde luego el hecho cierto de que **el recaudo de comparendos fuera de Bogotá viene creciendo en valores absolutos³⁵**, se debe tener en cuenta que **este crecimiento importante en valores relativos, se encuentra en cierta forma influenciado por la disminución de la recuperación de cartera en Bogotá. Por lo cual creemos oportuno alertar a la Administración Distrital sobre el hecho de que tal como se observa en el cuadro No. 1, a partir de año de 2004 se presenta una caída importante en el recaudo en Bogotá de las infracciones impuestas a los infractores de la normas de tránsito, situación esta que denota falta de gestión en el cobro de la cartera por parte de la Autoridad Distrital del Transporte, acentuada por el hecho de que de cada tres (3) comparendos impuestos solo se viene recaudando uno (1).**

2.4.2.2. *La Posición de la Autoridad Distrital del Transporte*

En los siguientes apartes se resume la posición del Gobierno Distrital frente a la obligación de transferir el 10% de las multas y sanciones cuando estas se recaudan:

“(...) *La Federación solo tiene derecho a los recursos de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, una vez creado, implementado y actualizado el Sistema.....*

Es procedente reconocer a la federación, lo recaudado por multas y sanciones que se generen por la actividad de la Federación fuera de Bogotá.....

³⁵ En el cuadro No.1 se observa, que en el 2005, se recaudaron en ciudades diferentes a la Capital de la República, cerca de \$2.040 millones que representaron el 2.8% del total recaudado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad), para el 2006 la contribución en el recaudo aumenta al 5.6% (\$3.587 millones) y en el 2007 los recaudos a través del SIMIT aumentan a \$6.915 millones que corresponde al 11.5% del total recaudado por la Secretaría de Movilidad (antes Secretaría de Transito), **durante el primer trimestre del 2008 del total recaudado por la Secretaría de la Movilidad el 17.2% corresponden a comparendos pagados fuera de Bogotá.**

La finalidad de la norma fue contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios.....

La Federación Colombiana de Municipios, solo tiene derecho al 10% de lo que se recaude por concepto de multas y comparendos por infracción a las normas de tránsito, cuando medie la gestión que ejerza a través del SIMIT DISTRITO CAPITAL.....(....).

Ante el hecho cierto de que el alcance de la norma no es claro, y bajo la influencia de una discusión prepositiva y sana iniciada por el salvamento de voto del Magistrado Ponente de la sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-385 de mayo de 2003 cuando se declaran exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y del concepto emitido en julio de 2003 por el Ministerio del Transporte que se registran en el numeral 5 de este pronunciamiento , el Organismo de Tránsito de Bogotá, argumenta que si bien es cierto que la vigencia de la norma se inicia en noviembre de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, solo podrá percibir el 10% de lo que los infractores paguen a partir del mes de julio de 2004, fecha en la cual por orden judicial, se incorpora al SIMIT, la base de datos de las multas e infracciones que no han sido pagadas por los infractores de las normas de tránsito, y además manifiesta que los pagos que estos realicen en Bogotá, no forman parte de las multas y sanciones ha que hacen referencia los artículos 10 y 11 del Estatuto Nacional del Transporte Terrestre (Ley 769 de 2002), puesto que en la gestión de recaudo no intervienen los servicios de administración del SIMIT.

Esta actitud natural y legítima soportada en importantes argumentos expresados ante las diferentes instancias judiciales sin solución hasta ahora definitiva, que busca proteger los intereses de la ciudad; por el solo hecho de focalizarse sobre los resultados dinerarios de la relación costo-beneficio que en términos del impacto sobre el recaudo, ha resultado negativa, pues: por cada peso (\$1.00) en que por efectos de la operación del SIMIT se aumente el recaudo, el Distrito Capital tiene que pagar a la Federación dos pesos con cuarenta y cuatro centavos (\$2.44), RESULTA SER INEQUITATIVA E INJUSTA, pues no considera los beneficios que para Bogotá y el país en general, representa contar con información cierta y oportuna, que permita a las autoridades de tránsito desarrollar sus funciones administrativas dentro de las condiciones que señala la ley, que finalmente se traducen en seguridad ciudadana y en el mejoramiento de la calidad de los servicios del transporte.

2.4.2.3. La Posición de la Federación Colombiana de Municipios

La interpretación de la norma invocada por la Federación es de que la obligación de transferir el 10% fijado por la Ley 769 para la administración del

SIMIT, debe aplicarse **sobre todos los recaudos que a nivel nacional obtenga el organismo de tránsito de Bogotá**, es decir que habiéndose pagado únicamente lo que corresponde al recaudo en ciudades diferentes a Bogotá (4.1%), se encuentran aun pendientes de cancelar \$36.478 millones que corresponden al 10% de lo recaudado directamente por la Tesorería Distrital partir de la vigencia de la Ley (noviembre 8 de 2002).

Pero las pretensiones de la Federación Colombiana de Municipios, van mucho mas allá de obtener el pago de los \$36.478 millones, que de lo recaudado en Bogotá, hasta Marzo de 2008 se constituyen en acreencia, pues solicita que a título de indemnización se le cancele por concepto de indexación de la deuda, intereses y mora la suma de \$51.254 millones, con lo cual el pago solicitado ya no sería de \$36.478 millones sino este ascendería a \$87.732 millones en la pretensión principal y en una subsidiaria a \$78.417 millones (ver cuadro No.2).

2.4.2.4. Beneficios no considerados en la Posición de la Autoridad Distrital del Transporte

Hasta aquí, al margen de lo que ordena la ley, se observa: que además de que la autoridad distrital del transporte no ha considerado que en aplicación del artículo 11 de la Ley 769 de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, disponía de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por un (1) año más, para el montaje, operación y actualización del Sistema, tiempo durante el cual es obvio que se requieren de los recursos que el montaje, operación y actualización demandan, y que para tal fin dispuso precisamente que para acopiar los recursos necesarios, el flujo no podría tener una fuente diferente del recaudo de las multas y sanciones por infracciones de tránsito que se generen a partir precisamente de la fecha de sanción de la Ley 769 (noviembre 8 de 2002), el organismo de tránsito de Bogotá, no ha tenido en cuenta entre otras las siguientes ventajas que para sí mismo y para la ciudadanía en general, se generan con la implementación y operación del Sistema:

- I. Que con la entrada en operación en julio de 2004 del “Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT)” se han recaudado fuera de Bogotá cerca de \$15.468 millones, cifra hasta ahora muy inferior a los \$36.478 millones que en aplicación de la norma debieron entregarse a la “Federación Colombiana de Municipios”; **es decir que con el total de lo recaudado fuera de Bogotá a través del SIMIT (\$15.468), la Tesorería Distrital apenas podrá cubrir el 41% de los \$37.862 millones que corresponden al 10% de lo recaudado dentro y fuera de Bogotá (\$378.618 millones).**

- II. Que la posición del Organismo Distrital del Transporte se focaliza en los aspectos que la norma representa en el mejoramiento del recaudo, sin considerar que con la implementación del SIMIT que integra y conecta en tiempo real a todos los organismos de tránsito del país, se facilita a los usuarios del servicio cumplir con las obligaciones (deudas, situación actual, puntos de pago, etc.) que le correspondan, desde cualquier lugar del país.

*“Así mismo, en lo pertinente, los artículos 136 y 164 de la ley 769 de 2002, señalan que el pago de la multa podrá efectuarse en cualquier lugar del país, por lo que las autoridades de tránsito deben adoptar medidas requeridas para que ello fuere posible. En tal virtud, **esas normas imponen a las autoridades de tránsito municipales el deber de facilitar el pago de las multas de tránsito en cualquier parte del país y precisamente, uno de los mecanismos para ello es implementar una base de datos que administre la información actualizada a nivel nacional y permita su consulta**³⁶”.* Negrilla fuera de texto

El hecho de que un comparendo se pueda pagar en cualquier lugar del país, le facilitará al infractor encontrarse a Paz y Salvo por concepto de multas y sanciones, disminuyendo los riesgos por pérdida de cartera.

- III. Que no se consideran aspectos de información administrativa, que facilitan la publicidad y el conocimiento que cualquiera de los organismos de tránsito, deba tener para imponer sanciones por reincidencia, o para impedir la expedición de actos administrativos que habiliten a los ciudadanos que han sido sancionados por otros organismos de tránsito.

Es decir que con la consulta consolidada de la información nacional en el SIMIT, se podrá garantizar que los Organismos de Transito no efectúen ningún trámite de su competencia (traspasos, matrículas, licencias de conducción etc.), en el que se encuentren comprometidos los infractores de las normas de tránsito que no se encuentren a paz y salvo o presenten inhabilidades ante las autoridades del transporte.

- IV. En el escenario de las inhabilidades, siempre y cuando los organismos de tránsito procedan de conformidad con la norma, los conductores con licencia de tránsito suspendida o cancelada en sujeción a la norma, no

³⁶ Tomado del capítulo de consideraciones en el que el Consejo de Estado-sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, con la Ponencia del Consejero Dr. Darío Quiñones Pinilla, el 13 de mayo de 2004, decide la impugnación presentada contra sentencia dictada el 6 de marzo de 2004 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Noelia Molina, en ejercicio de una acción de cumplimiento instaurada contra la Secretaría de Transito y Transporte del Municipio de Palmira.

podrán acudir a una jurisdicción diferente a la de la autoridad que lo sancionó, para solicitar una licencia de tránsito, que de expedirse resultaría ser un acto administrativo que a todas luces es irregular. De esta forma se reducen los riesgos que para la ciudadanía en general, representaría el hecho de que por falta de información se habilite a los conductores que en criterio de las autoridades se constituyan un peligro para las personas.

2.4.2.5. Consideraciones a la luz de la Jurisprudencia y la Doctrina

DESPUÉS DE IDENTIFICADAS LAS VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SIMIT, la Contraloría de Bogotá, D.C., considera oportuno a la luz de sentencias y conceptos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, y en conceptos emitidos por la Contraloría General de la República el 27 de diciembre de 2007 analizar los instrumentos de ley que por divergencias en la interpretación, desataron las tres (3) controversias anteriores que presentan decisión judicial y tres (3) con procesos judiciales en curso, en los que la “Unión Temporal Simit Distrito Capital³⁷” en su calidad de concesionario de la “Federación Colombiana de Municipios” que aparece como accionante, y el Distrito Capital de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT y la Secretaría Distrital de Movilidad que figuran como demandados. La dinámica de nuestro análisis se focaliza a determinar dos aspectos importantes sobre los cuales se fundamenta la reclamación dineraria de la “Federación Colombiana de Municipios”.

- **El primero:** si la obligación del organismo de tránsito de Bogotá, se circumscribe únicamente sobre aquellos comparendos en los que medie la “Federación Colombiana de Municipios”, o sobre todos los que haya recaudado la Secretaría de Tránsito-Fondatt hasta diciembre de 2006 (fecha en la cual entra en liquidación), y lo recaudado por la Secretaría Distrital de Movilidad a partir de enero de 2007.
- **El segundo:** la fecha a partir de la cual en aplicación de la Ley 769 de 2002, el organismo de tránsito de Bogotá se obliga para con la “Federación Colombiana de Municipios” a transferir el 10% de lo recaudado por concepto de infracciones a las normas de tránsito.

³⁷ Mediante Contrato de Concesión 041 de septiembre 9 de 2003, la Federación Colombiana de Municipios entregó a la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital la concesión total del Sistema en el Distrito Capital por el término de 12 años y un mes más, por un valor del contrato indeterminado, pero que por efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV pagaderos con el 6.45% del 10% de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Teniendo en cuenta los beneficios que representa para la autoridad distrital del transporte la implementación del SIMIT, y relacionadas éstas, con: **Primero.**- Con lo resuelto en junio 10 de 2003 por la Corte Constitucional-Sala Plena en Sentencia C-477, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández en relación con la segunda demanda de inconstitucionalidad impetrada contra los artículos 10, 11 y 160 (parcial) de la Ley 769 de 2002.

Segundo.- Con la respuesta dada en agosto 5 de 2004 por el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia de la Doctora Susana Montes de Echeverri a consulta formulada a la Sala por el Señor Ministro de Interior y de Justicia³⁸; y **Tercero.**- Con la sentencia de febrero 13 de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el que se falla en primera instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, contra el FONDATT y la Secretaría de Tránsito de Bogotá por no entregar la información sobre multas e infracciones de tránsito de que tratan los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2004; y el fallo de abril 19 de 2004 en el que el Consejo de Estado confirma en segunda instancia la obligación que tiene la autoridad distrital de tránsito de entregar la información que se incorpora en el SIMIT **Cuarto.**- Con las conclusiones emitidas el 27 de diciembre de 2007 por la Contraloría General de la República en el alcance de los artículos 10, 11, y 160 de la Ley 769 de 2002 y del inciso segundo parágrafo artículo 18 de la ley 1005 de 2006; **la Contraloría de Bogotá, D.C., considera:**

2.4.2.5.1. Que con sujeción a lo resuelto en junio 10 de 2003 por la Corte Constitucional-Sala Plena en Sentencia C-477, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, en la que se declaró la exequibilidad de los Artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, que por segunda vez son demandados³⁹, y que a la letra dice:

“(...) En el caso sometido a revisión encuentra la Corte que se presenta la cosa juzgada constitucional en sentido absoluto, puesto que en sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003, expediente D-4305, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, esta corporación declaró la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, que nuevamente son demandados ante este alto Tribunal, sin limitar su decisión a los cargos analizados en aquella oportunidad.

En dicho pronunciamiento dijo la Corte:

³⁸ El señor Ministro de Interior y de Justicia formuló consulta a la Sala, sobre el momento a partir del cual se debe pagar a la Federación Colombiana de Municipios, el porcentaje del 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Adicionalmente, solicita precisar la base que debe tenerse en cuenta para liquidar dicho porcentaje y la destinación de los excedentes que resulten de la gestión encomendada a es Federación.

³⁹ La primer demanda la resuelve con Corte Constitucional en sentencia C-385-03 del 13 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra (ver numeral 1 de este pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá.D.C.

“(...) No encuentra así la Corte que resulte contrario a la Constitución que el legislador autorice a la federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por infracciones de tránsito, así como tampoco resulta contrario a la Carta Política que para este propósito específico se asigne a la entidad mencionada el 10% proveniente de dichos recursos para “la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado”, sin que pueda ser inferior “a medio salario mínimo diario legal vigente”, pues como salta a la vista, el cumplimiento de la función que ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad.....”

Entonces, resulta ajustado al Ordenamiento Superior el segmento normativo acusado del citado artículo 160 de la Ley 769 de 2002, porque sencillamente lo que hace es reiterar la determinación contenida en el artículo 10 del citado ordenamiento legal según la cual el 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones de tránsito será destinado a la Federación Colombiana de Municipios para pagar la administración del SIMIT, por lo cual dicho porcentaje no puede ingresar a los fiscos territoriales para ser aplicado en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustibles y seguridad vial(...)"

En merito de lo expuesto, la sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE: Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-385 de 2003, expediente D-4305, que declaro EXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002.(...)"

2.4.2.5.2. Que con sujeción a lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, que a la letra dice:

“(...) Con base en las precedentes consideraciones, LA SALA RESPONDE

2. Dadas las características del sistema, su finalidad y lo previsto en el artículo 10 de la ley 769 de 2002, el porcentaje que se destinará a la implementación y mantenimiento del sistema debe calcularse sobre todos los recursos recaudados por concepto de multas de tránsito en general, independientemente de si se imponen sobre las vías nacionales o las que se impongan en una jurisdicción específica por los organismos de tránsito respectivos... (...)” La negrilla y el subrayado: fuera de texto

La Contraloría de Bogotá, D.C., acata lo manifestado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en cuanto a que el porcentaje del 10% de participación

que el organismo de tránsito de Bogotá debe entregar a la “Federación Colombiana de Municipios” se debe liquidar sobre todos los comparendos pagados por los infractores de las normas de tránsito, en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente que hayan sido recaudados o no por la “Unión Temporal SIMIT Distrito Capital” en su calidad de concesionario de la “Federación Colombiana de Municipios”.

2.4.2.5.3. Que con sujeción a lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejero Ponente del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, que a la letra dice:

“(...) Con base en las precedentes consideraciones, LA SALA RESPONDE:

1. *El porcentaje de participación que en cuantía de 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la federación se causa desde la vigencia de la Ley, fecha a partir de la cual se generó la obligación de la Federación de implementar el SIMIT.*

La vigencia de la Ley es un tema de orden público, que obviamente no puede dejarse al arbitrio de los destinatarios de la misma: por lo tanto, jurídicamente no es posible señalar que esta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infracciones de tránsito (...). La negrilla fuera de texto

2.4.2.5.4. Que con sujeción a lo manifestado por el Magistrado Ponente Doctor Carlos A. Pinzón Barreto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda en febrero 13 de 2004, cuando se falla en primera instancia la acción de cumplimiento que ordena a la Secretaría de Tránsito de Bogotá, la entrega a la Federación Colombiana de Municipios de la información de multas y sanciones por infracciones de tránsito⁴⁰, ordenada por los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, así:

⁴⁰En acta de conciliación No. 6 de agosto 9 de 2007, del Comité de Conciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁴⁰, convocada para evaluar procedencia y pertinencia de presentar formula de pacto de cumplimiento que ponga fin a las pretensiones de la acción contenida en el expediente AP 2007-033 Juzgado 35 Administrativo del Circuito, el Doctor Luis Vergel Hernández en su calidad de Asesor Secretaria General, Apoderado Especial de Bogotá D.C., manifiesta: “(...)La Federación Colombiana de Municipios solicitó que la entonces STT le entregara la base de datos de contraventores del Distrito Capital, entidad que nunca se negó a suministrar la información requerida por la Federación, respecto de las multas y sanciones por infracciones de tránsito, sino que estableció una condición de pago por la entrega de la base de datos, habida cuenta la inversión que se había hecho para su implantación y puesta en funcionamiento.

La Federación Colombiana de Municipios no aceptó cancelar ningún valor y procedió a instaurar la Acción de Cumplimiento para que el Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT (hoy en liquidación), le suministrara sin ningún costo y en medio magnético el registro de infractores, para su inclusión en el consolidado nacional, diariamente

“(...) 3.6.- La Corte Constitucional aclaró en sus sentencias C-385 y C-477 de 2003 en las cuales declara la exequibilidad del SIMIT, que los recursos del mismo el diez por ciento (10%) del recaudo ni siquiera ingresa a los Municipios, pues pertenece por disposición legal a la Federación, circunstancia que debe observarse para evitar que el accionado mantenga el incumplimiento de la norma argumentando que le causa gastos.

RESUELVE:

Primero.- CONCEDESE la acción de cumplimiento interpuesta por el señor GILBERTO TORO GIRALDO, identificado con la C.C. No 70.115 429 de Medellín en calidad de representante legal de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS conforme lo manifestado en la parte motiva.

Segundo.- En consecuencia, el FONDO DE EDUCACION Y SEGURIDAD VIAL FONDATT - SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTA D.C., deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y en consecuencia permitir el acceso a la base de datos con la finalidad de recaudar información sobre las multas y sanciones por infracción de tránsito, a la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para cual la Federación deberá enviar el personal con los recursos técnicos que dicho trámite implique, dentro del término de diez (10) días, a partir de la ejecutoria del fallo (Articulo 21 numeral 5 de la Ley 393 de 1997).

2.4.2.5.5. Que con sujeción a lo manifestado por el Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla del Consejo de Estado Sección Quinta, en abril 19 de 2004, cuando falla en segunda instancia la acción de cumplimiento que ordena a la Secretaría de Tránsito de Bogotá, la entrega a la Federación Colombiana de Municipios de la información

actualizada. Ante esta solicitud el Fondatt manifestó que tal información se suministraría a la Federación previo a una contrapartida económica, pues el desarrollo, implementación y actualización de la base de datos habían implicado cuantiosas inversiones de recursos públicos.

De igual manera el argumento que se expuso para entregar dicha información era que la Ley 769 de 2002 había autorizado a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el sistema integrado de información sobre multas y comparendos, labor que desde años atrás venía realizando la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, por lo cual se contaba con una base de datos de alta confiabilidad. Por consiguiente, al ser una labor ya adelantada por la Secretaría de Tránsito, la Federación no requería ninguna inversión, por tanto, lo justo era que el suministro de la base de datos tuviera algún costo a cargo de la Federación.

El fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la referida acción de cumplimiento dispuso que "se permitiera el acceso a la base de datos con la finalidad de recaudar información sobre las multas y sanciones por infracción de tránsito, a la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para cual (sic) la Federación deberá enviar el personal con los recursos técnicos que dicho trámite implique, dentro del término de diez (10) días, a partir de la ejecutoria del fallo."

Es decir, el fallo ordenó el acceso a la base de datos más no la entrega de la base de datos como lo pedía la Federación.

de multas y sanciones por infracciones de tránsito, ordenada por los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, así:

“(...) De hecho, el derecho de la Federación Colombiana de Municipios a obtener la información necesaria para adelantar el consolidado nacional y el deber de garantizar que no se efectúe ningún trámite de tránsito sin consultar el SIMIT, en si mismos, no tienen un contenido patrimonial ni necesariamente establece gastos para las entidades territoriales, pues simplemente se trata de facilitar la información a que hace referencia la Ley 769 de 2002.

Así las cosas, se tiene que no prosperan los argumentos expuestos por el Fondo de Educación y Seguridad Vial –FONDATT- de la secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y, por lo tanto, se confirmará la sentencia apelada.

III. LA DECISION

En mérito de lo expuesto, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1º. Confírmase la sentencia proferida el 13 de febrero de 2004, por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

2º. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.(...).

En atención a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en primera instancia) y el Consejo de Estado (y la confirmatoria en segunda Instancia), el 6 de mayo de 2004 los Secretarios de Tránsito y Transporte de Bogotá y de Hacienda Distrital, con oficio SJ116468, remitieron a la Federación Colombiana de Municipios la información sobre multas y comparendos que posteriormente se incorporó al SIMIT.

2.4.2.5.6. Que con sujeción a lo manifestado por el Magistrado Ponente Dr. Ramiro Pazos Guerrero del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera en marzo 2 de 2005, cuando falla en primera instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, que dice que “no se atendió por parte de la accionada la obligación de transferir para los fines

que la Ley ordena (la administración del SIMIT). El diez por ciento del recaudo que esa entidad percibe por concepto de infracciones de tránsito”.

“(...) La sala considera:

Estima la Sala, que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 determina a favor de la Federación Colombiana de Municipios un porcentaje del 10% de lo recaudado por multas y sanciones por infracciones de tránsito como contraprestación por la administración del SIMIT, pero no establece en forma clara y concreta que dicho porcentaje deba igualmente reconocerse en la forma señalada por el demandante, es decir sobre los montos que las mismas Autoridades Distritales hayan recaudado, sin mediar la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios.

En posterior pronunciamiento, la Corte Constitucional en sentencia C-477 de 2003 declaró la exequibilidad del artículo 160 de la citada Ley al señalar:

La providencia cuyos apartes más pertinentes al caso se han transcritos, se refiere a la constitucionalidad del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, al señalar que la Federación Colombiana de Municipios no está obligada a destinar el 10% a los planes de tránsito educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, en razón a que dicho porcentaje es a título de administración del SIMIT y que dichos recursos se requieren para su correcto funcionamiento.

Lo anterior significa a juicio de la Sala que la Federación Colombiana de Municipios tiene derecho a percibir un 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones, como contraprestación por los servicios de administración del SIMIT y solamente en esos casos. De lo contrario estarían percibiendo unos ingresos no tributarios sin soporte o justificación legal.

Así las cosas, en el presente caso la presunta obligación que se reclama como inobservada no tiene las características de ser clara, expresa y exigible (carácter eminentemente ejecutivo), porque las normas aducidas como incumplidas por las autoridades accionadas no establecen en forma inequívoca que el cálculo del porcentaje que le corresponde a la Federación demandante, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, deba realizarse conforme a los parámetros señalados por el accionante.

De acuerdo a las consideraciones precedentes debe negarse la acción aquí incoada (...). Negrilla fuera de texto

2.4.2.5.7. Que con sujeción a lo manifestado por la Consejera Ponente Doctora María Noemí Hernández Pinzón, del Consejo de Estado Sección Quinta en febrero 10 de 2006, cuando falla en segunda instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, que dice que “no se atendió por parte de la accionada la obligación de transferir para los fines que la Ley ordena (la administración del SIMIT). El diez por ciento del recaudo que esa entidad percibe por concepto de infracciones de tránsito”

“(...) En conclusión, aun cuando las entidades territoriales no pueden hacer uso autónoma y discrecionalmente de los recursos provenientes de las multas impuestas por las autoridades de tránsito a los infractores de las normas de tránsito, sino que por el contrario, deben destinarlos para los propósitos indicados en el artículo 160 de la ley 769, entre los cuales esta la entrega del 10% a Federación Colombiana de Municipios para la administración del SIMIT, la transferencia de este porcentaje no puede ordenarse a través de la acción de cumplimiento porque es una situación de las que encuadra en la causal de improcedencia establecida en el parágrafo del artículo 9 de la LEY 393 DE 1997, toda vez que precisa de la ejecución de una partida que compone el presupuesto de las entidades en la modalidad de ingreso no tributario.....

FALLA:

1. *Modifícase la sentencia de 2 de marzo de 2005 proferida por la Sección Tercera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de rechazar por improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Fondo de Educación y Seguridad Vial (...)"*

En consonancia con las anteriores consideraciones de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, **la Contraloría General de la República, en concepto emitido el 27 de diciembre de 2007 (2007EE63573 0), expresa:**

“(...)Lo anterior claramente nos indica que cuando los entes territoriales recaudan en el cobro de una multa el porcentaje que le corresponde por Ley a la Federación de Municipios o al operador, están realizando un recaudo de terceros para terceros, y mal haría en incluir en su presupuesto unos recursos que por Ley pertenecen a otra entidad.

El objeto y único destino que tienen estos recursos es de su trasferencia a la Federación Colombiana de Municipios. Por lo tanto en el evento que una entidad territorial incluyera en sus ingresos estos recursos estaría contraviniendo disposiciones de orden presupuestal, en especial el artículo 345 de la Constitución Política de Colombia, que claramente consagra que no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto, ni hacer ningún gasto que no haya sido decretado, entre otras corporaciones, por los Concejos Municipales.

Legalmente no es posible que una entidad pueda percibir unos recursos y gastarlos cuando por ley le pertenecen a otra.

De darse esta situación, los entes territoriales, en especial sus representantes legales, podrían estar sujetos a las sanciones, previo el procedimiento legal administrativo que puede imponer la Contraloría, consagradas en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, sin perjuicio de incurrir en infracciones, como se anotó, penales y disciplinarias.

Además de lo anterior, en el evento de una reclamación legal y que la entidad tuviera que indemnizar o reclamar intereses a la Federación de Municipios, igualmente podría estar inmerso en una acción de repetición por parte de la entidad territorial, y en procesos de responsabilidad fiscal si se determina que se causó un detrimento patrimonial a entidad alguna del estado.

“(...) CONCLUSIONES

1. Puesto que el SIMIT tiene como finalidad legal aportar un sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito para que se incremente el monto general de la renta cedida por este concepto en municipios y distritos, es imperativo y constituye un deber ineludible para todos los servidores públicos el de transferir el porcentaje que la ley determinó para la operación de dicho sistema.

2. Dado que el diez por ciento (10%) del recaudo de todas las infracciones impuestas en el territorio nacional tiene destinación para el montaje, implementación, mantenimiento y administración del sistema de información, el funcionario omitiere el deber de transferir el porcentaje que la ley ordena podría incurrir no sólo en responsabilidad fiscal, sino incluso en infracciones de orden penal y disciplinaria, además de una eventual responsabilidad patrimonial por el daño que causa al sistema. Negrilla fuera de texto

3. *Como quiera que el diez por ciento (10%) de la renta proveniente de sanciones y multas por infracciones a las normas de tránsito que el legislador destinó al sistema de información SIMIT se causa cuando se cancela el valor adecuado por el infractor, independiente del lugar donde se pague, la sola cancelación de la multa, sea por razón del comparendo o por haberse rituado el trámite contravencional, obliga a la transferencia inmediata de dicho porcentaje..... (...)".*

En conclusión, para la Contraloría de Bogotá, D.C., resulta claro que **el porcentaje de participación en la cuantía del 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito que establece la Ley 769 de 2002 a favor de la “Federación Colombiana de Municipios”, se causa desde el 6 de noviembre de 2002, fecha en la cual entra en vigencia el Código Nacional de Tránsito de que trata la ley 769 de 2002**, y no a partir de julio de 2004 cuando se incorpora al SIMIT la información de los deudores por infracciones a las normas de tránsito, entregada por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Secretario de Hacienda del distrito Capital en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en marzo de 2005.

2.4.3. ¿A quién le corresponde ejercer el Control Fiscal sobre el manejo de los recursos del 10% entregado por la Autoridad Distrital del transporte, a la Federación Colombiana de Municipios?

De acuerdo con lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente Doctora Susana Montes de Echeverri del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, “*todos los recursos, sean ellos los provenientes directamente de las multas, o los derivados de la operación financiera y de los eventuales excedentes en la operación del sistema, en todo caso, deberá rendir cuentas periódicas la Federación a la Nación-Tesoro Público, pues se trata de la administración y desarrollo de un sistema financiado con recursos públicos nacionales, función establecida por el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002”.*

De otra parte, por tratarse de recursos públicos nacionales, sobre ellos la Contraloría General de la República debe ejercer su control fiscal “de igual forma como lo hace con cualquier entidad que maneje recursos nacionales, ésto es, tanto sobre el manejo de los recursos como sobre su inversión y gestión⁴¹”.

⁴¹ Manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente Doctora Susana Montes de Echeverri del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia

Es pues claro que le corresponde a la Contraloría General de la República auditar las fuentes y la aplicación de los recursos, ya sea directa o indirectamente como ha previsto la Federación Colombiana de Municipios, cuando entrega a la “Unión Temporal SIMIT Distrito Capital” por un término de 12 años y un mes más, la concesión total del servicio del Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito SIMIT, en el Distrito Capital de Bogotá, para que el Concesionario desarrolle, conforme, ponga en funcionamiento, actualice, repare y opere, de acuerdo con los referentes legales y contractuales aplicables el SIMIT, descrito en la Ley 769 de 2002. El valor del contrato es indeterminado, pero para efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV, el cual se pagará con el 6.45% del 10% del recaudo recibido por concepto de las multas y sanciones recaudados por la Autoridad Distrital del Transporte.

2.4.4. ¿Se considera pertinente la suscripción de un convenio entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Federación Colombiana de Municipios?

Teniendo en cuenta lo manifestado en Sentencia No. C - 477 de junio 10 de 2003, proferido por la Corte Constitucional-Sala Plena, “... la Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas de derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la función pública que le autoriza el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), se encuentra sometida a las normas propias del derecho público como quiera que en la citada sentencia C-671 de 1999⁴², se advirtió expresamente que en tales casos, se repite, “el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, **los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dicha materia”.**

Y ante el hecho en marzo de 2008, el total de lo recaudado por fuera de Bogotá, apenas es suficiente para cubrir el 41% del total que debe pagar el Distrito Capital a la Federación Colombiana de Municipios, la Contraloría de Bogotá,

⁴² **Sentencia C-671/996. El artículo 96 de la Ley 488 de 1990, es exequible.**

6.1. En relación con la norma en mención, se observa por la Corte que la autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de “los cometidos y funciones” que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado.

D.C., y en consideración a que los instrumentos que utilice el organismo de tránsito de Bogotá, forman parte integral de la red implementada por el SIMIT, considera pertinente que se celebre convenio de cooperación entre la Federación Colombiana de Municipios y la Secretaría Distrital de Movilidad, en el que se plasmen los objetivos propuestos por la Federación Nacional de Municipios de dotar a la Secretaría de Movilidad de los equipos necesarios para la imposición, registro o transferencia de información de infracciones de tránsito, y garantizar el suministro de los servicios de personal especializado en áreas de tránsito y transporte y las demás de carácter tecnológico y de gestión que por mutuo acuerdo requiera el organismo distrital del transporte.

Sin embargo, para que estos objetivos puedan cumplirse, resulta conveniente que la Federación revise las obligaciones económicas contratadas en septiembre 9 de 2003, cuando entrega a la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital la concesión total del Sistema en el Distrito Capital por el término de 12 años y un mes más, por un valor del contrato indeterminado, pero que por efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV pagaderos con el 6.45% del 10% de que trata el Artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

2.4.5. ¿Bogotá, D.C. cuánto le debe a la Federación Colombiana de Municipios por concepto del 10% de lo recaudado por infracciones de tránsito?

Desde el 8 de noviembre de 2002 cuando entra en vigencia la obligación establecida por el Código Nacional de Transporte Terrestre (Ley 769 de 2002), tal como se observa en el cuadro No. 1 la autoridad distrital del transporte, hasta el mes de marzo de 2008, ha recaudado por concepto de infracciones de tránsito \$378.618 millones de los cuales \$37.862 millones corresponderían a recursos que en aplicación del Artículo 10 de la Ley 769 de 2002 le pertenecen a la “Federación Colombiana de Municipios”, de los cuales se han pagado \$1.631 millones, es decir que con corte a marzo de 2008, la Federación Colombiana de Municipios reclama a la autoridad distrital de transporte una deuda de \$36.230 millones que corresponden a la totalidad de lo recaudado en Bogotá, desde el 8 de noviembre de 2002, cuando entra en vigencia la ley 769 de 2002.

2.4.6. Posibles Escenarios para el Pago de la Deuda

Desde el 8 de noviembre de 2002 y hasta marzo de 2008, el organismo distrital de tránsito de Bogotá, ha recaudado a través de cuentas de la Tesorería Distrital \$364.780 millones, de los cuales en aplicación del Artículo 10 de la Ley 769 de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, reclama el 10% de todo lo recaudado por multas y sanciones a los infractores de las normas de tránsito, es decir \$36.478 millones.

En el cuadro siguiente, se consolidan las posibles propuestas que para el pago de la deuda han elaborado la Federación Colombiana de Municipios y el Perito del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (proceso 25000232600020060225901).

La Federación Colombiana de Municipios pretende que por el incumplimiento de una deuda acumulada en la cuantía de 36.478 millones, la Tesorería Distrital le cancele por concepto de indexación, intereses y mora la suma de \$51.254 millones, para un total de \$87.732 en lo que corresponde a la pretensión principal; y en una alternativa subsidiaria se substraen los intereses de mora (\$29,407 millones) y se incorporan \$20.092 de intereses bancarios corrientes, para un total cobrado de \$78.417 millones.

CUADRO No. 24
ESCENARIOS PARA EL PAGO DE \$36.478 MILLONES
PROPUESTOS POR: LA FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, EL PERITAZGO
SOLOCITADO POR EL TRIBUNAL ADMIMISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Y LOS PROPUESTOS
POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA
(Millones de \$)

	Cálculos Base	Propuesta de la Federación C.de M.		Peritazgo solicitado por Tribunal A. Cund.	
		I	II	I	II
Total Recaudo Comparendos	364.780,3				
1. Capital: Porcentaje SIMIT (10%)	36.478,0	36.478,0	36.478,0	36.478,0	36.478,0
2. Indexación: al IPC	6.380,3	6.380,3	6.380,3	6.380,3	6.380,3
3. Interés Técnico Legal: 6%	7.733,4			7.733,4	
4. Interés Técnico Legal: 12%	15.466,8	15.466,8	15.466,8		
5. Interés Bancario Corriente	20.091,8	20.091,8			20.091,8
6. Interés de Mora	29.406,6		29.406,6		
TOTAL PRETENSION		78.416,9	87.731,7	50.591,7	62.950,1

Fuente: Federación Colombiana de Municipios, Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Elaboro: Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloria de Bogotá

Este organismo de control, no encuentra equitativa con el Gobierno Distrital y los ciudadanos, la posición dominante asumida por la Federación Colombiana de Municipios con uno de sus principales asociados⁴³, desconociendo:

Este organismo de control, no encuentra equitativa con el Gobierno Distrital y los ciudadanos, la posición dominante asumida por la Federación Colombiana de Municipios con uno de sus principales asociados⁴⁴, desconociendo:

⁴³ Con Acuerdo Distrital 5 del dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), el Concejo de Bogotá, autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliar al Distrito Especial de Bogotá a la Federación Colombiana de Municipios.

El Distrito Capital con Resolución 538, del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá, Autorizo el pago a favor de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNCIPIOS, cuota de la ciudad de Bogotá Distrito Capital a dicha Federación, por concepto de sostenimiento correspondiente

⁴⁴ Con Acuerdo Distrital 5 del dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), el Concejo de Bogotá, autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliar al Distrito Especial de Bogotá a la Federación Colombiana de Municipios.

El Distrito Capital con Resolución 538, del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá, Autorizo el pago a favor de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNCIPIOS, cuota de la ciudad de Bogotá Distrito Capital a dicha Federación, por concepto de sostenimiento correspondiente

- Las condiciones de incertidumbre en el cumplimiento de la norma, generadas por las diversas interpretaciones de la Ley, que aún persisten.
- Que de los \$378.618 millones que el organismo de tránsito de Bogotá, ha recaudado desde el mes de noviembre de 2002, solo el 4.1% (\$15.468 millones) se ha recaudado a través del SIMIT, es decir que en términos de contribución, el mejoramiento de los ingresos por la vía del SIMIT hasta ahora es muy pobre, y las expectativas de que estos sobrepasen en el futuro siquiera el 20%, son muy improbables, debido a que solo el 18% (200.000 vehículos) de las placas que circulan por la ciudad vehículos matriculados fuera de Bogotá, con propietarios que en su gran mayoría viven en la ciudad.

En el evento de que la administración distrital en cabeza del Fondatt en Liquidación y la Secretaría Distrital de Movilidad, llegaren a un acuerdo de pago del capital reclamado por la Federación Colombiana de Municipios, que marzo de 2008 ascendía a \$36.478 millones y con el cual se pretenden indexación, intereses e intereses de mora que sitúan la deuda en cerca de \$87.732 millones en un primer escenario, y en \$78.416 millones en la alternativa subsidiaria, la Contraloría de Bogotá, D.C. sugiere que la negociación se encamine en lo posible así:

El primero: adicional al capital (\$36.478 millones) se reconozca la indexación al IPC (\$6.380 millones), es decir que con los valores liquidados a marzo de 2008, se le estaría pagando a la Federación Colombiana de Municipios, la suma hasta de \$42.858 millones.

El segundo: se reconozca por el capital adeudado (\$36.478 millones), el equivalente a la simulación de los flujos mensuales que conforman el capital adeudado, invertido en el portafolio que para la Tesorería Distrital estuvo vigente.

En cualquiera de los dos escenarios, el pago no debería (es lo deseable) superar lo que para la administración distrital haya significado la inversión de los flujos de capital, en el portafolio liquidado en marzo de 2008, con la ventaja de que en cualquiera de los dos escenarios se disminuye riesgo de un eventual daño fiscal.

2.4.7. Las consideraciones de la Contraloría de Bogotá D.C. ante un posible Daño Fiscal

En lo que corresponde a los elementos estructurantes que implican la responsabilidad fiscal: daño, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal entre las dos primeras, originada por la no transferencia oportuna del 10% del recaudo de todas las infracciones a las normas de tránsito impuestas por las autoridades de tránsito de Bogotá, es importante recordar y considerar que la posición del Distrito Capital frente a Acción impetrada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la “Unión Temporal SIMIT Distrito Capital” en su calidad de concesionario de la “Federación Colombiana de Municipios”, para que se ordene el cumplimiento de los artículos 10º y 160 de la Ley 769 de 2002 con el fin de que se transfieran los recursos a que hace referencia la norma en mención, se originó bajo los siguientes importantes y respetables argumentos:

2.4.7.1. El salvamento de voto del Magistrado del Consejo de Estado, Alfredo Beltrán Sierra, ponente de la Sentencia C-385 de mayo 3 de 2003, en la que se declararon exequibles los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002, así:

*“(...) Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, salvo las expresiones “todas” y “o en aquellas donde la Federación lo considere necesario” contenidas en el parágrafo del citado artículo 10 de la ley mencionada, que se declaran **INEXEQUIBLES**.*

Esta sentencia tiene un salvamento de voto del magistrado ponente. En la que aparecen consignados entre otros los siguientes apartes del disenso, así:

“(...) 5. Las normas impugnadas vulneran otros mandatos constitucionales

5.1. Las personas pueden acudir a las formas de asociación que ampara la Constitución, pero de manera libre y voluntaria.....

Los municipios se deben asociar con entera libertad (art. 150 ley 136 de 1994), sin que a partir de tal hecho pierdan ni comprometan su autonomía política o administrativa. Sin embargo por virtud de las disposiciones acusadas los presupuestos de los municipios quedaron indisolublemente atados a un contratista preferencial: la Federación Colombiana de Municipios. Consecuentemente, las normas cuestionadas lesionan los artículos 38 y 39 de la carta.

5.5. *El artículo 210 de la Constitución*

Las funciones administrativas que los particulares pueden cumplir en términos constitucionales (art.210 C.P.), deben ajustarse también a la ley 489 de 1998, debiendo al efecto expedirse un acto administrativo o celebrarse un convenio, llenando los requisitos correspondientes (arts. 110 y 111 ib.), lo cual se desestimó sin ningún sentido de razonabilidad, objetividad, ni proporcionalidad, pues como bien claro resulta, los artículos acusados son sencillamente ad hoc. Además, las reglas combatidas no especifican en qué condiciones ha de realizar sus funciones la Federación Colombiana de Municipios, con la consecuencia lógica de que bajo el abstracto resulta muy difícil determinar las eventuales responsabilidades por falla del servicio. De este modo, ante la ausencia de parámetros precisos y vinculantes, cualquier cosa que haga la Federación podría considerarse como buena.

5.6. *El artículo 333 de la Constitución*

Con las referidas disposiciones, que son de corte preferencial, se da al traste con el derecho a la libertad económica que a todos los habitantes les concierne, particularmente en el terreno de la contratación estatal, que de suyo debe caracterizarse por la objetividad e imparcialidad en los procesos de selección del contratista; poniéndose en entredicho la cobertura y calidad del "servicio" que supuestamente va a prestar la Federación Colombiana de Municipios, pues, ¿qué motivación hacia el mejoramiento del "servicio" va a tener la Federación, cuando sin mayor mérito accede a un cuantioso contrato que desarrollará en solitario y sin ninguna experiencia en materia de informática. Cabe esperar que frente a esta carencia tecnológica la Federación culmine contratando a las empresas o entidades que sí saben de computarización, pero que por virtud de la ley acusada fueron excluidas terminantemente del proceso de selección objetiva; por donde, a tiempo que la Federación se va a consolidar como un simple intermediario que busca el lucro, la contratación de las personas idóneas que ella hará, redundará en mayores costos para el tesoro público, y por tanto, en menores opciones para la realización de los fines del Estado(...)".

2.4.7.2. Respuesta dada al Honorable Representante a la Cámara: William Ortega Rojas por el Ministerio de Transporte, en oficio MT-1350 de julio 13 de 2004, en el que manifiesta que el carácter vinculante del Organismo de Transito con lo ordenado en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, solo se adquiere cuando de manera voluntaria las partes suscriben un convenio:

“(...) Puntos 1 y 2.- Los organismos de Tránsito y Transporte son autónomos para admitir o no en sus respectivas dependencias la

existencia de una oficina de la Federación de Municipios para el cumplimiento de las funciones operativas del Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, de tal manera que los municipios pueden o no celebrar contratos con la federación y la entidad territorial determinará la conveniencia para su contratación.

En el evento de no celebrar el convenio con la Federación Colombiana de Municipios, el Organismo de Tránsito no está obligado a cancelar el 10% por la administración del sistema.

Puntos 3 y 4.- *El Sistema Integrado de información de Multas y sanciones por infracciones de Tránsito-Simit. Es de creación legal a través de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, disposiciones que no contemplan la creación de un ente paralelo e independiente al previsto en la norma. Naturalmente que si el Organismo de Tránsito y Transporte no se obliga para con la Federación Colombiana de Municipios, podría el ente territorial administrar su información de multas y sanciones y reportar estas al Ministerio de Transporte de acuerdo con las exigencias que para el efecto se establezcan.*

Puntos 5 y 6.- *Es importante precisar para absolver las inquietudes plasmadas en estos puntos que el SIMIT no cobra ni recauda las multas y sanciones por infracciones de tránsito, toda vez que su función se circumscribe a llevar un sistema de información.*

De tal suerte que si el municipio lleva su propia información, cobra y recauda directamente las multas de tránsito sin que contrate con el SIMIT, no estaría obligado a cancelarle el 10% a la Federación de Municipios.

Los convenios o contratos que voluntariamente suscriban los entes territoriales (organismos de Tránsito) con la Federación Colombiana de Municipios adquiere el carácter vinculante entre las partes de que hablan los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, de tal manera que si el municipio no lo suscribe no se obliga para con dicha federación(...).
Negrilla fuera de texto

Frente a los aspectos anotados, no se evidencia por parte de este organismo de control la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, originada por la no transferencia oportuna del 10% del recaudo de todas las infracciones a las normas de tránsito impuestas por las autoridades de tránsito de Bogotá.

Esperamos que las anteriores consideraciones sean de utilidad a la Administración Distrital, para dirimir la controversia que en torno al alcance de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, ha desatado la Federación Colombiana de Municipios, de tal forma que se traduzcan en una decisión justa equitativa y oportuna que no lesione el patrimonio público de los Bogotanos.

2.5. FONDOS DE REPOSICION - FACULTAD SANCIONADORA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD.

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 y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, y la equidad. En virtud de lo anterior esta Contraloría se permite “*llamar la atención*” sobre la conveniencia de proceder a aplicar las disposiciones legales vigentes sobre aspectos relacionados con el recaudo y manejo de los aportes que provenientes del rubro de la tarifa denominado “Recuperación de Capital” o de aportes voluntarios, fueron entregados en forma individual por los propietarios de los vehículos, y que las empresas de transporte debieron consignar desde 1993 en los “Fondos de Reposición” (los de las empresas o el Fondo Nacional), para la renovación del parque automotor de transporte público colectivo, instrumento de política pública esencial para garantizar la prestación del servicio en condiciones de seguridad, oportunidad y accesibilidad; y sobre los cuales se ha referido el Honorable Representante a la Cámara Simón Gaviria Muñoz.

Desde diciembre 30 de 1993, cuando el Gobierno Nacional a través de la Ley 105 del mismo año, en su Artículo 7, estableció la obligación a las empresas de transporte público colectivo, de ofrecerle a los propietarios de los vehículos del transporte público colectivo, programas periódicos de reposición, mediante la creación y reglamentación de fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor, para lo cual cada empresa quedaba en libertad de elaborar y reglamentar su fondo en la forma que lo dispusiera y aprobara la asamblea de la respectiva empresa; LAS 66 EMPRESAS OPERADORAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ, SE HAN NEGADO DE MANERA SISTEMÁTICA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN A LA AUTORIDAD DISTRITAL DEL TRANSPORTE (ANTES SECRETARIA DE TRANSITO A PARTIR DE 2007 SECRETARIA DE LA MOVILIDAD), SOBRE LOS MOVIMIENTOS Y RECAUDOS DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE REPOSICION.

El hecho mas notorio de la debilidad normativa que la Autoridad Distrital del Transporte posee para controlar los “Fondos de Reposición”, se refleja en el hecho que a diciembre 31 de 2007, los “Fondos de Reposición” de las 66 empresas transportadoras, solo 21 empresas han informado para el periodo 1993 - 2007, sobre el recaudo de \$4.721 millones, suma que a todas luces se encuentra alejada de la realidad, si se tiene en cuenta que según cálculos de la Contraloría de Bogota, solo durante el periodo agosto de 2003 - marzo de 2008,

los propietarios de los vehículos debieron haber consignado cerca de medio billón de pesos (\$0.489 billones)

Ante la falta de instrumentos legales para controlar el efectivo recaudo y movimiento de los recursos depositados por los propietarios de los vehículos en los “Fondos de Reposición”, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en abril 16 de 2003 expide el decreto distrital 116, **“por medio del cual se establecen los mecanismos de vigilancia y control para la reposición y desintegración física de vehículos que cumplan su vida útil y los aportes a fondos de reposición”**.

Sin embargo, este decreto al igual que lo sucedido con el de la creación del “Factor de Calidad” (decreto 115 de 2003), fue demandado por los transportadores, suspendiéndose provisionalmente con el auto de fecha de julio 10 de 2003, y declarada su nulidad mediante fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 19 de mayo de 2005 (Exp. 2003-0437), providencia que fue apelada, estando pendiente de resolverse el recurso; **quedando hasta el momento en suspenso lo que a todas luces se constituye en un verdadero instrumento de control y vigilancia** de la consignación y manejo FIDUCIARIO de los recursos que proveniendo del componente tarifario “Recuperación del Capital” que se paga al propietario del vehículo, por los usuarios del transporte, **y que al finalizar los 20 años de vida útil del vehículo, le permitirán al transportador (propietario) acumular un valor igual o equivalente al costo del vehículo nuevo que se vaya a reponer, garantizándose de esta forma el suministro de un transporte público en condiciones aptas de seguridad y accesibilidad.**

Ante la declaratoria de nulidad del decreto 116 de 2003, fallada en mayo de 2005 y pendiente de recurso de apelación, la Contraloría de Bogotá, al igual que lo hecho en la defensa de los recursos del “Factor de Calidad”, se propone a coadyuvar ante el Consejo de Estado, el restablecimiento de la legalidad del instrumento normativo que soporta en el manejo fiduciario, el control del recaudo y aplicación de los recursos que provenientes del componente tarifario “Recuperación del Capital”, se deben entregar en su totalidad al “Fondo de Reposición” de que tratan la ley 105 de 1993, ley 336 de 1996, ley 688 de 2001 y el decreto 1485 de 2002.

Al margen de los anterior, la Contraloría de Bogotá aclara: que aún encontrándose en suspenso la legalidad de la norma (decreto 116 de 2003) que reglamenta el control y vigilancia de los “fondos de reposición”, en todo momento ha existido y existe la obligación de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo de entregar diariamente al “Fondo de reposición” que se encuentre afiliado el vehículo, el

componente dinerario de la tarifa denominado “recuperación de capital”, que tal como lo definió la ley 688 de 2001, en su artículo 12⁴⁵, “(...) se destinara única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor.(...)"

Igualmente la Contraloría de Bogotá advierte sobre la obligación de la autoridad distrital del transporte de sancionar a las empresas transportadoras que no hayan recaudado diariamente el monto del producido del día anterior, correspondiente al rubro de recuperación de capital, tal como se encuentra definido en el artículo 16 de la Ley 688 de 2001⁴⁶, dineros éstos que las empresas transportadoras deben consignar en su totalidad el primer día hábil del mes siguiente de su recaudo, en la cuenta del “Fondo de Reposición” abierta por la empresa para tal fin, incumplimiento que prevé la imposición por parte de la Autoridad Distrital del Transporte de una sanción de 100 salarios mínimos diarios legales vigentes por cada día de mora en hacer dicha consignación (ver artículo 17 de la Ley 688 de 2001)

Con fundamento en lo anterior, este organismo de control fiscal, le solicita se sirva informar a este Despacho, sobre las medidas, acciones y decisiones pertinentes que emprenderá su administración sobre las deficiencias detectadas.

Se concluye que por las consideraciones anteriores se determina la existencia de Hallazgo de carácter administrativo.

⁴⁵ ARTÍCULO 12. Tarifas. A partir de la expedición de la presente ley, la tarifa de los vehículos de servicio público de pasajeros colectivo y/o mixto tendrá un componente de recuperación de capital el cual se destinará única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor. El Ministerio de Transporte reglamentará lo referente al porcentaje de este componente de recuperación de capital, así como el procedimiento para su determinación.

46 Obligaciones de la Empresa

ARTÍCULO 16. Recolección de los aportes. Las empresas de servicio público de pasajeros están obligadas a recaudar diariamente el monto del producido del día anterior correspondiente al rubro de recuperación de capital, recaudo que se hará contra la orden de despacho que debe expedir a los conductores de los vehículos.

ARTÍCULO 17. Consignación. La empresa deberá consignar el total del monto recaudado durante el mes, el primer día hábil del mes siguiente en la cuenta del Fondo que se abrirá para tal fin. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de una sanción de cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes por cada día de mora en hacer dicha consignación.

ARTÍCULO 18. Sanciones. El incumplimiento por parte de la empresa a cualquiera de las obligaciones prescritas en la presente ley, acarrearía una sanción de cien (100) salarios mínimos legales diarios vigentes por cada vez que incurran en tal incumplimiento.



3. ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones \$	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	26		2.1.1.1., 2.1.1.2., 2.1.1.3., 2.1.1.4., 2.1.1.5., 2.1.1.6., 2.1.1.7., 2.1.1.8., 2.1.1.9., 2.1.1.10., 2.1.2.1., 2.1.2.2., 2.1.2.3., 2.1.2.4., 2.1.2.5., 2.1.2.6., 2.1.2.7., 2.1.2.8., 2.1.2.9., 2.1.3., 2.1.4.1., 2.2.1.1., 2.2.1.2., 2.2.2., 2.3. y 2.5.
FISCALES	2	\$497.08	2.1.1.2. y 2.1.1.9.
DISCIPLINARIOS	12		2.1.1.1., 2.1.1.2., 2.1.1.4., 2.1.1.5., 2.1.1.6., 2.1.1.7., 2.1.1.8., 2.1.1.9., 2.1.1.10., 2.1.2.2., 2.1.3.y 2.3.,



ANEXO No. 2

AVENIDA BOYACA X CALLE 163



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 8 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Av. Boyacá x Calle. 164	
FECHA IMPLEMENTACION: 23-ENERO/2008	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008	FOTO: 1-2

AV. SUBA X Calle 111



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 11 meses de funcionamiento

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Suba X Calle 111	
FECHA IMPLEMENTACION: 25-OCT/2007	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008	FOTO: 3-4

Carrera 111 A X Calle 139



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 8 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM		
CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Carrera 111 A X Calle 139	
FECHA IMPLEMENTACION:	22-ENE/2008	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008
		FOTO: 5-6

Carrera 94 X Calle 82



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 9 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Carrera 94 X Calle 82	
FECHA IMPLEMENTACION: 28-DIC/2007	FECHA VISITA: 18 SEPT/2008	FOTO: 7-8

AV. CONSTITUCIÓN X Calle 22 F



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 8 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Constitución X Calle 22 F	
FECHA IMPLEMENTACION: 05-ENE/2008	FECHA VISITA: 18 SEPT/2008	FOTO: 9-10

Avenida 68 X Calle 8 sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 8 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM		
CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 68 X Calle 8 Sur	
FECHA IMPLEMENTACION: 24-ENE/2008	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008	FOTO: 11-12

Avenida 6 X Carrera 38



No se observa demarcación realizada en esta intersección, se evidencian obras de recuperación de la carpeta asfáltica, 12 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 6 X Carrera 38	
FECHA IMPLEMENTACION:	12-SEPT/2007	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008
		FOTO: 13-14

Avenida 6 X CARRERA 38



Se presentan hundimientos en los andenes construidos en tabletas que deterioran las obras ejecutadas por el contratista.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 6 X Carrera 38	
FECHA IMPLEMENTACION: 12-SEPT/2007	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008	FOTO: 15-16

Avenida 6 X Carrera 31 C



No se observa demarcación realizada en esta intersección, se evidencian obras de recuperación de la carpeta asfáltica. En los andenes concreto se presentan fisuras que deterioran las obras ejecutadas por el contratista

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 6 X Carrera 31 C	
FECHA IMPLEMENTACION: 12-SEPT/2007	FECHA VISITA: 18 SEPT /2008	FOTO: 17-18

Avenida 68 X Calle 13



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 12 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 68 X Calle 13	
FECHA IMPLEMENTACION:	11-SEPT/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2008
		FOTO: 19-20

Avenida Cali X Calle 10



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha desaparecido totalmente, en solo 13 meses de funcionamiento

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Cali X Calle 10	
FECHA IMPLEMENTACION: 11-AGO/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2008	FOTO: 21-22

Avenida Villavicencio X Carrera 81 G



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 11 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO No. 203-06

CONTRATISTA SIEMENS S. A.

LOCALIZACION Avenida Villavicencio X Carrera 81 G

FECHA IMPLEMENTACION: 17-OCT/2007 **FECHA VISITA:** 19 SEPT /2007 **FOTO:** 23-24

Avenida Villavicencio X Calle 54 sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en 12 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Villavicencio X Calle 54 Sur	
FECHA IMPLEMENTACION: 14-SEPT/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2007	FOTO: 25-26

Avenida 1º de Mayo X Calle 26 sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 11 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 1º de Mayo X Calle 26 sur	
FECHA IMPLEMENTACION:	FECHA VISITA:	FOTO: 27-28
26-OCT/2007	19 SEPT /2007	

Avenida 1º de Mayo X Calle 26 sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 11 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida 1º de Mayo X Calle 26 sur	
FECHA IMPLEMENTACION: 26-OCT/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2007	FOTO: 29-30

Avenida Boyacá X Calle 60 sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 12 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Boyacá X Calle 60 sur	
FECHA IMPLEMENTACION: 10-SEPT/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2007	FOTO: 31-32

Avenida Villavicencio X Transversal 3 C



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 11 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Villavicencio X Transversal 3 C	
FECHA IMPLEMENTACION: 11-OCT/2007	FECHA VISITA: 19 SEPT /2007	FOTO: 33-34

Avenida Usme X Calle 74 A sur



Se observa el estado de la intersección, en donde la demarcación realizada ha comenzado a deteriorarse, en solo 8 meses de funcionamiento.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

CONTRATO	No. 203-06	
CONTRATISTA	SIEMENS S. A.	
LOCALIZACION	Avenida Usme X Calle 74 A sur	
FECHA IMPLEMENTACION: 22-ENE/2008	FECHA VISITA: 19 SEPT /2007	FOTO: 35-36



ANEXO No. 3

Carrera 30 No 16-01 Sur



Entrada al área de almacenamiento de los insumos de semaforización



Vista lateral de otras áreas de almacenamiento

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION	Cra 30 No 16-01 Sur	
	FECHA	19 SEPT /2008	FOTO No. 1 y 2

Carrera 30 No 16-01 Sur



Se observa la pared con huellas de las filtraciones de agua y adjunto la caja donde se almacenan los módulos insumos para los equipos de control.



Modulo UCP valor aproximado en \$46.921.447, almacenado como se muestra en la fotografía anterior.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION | Cra 30 No. 16-01

FECHA | 19 SEPT /2008 | FOTO No.3 y 4

Carrera 30 No. 16-01 Sur



Modulo SIM valor aproximado \$23.299.010, almacenado como muestra la fotografía N°3



Se evidencia la exposición de factores externos como humedad, polvo, tierra etc, al cual se encuentran expuestos los módulos para equipos de control.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION | Cra 30 No 16-01 sur

FECHA

19 SEPT /2008

FOTO No. 5 y 6

AVENIDA SUBA X CALLE 111



Almacenamiento de insumos para semaforización.

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION		Cra 30 No. 16-01 Sur
	FECHA	19 SEPT /2008	FOTO No.7

Cra 30 No. 16-01 Sur



SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION | Cra 30 No. 16-01 Sur

FECHA

19 SEPT /2008

FOTO No.8 y 9

Carrera 30 No. 16-01 Sur



Almacenamiento de semáforos para ser instalados en el Distrito

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION	Carrera 30 No. 16-01 Sur	
	FECHA	19 SEPT /2008	FOTO No.10 y 11

Carrera 30 No. 16-01 Sur



Almacenamiento de cables para el sistema de semaforización.

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION	Cra 30 No. 16-01 Sur	
	FECHA	19 SEPT /2008	FOTO No 12 y 13

Carrera 30 No. 16-01 Sur



Vista panorámica del área de almacenamiento de los tableros para señalización



Almacenamiento de tablero para señalización.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION | Cra 30 16-01 Sur

FECHA | 22 SEPT /2008

FOTO No.14 y
15

Bodega de Álamos



Almacenamiento de postes nuevos para instalar en el sistema de semaforización del Distrito.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION Bodega de Álamos

FECHA 22 SEPT /2008 FOTO No.16 y
17

CARRERA 30 No. 16-01 Sur



Grado de deterioro de postes nuevos de semaforización que se encuentran almacenados a la intemperie en la bodega de álamos.



Postes nuevos de semaforización almacenados y recubiertos con poliuretano que al momento de retirarlo arrastra la pintura que los protege.

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION	Bodega de álamos		
FECHA	19 SEPT /2008	FOTO No18 y 19.	

Bodega de Álamos



Almacenamiento de pedestales nuevos para señalización

SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD

LOCALIZACION Bodega de Álamos

FECHA 22 SEPT /2008 FOTO No20 y
21.

Bodega de Álamos



Se evidencian pedestales nuevos sobre pozos de agua, acelerando los procesos de deterioro y oxidación de los mismos.



Pedestales nuevos almacenados en diferentes áreas de Álamos

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION		Bodega de Álamos
	FECHA	22 SEPT /2008	FOTO No.22 y 23

Bodega de Álamos



Estado de oxidación de los pedestales nuevos recubiertos con una clase de poliuretano y una vez ingresa agua, al interior del recubrimiento, esta se encapsula y agiliza el proceso de oxidación, de estos.

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION	Bodega de Álamos	
	FECHA	22 SEPT /2008	FOTO No.24 y 25

Carrera 30 No. 16-01 Sur



Puerta de acceso a la UPS conexa al área de archivo, generando riesgo por conflagración.



UPS fuera de servicio hace dos años por falta de batería.

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
	LOCALIZACION		Cra 30 16-01 Sur
	FECHA	21 SEPT /2008	FOTO No.26 y 27