

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL

MODALIDAD REGULAR

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD – SDM.

PERÍODO AUDITADO 2011

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – PAD 2012.

CICLO I

SECTOR MOVILIDAD

MAYO DE 2012

AUDITORÍA INTEGRAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralora Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJIA

Directora Sectorial (E)

CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ

Subdirectora de Fiscalización
Movilidad.

CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ

Subdirector de Fiscalización
Infraestructura.

LUIS ALEJANDRO BAREÑO BAREÑO

Equipo de Auditoría

Líder LUIS FERNANDO BERDUGO MONTILLA
LUIS ERNESTO AMÉZQUITA CELY
CARLOS ANDRÉS VARGAS HERNÁNDEZ
ALEJANDRO DUARTE VALENCIA
CESAR ARTURO HOME CELIS
JAIME ALEJANDRO RODRÍGUEZ GAMA
CARMÉN ALICIA PEÑA LEÓN

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL	7
2. ANALISIS SECTORIAL	10
2.1. ANALÍISIS DEL SUJETO DE CONTROL	10
2.1.1. Naturaleza Jurídica de la Secretaría Distrital de Movilidad.....	10
2.1.2. Funciones	10
2.1.3. Estructura Organizacional	11
2.1.4. Misión	11
2.1.5. Visión.....	12
2.1.6. Presupuesto frente al Sector.	12
2.2. ACCIONES CIUDADANAS	13
2.2.1. Queja de la ciudadanía referente a la ampliación de la vida útil de vehículos de transporte público colectivo.....	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	15
3.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
3.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.	16
3.2.1. Subsistema de Control Estratégico.....	16
3.2.1.1. <i>Componente Ambiente de Control</i>	17
3.2.1.2. <i>Direccionamiento estratégico</i>	18
3.2.1.3. <i>Administración del Riesgo</i>	18
3.2.2. Subsistema de Control de Gestión	19
3.2.2.1. <i>Actividades de Control</i>	20
3.2.2.2. <i>Información</i>	21
3.2.2.3. <i>Comunicación Pública</i>	21
3.2.3. Subsistema Control de Evaluación	22
3.2.3.1. <i>Componente Autoevaluación</i>	22
3.2.3.2. <i>Evaluación Independiente</i>	23
3.2.3.3. <i>Planes de Mejoramiento</i>	23
3.3. EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL.....	24
3.3.1. Evaluación Plan de Desarrollo	24
3.3.1.1. <i>Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto los indicadores de las metas no muestran coherencia entre el volumen de los recursos invertidos y el avance exagerado de la meta, dado que no es lógico cumplir tan altos porcentajes con una mínima o nula inversión, o las metas son ambiguas y subjetivas al no establecerse con claridad su forma de medición, o no se reportó el avance de la meta, o ha sido mal calculada, o la meta no fue reportada en el SEGPLAN</i>	29
3.3.1.2. <i>Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$202.252.867.00, en razón a la doble contratación en que incurrió la Secretaría Distrital de Movilidad, con recursos del proyecto 0348, por cuanto las obligaciones específicas de los contratistas coinciden con las actividades que desarrollan los consorcios R&C y SEDIC-CPT, en ejecución de los contratos de interventoría a las concesiones SIM y Patios, es decir que se produce duplicidad en las funciones asignadas</i>	31
3.3.1.3. <i>Conclusiones evaluación Plan de Desarrollo</i>	35
3.3.2. Evaluación del Balance Social	35
3.3.2.1. <i>Problema Social No. 1 - Ineficiencia en la prestación del servicio de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Bogotá</i>	36
3.3.2.2. <i>Problema Social No. 2 - Accidentalidad Vial en Bogotá</i>	37
3.3.2.3. <i>Problema Social No. 3 - Reducida capacidad de infraestructura vial Vs. Aumento del parque automotor: Congestión vial</i>	38
3.3.2.4. <i>Problema Social No.4 - Calidad en prestación de servicios concesionados</i>	39

3.3.2.5. Problema No. 5 - Deficiencias en la atención al Ciudadano	40
3.3.2.6. Hallazgo administrativo por cuanto el informe de Balance Social presenta varias deficiencias al no cumplir cabalmente con los lineamientos fijados por la metodología determinada por la Contraloría de Bogotá para la presentación de este informe.	40
3.4. EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES	41
3.4.1. Verificación información rendida a la Contraloría de Bogotá por la vigencia terminada en Diciembre 31 de 2011.....	41
3.4.2. Inspección a los Libros Contables Principales – Diario y Mayor.....	44
3.4.3. Verificación Notas de carácter específico	45
3.4.4. Evaluación del Control Interno Contable.....	46
3.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO	50
3.5.1. Modificaciones Presupuestales	50
3.5.2. Vigencias Futuras	52
3.5.3. Ejecución Activa.....	53
3.5.3.1. Hallazgo Administrativo por la deficiente gestión presupuestal, identificada por fallas en el cálculo de las proyecciones de ingresos por concepto de multas.	53
3.5.4. Ejecución Pasiva.....	54
3.5.4.1. Impacto de las modificaciones presupuestales en los Proyectos de inversión y niveles de ejecución	57
3.5.5. Presupuesto orientado a resultados –POR.....	58
3.5.6. Cierre Presupuestal de la vigencia 2010	59
3.5.7. Control Interno al Área de Presupuesto.....	60
3.5.8. Concepto de Gestión del Presupuesto	60
3.6. EVALUACIÓN DE LA CONTRATACIÓN.....	60
3.6.1. Análisis Comparativo de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Movilidad y los Contratos de Prestación de Servicios, en la vigencia 2011	60
3.6.2. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$2.999.957.432.00 correspondiente al Pago Anticipado realizado, por que no se ha cumplido el Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS.	64
3.6.3. Evaluación Contrato de Obra 1204 de 2011	73
3.6.3.1. Hallazgo administrativo, por cuanto la Secretaría Distrital de Movilidad no establece plazos específicos de acuerdo a las actividades a ejecutar por el contratista, así como registros documentados del cumplimiento de las mismas, conforme a procedimientos establecidos por la entidad.	73
3.6.3.2. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria por cuanto la SDM no cumple con lo establecido en el Manual de Contratación adoptado mediante Resolución No. 268-2011, referente al cumplimiento y seguimiento del Cronograma de Metas Físicas, lo cual no permite realizar un control oportuno al avance de las obras contratadas.....	76
3.6.3.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto la SDM no realiza un control y seguimiento adecuado a los dineros girados a los contratistas en calidad de anticipo, generando riesgo para la entidad en el manejo y buena inversión de estos recursos.....	80
3.6.3.4. Se implementaran cuatro (4) señales elevadas sobre la Av. Comuneros en el tramo comprendido entre la Av. Caracas hasta la Av. NQS, en donde se ejecuta actualmente el contrato IDU-044-2010 de Transmilenio Fase III, que podría conllevar a la pérdida de la inversión realizada por valor de \$33.7 millones.....	83
3.6.4. Evaluación Contratos de Obra SDM 1561de 2010, SDM 1556 de 2010 y SDM 1560 de 2010.....	85

3.6.4.1. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto en las carpetas del contrato 1561-2010 no se archiva toda la información contractual, evidenciándose falta de control y seguimiento por el área responsable.....	86
3.6.4.2. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1561 de 2010 y no la de anticipo contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.	87
3.6.4.3. Hallazgo Administrativo por cuanto la SDM invierte \$730 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 50% del valor asignado a esta actividad.	90
3.6.4.4. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1556 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.....	97
3.6.4.5. Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$528 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 36% del valor asignado a esta actividad.	100
3.6.4.6. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1560 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.....	108
3.6.4.7. Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$607 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 52% del valor asignado a esta actividad.	111
3.7. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.	116
3.7.1. Plan institucional de gestión ambiental – PIGA.....	117
3.7.1.1. Componente hídrico:.....	117
3.7.1.2. Componente energético.....	118
3.7.1.3. Residuos convencionales.....	118
3.7.1.4. Residuos no convencionales.....	119
3.7.1.5. Componente atmosférico.....	119
3.7.2. Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA.....	119
3.7.2.1. Proyecto 6094 - Fortalecimiento Institucional.....	122
3.7.2.2. Proyecto 6219 Apoyo institucional en convenio con la Policía Nacional.....	122
3.7.2.3. Proyecto 339 - Implementación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá.....	123
3.8. ANÁLISIS INFORMACIÓN DE COMPARENDOS - SISTEMA DE CONTRAVENCIONES – SICON.....	125
3.8.1. Determinación de diferentes situaciones irregulares que afectan el valor de la Cartera correspondiente a multas provenientes de la imposición de comparendos a infractores de tránsito.	126
3.8.1.1. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$323.276.300,00 al determinar Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no cuentan con número de identificación y que se presentan a un solo nombre.....	127
3.8.1.2. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.046.376.534,00 al determinar la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no tienen el nombre del infractor.....	128
3.8.1.3. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía \$351.802.337,00 al establecer la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que se encuentran registrados a cédulas inexistentes.	129
3.8.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal en cuantía de \$5.823.795.399,00, al determinar que con un mismo número de consignación se soporta el pago de más de un comparendo, correspondientes a diferentes documentos de identidad.	130

3.8.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar diferencias entre la Información del Sistema de Información de Contravenciones SICON frente a la información contable.....	133
3.9. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS CON ENFASIS EN SEÑALIZACIÓN..	133
3.9.1. La Secretaria Distrital de Movilidad – SDM no puede garantizar la debida señalización de la ciudad, teniendo en cuenta los recursos asignados que conllevan una baja ejecución y por ende el rezago que presenta la ciudad en términos de seguridad vial que afecta a los ciudadanos.....	134
3.9.2. <i>Hallazgo administrativo porque la Secretaria Distrital de Movilidad - SDM actualmente no cuenta con un sistema de información de señalización completo y actualizado, que le permita tomar decisiones de manera oportuna con el fin de optimizar los recursos asignados.</i>	139
3.9.3. <i>Hallazgo administrativo porque la Secretaria Distrital de Movilidad - SDM no cuenta actualmente con un programa o plan de mantenimiento periódico de señalización horizontal, que permita garantizar la debida señalización de la ciudad.</i>	139
3.9.4. <i>Hallazgo administrativo porque la Secretaria Distrital de Movilidad - SDM en sus contratos integrales de señalización invierte \$1.865 millones, un 45% de la inversión realizada en señalización horizontal, con garantías de uno (1) a seis (6) meses.</i>	140
4. ANEXOS	142
4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	143

**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL**

Doctora
ANA LUISA FLECHAS CAMACHO
Secretaria Distrital de Movilidad
Ciudad.-

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral en la Modalidad Regular a la Secretaria Distrital de Movilidad – SDM, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011; (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales, la evaluación al Sistema de Control Interno y el cumplimiento al plan de mejoramiento.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno Contable, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoria Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoria establecidos por la

Contraloría de Bogotá; 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 y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable.

En el trabajo de auditoria se presentaron limitaciones, que afectaron el alcance de nuestra auditoría generando incertidumbre acerca de la información contable reportada y analizada en el proceso auditor, y a continuación se resumen:

- Rendición, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF, de dos (2) versiones diferentes del Balance General por la vigencia terminada en Diciembre 31 de 2011.
- Libros Contables que carecen de validez por incumplimiento de la normatividad vigente expedida por la Contaduría General de la Nación.
- Falta de revelación plena en la Notas a los Estados Contables incumpliendo lo previsto por la Contaduría General de la Nación.

Concepto sobre Gestión y Resultados

La aplicación de la Metodología para la evaluación de la gestión y los resultados, arrojó la siguiente consolidación:

Variables	Ponderación	Calificación
Plan de Desarrollo	20	14.30
Balance Social	25	14.00
Contratación	20	9.10
Presupuesto	15	9.62
Gestión Ambiental	10	6.80
Sistema de Control Interno	10	5.79
SUMATORIA TOTAL		59.61

Rango de Calificación para obtener el Concepto

CONCEPTO DE GESTIÓN	PUNTUACIÓN
FAVORABLE	Mayor o igual a 75
FAVORABLE CON OBSERVACIONES	Menor 75, mayor o igual a 60
DESFAVORABLE	Menor a 60

Como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría de Bogotá, D.C. conceptúa que la gestión correspondiente a la vigencia 2011 es DESFAVORABLE.

Los hallazgos de mayor relevancia que soportan la Evaluación del Sistema de Control Interno y el concepto de la gestión y resultados, se enuncian a continuación, identificando el componente de integralidad o el tema de la auditoría en el cual se determinaron:

En lo referente a la evaluación del componente de integralidad de Plan de Desarrollo y Balance Social, se identifican los hallazgos a continuación relacionados:

- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto los indicadores de las metas no muestran coherencia entre el volumen de los recursos invertidos y el avance exagerado de la meta, dado que no es lógico cumplir tan altos porcentajes con una mínima o nula inversión, o las metas son ambiguas y subjetivas al no establecerse con claridad su forma de medición, o no se reportó el avance de la meta, o ha sido mal calculada, o la meta no fue reportada en el SEGPLAN
- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$202.252.867.00, en razón a la doble contratación en que incurrió el sujeto de control con recursos del proyecto 0348, por cuanto las obligaciones específicas de los contratistas coinciden con las actividades que desarrollan los consorcios R&C y SEDIC-CPT, en ejecución de los contratos de interventoría a las concesiones SIM y Patios, es decir que se produce duplicidad de las funciones asignadas.
- Hallazgo administrativo por cuanto el informe de Balance Social presenta varias deficiencias al no cumplir cabalmente con los lineamientos fijados por la metodología determinada por la Contraloría de Bogotá para la presentación de este informe.

En lo referente a la evaluación del componente de integralidad de Presupuesto se identifican los hallazgos a continuación relacionados:

- Hallazgo Administrativo por la deficiente gestión presupuestal, identificada por fallas en el cálculo de las proyecciones de ingresos por concepto de multas.

El componente de integralidad de Evaluación a la Contratación presenta los siguientes hallazgos administrativos, en los cuales se identifican las posibles incidencias fiscal y/o disciplinaria, según el caso:

- Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$2.999.957.432.00 correspondiente al Pago Anticipado realizado, por que no se ha cumplido el Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS.
- Hallazgo administrativo, por cuanto la Secretaría Distrital de Movilidad no establece plazos específicos de acuerdo a las actividades a ejecutar por el contratista, así como registros documentados del cumplimiento de las mismas, conforme a procedimientos establecidos por la entidad.
- Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto la SDM no cumple con lo establecido en el Manual de Contratación adoptado mediante Resolución No. 268-2011, referente al cumplimiento y seguimiento del Cronograma de Metas Físicas, lo cual no permite realizar un control oportuno al avance de las obras contratadas.
- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto la SDM no realiza un control y seguimiento adecuado a los dineros girados a los contratistas en calidad de anticipo, generando riesgo para la entidad en el manejo y buena inversión de estos recursos.
- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto en las carpetas del contrato 1561-2010 no se archiva toda la información contractual, evidenciándose falta de control y seguimiento por el área responsable.
- Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1561 de 2010 y no la de anticipo contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.
- Hallazgo Administrativo por cuanto la SDM invierte \$730 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 50% del valor asignado a esta actividad.
- Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1556 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.
- Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$528 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 36% del valor asignado a esta actividad.
- Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de “PAGO ANTICIPADO” al contrato 1560 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.
- Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$607 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 52% del valor asignado a esta actividad.

- De otra parte se determinó que con recursos del patrimonio distrital, se implementaron cuatro (4) señales elevadas sobre la Av. Comuneros en el tramo comprendido entre la Av. Caracas hasta la Av. NQS, en donde se ejecuta actualmente el contrato IDU-044-2010 de Transmilenio Fase III, que podría conllevar a la pérdida de la inversión realizada por valor de \$33.7 millones.

En el manejo de la información de multas impuestas a los infractores de las normas de tránsito provenientes de la imposición de comparendos, se establecieron los siguientes hallazgos:

- Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$323.276.300,00 al determinar Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no cuentan con número de identificación y que se presentan a un solo nombre.
- Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.046.376.534,00 al determinar la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no tienen el nombre del infractor.
- Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía \$351.802.337,00 al establecer la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que se encuentran registrados a cédulas inexistentes.
- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal en cuantía de \$5.823.795.399,00, al determinar que con un mismo número de consignación se afectan más de un (1) comparendo.
- Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar diferencias entre la Información del Sistema de Información de Contravenciones SICON frente a la información contable.

En lo referente al tema de señalización se determinaron Hallazgos Administrativos a continuación relacionados:

- Hallazgo administrativo porque la Secretaría Distrital de Movilidad, actualmente no cuenta con un sistema de información de señalización completo y actualizado, que le permita tomar decisiones de manera oportuna con el fin de optimizar los recursos asignados.
- Hallazgo administrativo porque la Secretaría Distrital de Movilidad no cuenta con un programa o plan de mantenimiento periódico de señalización horizontal, que permita garantizar la debida señalización de la ciudad.

- Hallazgo administrativo porque la Secretaría Distrital de Movilidad en sus contratos integrales de señalización invierte \$1.865 millones, un 45% de la inversión realizada en señalización horizontal, con garantías de uno (1) a seis (6) meses.

Los resultados del examen permiten, a este Ente de Control, conceptuar que la gestión adelantada por la administración de la Secretaría Distrital de Movilidad, salvo en los casos que se están identificando hallazgos administrativos y sus incidencias adicionales, acata las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones y está soportada en un Sistema de Control Interno que obtuvo una calificación de 3.08, para un cumplimiento porcentual del 61.6% indicando una gestión de Nivel Regular, generando un Mediano Riesgo.

Concepto sobre la evaluación y revisión de la cuenta.

En la evaluación y revisión de la cuenta rendida por la Secretaría Distrital de Movilidad a la Contraloría de Bogotá a través del SIVICOF, se determinaron deficiencias en lo referente a la información de Estados Contables, en la cual se estableció la inclusión de diferentes versiones de la información concerniente al Balance General que no permitieron a este Ente de Control emitir opinión acerca de su razonabilidad.

Opinión sobre los Estados Contables

En el trabajo de auditoría a los Estados Contables, se presentaron limitaciones, que afectaron el alcance y generaron incertidumbre acerca de la información reportada y analizada en el proceso auditor, de acuerdo con las siguientes observaciones:

- **Información reportada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF**

Para efectos de la evaluación, se estableció que mediante el Certificado de Cuenta 312122011-12-31 la Secretaria Distrital de Movilidad, incorporó al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF la Información correspondiente a la Rendición de la Cuenta de la vigencia 2011.

En la verificación del Informe 16 Contabilidad se corroboró la incorporación de dos (2) versiones del Balance General a 31 de Diciembre de 2011, con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2010, uno nombrado en el Documento Electrónico CBN-1009 BALANCE GENERAL formato Excel y hoja de calculo nombrada BGENERAL, y otro en el Documento Electrónico CBN-ESTADO DE

ACTIVIDAD FINANCIERA ECONOMICA Y SOCIAL formato Excel y hoja de calculo nombrada BALANCE.

Se determinó que en las diferentes versiones del Balance General a 31 de Diciembre de 2011 anteriormente citadas e incorporadas al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, las cuentas correspondientes al Patrimonio registran las siguientes diferencias.

COMPARATIVO VERSIONES DEL BALANCE INCORPORADAS AL SIVICOF

Miles de \$

PATRIMONIO	BALANCE 1 CBN-1009	BALANCE 2 CBN-1010	DIFERENCIA
CAPITAL FISCAL	1.137.663.230	1.134.764.563	2.898.667
RESULTADO DEL EJERCICIO	-227.650.460	-224.751.793	2.898.667

Fuente: Información reportada SDM a SIVICOF
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Con la información reportada, como Balance General, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dentro de la Rendición de Cuenta correspondiente a la vigencia terminada el 31 de Diciembre de 2011, se esta entregando a este Ente de Control e indirectamente a la ciudadanía de Bogotá, D.C. información errada que genera incertidumbre acerca de las cifras que soportan la gestión realizada por la Secretaria Distrital de Movilidad.

- **Inspección a los Libros Principales Diario y Mayor.**

Al tratar de verificar, mediante la inspección de libros Principales Diario y Mayor, la información reportada en las diferentes versiones del Balance General, incorporadas al sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, se determinó que éstos carecen de validez al establecer su diligenciamiento de manera extemporánea al identificar las fechas de las Actas de Apertura de Libros que le dan continuidad al proceso contable, de conformidad con el siguiente cuadro:

RESUMEN VERIFICACIÓN LIBROS CONTABLES SDM

Nombre libro	No. folio Acta de Apertura	Fecha Acta apertura	Último folio diligenciado año 2011.	Fecha último folio diligenciado año 2011.
Diario	1	Enero 20 /2012	41	Diciembre 31/2011
Mayor	1	Enero 20 /2012	7	Diciembre 31/2011

Fuente: Acta de visita Fiscal realizada el día 12 de Marzo de 2012 SDM

Producto de Acta de Visita Fiscal realizada el día 12 de Marzo de 2012, atendida por el Subdirector Financiero y el Contador de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, se estableció que el diligenciamiento de las Actas de Apertura de los Libros Principales Diario y Mayor se realizó de manera extemporánea como quiera que el Acta de Apertura fue suscrita, en Enero 20 de 2012, por la Doctora Ana Luisa Flechas Camacho - Secretaria Distrital de Movilidad cuando los Registros Contables plasmados, con posterioridad a la firma de la mencionada acta, corresponden a la Vigencia 2011.

- **Verificación Notas de Carácter General y Específico a los Estados Contables**

En la verificación del reporte electrónico, rendido a la Contraloría de Bogotá mediante la incorporación al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, en el formato CB-0903, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, con corte a 31 de diciembre de 2011, no se informan hechos relevantes que afectan las cifras contables.

Como hecho relevante ocurrido durante la vigencia 2011, en el marco del seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad, se determinó la expedición de la Resolución 267 el día 12 de Octubre de 2011, sin embargo esta aclaración y/o explicación no se encuentra en las Notas de Carácter General ni en las Notas de Carácter específico incorporadas al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, a pesar de que se trata de un hecho que afecta las cifras de los Estados Contables en aproximadamente \$113.000 millones.

ABSTENCIÓN DE OPINIÓN

Debido a la incertidumbre que generan los aspectos señalados en los párrafos precedentes, este Ente de Control se abstiene de expresar una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables de la Secretaría Distrital de Movilidad, por la vigencia terminada el 31 de Diciembre de 2011.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 1 se establecieron veintitrés (23) hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$10.747,46 Millones, que se trasladarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, catorce (14) tienen alcance disciplinario, los cuales se trasladarán a la

Personería Distrital y uno (1) de ellos con alcance penal que se trasladará a la Fiscalía General de Nación.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad en los casos que se identifican en el capítulo de resultados, las observaciones en cuanto a calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la abstención de opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la Secretaría Distrital de Movilidad, correspondiente a la vigencia 2011, no se fenece.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la Secretaría Distrital de Movilidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Con respecto al plan de mejoramiento objeto de seguimiento en este proceso auditor, se mantendrán las acciones que se encuentran en ejecución.

Bogotá, D.C. Mayo de 2012



CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ
Directora Sector Movilidad (E)

2. ANALISIS SECTORIAL

2.1. ANÁLISIS DEL SUJETO DE CONTROL

2.1.1. Naturaleza Jurídica de la Secretaría Distrital de Movilidad.

La Secretaría Distrital de Movilidad, es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que, tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior. (Decreto 567 de 2006: Artículo 108 del Acuerdo Distrital 257 de Noviembre 30 de 2006.)

2.1.2. Funciones

De conformidad con el Decreto 567 de 2006, expedido por el Alcalde Mayor, la Secretaría Distrital de Movilidad tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.*
- b. Fungir como autoridad de tránsito y transporte.*
- c. Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital.*
- d. Diseñar y establecer planes y programas de movilidad en el corto, mediano y largo plazo dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial.*
- e. Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.*
- f. Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo.*
- g. Orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y su área de influencia.*
- h. Participar en el diseño de la política y de los mecanismos de la construcción y explotación económica de las terminales de transporte de pasajeros, de carga y de transferencia.*
- i. Planear, coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.*
- j. Participar en la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la*

- formulación de las políticas y planes de desarrollo conjuntos, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del Distrito Capital.*
- k. Diseñar, establecer y ejecutar los planes y programas en materia de educación vial.*
 - l. Controlar, de conformidad con la normativa aplicable, el transporte intermunicipal en la jurisdicción del Distrito Capital.*
 - m. Administrar los Sistemas de información del sector.”*

2.1.3. Estructura Organizacional

En el artículo 3° del Decreto 567 de 2006 se encuentra establecida su Estructura Organizacional, así:

“1. DESPACHO

- 1.1. *Oficina Asesora de Planeación*
- 1.2. *Oficina Asesora de Comunicaciones*
- 1.3. *Oficina de Control Interno*
- 1.4. *Oficina de Control Disciplinario*

2. SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA SECTORIAL

- 2.1. *Oficina de Información Sectorial.*
- 2.2. *Dirección de Transporte e Infraestructura*
- 2.3. *Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito*
- 2.4. *Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios*

3. SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS DE LA MOVILIDAD

- 3.1. *Dirección de Control y Vigilancia*
- 3.2. *Dirección de Servicio al Ciudadano*
- 3.3. *Dirección de Procesos Administrativos*
 - 3.3.1. *Subdirección de Investigaciones de Transporte Público*
 - 3.3.2. *Subdirección de Contravenciones de Tránsito*
 - 3.3.3. *Subdirección de Jurisdicción Coactiva.*

4. SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN CORPORATIVA

- 4.1. *Dirección Administrativa y Financiera.*
 - 4.1.1. *Subdirección Administrativa.*
 - 4.1.2. *Subdirección Financiera.*
- 4.2. *Dirección de Asuntos Legales”*

2.1.4. Misión

“La SDM formula, orienta, lidera y ejecuta las políticas del sector que garantizan mejores condiciones de movilidad en la ciudad e integran las distintas formas de transporte y su infraestructura con el desarrollo regional de manera armónica, sostenible y equilibrada entre las necesidades de desplazamiento de las personas, su calidad de vida y el medio ambiente”.

2.1.5. Visión.

“Consolidarse como una entidad reconocida a nivel nacional por la efectiva, transparente y oportuna formulación y ejecución de políticas sectoriales y la prestación de servicios de movilidad, soportadas en la coordinación interinstitucional, tecnología de punta, capacidad técnica, personal calificado y un modelo de gestión con calidad orientado a alcanzar altos niveles de satisfacción en nuestros usuarios y generando en todo el país y el mundo un ejemplo de cultura ciudadana para la movilidad y la seguridad vial.”

2.1.6. Presupuesto frente al Sector.

El Decreto 532 de 2010, liquidó el presupuesto anual de rentas e ingresos de gastos e inversiones para el distrito Capital, y definió para el sector de Movilidad los recursos en cuantía de \$2.328.415,3 millones de pesos para su ejecución en la vigencia de 2011.

**CUADRO No. 1
PRESUPUESTO ASIGNADO AL SECTOR MOVILIDAD 2011**

En millones de \$

1. SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD				
		Recursos Distrito	Transferencias Nación	Total
	Gastos de Funcionamiento	28,195,1	0	28,195,1
	Inversión	326,010,0	0	326,010,0
	Total Gastos e Inversiones	354,205,1	0	354,205,1
2. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU				
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
	Gastos de Funcionamiento		41,351,8	41,351,8
	Servicio de la Deuda	6,900,0	0	6,900,0
	Inversión	844,148,0	857,666,0	1,701,814,0
	Total Gastos e Inversiones	851,048,0	899,017,8	1,750,065,8

3	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL			
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
	Gastos de Funcionamiento	0	14,364,3	14,364,3
	Inversión	130,758,0	79,022,0	209,780,0
	Total Gastos e Inversiones	130,758,0	93,386,3	224,144,3
	TOTAL SECTOR			2.328.415.3

Fuente: Decreto 532 de 2010.

Con la expedición de la Resolución 021 de 2010, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal –CONFIS, aprobó el presupuesto de ingresos, Gastos e Inversión a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2011.

En millones de \$

4	Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.			
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
	Gastos de Funcionamiento	37.252.0		37.252.0
	Inversión		1.588.027.8	1.588.027.8
	Total Gastos e Inversiones	37.252.0	1.588.027.	1.627.279.9

Fuente: Resolución 021 de 2010.

De conformidad con lo anterior, para la vigencia 2011, al Sector Movilidad le fueron asignados recursos en cuantía de \$3.955.695,2.millones de pesos, de los cuales a la Secretaría Distrital de Movilidad le correspondieron \$354.205.1 millones equivalentes al 8.95%.

2.2. ACCIONES CIUDADANAS

2.2.1. Queja de la ciudadanía referente a la ampliación de la vida útil de vehículos de transporte público colectivo.

De acuerdo con solicitud recibida de la ciudadanía, mediante Derecho de Petición identificado con el No. 250-12, que versa sobre las actividades realizadas por la Administración Distrital tendientes a ampliar la vida útil de los vehículos de transporte público colectivo, esta auditoría adelanto el análisis normativo

correspondiente, la cuantificación de los vehículos en esta situación así como la antigüedad de los mismos.

Se concluye la emisión de Función de Advertencia que una vez se surta el respectivo trámite será comunicada.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.

Como respuesta a las observaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá D.C., en anteriores procesos de Auditoría, la Secretaría Distrital de Movilidad propuso cuarenta y ocho (48) acciones correctivas para subsanar el Plan de Mejoramiento integrado por treinta y cinco (35) hallazgos administrativos.

En el desarrollo de la Evaluación al Plan de Mejoramiento se estableció cumplimiento del 100% de las acciones correctivas planteadas para veintiséis (26) hallazgos.

Los nueve (9) restantes corresponden a acciones que se encuentran dentro del plazo de cumplimiento propuesto, por la Secretaría Distrital de Movilidad, determinando que son acciones en ejecución, de conformidad con el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2
HALLAZGOS DEL PLAN DE MEJORAMIENTO CON ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN

No.	ORIGEN	ESTADO
1	3.4.1.5 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por incurrir en error por denominada falta de legitimación por activa en el proceso adelantado por la Secretaría Distrital de Movilidad, al formular demanda contra la empresa BARSÁ S.A. por valor de \$1.272,8 millones a favor del PNUD quien aparece con la titularidad del pagaré y advertencia para alertar sobre el posible detrimento patrimonial que podría ocasionarse a las arcas distritales.	En Ejecución
2	3.6.1.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al determinar que no existe control respecto a los reportes enviados a la Contraloría de Bogotá, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, acerca de los valores de los contratos y su falta de coherencia con los archivos contractuales.	En Ejecución
3	3.6.1.9.1. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$74.287.992.00, originado en la omisión de las reclamaciones al amparo de la Póliza suscrita con la Compañía QBE Seguros S.A., denominado responsabilidad civil de servidores públicos	En Ejecución
4	3.9.1. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque en los reportes de información de contratación, incorporados al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, existen diferencias entre las cifras al comparar el valor de los Contratos y sus Adiciones frente a la información del valor con que se afecta el rubro presupuestal.	En Ejecución
5	3.9.2. Hallazgo Administrativo, porque la Secretaría Distrital de Movilidad, para el manejo de la información contractual exigida en la rendición de cuentas por la Contraloría Distrital, no se encuentra actualizada generando reportes que no cumplen con la calidad y	En Ejecución

No.	ORIGEN	ESTADO
	oportunidad requeridas, lo cual afecta la transparencia del proceso de contratación de la SDM.	
6	3.10.2 Hallazgo administrativo al determinar que la única fuente de información que alimenta el sistema contable de cartera corresponde al sistema de información de contravenciones, SICON. Es de anotar que para mayor confiabilidad de la información registrada de la contabilidad de la SDM es indispensable determinar e implementar	En Ejecución

Fuente: Plan de Mejoramiento SDM- 2011

Seguimiento: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Con lo anterior se concluye calificación de 1.75, estableciendo que el Plan de Mejoramiento suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad por las observaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá, se ha cumplido.

3.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

En desarrollo del Plan de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral-Modalidad Regular, en cumplimiento del PAD 2012 Ciclo I, se realizó la evaluación del Sistema de Control Interno de la Secretaría Distrital de Movilidad.

La evaluación corresponde a la vigencia 2011 como parte de la Auditoria, la cual fue adelantada en cumplimiento del ejercicio del Control Fiscal establecido en los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, en la Ley 42 de 1993 y el Decreto 1421 de 1993 para determinar su calidad, nivel de confianza y funcionalidad, de conformidad con lo previsto en la Ley 87 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios 2145 de 1999 y 1537 de 2001.

A continuación, se describen los principales aspectos que se evidenciaron en cada uno de los subsistemas:

3.2.1. Subsistema de Control Estratégico

Este subsistema corresponde al conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, permiten a la entidad pública evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que pueden afectar o impedir el logro de los objetivos institucionales o los eventos positivos que permiten identificar oportunidades para un mejor cumplimiento de la función.

Durante la evaluación se evidenció un alto nivel de riesgo generado por la falta medición adecuada de las actividades desarrolladas por la Entidad, en sus labores propias o como integrante del Sector, que permitieron establecer incoherencia al identificar metas ambiguas y subjetivas, deficientes y/o falta de reportes, entre otros al Segplan.

Situación anterior que se pudo evidenciar en la presentación de indicadores que no reflejan de manera real la gestión, tal es el caso de la implementación de PMM, Modernización expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito y Promoción de movilidad segura y prevención de accidentes.

También se evidencia falta de control al determinar posible doble contratación para atender actividades similares, en cuanto a los recursos del Proyecto 0348 referente a Servicios concesionados.

La calificación de este subsistema de Control Estratégico es 2.88, desmejorando la calificación en la vigencia 2010 fue de 3.14, determinando un diagnóstico de “Adecuado”.

3.2.1.1. Componente Ambiente de Control

Este componente representa la forma de ser y de operar de toda organización la cual debe estar caracterizada por la actitud y compromiso de la alta dirección en el desarrollo natural de las actuaciones administrativas inmerso en el proceder, trabajo y compromiso de todos los funcionarios sin distingo alguno.

De esta manera, en este componente se indica cómo opera la cultura del autocontrol en la entidad y cómo se representan, divulgan y aplican los principios éticos y valores institucionales, pilares fundamentales para vivir en comunidad, que permiten evaluar las acciones tanto individuales como colectivas, permitiendo la optimización del recurso humano en aras del fortalecimiento permanente de la misión institucional.

La entidad posee un Código de Ética suscrito el 29 de junio de 2007, en la entidad se elaboran planes de mejoramiento con plazos definidos, determinando que algunas acciones correctivas son reprogramadas, lo cual denota falta de planeación y compromiso de parte de algunos funcionarios.

De otra parte, en la calificación de este componente se refleja el hecho de que se dejó de ejecutar un importante volumen de recursos destinados a la realización de en algunas actividades de proyectos.

Un factor que este Ente de Control considera determinante en la calificación del control interno institucional hace referencia al hecho de haberse incrementado los recursos de funcionamiento y haberse disminuido los de inversión en términos porcentuales, en comparación con la vigencia inmediatamente anterior.

Otra de las situaciones a resaltar en este componente se relaciona el aspecto de suministro de información al presentarse la circunstancia de que la Secretaría

Distrital de Movilidad no siempre interactúa con el órgano de control de manera diligente, suministrando información oportuna, para facilitar el ejercicio de sus respectivas competencias.

La calificación de este componente es: 3.05 desmejorando el resultado de la vigencia 2010 cuando arrojó 3.43, determinando un diagnóstico de “Adecuado”.

3.2.1.2. Direccionamiento estratégico

Este componente representa como la entidad proyecta y planea las actividades a corto, mediano y largo plazo y las impulsa hacia el cumplimiento de las metas y resultados previstos.

En ejecución de la evaluación al Plan de Desarrollo y al Balance Social se comprobó que a la entidad le hace falta mejorar la metodología de planteamiento de metas y construcción de indicadores, toda vez que se observaron muy bajos cumplimientos de metas a pesar de ejecutar la casi totalidad de los recursos

De otra parte se observó que muchas funciones administrativas de realización cotidiana dentro del quehacer institucional, son realizadas por contratistas y no por personal de planta, situación que refleja un déficit de recurso humano y que para este caso genera el riesgo de la realización de labores sin el suficiente compromiso por parte de quienes las ejecutan con el riesgo de que al terminarse cada uno de los contratos este personal es remplazado en muchas ocasiones por nuevos contratistas que deben iniciar su proceso de inducción y aprendizaje de las tareas, repercutiendo negativamente en el proceso de mejoramiento continuo y en el sistema de gestión de calidad.

Es de anotar que otro de los factores que incidieron en la calificación del componente es el hecho de que a pesar elaborarse un presupuesto de acuerdo a la normatividad, este proceso no se realiza de manera objetiva, en concordancia a las necesidades y a la misión institucional, sufriendo considerables modificaciones que impiden alcanzar todas las metas establecidas en los diferentes proyectos del Plan de Desarrollo.

La entidad obtuvo una Calificación de 2.79, desmejorando la calificación de la vigencia 2010, determinando un diagnóstico de “Insuficiente”

3.2.1.3. Administración del Riesgo

En este componente se determina cómo y de qué manera la organización identifica los diferentes riesgos a que se puede ver abocada, buscando manejarlos de acuerdo a un Plan de Acciones concertadas entre todos los actores

institucionales para mitigar o dispersar sus efectos. Es necesario indicar que los riesgos tanto internos como externos que se puedan presentar, alejan el logro de los objetivos y metas planteados.

Se observó que la Oficina Asesora de Control Interno realiza permanentemente la labor de autoevaluación de la entidad y que la matriz de riesgo se aplica a todos los niveles. No obstante, que en el sistema de gestión de calidad está incluida la metodología de gestión de riesgos, las deficiencias en la gestión de proyectos denotan desconocimiento de los riesgos involucrados.

Otro aspecto que evidencia la existencia de riesgos es la falta de control para generar adecuados reportes al Ente de Control y que determino, para la vigencia 2011, la abstención de opinión acerca de la razonabilidad de los Estados Contables de la SDM, al identificar la rendición de diferentes versiones correspondientes a un solo informe.

En lo referente al Sistema de Contravenciones SICON, es evidente que por las múltiples deficiencias que se evidencia en la información que entrega el sistema se generan riesgos para los recursos de la Entidad pudiendo identificar la imposibilidad de cobro, como quiera que en el proceso auditor se establecieron diferentes hallazgos por falta de información o información inexistente. Situación que se evidencia en: Diferencias entre la información reportada por el SICON frente a otras fuentes de cruce de la misma, falta de registro y/o registros inexistentes de las cédulas de infractores, ausencia de registro de sus nombres, múltiples registros a un solo nombre, descargue de varios comparendos con un solo comprobante de pago, etc.

Existe un riesgo latente para los recursos de la Entidad, en detrimento de las urgentes soluciones para el mejoramiento de la movilidad de la ciudad, por el incumplimiento el Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS.

Se obtuvo una Calificación de 2.81 determina un diagnostico al sistema de control interno de “Insuficiente”

3.2.2. Subsistema de Control de Gestión

Es el conjunto de componentes de control que al interrelacionarse bajo acción de los niveles de autoridad y/o responsabilidad correspondientes, aseguran el control a la ejecución de los procesos de la entidad, orientándola a la consecución de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de su misión.

En el proceso auditor se estableció que por ausencia de controles se permiten que, en el desarrollo de las actividades propias de la misión de la entidad, se generen debilidades en las medidas tendientes al manejo seguro y eficiente de los recursos públicos, en el caso del control a la captura de información y procesamiento de la misma en el Sistema de Contravenciones SICON. Deficiencias que permitieron a esta auditoria determinar hallazgos por el deficiente manejo y control de la información.

De la misma manera se evidencia deficiente control al determinar incumplimiento del Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS y la expedición, en el proceso contractual, de acto administrativo declarando el incumplimiento que fue necesario revocar por omisión de procedimientos establecidos normativamente.

Este subsistema obtuvo una calificación de 3.14 un nivel de control “Adecuado”.

3.2.2.1. Actividades de Control

Este componente hace referencia a la articulación e interrelación de las políticas de operación, procedimientos, controles, indicadores y a los mecanismos de verificación y evaluación, elementos que componen entre otros, el sistema de Control Interno y que para efectos de la estandarización se han considerado como los mínimos a tener en cuenta en cualquier sistema de control.

Se constató que existen procedimientos que describen la manera de llevar a cabo las actividades de la Entidad contenidos en la resolución 312 de 19 de julio de 2008, así como parámetros que obligan a la revisión periódica y adaptación de los controles a las diferentes circunstancias que puede atravesar la Entidad, pero que en la practica no se aplican razón por la cual se determinaron deficiencias en el manejo y/o control de la información del Sistema de Contravenciones SICON.

En cuanto a la coherencia entre el diseño de indicadores de resultado y los objetivos definidos en los Planes y Programas de la Entidad se constató que las mediciones que arrojan tales indicadores en varios casos son incoherentes puesto que en ocasiones sobrepasan exageradamente las metas planteadas.

A pesar de que el manual de procedimientos incluye los Planes y Programas y las Políticas de Administración de Riesgos, por ausencia de un adecuado control se incorporaron diferentes versiones de un mismo informe, en el caso del Balance General a Diciembre de 2011.

Se obtuvo una calificación de 3.07 que corresponde a un diagnóstico de adecuado.

3.2.2.2. Información

La vivencia del Control Interno de las entidades públicas se da en la medida que sus miembros reconocen su existencia y bondades, de ahí nace la necesidad de su materialización teniendo mecanismo ideal para realizarlo la información, entendida ésta, como la descripción de los datos que se recogen de fuentes externas e internas en el ejercicio; es decir, a través de la elaboración de manuales de funciones, procesos y procedimientos por constituirse éstos en elemento aglutinador de los demás componentes. Lo anterior sin descuidar la información de la planeación, esquema de organización, normas, principios y valores, especialmente este último que necesita declaración expresa, puesto que constituye los valores compartidos a partir de los cuales la organización actúa y toma decisiones. Esto implica que las funciones y procedimientos deben ser aprobados por la alta dirección y fundamentalmente ser puestos en conocimiento de los funcionarios que los deben ejecutar.

En relación con la existencia de una cultura para obtener la información relacionada con el entorno y la comunidad, la entidad dispone de la línea 195 así como de un portal en Internet.

Es evidente que se sigue presentando deficiente información al determinar que el área contable dependiente de la Subdirección Financiera, continúa presentando deficiencias en los registros de cartera de comparendos y sus pagos al tener como única fuente de su información los datos provenientes del Sistema de Información de Contravenciones SICON.

La calificación para este componente es de 3.20 que corresponde a un diagnóstico “Adecuado”.

3.2.2.3. Comunicación Pública

Tiene que ver con la efectividad de la comunicación de la entidad que orienta la difusión de políticas y la información generada al interior, para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas, los proyectos y la gestión a la cuales se enfoca el accionar de la entidad.

En el aspecto relacionado con la información que se comunica a los servidores públicos de la Entidad es fluida a través de la intranet. Esta información es comunicada también a través de la página de Internet, tanto con videos como con comunicaciones escritas y archivos de audio a los diferentes grupos de interés. De otra parte en el manejo de la información de las actividades concernientes a la base de datos de registro de comparendos se determinó falta de un procedimiento

adecuado para entrega de información al Ente de Control con demoras y entorpecimiento de la labor.

Este componente dio como resultado una calificación de 3.16 que corresponde a un diagnóstico “adecuado”.

3.2.3. Subsistema Control de Evaluación

Es el conjunto de elementos de control que al actuar en forma coordinada en la entidad pública, permite en cada área organizacional medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión en un tiempo real, verificando su capacidad para el cumplimiento de metas y resultados, así como tomar las medidas correctivas que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos por la entidad.

Es importante hacer énfasis en los riesgos que se evidenciaron en desarrollo del proceso auditor como la consecuencia de la falta de estrategias para la mitigación y control.

Lo anterior dirigido a cada una de las actividades que se desarrollan por las diferentes dependencias, con el propósito de aplicar estrategias que conduzcan a la mitigación de los hechos particulares que a su vez se proyecten a la actividad general de la entidad, siendo necesario hacer énfasis en el control de las actividades correspondientes a la incorporación de información y descargue de la misma en el Sistema de Contravenciones SICON en el cual se determinaron innumerables falencias con alto riesgo de pérdida de recursos de la Entidad.

La Calificación obtenida fue de 3.20 y un nivel en el diagnóstico “Adecuado”

3.2.3.1. Componente Autoevaluación

Tiene que ver con la existencia de mecanismos de verificación y evaluación, que determinen, la calidad y efectividad de los controles internos a nivel de los procesos y en conjunto de cada área organizacional responsable, permitiendo emprender las acciones de mejoramiento de los controles requeridos.

Es trascendental la aplicación de este componente con el propósito de generar al interior de la Entidad la cultura de autocontrol que permita mejorar la gestión de la Organización. Las situaciones identificadas en el proceso auditor que permitieron determinar falencias en el control, manejo de riesgo y demás aspectos con que debe contar el Sistema de Control Interno.

Las deficiencias de los controles evidencia situaciones que se traducen en Hallazgos de Auditoría, en: la celebración de contratos antieconómicos, la falta de cumplimiento de parte de los contratistas, manejo deficiente de la información que se administra de comparendos haciendo la deficiente la gestión de la Entidad.

Su calificación de 3.10 que corresponde a un diagnóstico “adecuado”.

3.2.3.2. Evaluación Independiente

La esencia de la función evaluadora de la Oficina de Control Interno radica en la efectividad de las acciones implantadas, de acuerdo con los hallazgos y recomendaciones generadas por ella, las cuales deben contar con el compromiso de los diferentes actores o responsables de su ejecución al interior de la entidad principalmente a través de mecanismos motores de gestión, tales como planes de mejoramiento continuo, convenio de desempeño, etc., propuestos por el Comité de Coordinación de Control Interno con el propósito de cumplir con la misión institucional y el adecuado funcionamiento del Sistema.

Se pudo constatar que la Oficina Asesora de Control Interno observaciones sobre las deficiencias significativas que requieren especial atención por parte de ellos como producto del seguimiento a las evaluaciones de gestión y se evidenció que se definen acuerdos sobre las acciones de mejoramiento con las diferentes áreas de la Entidad. Sin embargo no siempre los funcionarios las acogen en su totalidad, como es el caso de la Dirección de Control y Vigilancia que discrepa con la Oficina Asesora en relación con la unidad de medida de la meta que permite medir el avance de las actividades de señalización, al no aceptar la variable kilómetros/carril para determinar su ejecución

La calificación de este componente es de 3.27, es decir un diagnóstico adecuado.

3.2.3.3. Planes de Mejoramiento

En cuanto al aspecto relacionado con la coherencia que debe existir entre los Planes de Mejoramiento por procesos y la función específica encargada a cada área organizacional de la Entidad, se observó que a pesar de que hay personal contratado específicamente para el seguimiento de metas del plan de acción, éstas no se cumplen totalmente y a cabalidad, no se realizan los ajustes respectivos y existe ambigüedad e inexactitud en la información reportada

Este componente arrojó una calificación de 3.24, ubicándose en el rango de “Adecuado”

CUADRO No. 3
CALIFICACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO

SUBSISTEMA	COMPONENTE	CALIFICACION		
SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATÉGICO	AMBIENTE DE CONTROL	3,05	2,88	3,08
	DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO	2,79		
	ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	2,81		
SUBSISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN	ACTIVIDADES DE CONTROL	3,07	3,14	
	INFORMACIÓN	3,20		
	COMUNICACIÓN PÚBLICA	3,16		
SUBSISTEMA CONTROL DE EVALUACIÓN	AUTOEVALUACIÓN	3,10	3,20	
	EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	3,27		
	PLANES DE MEJORAMIENTO	3,24		

Fuente: Consolidado calificación Control Interno
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

La calificación al sistema de control interno se establece 3.08, para un cumplimiento porcentual del 61.6% indicando una gestión de Nivel Regular, generando un Mediano Riesgo.

3.3. EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL.

3.3.1. Evaluación Plan de Desarrollo

Durante la vigencia 2011 la Secretaría Distrital de Movilidad adelantó la gestión de nueve (9) proyectos incluidos en el PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ, D. C., 2008 – 2012 “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”, a los cuales le fueron asignados \$160.164 millones presentando una ejecución de recursos por valor de \$140.861 millones, equivalente al 87.9%, de acuerdo al cuadro que se presenta a continuación:

**CUADRO No. 4
PROYECTOS DE INVERSIÓN-SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD**

Millones de \$

CODIGO DEL PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	No. DE ACTIVIDADES Y METAS VIGENTES	CUMPLIMIENTO DE METAS %	PRESUP. APROPIADO \$	PRESUP. EJECUTADO \$	PRESUP. EJECUTADO %
339	Implementación del plan maestro de Movilidad para Bogotá	12	91,0%	28.455	12.982	45,6%
6219	Apoyo institucional en convenio con la Policía	3	79,3%	21.000	20.924	99,6%
7254	Modernización expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito	18	96,2%	66.400	65.054	98,0%
1165	Promoción de la Movilidad Segura y prevención de accidentes	10	93,0%	10.024	8.790	87,7%
7253	Generar movilidad con seguridad	9	98,5%	4.635	4.214	90,9%
348	Fortalecimiento a los servicios concesionados	5	110,2%	3.563	3.526	99,0%
585	Sistema Distrital de información para la movilidad	8	100,0%	4.878	4.777	97,9%
6094	Fortalecimiento institucional	6	104,2%	12.209	11.813	96,8%
7132	Sustanciación de procesos, recaudo y cobro de cartera	9	112,8%	9.000	8.781	97,6%
	TOTALES	80	98,3%	160.164	140.861	87,9%

Fuente: Plan de Acción reportado por Secretaría Distrital de Movilidad en el aplicativo SEGPLAN
Elaboró: Contraloría de Bogotá -Dirección Sector Movilidad

Con base en el avance de las actividades reportado por la entidad en el aplicativo SEGPLAN se elaboró el cuadro anterior, en el cual se observa cumplimiento promedio del 98.3% de las metas establecidas para los nueve (9) proyectos del Plan de Desarrollo con solo el 87% de los recursos asignados. Situación que aparentemente reflejaría altos niveles de eficiencia en la ejecución de los proyectos, no obstante, como se explica en los párrafos siguientes, los resultados de varias metas presentadas por la entidad evidencian algunas deficiencias de carácter procedimental y técnico así como en el reporte de los presupuestos de varias de las actividades ejecutadas, que le restan confiabilidad a la información suministrada por el sujeto de control.

Como parte del proceso auditor se llevaron a cabo reuniones con funcionarios y contratistas representantes de las Direcciones de Servicio al Ciudadano, Control y Vigilancia y de Seguridad Vial así como de las Oficinas Asesoras de Planeación y Control Interno, con el fin de verificar los procedimientos de reporte y control de la gestión de proyectos, la implementación de acciones de mejoramiento sugeridas por esta última dependencia, como también para corroborar los resultados de los

indicadores de cumplimiento de metas de los diferentes proyectos reportados en SEGPLAN y a la Contraloría de Bogotá mediante el aplicativo SIVICOF.

Como resultado de estas verificaciones se evidenció desconocimiento del monto de los recursos ejecutados para varias de las actividades programadas debido a que en varios casos, en el Plan de Acción, se reflejan ejecuciones presupuestales nulas, a pesar de alcanzar las metas respectivas en el 100%, fue necesario recurrir a la Oficina Asesora de Planeación para corroborar esta información.

En cuanto al cumplimiento de metas se encontró que la precisión con la que se dio cumplimiento al 100.00% en 2011 a la meta de atender 1.084.568 ciudadanos, a diferencia de los tres años anteriores cuando el cumplimiento siempre superó la meta establecida, se debió a que la metodología de formulación del indicador se basó en una atención diaria promedio de 2.700 ciudadanos y debido al cambio de normatividad al otorgar descuentos del 50% en pagos de comparendos, se presentó un incremento considerable del número de usuarios.

Mediante acta de visita fiscal se estableció que en la Oficina de Planeación se decidió que una meta no podía cumplirse en porcentajes superiores al 100%, razón por la cual dicha meta fue reprogramada para junio de 2011, así que se ajustó al número de personas que efectivamente fueron atendidas en esa vigencia, a pesar de lo cual se presentaron varios casos en que la meta alcanzada se reporta con porcentajes que superan el 100% e inclusive el 200%.

Otra situación atípica detectada está relacionada con el cumplimiento al 100.00% de la meta consistente en formar 157.631 ciudadanos en seguridad vial en 2011, a diferencia de los tres años anteriores cuando el cumplimiento siempre superó la meta establecida y su formulación siempre estaba expresada en cifras redondas (150.000, 300.000, 170.000), ante lo cual la entidad explicó que posiblemente se trató de un error de transcripción en el plan de acción ya que la meta formulada fue de 157.000 y no de 157.631.

Así mismo, la actividad “Informar a 3.450.285 ciudadanos en cultura ciudadana para la movilidad”, presenta una ejecución de meta exactamente igual al número formulado, esto es 3.450.285 ciudadanos, distinto a como se formuló en los dos años anteriores (300.000 en 2009 y 700.000 en 2010) para cuya justificación la entidad argumentó que la meta fue ajustada para que fuera realista frente a lo programado en el Plan de Desarrollo y no debían presentarse ejecuciones superiores al 100%.

Observa este Ente de Control, no obstante que es factible reformular las metas de los proyectos y es admisible establecerlas de acuerdo a circunstancias acordes a la realidad institucional, no es un procedimiento coherente ni técnico desde la

perspectiva de la elaboración y formulación de proyectos sociales o privados hacer coincidir el resultado de una gestión con una meta *a posteriori* cuando se supone que dicha meta se estable *a priori* sobre la base de un estudio, investigación o análisis de una situación que el proyecto pretende modificar o solucionar.

Los valores de cumplimiento de metas y ejecuciones presupuestales reportados en el Plan de Acción de la entidad también se vieron desvirtuados en la reunión sostenida con representantes de la Dirección de Seguridad Vial en la cual se encontró que se alcanzó la meta del 48% al capacitar 90 docentes de los 200 que se habían programado, sin ejecutar los \$13 millones programados para la vigencia.

Se le informó a este Ente de Control que la financiación de esta actividad proviene de algunos rubros correspondientes al mismo proyecto 1165. Se aclaró que sólo se trabajó con colegios hasta octubre de 2011 y que obviamente sí hubo ejecución presupuestal; hubo una campaña denominada Pedibus en la cual capacitaron 40 colegios públicos y 40 colegios privados.

Para poder corroborar la validez de los reportes de ejecuciones presupuestales y de avance de metas, en reunión con representantes de la Oficina Asesora de Planeación se explicó que la razón por la cual aparecen avances de metas sin ejecución de recursos como es el caso del proyecto 1165 cuya actividad consistente en “Capacitar 200 docentes en seguridad vial” refleja un avance del 48% al capacitar 98 docentes, sin ejecutar nada de los \$13 millones programados para la vigencia 2011, se debe a que los registros de ejecución presupuestal corresponden a recursos de reservas de 2010 y no a los del presupuesto 2011, no obstante el aplicativo SEGPLAN no arroja en el plan de acción la introducción de la información relacionada con reservas presupuestales y en el reporte arroja cero (\$0) en la ejecución de los recursos.

Así mismo se informó que los porcentajes de cumplimiento de cada una de las metas son calculados automáticamente por el aplicativo Segplan.

Como resultado del seguimiento a los proyectos, con la aclaración de que no se tuvieron en cuenta aquellas actividades suspendidas por falta de presupuesto o por cumplimiento de las metas en vigencias anteriores, se detectaron anomalías y deficiencias en dieciséis (16) de las ochenta (80) actividades a las que se les asignaron recursos, con sus correspondientes metas:

CUADRO No. 5
SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD – METAS CON OBSERVACIONES

ITEM	PROYECTO	DESCRIPCIÓN DE LA META	CUMPLIMIENTO %	PRESUP. EJECUTADO %	OBSERVACION 1	OBSERVACION 2
1	339 Implementación del plan maestro de Movilidad para Bogotá	Democratizar el 100% del sistema integrado de transporte público.	100,0%	45,4%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
2		Contratar consultoría sustitución Vehículos tracción animal	100,0%	13,3%	Meta anti- técnica y subjetiva, no mide el impacto del resultado de la ejecución del contrato. Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
3		Contratar la primera fase del proyecto Metro	39,4%	0,0%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
4		Elaborar agendas locales de movilidad	100,0%	50,3%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
5		implementar sistema integrado de información	78,1%	27,8%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
6		evaluar 1000 bahías técnica y urbanísticamente	80,6%	100,0%	Gestión ineficiente por bajo % en logro de meta con elevado \$ presupuesto	
7		Promover y estructurar 100% vías para el transporte de carga	100,0%	0,0%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
8		Promover y estructurar vías por concesión.	100,0%	0,0%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
9	6219 Apoyo institucional en convenio con la Policía	Mantener 13 minutos de tiempo de respuesta de la policía	37,9%	99,6%	Avance de meta mal calculada: a mayor tiempo >% de meta cumplida =263%. El indicador es el inverso del % calculado	
10	7254 Modernización expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito	Poner en marcha 1 sistema de detección electrónica de infracciones de tránsito	0,0%	96,0%	Avance de Meta no reportada	
11		realizar 50% de seguimiento a los planes de manejo de tránsito de frentes de obra	181,0%	97,0%	El indicador no es objetivo, el avance es exagerado	
12	1165 Promoción de la Movilidad Segura y prevención de accidentes	Capacitar 200 docentes en seguridad vial	48,0%	0,0%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	Deficiente ejecución presupuestal
13		Revisar 100% los estudios de tránsito relacionados con proyectos del POT	100,0%	0,0%	Incoherencia al cumplir ese % de la meta con mínima o nula inversión	
14	7253 Generar movilidad con seguridad	Formar 435.529 ciudadanos en cursos de sensibilización en cumplimiento de normas	100,0%	100,0%	Actividad suspendida y meta reportada tardíamente	
15	7132 Sustanciación de	Realizar 80% gestión persuasiva de multas y	200,5%	99,7%	El indicador no es objetivo, el avance es	

ITEM	PROYECTO	DESCRIPCIÓN DE LA META	CUMPLIMIENTO %	PRESUP. EJECUTADO %	OBSERVACION 1	OBSERVACION 2
		comparendos			exagerado	
16	procesos, recaudo y cobro de cartera	Proferir 60% de mandamientos de pagos	157,4%	98,2%	El indicador no es objetivo, el avance es exagerado	

Fuente: Plan de Acción reportado por Secretaría Distrital de Movilidad en el aplicativo SEGPLAN
Elaboró: Contraloría de Bogotá -Dirección Sector Movilidad

Del análisis del cuadro anterior se establecen el siguiente hallazgo de carácter administrativo:

3.3.1.1. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto los indicadores de las metas no muestran coherencia entre el volumen de los recursos invertidos y el avance exagerado de la meta, dado que no es lógico cumplir tan altos porcentajes con una mínima o nula inversión, o las metas son ambiguas y subjetivas al no establecerse con claridad su forma de medición, o no se reportó el avance de la meta, o ha sido mal calculada, o la meta no fue reportada en el SEGPLAN

Al no informar en los planes de acción los costos involucrados en las diferentes actividades de los proyectos, la Secretaría Distrital de Movilidad está desconociendo el Manual de Procedimientos para la Operación y Administración del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Administración Central de Establecimientos Públicos elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación, en cual se determina que:

“En la estimación de los costos de los proyectos deberán incluirse -como parte integral de los mismos- los correspondientes a la etapa de operación en los que el proyecto deba incurrir una vez entre en funcionamiento, tales como: mantenimiento, reparaciones, operación, pago de servicios públicos, seguros, vigilancia, aseo, mantenimiento rutinario y periódico de vehículos, entre otros. La estimación de estos costos en el presupuesto corresponde a los que se causen durante la respectiva vigencia.

La agregación de los recursos deben corresponden a todos los insumos, mano de obra calificada y no calificada, materiales y equipos, etc, necesarios para la realización de cada componente. En los casos que aplique se debe incluir el costo de materiales, mano de obra, equipos, etc., que sean suministrados por la comunidad.”

Adicionalmente, en el mismo Manual se establece:

“ Cumplimiento de los lineamientos para la formulación de proyectos.- Como complemento a los anteriores aspectos a revisar por parte de quien expide el concepto de viabilidad, se presentan a continuación algunos aspectos que se deben tener en cuenta para determinar si un proyecto cuenta con los elementos fundamentales en su formulación:

· Los costos unitarios calculados dentro de un rango promedio para la región y su consistencia entre la estructura de estos costos con la(s) meta(s) propuesta(s) para el proyecto. El cumplimiento de las metas propuestas así como los productos a alcanzar por el proyecto, tienen una estrecha relación con la estructura de costos, ya que ésta debe corresponder a las necesidades reales de recursos del proyecto de conformidad con los componentes, las actividades definidas y las metas del proyecto, éstas últimas de vital importancia puesto que es a través de la ejecución y cumplimiento de las metas de sus proyectos que las entidades concretan los compromisos y responsabilidades asumidos en torno a los resultados de los programas del Plan de Desarrollo.”

Por lo anterior, se produce incumplimiento al art. 2, literales d) y e) de la ley 87 de 1993, ART 2o. *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.*

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

Estas situaciones le impiden a la entidad alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia administrativa que en los actuales momentos está necesitando con urgencia la ciudad de Bogotá para mejorar las pésimas condiciones de movilidad que se han venido generalizado en gran parte de las localidades.

Con relación al proyecto 339 “Implementación del plan maestro de Movilidad para Bogotá”, se presentaron bajísimas y nulas ejecuciones presupuestales en las actividades siguientes: democratizar el 100% del sistema integrado de transporte público (45.4%), Contratar consultoría sustitución Vehículos tracción animal (13.3%), Contratar la primera fase del proyecto Metro (0%), Elaborar agendas locales de movilidad (50,3%), implementar sistema integrado de información

(27,8%) Promover y estructurar 100% vías para el transporte de carga (0%)
Promover y estructurar vías por concesión (0%).

Por lo anterior se genera incumplimiento al Código único Disciplinario, Ley 734 de 2002 Artículo 34: *“Deberes. Son deberes de todo servidor público:.. 3.-Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público”.*

La circunstancia descrita anteriormente se origina en deficiencias presentadas en el proceso de planeación de las actividades y establecimiento de metas de los proyectos de inversión y ocasiona un perjuicio significativo a la entidad por cuanto se pierde la oportunidad de ejecutar los recursos que con tanto esfuerzo la entidad debe justificar a la Secretaría de Hacienda para que le sean asignados.

3.3.1.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$202.252.867.00, en razón a la doble contratación en que incurrió la Secretaría Distrital de Movilidad, con recursos del proyecto 0348, por cuanto las obligaciones específicas de los contratistas coinciden con las actividades que desarrollan los consorcios R&C y SEDIC-CPT, en ejecución de los contratos de interventoría a las concesiones SIM y Patios, es decir que se produce duplicidad en las funciones asignadas.

En el año 2009 la Secretaría Distrital de Movilidad, perfeccionó los contratos 1756 y 1801 con las firmas R&C y SEDIC-CPT por \$4.169.327.198 y \$3.111.763.614, respectivamente.

El objeto de estos dos (2) contratos consiste en realizar la interventoría administrativa, operativa y/o técnica, legal, financiera y contable, el primero, al contrato de Concesión No. 071 de 2007, el cual a su vez tiene por objeto la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y de tarjetas de operación; y el segundo, al contrato de concesión 075 de 2007 cuyo objeto es la prestación de los servicios de inmovilización: a) Patios y b) Servicio de grúas.

Con posterioridad en 2011, la Secretaría Distrital de Movilidad, suscribió seis (6) contratos de prestación de servicios por un monto total de \$202.252.867 con un objeto similar al de los contratos de interventoría antes mencionados:

“Prestar los servicios profesionales en las áreas financiera, administrativa, contable, legal, técnica, operativa; para respaldar y garantizar la oportuna y efectiva prestación de los servicios ofrecidos de manera directa e indirectamente por la Secretaría Distrital de Movilidad”.

A continuación se presenta la relación de los contratos mencionados:

CUADRO No. 6
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS ÁREAS FINANCIERA,
ADMINISTRATIVA, CONTABLE, LEGAL, TÉCNICA Y OPERATIVA

Valor en \$

Contrato No.	Contratista	Valor. contrato 2011	Adiciones	Valor Total
2011-656	Luz Karime Behaine	29.458.000	6.449.867	35.907.867
2011-663	Wilmer Ojeda	39.655.000	7.210.000	46.865.000
2011-1082	Jairo Muñoz	32.445.000		32.445.000
2011-653	José Pacheco	39.655.000		39.655.000
2011-800	Viviana Pinto	26.780.000		26.780.000
2011-873	Néstor Fuentes	20.600.000		20.600.000
TOTAL		188.593.000	13.659.867	202.252.867

Fuente: Dirección de Asuntos Legales SDM – Portal de Contratación a la vista

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

La duplicidad de la contratación para realizar las mismas actividades, realizadas en menor escala debido a la menor capacidad de los profesionales contratados al comparárseles con los consorcios, como también a su falta de idoneidad, como se explicará más adelante, se evidencia en la descripción de varias de las obligaciones de cada contratista, según se detalla a continuación:

CUADRO No. 7
OBLIGACIONES DUPLICADAS DE LOS CONSORCIOS INTERVENTORES Y DE
PROFESIONALES CONTRATISTAS

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS CONSORCIOS INTERVENTORES	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE PROFESIONALES CONTRATISTAS
C) Verificar que la ejecución de los trabajos y actividades se realicen de acuerdo a las especificaciones operativas y/o técnicas, administrativas, legales, financieras y contables...	b) Apoyar a la Dirección de servicio al Ciudadano en asuntos administrativos, financieros, de calidad, legales y contables.
F) Vigilar el cabal cumplimiento de las actividades y metas propuestas, a efecto de lograr el cabal desarrollo de los trabajos	c) Recomendar sobre las acciones correctivas ante las inconsistencias por el cumplimiento a las obligaciones derivadas de los servicios tercerizados
B) Liderar y dirigir el plan de calidad de acuerdo a los lineamientos de la entidad	f) Verificar que los servicios prestados a través de los contratos de concesión cumpla con los planes de calidad estipulados
G) 6) Verificar las respuestas suministradas a derechos de petición quejas y reclamos...en relación con tiempo y calidad de respuesta, por parte de la concesión	k) Proyectar las respuestas de la correspondencia relacionada con el seguimiento y control de los servicios tercerizados
G) 5) Analizar jurídicamente y recomendar las posibles modificaciones que deban hacerse en	l) Analizar jurídicamente y recomendar las posibles modificaciones que deban hacerse en

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS CONSORCIOS INTERVENTORES	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE PROFESIONALES CONTRATISTAS
el contrato de concesión	los contratos de concesión
C) Verificar que la ejecución de los trabajos y actividades se realicen de acuerdo a las especificaciones operativas y/o técnicas, administrativas, legales, financieras y contables conforme a lo estipulado en los documentos que hacen parte del contrato de concesión y la normatividad vigente	a), j) Servir de apoyo a la gestión de la Dirección en asuntos administrativos, financieros, contables y jurídicos. g) Verificar que los procesos y procedimientos de los servicios tercerizados se realicen de acuerdo a las especificaciones contenidas en los contratos, estudios previos y demás documentos que hacen parte de los mismos
E) Atender los inconvenientes que se presenten en la ejecución de las actividades de manera oportuna y eficaz.	e) Verificar que los servicios ofrecidos por la SDM sean prestados dentro de los parámetros del servicio público eficiente, eficaz y oportuno.
G) 4) Conceptuar y recomendar al supervisor del contrato los casos en que proceda la imposición de multas, indicando la estimación de la misma	m) Revisar, analizar y recomendar la viabilidad sobre las imposiciones de multas administrativas y jurídicas por los posibles incumplimientos derivados de los servicios prestados indirectamente.

Fuente: Dirección de Asuntos Legales SDM – Portal de Contratación a la vista

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Puede observarse que en esencia las obligaciones de los profesionales contratados son similares a las de los consorcios, por no decir que iguales, salvo que han sido transcritas con la redacción cambiada y/o con sinónimos, lo que hace que el resultado de sus actividades resulten siendo parecidas, pero con menor alcance debido a la mayor capacidad técnica, logística y de recurso humano de las firmas interventoras R&C y SEDIC-CPT.

El gran número de obligaciones de los interventores que no están detalladas en el cuadro anterior por tratarse de actividades muy puntuales y complejas, así como el significativo valor de esa contratación imposibilita que sean exigidas a los profesionales contratados por Prestación de Servicios.

De la misma manera, para los Contratos de Prestación de Servicios objeto de este hallazgo, existen actividades relacionadas con la formulación de acciones de mejora por los hallazgos detectados en las auditorías internas y externas, circunstancia totalmente accesorio ya que de lo que se trata este presunto hallazgo fiscal es que la gran mayoría de las obligaciones de los contratistas están contenidas en las obligaciones de los consorcios interventores y por ende el resultado de sus actividades se está produciendo de manera repetida evidenciándose una contratación antieconómica e innecesaria.

La falta de idoneidad y menor capacidad de los profesionales a las que hemos hecho alusión en un párrafo anterior radica en que no es coherente exigir de profesionales en derecho o en ingeniería, lo cuales corresponden a los perfiles

contratados, conocimientos simultáneos en las áreas, financiera, administrativa, contable, legal, técnica y operativa, si no se es a la vez, economista, administrador de empresas, contador público, abogado e ingeniero, profesiones en las que sí pueden los consorcios interventores demostrar suficiente capacidad para prestar los servicios, por tratarse de equipos de trabajo multidisciplinarios.

Adicionalmente, al verificar los informes de los contratistas, se observa que la labor realizada se circunscribe en varias ocasiones a recopilar información, ejecutando funciones de relatoría en las reuniones celebradas entre concesionarios, interventores y contratistas, pero sin llevar a cabo análisis de fondo sobre las materias estudiadas limitándose, en algunos casos, a decir que en un mes determinado no se presentaron observaciones.

En esta oportunidad la entidad, por una aplicación desacertada de los procedimientos relacionados con el proceso de planeación, adelantó una contratación inoportuna e innecesaria si se tiene en cuenta que los consorcios contratados para realizar las interventorías cumplen esta labor a unos niveles de exactitud, complejidad, objetividad y confiabilidad difíciles de alcanzar por cada uno de los demás profesionales contratados.

En este sentido, la entidad no ha puesto en práctica los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben caracterizar el proceso de contratación, sacrificando recursos financieros que bien pudieron haber sido utilizados en el cumplimiento de metas de los diferentes proyectos de inversión en los cuales se determinaron evidentes atrasos en el logro de las mismas.

Por las anteriores consideraciones, se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2^a, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios*

constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.

De otra parte la entidad transgredió el artículo 83 de la ley 1474 de 2011: *“Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la entidad a través del supervisor. **El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal**”* (Resaltado fuera de texto), al adelantar la contratación de interventorías y prestación de servicios para desarrollar la misma función básica, como lo argumenta en su respuesta al informe preliminar de este ente de control.

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.3.1.3. Conclusiones evaluación Plan de Desarrollo.

Como resultado de la evaluación al Plan de Desarrollo, se concluye que la entidad aún tiene pendientes la adopción de medidas de ajuste a sus procesos tanto de planeación en la formulación de metas en los distintos proyectos mencionados en este informe, como en su ejecución y reporte al Departamento Administrativo de Planeación y al interior de la misma entidad de tal manera que la información sea más homogénea y sirva de herramienta gerencial en la toma de decisiones, permitiendo así optimizar la gestión institucional.

De la misma manera se evidenció la existencia de contratación por Prestación de Servicios para realizar actividades que se encuentran en cabeza de los interventores de las concesiones de SIM y Patios y Grúas.

3.3.2. Evaluación del Balance Social

La evaluación del Balance Social se fundamenta en la verificación si el sujeto de control ha cumplido con los lineamientos metodológicos establecidos por la Contraloría de Bogotá en la metodología para elaborar el informe de balance social, como también en un análisis de carácter conceptual sobre la información contenida en el informe presentado por la Secretaría Distrital de Movilidad.

3.3.2.1. Problema Social No. 1 - Ineficiencia en la prestación del servicio de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Bogotá

- Reconstrucción del problema social.

No obstante que el problema social está claramente identificado y las causas y efectos debidamente expuestos, además de que el sujeto de control presenta unas estadísticas actualizadas, le falta más rigurosidad en el diagnóstico en la medida en que no se ha realizado una investigación de la capacidad del transporte público colectivo e individual, que al compararlo con el número de usuarios que requieren el servicio, permita conocer el déficit de la oferta del servicio respecto de la demanda, lo que en términos de la metodología del balance social se denomina como *“población por atender”*.

Consideramos que esta variable es fundamental para comprender la magnitud del problema y desafortunadamente no está planteada. Cuando la entidad expresa que *“los anteriores factores evidencian de manera objetiva la incapacidad actual del servicio público para satisfacer las necesidades de la población”*, no existe tal objetividad por cuanto no determina la magnitud de las necesidades insatisfechas de la población en el aspecto de movilidad.

El hecho de conocer a fondo y de manera cuantificada la situación inicial de los problemas, hará posible contrastar el conjunto de acciones, proyectos y políticas que se programen para su solución de manera apropiada. Como está planteado el problema, de manera muy general, no se permite visualizar, definir y adoptar soluciones verdaderamente eficaces que apunten a la solución del problema a largo plazo, lo que tendrá como consecuencias similares a las ya conocidas por la ciudadanía en el caso del sistema de transporte rápido de Transmilenio, en el sentido de que hoy en día resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de movilización de la población capitalina.

- Presupuesto aprobado y ejecutado

Dada la baja ejecución de un 45.52% del presupuesto aprobado de \$28.457.292.000 para el proyecto 339 denominado Implementación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá, destinado a la solución del problema planteado, obviamente no cabe esperar importantes avances en la consecución de las metas planteadas. Y es por esta razón que la Secretaría Distrital de Movilidad presenta como efectos o acciones del proyecto, no lo que se ha logrado sino los efectos que se esperan después de terminar de ejecutarlo.

En resumen no se ha logrado de manera concreta y práctica a la fecha, ninguna solución al problema.

3.3.2.2. *Problema Social No. 2 - Accidentalidad Vial en Bogotá*

- Reconstrucción del problema social.

En el problema de accidentalidad vial están definidas las causas de manera muy general, mencionando tres factores a saber: a) humano, b) el vehículo y c) La vía y el entorno.

Se muestran estadísticas de los índices de mortalidad y morbilidad, es decir, de las consecuencias del problema planteado, pero no de sus causas. En este punto se omitió informar la cantidad de vehículos a los cuales se les ha realizado la revisión técnico-mecánica, de éstos cuantos y en qué porcentaje no pasaron tal revisión, estadística del número de vehículos que han sido inmovilizados por esta infracción, el número de casos en que la causa de los accidentes fue el mal estado del vehículo, o la impericia del conductor, o el mal estado de la vía, o la ausencia de señales de tránsito, por citar algunas variables necesarias para un análisis objetivo de las circunstancias relacionadas con un diagnóstico objetivo sobre la problemática.

Dependiendo del análisis de los factores arriba mencionadas podrá entonces definirse una política dirigida a solucionar el problema, ya sea atacando las deficiencias en los controles de los vehículos en mal estado, realizando con mayor frecuencia operativos para detectar infractores, ampliando la cobertura de la capacitación a los conductores, o supervisando con mayor ahínco las escuelas de automovilismo, por ejemplo.

No obstante lo anteriormente expuesto, la entidad logró importantes avances ya que cumplió con las metas que se propuso alcanzar, a saber:

1. - Reducir Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito de 5,1% a 4,08%
2. - Reducir la tasa de morbilidad por accidentes de tránsito de 167,8 a 134,24%

El proyecto enfocado a solucionar esta problemática fue el 1165 - Promoción de la Movilidad Segura y Prevención de la Accidentalidad Vial, que contó en la vigencia 2011 con un presupuesto de \$10.022,95 millones de los cuales se ejecutaron el 88%. Se puede concluir que los resultados habrían podido ser más satisfactorios si se hubieran ejecutado la totalidad de los recursos y si se hubiera establecido más objetivamente y de manera cuantificada las tres causas del problema en

cuestión, distribuyendo el presupuesto de acuerdo con las necesidades debidamente diagnosticadas de manera planificada.

3.3.2.3. Problema Social No. 3 - Reducida capacidad de infraestructura vial Vs. Aumento del parque automotor: Congestión vial

- Reconstrucción del problema social.

El problema está mal planteado, ya que la entidad no puede solucionar la deficiencia de reducida capacidad vial puesto que este factor operativo depende del IDU.

- Causas y Efectos

Se evidencia por parte de este Ente de Control que en un mismo acápite se exponen causas y efectos sin diferenciar la clasificación de cada elemento, al partir de un errado diagnóstico no es posible plantear soluciones válidas, coherentes y eficaces para la solución de un problema.

- Instrumentos Operativos en la Atención de los Problemas Sociales

Incluir como un instrumento operativo el “Incremento sostenido del parque automotor” resulta contradictorio ya que el instrumento planteado hace parte del problema.

También dentro de los instrumentos operativos se menciona:

“Cada proyecto de obra cuenta por parte del contratista, con personal técnico especializado destinado al área de tránsito entre los cuales se encuentran ingenieros de tránsito, profesionales socio-ambientales, auxiliares de tránsito, recorredores, aforadores y supervisores que están pendiente de cualquier eventualidad que se presente en obra.

Referente a la parte operativa es importante mencionar que las vías donde se desarrollan las obras, una vez se inicia la ejecución están bajo la responsabilidad de los contratistas y supervisión de las interventorías. Por otro lado, la Secretaría Distrital de Movilidad cuenta con el Apoyo de la Policía de Tránsito.”

Estas medidas son ambiguas y en la práctica han resultado inoperantes:

Ambiguas, porque por una parte se menciona que es el contratista que adelanta la obra quien establece la manera en que deben circular los vehículos y que la Policía de Tránsito quien se encarga de supervisar en vía el cumplimiento de los

lineamientos, requerimientos técnicos y operativos relacionados con el flujo vehicular y peatonal aprobados por la SDM, por lo tanto se puede presentar que en la práctica quien fije la política sea el contratista y no la SDM.

Inoperantes porque, como en el caso de la calle 26 en el trayecto que va desde la carrera 13 hasta la carrera 5ª, se habilitó el paso que sigue siendo muy restringido, generando e incrementando los trancones, determinando que en la práctica la medida no surte el efecto esperado, dado que se da prioridad al transporte público permitiéndole tomar la carrera 10ª a la altura de la calle 26.

Se mencionan otros instrumentos, así:

- *Estacionamiento en vía y fuera de vía*
- *Bicicleta pública*
- *Sustitución - Vehículos de Tracción Animal VTA*

Pero las anteriores son solo medidas de mediano plazo que a la fecha no han sido adoptadas y por tanto no son instrumentos tangibles para solucionar la problemática planteada, por lo cual el Balance Social desfavorable continúa, tanto al final como al comienzo de la vigencia evaluada; en otras palabras, los usuarios sin atender, más que mantenerse en igual cantidad, aumentaron por efecto del crecimiento vegetativo de la población adicionada al promedio de inmigración de las demás regiones del país.

3.3.2.4. Problema Social No.4 - Calidad en prestación de servicios concesionados

Las causas están expresadas de manera general y subjetiva, centrándose en aspectos relacionados con la imagen institucional sin mencionar los niveles de ineficiencia, es decir, sin establecer indicadores de número de usuarios atendidos o número de licencias de tránsito expedidas en un período determinado, para conocer los niveles mínimos que se pueden establecer como satisfactorios y los costos involucrados en el proceso.

- Indicadores

En el seguimiento a la operación de servicio de patio para los vehículos inmovilizados, la entidad reporta que:

“La meta en la prestación del servicio de inmovilización se superó en diez (10) puntos porcentuales frente a la meta asignada; y en el servicio de entrada de vehículos a patios en diecinueve (19) puntos porcentuales en relación con la meta propuesta para 2011, gracias a las acciones de seguimientos desplegadas por el grupo de profesionales de la Dirección de servicio al ciudadano aunado al trabajo realizado por las interventorías de los contrato concesionados.”

Estos valores no presentan el fundamento técnico o la metodología para su cálculo, lo que no permite establecer si existió objetividad en su elaboración. Es conveniente establecer la magnitud de la relación beneficio-costos favorable a la entidad con el proyecto “Fortalecimiento a los servicios concesionados” por medio del cual se financian las interventorías a estas concesiones, es decir el valor neto que representa la prestación de este servicio teniendo en cuenta los costos involucrados representados en los contratos de interventorías y demás contratos de prestación de servicios y los ingresos generados para la entidad por los servicios concesionados.

3.3.2.5. Problema No. 5 - Deficiencias en la atención al Ciudadano

- Causas y Efectos

La entidad no presenta claramente cuales son las causas y cuales los efectos del problema planteado, además de que en el mismo acápite presenta los instrumentos operativos en la atención de los problemas sociales, el cual debe presentarse en capítulo aparte.

- Población

Está definida en términos muy generales, a pesar de haber podido cuantificarse el número de usuarios, ya que la entidad posee las estadísticas del número de comparendos en un período determinado. Conociendo esta información es posible establecer indicadores de eficiencia.

3.3.2.6. Hallazgo administrativo por cuanto el informe de Balance Social presenta varias deficiencias al no cumplir cabalmente con los lineamientos fijados por la metodología determinada por la Contraloría de Bogotá para la presentación de este informe.

Hallazgo determinado en la Evaluación del Balance Social, de acuerdo con los párrafos anteriores, por las deficiencias al no cumplir cabalmente con los lineamientos fijados por la metodología determinada por la Contraloría de Bogotá para la presentación de este informe y al no establecer con claridad las causas y los efectos de algunos problemas sociales planteados por el sujeto de control, así como haber presentado deficiencias de la parte conceptual al no establecer cuantitativamente el objetivo primordial de la metodología del balance social, es decir al no aportar las estadísticas que permitan establecer la magnitud de la población que no ha sido atendida por la Administración al aplicar las políticas públicas.

Deficiencias que se originan en la ausencia de rigor técnico para seguir los lineamientos establecidos por este ente de control en la elaboración del informe de balance social, así como en el exagerado volumen de información que se presenta con el fin de justificar un accionar que en varias ocasiones no alcanza a cumplir las expectativas sociales, todo lo cual genera pérdida de oportunidades de realizar con eficacia, eficiencia y economía la gestión que le corresponde como parte de su quehacer institucional.

3.4. EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES

3.4.1. Verificación información rendida a la Contraloría de Bogotá por la vigencia terminada en Diciembre 31 de 2011.

Para efectos de la evaluación se estableció que mediante el Certificado de Cuenta 312122011-12-31 la SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD, incorporó al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF la Información correspondiente a la Rendición de la Cuenta de la vigencia 2011.

En la verificación del Informe 16 Contabilidad se corroboró la incorporación de dos (2) versiones del Balance General a 31 de Diciembre de 2011, con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2010, uno nombrado en el Documento Electrónico CBN-1009 BALANCE GENERAL formato Excel y hoja de calculo nombrada BGENERAL, y otro en el Documento Electrónico CBN-ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA ECONOMICA Y SOCIAL formato Excel y hoja de calculo nombrada BALANCE.

Con base en lo anterior se evidencia que, en las diferentes versiones del Balance General a 31 de Diciembre de 2011 anteriormente citadas e incorporadas al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, las cuentas correspondientes al Patrimonio registran diferencias que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 8
COMPARATIVO VERSIONES DEL BALANCE INCORPORADAS AL SIVICOF

Miles de \$

PATRIMONIO	BALANCE 1 CBN-1009	BALANCE 2 CBN-1010	DIFERENCIA
CAPITAL FISCAL	1.137.663.230	1.134.764.563	2.898.667
RESULTADO DEL EJERCICIO	-227.650.460	-224.751.793	2.898.667

Fuente: Información reportada SDM a SIVICOF
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

En el anterior cuadro que contiene con información suministrada por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, se evidencia que en las versiones del Balance General a 31 de Diciembre de 2011 rendidas a la Contraloría de Bogotá, mediante la incorporación al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, se encuentran diferencias en cuantía de \$2.898.667.Miles.

En el proceso auditor se determinó que la cifra reflejada en el BALANCE 2 DOCUMENTO ELECTRONICO CBN-1009 incorporado al mencionado sistema, no concuerda con el DOCUMENTO ELCTRONICO CBN-1010 Hoja de calculo – ACTIVIDAD2 donde igualmente se encuentra el ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL-P y G el valor correspondiente al EXCEDENTE O DEFICIT DEL EJERCICIO dentro de la Rendición de Cuenta correspondiente a la vigencia terminada el 31 de Diciembre de 2011.

Con la información reportada, como Balance General, a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dentro de la Rendición de Cuenta correspondiente a la vigencia terminada el 31 de Diciembre de 2011, se esta entregando a este Ente de Control e indirectamente a la ciudadanía de Bogotá, D.C. información errada que genera incertidumbre acerca de las cifras que soportan la gestión realizada por la Secretaria Distrital de Movilidad.

Hecho anterior que permite establecer incumplimiento a lo establecido, por la Resolución Reglamentaria 034 de 2009 expedida por el Contralor de Bogotá, *“Por medio de la cual se prescriben los métodos y establece la forma, términos y procedimientos para la rendición de la cuenta y la presentación de informes, se reglamenta su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría de Bogotá D.C.; y se dictan otras disposiciones”* en el Segundo Párrafo del Artículo 9º MECANISMO PARA LA PRESENTACIÓN, que a continuación se transcribe: *“Para rendir la información mediante SIVICOF, cada sujeto de control deberá certificar la veracidad de la información allí registrada en cada Informe (Grupo de Formatos Electrónicos) y/o Documentos electrónicos, mediante la respectiva firma digital.”*. De la misma manera se incumple lo expresamente determinado en el PARAGRAFO 1 del mencionado Artículo 9º., referente a las certificaciones implícitas en la incorporación de los Formatos y/o Documentos Electrónicos, de conformidad con la siguiente cita textual: **“PARÁGRAFO 1.** *Con la firma digital de cada Informe (Grupo de Formatos Electrónicos) y/o Documentos Electrónicos, el sujeto de control certifica a la Contraloría de Bogotá D.C., que la información presentada es precisa, correcta, veraz y completa, por tanto, el jefe de entidad, el rector, el representante legal o quien haga sus veces del sujeto de control será responsable ante la Contraloría por cualquier imprecisión, inconsistencia, falsedad u omisión en los datos, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiera lugar.”*

Igualmente, con el reporte en las condiciones anotadas del Balance General a Diciembre 31 de 2011, en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF se evidencia desconocimiento de lo establecido en la Ley 527 de 1999 *“Por medio de la*

cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones” al determinar falta de veracidad de la información reportada a pesar de encontrarse avalada por el uso de las firmas digitales lo cual presume su autenticidad.

De otra parte, en la preparación y rendición de la Cuenta correspondiente a la vigencia terminada en Diciembre 31 de 2011, no se tiene en cuenta lo establecido por la Resolución 354 del 05 de Septiembre de 2007 *“Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación”.*, en lo referente al Plan General de Contabilidad Pública, entre otros en los numerales a continuación mencionados y transcritos:

“2. Usuarios de la Contabilidad Pública

49. Las instituciones de control externo, que con base en el sistema de contabilidad y la información individual o agregada reportada por la entidad contable pública, desarrollan controles de tipo fiscal, disciplinario, político y ciudadano sobre el manejo, uso, gestión, conservación y salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos.

51. La Contaduría General de la Nación, para los fines de consolidación y gestión de la información contable pública

59. Los usuarios, para alcanzar sus diversos objetivos, requieren que las entidades del Sector Público cuenten con un sistema contable que satisfaga sus necesidades por medio de diferentes tipos de estados, informes y reportes contables, los cuales son el resultado de un proceso sistemático, soportado en criterios homogéneos y comparables. Esto implica que el usuario acepte el producto por su confianza sobre el sistema que lo produce”

“5. Propósitos del Sistema Nacional de Contabilidad Pública

78. Los Propósitos del SNCP son: Control, Rendición de Cuentas, Gestión Eficiente y Transparencia

79. El propósito de Control supone que el SNCP apoya el control, interno y externo, en ámbitos tales como el de legalidad y cumplimiento, y viabiliza el control financiero, de economía y de eficiencia, así como la salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos, que se encuentran bajo la responsabilidad de agentes públicos o privados, para el desarrollo de funciones de cometido estatal

80. El propósito de Rendición de Cuentas significa que el SNCP permite que los servidores públicos y los administradores de recursos y/o patrimonio públicos, rindan cuentas periódicamente a las instancias políticas, a la ciudadanía, a los inversores-acreedores y a otros agentes, por el uso de tales recursos y por los impactos de sus actuaciones sobre el bienestar particular y general, en términos de eficiencia para la consecución de los fines del Estado”

“6. Objetivos de la Información Contable Pública

84. Con el fin de satisfacer las demandas informativas de los usuarios individualmente considerados, así como en respuesta a las necesidades por información agregada y consolidada, el SNCP se orienta por Propósitos. Mientras los Propósitos se refieren a los fines del SNCP, los Objetivos están relacionados con la información contable pública, según las necesidades de los usuarios”

“7. Características Cualitativas de la Información Contable Pública

101. Las características cualitativas de la información contable tienen por objeto cumplir y validar los propósitos del SNCP y garantizar la satisfacción equilibrada de los objetivos de los distintos usuarios. Se interrelacionan en conjunto y aseguran la calidad de la información

102. La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia”

“9.3 Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes contables

9.3.1 Estados contables básicos

9.3.1.1 Balance general

367. Noción. El Balance general es un estado contable básico que presenta en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, expresada en unidades monetarias, a una fecha determinada y revela la totalidad de sus bienes, derechos, obligaciones y la situación del patrimonio. Para efectos de su elaboración, los activos y pasivos se clasifican en corriente y no corriente”

3.4.2. Inspección a los Libros Contables Principales – Diario y Mayor.

Al tratar de verificar, mediante la inspección de libros oficiales Principales Diario y Mayor, la información reportada en las diferentes versiones del Balance General, incorporadas al sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, se determino que éstos carecen de validez al establecer su diligenciamiento de manera extemporánea al identificar las fechas de las Actas de Apertura de Libros que le dan continuidad al proceso contable, de conformidad con el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 9
RESUMEN VERIFICACIÓN LIBROS CONTABLES SDM**

Nombre libro	No. folio Acta de Apertura	Fecha Acta apertura	Ultimo folio diligenciado año 2011.	Fecha último folio diligenciado año 2011.
Diario	1	Enero 20 /2012	41	Diciembre 31/2011
Mayor	1	Enero 20 /2012	7	Diciembre 31/2011

Fuente: Acta de visita Fiscal realizada el día 12 de Marzo de 2012 SDM

Como se observa en el anterior cuadro, producto de Acta de Visita Fiscal realizada el día 12 de Marzo de 2012, atendida por el Subdirector Financiero y el Contador de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, el diligenciamiento de las Actas de Apertura de los Libros Principales Diario y Mayor se realizó de manera extemporánea como quiera que el Acta de Apertura fue suscrita, en Enero 20 de 2012, por la Doctora Ana Luisa Flechas Camacho - Secretaria Distrital de

Movilidad cuando los Registros Contables plasmados, con posterioridad a la firma de la mencionada acta, corresponden a la Vigencia 2011.

Situación que permite, a este Ente de Control, establecer Incumplimiento a lo expresamente establecido en el Régimen de Contabilidad Pública – Plan General de Contabilidad Pública, Título II, Capítulo Único Numeral 9 Normas Técnicas de Contabilidad Pública -2.9.2.3 libros de contabilidad 345, en los siguientes términos:

*... “Los libros de contabilidad principales se oficializan mediante la elaboración de un acta de apertura que suscribirá el representante legal de la entidad contable pública, la cual debe conservarse. Las autorizaciones de folios posteriores deben efectuarse mediante acta con las mismas formalidades de la de apertura y conservarse. Los libros de contabilidad principales de las entidades contables públicas obligadas a inscribirse en el Registro Mercantil, se registran en la Cámara de Comercio de la jurisdicción, lo cual corresponde a la oficialización de los libros. **Estos requisitos son indispensables para iniciar válidamente el proceso de registro de las operaciones**”. **Subrayado y negrilla fuera de texto.***

3.4.3. Verificación Notas de carácter específico

En la verificación del reporte electrónico, rendido a la Contraloría de Bogotá mediante la incorporación al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, en el formato CB-0903, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, con corte a 31 de diciembre de 2011, no se informan hechos relevantes que afectan las cifras contables.

Como hecho relevante ocurrido durante la vigencia 2011, en el marco del seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad, se determinó la expedición de la Resolución 267 el día 12 de Octubre de 2011, sin embargo esta aclaración y/o explicación no se encuentra en las Notas de Carácter General ni en las Notas de Carácter específico incorporadas al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, a pesar de que se trata de un hecho que afecta las cifras de los Estados Contables en aproximadamente \$113.000 millones.

Se puede concluir que el diligenciamiento de las Notas de Carácter Específico se limita, en muchos casos, a relacionar los códigos contables de las subcuentas y los valores globales de cada una de ellas, sin tener en cuenta lo determinado en el Régimen de Contabilidad Pública – Plan General de Contabilidad Pública, Título II, Capítulo Único Numeral 9 Normas Técnicas de Contabilidad Pública, a continuación transcrito:

*“ 375. **Noción.** Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, **que complementa los***

estados contables básicos y forman parte integral de los mismos. **Tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales**; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos que presentan dificultad para su medición monetaria que pueden evidenciarse en términos cualitativos, o cuantitativos físicos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública. Las notas a los estados contables básicos son de carácter general y específico.

377. Las Notas a los estados contables de carácter específico **tienen relación con las particularidades sobre el manejo de la información contable**, estructurada de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas, **que por su materialidad deben revelarse de manera que permitan obtener elementos sobre el tratamiento contable** y los saldos de las clases, grupos, cuentas y subcuentas, en los siguientes aspectos:

378. Relativas a la consistencia y razonabilidad de las cifras. Estas notas deben prepararse cuando existan limitaciones o deficiencias que afecten la consistencia y razonabilidad de la información contable, tales como bienes, derechos y obligaciones no reconocidos o no incorporados; hechos sucedidos con posterioridad a la fecha de cierre del período contable que pueden tener efectos futuros importantes o saldos pendientes de depurar, conciliar o ajustar.

379. **Relativas a la valuación. Estas notas describen las bases particulares de medición adoptadas por la entidad para la cuantificación de las operaciones que afectan la información contable pública.**

380. Relativas a recursos restringidos. Deben revelarse los recursos líquidos, bienes, derechos y obligaciones, así como los ingresos, costos y gastos que en virtud de disposiciones legales tienen destinación específica, los cuales fueron incorporados en la información contable y,

381. Relativas a situaciones particulares de las clases, grupos, cuentas y subcuentas. Relacionan la información adicional que permita efectuar análisis de las cifras consignadas en los estados contables básicos, atendiendo a los principales conceptos que conforman los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden, de la entidad contable pública.

3.4.4. Evaluación del Control Interno Contable

De acuerdo con la Resolución Orgánica 6289 de marzo 8 de 2011, que reglamentan la rendición de cuenta que debe presentarse a la Contraloría General de la República y como resultado de la aplicación de los Formularios 1 y 2, para la

consolidación de hallazgos y la evaluación al sistema de control interno contable, respectivamente, se pudo establecer:

La entidad presenta sus Estados Contables, de acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, resoluciones, conceptos y demás normatividad vigente aplicable al sector, aclarando que la SDM cuenta con los manuales de procesos y procedimientos, adoptados mediante Resolución 312 del 19 de Junio de 2008. Sin embargo se determinaron deficiencias en los casos anteriormente mencionados.

Según información reportada por la Oficina de Control Interno, se están evaluando los riesgos inherentes al proceso contable a fin de que sean incluidos en el Mapa de Riesgos de la entidad. Proceso que aun no se ha realizado.

El aplicativo contable no está operando en un ambiente integrado, lo presupuestal se registra en el sistema PREDIS, implementado por la Secretaria de Hacienda Distrital, la liquidación de nomina y de prestaciones sociales la efectúa en el aplicativo SIAP, la autoliquidación de aportes a la seguridad social se realiza en el aplicativo SIGA, los pagos se procesan en el sistema OPGET de la Tesorería Distrital, determinando que no hay interfase con nomina, cartera, presupuesto y Almacén e Inventarios.

La Secretaria Distrital de Movilidad no cuenta con libros principales de contabilidad diario y mayor debidamente aperturados, dado que de conformidad con las verificaciones realizadas en desarrollo del proceso auditor se determinó que el diligenciamiento de las Actas de Apertura de los Libros Principales Diario y Mayor se realizó de manera extemporánea como quiera que el Acta de Apertura fue suscrita, en Enero 20 de 2012, por la Secretaria Distrital de Movilidad cuando los Registros Contables plasmados, con posterioridad a la firma de la mencionada acta, corresponden a la Vigencia 2011.

Con lo anterior, se incumple con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública – Plan General de Contabilidad Pública, Título II, Capítulo Único Numeral 9 Normas Técnicas de Contabilidad Publica -2.9.2.3 libros de contabilidad

“345. Los libros de contabilidad principales se oficializan mediante la elaboración de un acta de apertura que suscribirá el representante legal de la entidad contable pública, la cual debe conservarse. Las autorizaciones de folios posteriores deben efectuarse mediante acta con las mismas formalidades de la de apertura y conservarse. Los libros de contabilidad principales de las entidades contables públicas obligadas a inscribirse en el Registro Mercantil, se registran en la Cámara de Comercio de la jurisdicción, lo cual corresponde a la oficialización de los libros. Estos requisitos son indispensables para iniciar válidamente el proceso de registro de las operaciones.”

Por los hechos identificados en la auditoría, se estableció que, en la práctica, la entidad no cuenta con un procedimiento adecuado de revisión de la información que se reporta a la Contraloría de Bogotá que permita determinar la consistencia, exactitud y confiabilidad de la información contable que se entrega al Ente de Control y que por su remisión con errores ocasiona que se genere incertidumbre acerca de las cifras que soportan la gestión realizada por la Secretaria Distrital de Movilidad – SDM.

El Área de contabilidad no se encuentra debidamente estructurada determinando que solamente cuenta con un profesional especializado incorporado a la planta de la SDM, los demás funcionarios que laboran en esta área son contratistas, lo que impide que se tenga un mejor manejo institucional y se preserve adecuadamente la memoria institucional en el área contable.

Situación que permite evidenciar que no se está dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 5 de la Ley 298 de 1996, que dice:

“OFICINAS CONTABLES. Para garantizar el adecuado registro contable de todas las operaciones del sector público, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las autoridades competentes reestructurarán las áreas financieras y contables actualmente existentes con el objeto de que asuman la función de contaduría en cada una de las entidades u organismos que integran la administración pública”

Aunque se han implementado acciones que buscan la conciliación de los saldos contables, todavía no se llega a una implementación total, situación reflejada principalmente en la ausencia de un procedimiento que establezca la conciliación y verificación de los saldos que reporta SICON, agravado con la ausencia de procesos rutinarios de auditoría que apoyen la supervisión del Contrato, a fin de establecer el cabal cumplimiento del mismo y la veracidad y razonabilidad de la información reportada correspondiente a las multas provenientes de la imposición de comparendos a infractores de las normas de tránsito.

Por otra parte, las notas a los estados contables con corte a diciembre 31 de 2011, reportadas a la Contraloría de Bogotá en febrero de 2012, no contienen de manera detallada la información que complementa las cifras reportadas en los mismos.

En proceso auditor realizado simultáneamente en la Oficina de Control Interno de la SDM e incluido en la Cuenta rendida a este Ente de Control a través de SIVICOF, se evidenció que no se han tenido en cuenta las recomendaciones realizadas por la misma y presentadas como debilidades del proceso contable, de conformidad con la siguiente transcripción:

...”

- *No se tiene implementado el Procedimiento de Control Interno Contable donde se establezcan las políticas de la información contable que debe ser suministrada de acuerdo al tipo de usuario..*
- *La entidad no ha realizado un avalúo de los activos que se encuentran registrados en los Estados Contables.*
- *El aplicativo contable no está operando en un ambiente de sistema integrado. No hay interface con nomina, cartera, presupuesto y Almacén e Inventarios.*
- *No se han tenido en cuenta las recomendaciones realizadas por la oficina de control interno en la evaluación correspondiente a las pasadas vigencias, en cuanto a la presentación de un informe contable al Secretario de Movilidad, con el análisis e interpretación de los resultados para la toma de decisiones y acciones necesarias, frente a saldos más relevantes arrojados por los Estados Financieros.*
- *No se han incluido los riesgos contables en el Mapa de Riesgos del proceso.*
- *El área contable no está debidamente estructurada ya que cuenta con un solo funcionario en provisionalidad y las demás personas son contratistas.*
- *Los saldos de los libros deben ser cruzados con las matrices enviadas a la SDH.”*

Teniendo en cuenta las observaciones presentadas en los párrafos anteriores se concluye, en cuanto al Control Interno Contable:

- Falta de aplicación de los manuales de procesos y procedimientos.
- Omisión de la inclusión de las deficiencias recurrentes en el Mapa de Riesgos de la entidad.
- El aplicativo contable no opera en un ambiente integrado.
- El diligenciamiento de las Actas de Apertura de los Libros Principales Diario y Mayor se realizó de manera extemporánea.
- Para atender el proceso contable solamente se cuenta con un profesional incorporado a la planta de la SDM.
- Falta de conciliación y verificación de los saldos que reporta SICON, así como la ausencia de procesos rutinarios de auditoría que apoyen la supervisión del Contrato.
- Las Notas a los Estados Contables con corte a diciembre 31 de 2011, reportadas a la Contraloría de Bogotá en febrero de 2012, no contienen de manera detallada la información que complementa las cifras reportadas en los mismos.

Por las anteriores observaciones, la calificación del Control Interno Contable se establece como **no confiable**.

Por las observaciones identificadas que generan incertidumbre acerca de la información reportada, este Ente de Control se abstiene de emitir opinión sobre todos los aspectos relacionados con la situación financiera de la Secretaria

Distrital de Movilidad, presentada en los Estados Contables por la vigencia terminada en Diciembre 31 de 2011.

3.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO

Esta evaluación está enfocada a establecer la efectividad del presupuesto como instrumento de gestión y control de la Secretaría Distrital de Movilidad, para el cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales, la legalidad, exactitud, oportunidad e integridad de las operaciones y registros en la ejecución y cierre presupuestal.

Así mismo, este Ente de Control conceptuará sobre la aplicación de los procedimientos establecidos por el sistema de control interno en el área de presupuesto, con miras a determinar si éstos están operando de manera efectiva y si son adecuados para el logro de la correcta programación y ejecución del presupuesto.

En este sentido, se emitirá una opinión que permita identificar los hechos o situaciones tanto positivos como negativos que incidieron en la ejecución presupuestal del periodo evaluado, a efectos de determinar la razonabilidad de los registros, el cumplimiento de las disposiciones en materia presupuestal y los resultados de la política fiscal y presupuestal empleada por la entidad.

La Secretaria Distrital de Movilidad no presentó deuda pública ni portafolio de inversiones financieras en la vigencia 2011.

3.5.1. Modificaciones Presupuestales

**CUADRO No. 10
MODIFICACIONES PRESUPUESTALES**

Millones de \$

CONCEPTO	APROPIACIÓN INICIAL (A)	APROPIACIÓN FINAL (B)	DIFERENCIA \$ (B-A)	DIFERENCIA PORCENTUAL
EJECUCIÓN ACTIVA	N.A	N.A	N.A	N.A
Ingresos	N.A	N.A	N.A	N.A
EJECUCIÓN PASIVA				
Gastos Totales	354.205	295.196	-59.008	-16.7%
Gastos de Funcionamiento	28.195	29.492	1.297	4,60%
Gastos de Inversión	326.010	265.703	(60.307)	-18.5%

Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría Distrital de Movilidad.
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

El presupuesto de gastos, cuya cuantía inicial se había fijado en \$354.205 Millones fue disminuido en la suma de \$59.010 Millones, debido principalmente a la reducción de la apropiación del proyecto 7254 “Modernización, expansión mantenimiento del sistema integral de tránsito”, cuya partida bajó en \$43.988.5 millones, lo cual representa un menor monto de inversión equivalente al 18.5% del presupuesto inicial.

Esta disminución fue ocasionada por decisiones de la Secretaría de Hacienda en el mes de Diciembre de 2011, a raíz del menor recaudo de Ingresos por concepto de multas cuyo presupuesto inicial fue de \$236.294 millones, pero que fue ajustado al finalizar la vigencia en \$191.284 millones para recaudar finalmente solo \$113.725 millones, lo cual repercutió negativamente en la gestión de los proyectos de inversión.

El impacto de las modificaciones en el conjunto de los rubros presupuestales, incluyendo reservas y pasivos exigibles se observa a continuación:

CUADRO No. 11
PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL - GRANDES RUBROS

Millones \$				
CODIGO CUENTA	NOMBRE	APROPIACION INICIAL	APROPIACION DISPONIBLE	% MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL
3-1-1	SERVICIOS PERSONALES	19.850.6	20.055.0	1,03
3-1-2	GASTOS GENERALES	8.344.6	9.427.6	12,98
3-1-5	PASIVOS EXIGIBLES (Gastos Funcionamiento.)	0	10.0	100,0
0339	Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá	40.356.9	39.974.5	(0,95)
1165	Promoción de la movilidad segura y prevención de la accidentalidad vial	14.718.4	13.718.4	(6,79)
0585	Sistema Distrital de información para la movilidad	7.377.4	7.058.5	(4,32)
6094	Fortalecimiento institucional	16.268.4	16.268.4	-
6219	Apoyo institucional en convenio con la Policía-6219	27.565.9	27.565.9	-
7254	Modernización expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito	171.726.9	127.738.3	(25,62)
7253	Generar movilidad con seguridad comprometiendo al ciudadano en el conocimiento de las normas de tránsito	6.331.2	6.102.7	(3,61)
0348	Fortalecimiento a los servicios concesionados	5.554.2	5.554.2	-

CODIGO CUENTA	NOMBRE	APROPIACION INICIAL	APROPIACION DISPONIBLE	% MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL
7132	Sustanciación de procesos recaudo y cobro de la cartera	12.013.6	12.013.6	-
	PASIVOS EXIGIBLES	9.020.0	9.709.8	7,65
	Reservas Presupuestadas y no utilizadas	15.077.1	0	(100,00)
	Totales	354.205.2	295.196.9	(16,66)

Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

3.5.2. Vigencias Futuras

En la vigencia 2011, la Secretaría Distrital de Movilidad ejecutó recursos en cuantía de \$1.175 millones por concepto de los contratos 1756/09 con el Consorcio R&C y por \$876 millones en ejecución del contrato 1801/09 con el Consorcio SEDIC-CPT, los cuales fueron analizados en cuanto a su ejecución y cuyo resultado, a la fecha de esta auditoría, evidencia un manejo adecuado de las apropiaciones justificadas en la aprobación de vigencias futuras.

CUADRO No. 12 EJECUCIÓN VIGENCIAS FUTURAS

Millones de \$				
CONTRATISTA	OBJETO	No. CONTRATO	VALOR EJECUTADO	VIGENCIA FUTURA CONSTITUIDA 100% RESERVA EN 2011
CONSORCIO R&C	El contratista se obliga para con la secretaria a realizar la interventoría administrativa, operativa y/o técnica, legal ,financiera y contable del contrato de concesión no 071 de 2007,el cual tiene por objeto la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y de tarjetas de operación para la Secretaría Distrital de Movilidad	1756/09	4.169.3	705.0
CONSORCIO SEDIC-CPT	Interventoría administrativa, operativa y/ o técnica, legal ,financiera y contable del contrato de concesión no 075/2007 el cual tiene por objeto la prestación de los servicios de inmovilización a) patios para vehículos de servicios diferente al publico y b) servicio de grúas en el distrito capital, con el fin de verificar el cumplimiento de todas las obligaciones estipuladas en el contrato de concesión.	1801/09	3.111.8	536.7
TOTAL VIGENCIAS FUTURAS			7.281.1	1.241.7

Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad

De esta manera se evidencia que la Secretaría Distrital de Movilidad da cumplimiento a la Ley 819 de 2003, en su artículo 12, sobre el manejo

presupuestal de las vigencias futuras, la cual estipula que se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso que se lleve a cabo sea coherente con el monto máximo de vigencias futuras y en tanto que el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales.

3.5.3. Ejecución Activa

Por tratarse, la Secretaría Distrital de Movilidad, de una entidad perteneciente al sector central, no cuenta con tesorería propia razón por la cual no reporta oficialmente ejecución presupuestal de ingresos, los genera en la práctica como resultado del cumplimiento de la misión institucional para la cual fue creada. Desde el punto de vista de la técnica presupuestal es posible determinar objetivamente el comportamiento de los recursos que por su desempeño como ente público produce a las arcas del Distrito Capital.

De acuerdo con lo anterior, dentro de los ingresos del sector Central del Distrito Capital la Secretaría de Hacienda reporta para la vigencia 2011 un presupuesto por concepto de multas de tránsito y transportes por \$236.294 millones, derechos de tránsito por \$70.023 millones y semaforización por \$41.669 millones.

3.5.3.1. Hallazgo Administrativo por la deficiente gestión presupuestal, identificada por fallas en el cálculo de las proyecciones de ingresos por concepto de multas.

Debido a deficiencias de coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Hacienda y de Movilidad, en el proceso de la ejecución del presupuesto de ingresos, ésta última no es informada oportunamente y de manera objetiva del comportamiento de los ingresos que genera su operación como ente público y que le corresponden por su naturaleza jurídica.

Los recursos del presupuesto de gastos no se ejecutaron de acuerdo con la programación. Es el caso concreto de los ingresos por concepto de multas de tránsito y transportes estimados, para la vigencia 2011, inicialmente en \$236.294 millones en los cuales se evidenció que sólo hasta el mes de diciembre se legalizó una modificación para disminuir su monto en cuantía de \$45.009 millones quedando en \$191.285 millones, determinando que sólo se alcanzó a recaudar la suma de \$113.725 millones, lo cual representa únicamente el 59.4% de la partida finalmente presupuestada.

Circunstancia anterior que se presenta al desconocer el aspecto técnico que debe caracterizar la gestión presupuestal, la cual se fundamenta en la valoración previas de la actividades que la Administración se propone desarrollar en cierto

período y en la cuantificación de los resultados esperados en ingresos y los compromisos. La eficiencia en el manejo presupuestal dependerá de las diferencias respecto a lo estimado, teniendo en cuenta las desviaciones observadas. La entidad presenta diferencias en el cálculo de sus ingresos por un total de \$2.037 millones como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 13
COMPARACIÓN ENTRE PRESUPUESTOS Y EJECUCIONES DE INGRESOS
SECRETARÍAS DE HACIENDA Y MOVILIDAD VIGENCIA 2011

Valor en \$

FUENTE	HDA PRESUPUESTO 2011 (A)	SDM PRESUPUESTO 2011 (B)	DIFERENCIA DE PRESUPUESTOS (A)-(B)	HDA EJECUCION 31 DICIEMBRE 2011 (C)	SDM EJECUCION 31 DICIEMBRE 2011 (D)	DIFERENCIA DE EJECUCIONES (C)-(D)
MULTAS	191.990.346.416	104.460.075.828	87.530.270.588	113.725.892.296	118.755.247.434	(5.029.355.138)
Multas por Detección Física		104.040.075.828	(104.040.075.828)		112.047.208.931	(112.047.208.931)
Multas por Detección Electrónica					5.599.280.704	(5.599.280.704)
Multas de Transporte	191.990.346.416	420.000.000	191.570.346.416		1.108.757.799	(1.108.757.799)
DERECHOS DE TRANSITO	69.704.117.771	33.263.513.574	36.440.604.197	48.568.872.369	41.779.131.208	6.789.741.161
INMOVILIZACIONES		9.230.812.868	(9.230.812.868)		6.696.575.843	(6.696.575.843)
Inmovilización Patio Publico		3.054.886.855	(3.054.886.855)		1.646.338.300	(1.646.338.300)
Inmovilización Patio Particular & Grúas		6.175.926.013	(6.175.926.013)		5.050.237.543	(5.050.237.543)
SEMAFORIZACION	41.669.000.000	41.669.000.000		40.439.432.753	37.540.765.386	2.898.667.367
PARQUEO EN VIA		-	-		-	-
TOTAL	303.363.464.187	188.623.402.270	114.740.061.917	202.734.197.418	204.771.719.871	(2.037.522.453)

Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

3.5.4. Ejecución Pasiva.

CUADRO No. 14
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2010-2011

MES	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL 2010	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL 2011	DIFERENCIA
Enero	11,14	24,5	13,3
Febrero	21,66	28,1	6,4
Marzo	24,13	38,7	14,6
Abril	27,87	42,7	14,8
Mayo	31,10	50,7	19,6
Junio	37,71	71,2	33,4
Julio	43,68	73,8	30,1
Agosto	47,74	74,8	27,0
Septiembre	72,21	76,1	3,9
Octubre	75,44	76,8	1,3

MES	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL 2010	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL 2011	DIFERENCIA
Noviembre	79,62	84,3	4,7
Diciembre	93,37	91,6	-1,8

Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

En el análisis del comportamiento de la ejecución presupuestal puede observarse, en el cuadro anterior, que al comparar las últimas dos vigencias la Secretaría Distrital de Movilidad refleja un balance positivo en cuanto a los niveles de ejecución en 2011, sobre la base de los montos de recursos comprometidos, toda vez que en este año los porcentajes son muy superiores en todos los meses, a excepción de diciembre cuando alcanzó a ser levemente inferior en 1.8%.

En el cuadro siguiente puede observarse que persisten elevados porcentajes de recursos comprometidos dejados de girar a los contratistas, sobre todo durante los meses de junio y julio cuando se reflejaron porcentajes de ejecución de 71,2% y 73,8% y de giros sólo del 21% y 25% de los recursos, circunstancia que guarda relación con la no conformidad que la Oficina Asesora de Control Interno de la SDM que detectó en la auditoría practicada al área financiera el 13 de mayo de 2011, en la cual se evidencia que aún se encuentra pendiente de corregir el procedimiento del trámite de órdenes de pago, a pesar de haberse vencido el plazo para tal efecto.

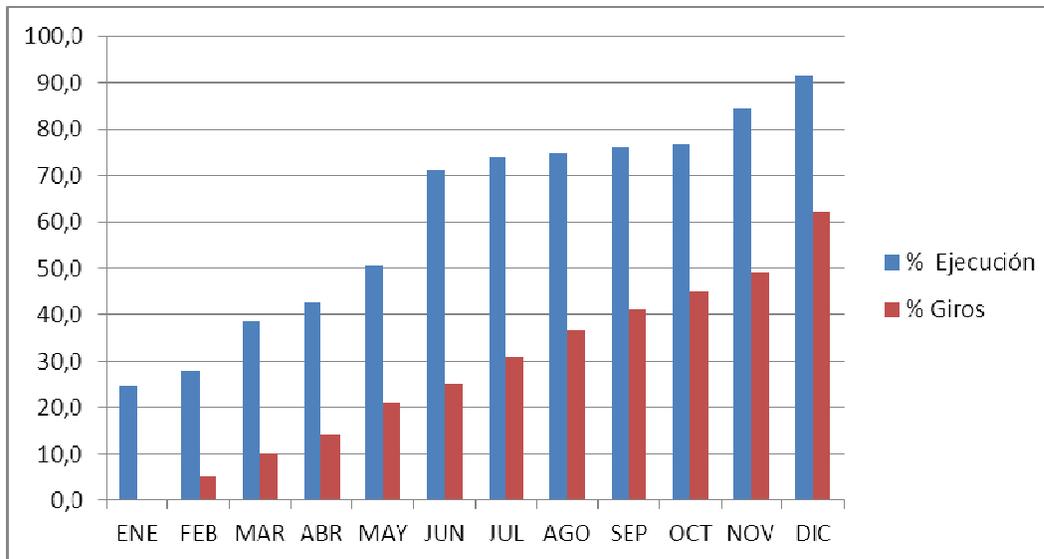
CUADRO No. 15
EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2011

Mes	Compromisos Acumulados	%	Giros Acumulados	%	Valor en \$
					Diferencia de Porcentajes
Enero	72.420.754.722	24,5	1.017.973.015	0,3	24,2
Febrero	82.939.563.317	28,1	14.676.374.750	5,0	23,1
Marzo	114.265.551.081	38,7	29.599.541.044	10,0	28,7
Abril	125.992.634.915	42,7	41.473.421.515	14,0	28,7
Mayo	149.548.623.457	50,7	61.832.877.874	20,9	29,8
Junio	210.069.074.762	71,2	73.759.819.142	25,0	46,2
Julio	217.949.414.160	73,8	91.517.511.254	31,0	42,8
Agosto	220.659.737.827	74,8	108.637.788.107	36,8	38,0
Septiembre	224.556.296.081	76,1	120.876.429.565	40,9	35,2
Octubre	226.709.104.159	76,8	131.955.327.739	44,7	32,1
Noviembre	248.927.709.518	84,3	145.165.138.385	49,2	35,1
Diciembre	270.466.073.856	91,6	183.748.431.022	62,2	29,4

Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Situación anterior que demuestra deficiente gestión en la etapa de pago de cuentas al determinar diferencias considerables entre el valor comprometido frente a los valores girados, especialmente en los meses de Junio y Julio en los cuales se presentan diferencias superiores al 40%, tal como se aprecia en la siguiente grafica.

GRAFICA No. 1



Fuente: Subdirección Financiera Secretaría Distrital de Movilidad
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Lo anterior con fundamento en el criterio de eficiencia en el manejo de los recursos públicos respecto de la oportunidad con la cual la entidad cumple con sus compromisos contractuales, por cuanto este aspecto repercute en la prestación cabal de los servicios por parte de terceros, tanto hacia la entidad en forma directa, como hacia la misma ciudadanía.

CUADRO No. 16
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ACUMULADA 2011
COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Millones de \$

Nombre Rubro Presupuestal	Apropiación Disponible	Compromisos Acumulados	% Ejec.	Giros Acumulados	% Giros
GASTO TOTAL	295.195	270.464	91,6	183.747	62,2
Gastos de Funcionamiento:	29.492	28.188	95,6	26.768	90,8
- Servicios Personales	19.917	19.231	96,6	18.995	95,4
- Gastos Generales	8.094	7.479	92,4	6.315	78,0

Nombre Rubro Presupuestal	Apropiación Disponible	Compromisos Acumulados	% Ejec.	Giros Acumulados	% Giros
- Pasivos exigibles	10	10	98,0	10	98,0
- Reservas presupuestales	1.471	1.468	99,8	1.448	98,4
Gastos de Inversión:	265.703	242.276	91,2	156.979	59,1
- Inversión directa	160.161	140.860	87,9	97.015	60,6
- Pasivos exigibles	9.710	6.458	66,5	6.458	66,5
- Reservas presupuestales	95.832	94.958	99,1	53.506	55,8

Fuente: Informe Ejecución Presupuesto, Gastos e Inversión a 31 de Diciembre 2011- SDM

El presupuesto de Gastos de Funcionamiento y de Inversión para la vigencia fue de \$295.195, es decir \$23.634 millones menos que en 2010 cuando se apropiaron \$318.829 millones. La entidad reportó una ejecución del 91.6% equivalente a \$270.464 millones. Los giros efectivos alcanzaron tan solo en el 62.2% equivalente en términos absolutos a \$ 183.747 millones.

Del total ejecutado por \$270.464 millones, corresponde a Funcionamiento \$28.188 millones, de los cuales a Gastos Generales \$7.479 millones, a Servicios Personales \$19.231, a Reservas presupuestales \$1.468 millones y para los Proyectos de Inversión \$140.860 millones.

Para atender la planta de personal, la entidad por Servicios Personales contó con una apropiación de \$19.917 millones de los cuales se comprometieron \$19.231 millones equivalentes al 96.6%. De otra parte para atender los Gastos Generales la entidad utilizó \$7.479 millones equivalentes a una ejecución del 96.6% frente a la apropiación disponible de \$8.094.millones..

Los gastos de inversión fueron presupuestados en una cuantía de \$160.161 millones de los cuales se ejecutaron \$140.860 millones, esto es el 87.9 %, alcanzando a girar sólo el 59.1%, es decir, \$97.015 millones.

3.5.4.1. Impacto de las modificaciones presupuestales en los Proyectos de inversión y niveles de ejecución

El presupuesto inicialmente asignado para inversión en la vigencia 2011 ascendió a \$206.080.0 millones, pero en razón a su drástica disminución del 22.28% para quedar en una cuantía definitiva de \$160.161.7 millones, como se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación denominado “EJECUCIÓN PRESUPUESTO INVERSIÓN 2011”

Los recursos destinados a cinco (5) de los nueve (9) proyectos que conforman el Plan de Desarrollo de la entidad se vieron disminuidos, sobre todo el proyecto 7254 “Modernización expansión y mantenimiento del sistema integral de control de

tránsito”, como se anotó anteriormente en este informe, cuyo presupuesto inicial de \$110.387.8 millones pasó a sólo \$66.399,2 millones, es decir 39.85% menos. Esta disminución se originó en imposibilidad de recaudar el volumen de recursos por concepto de multas que se habían estimado inicialmente, produciéndose una disminución de esta partida en \$45.009 millones y en razón a que, finalmente, sólo se recaudaron \$113.726 millones, es decir 59.45% del rubro mencionado.

3.5.5. Presupuesto orientado a resultados –POR

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados acumulados para 2011 de los diferentes indicadores para cada uno de los productos que la Secretaría de Movilidad reporta como resultado de su gestión presupuestal:

CUADRO No. 17
INFORME DE INDICADORES POR PRODUCTOS

PROY	No.	DESCRIPCIÓN INDICADOR PRODUCTO	TOTAL	OBSERVACIONES SECRETARÍA DE MOVILIDAD	COMENTARIOS CONTRALORÍA DE BOGOTÁ
6219	1	Número de Operativos al cumplimiento de las normas de tránsito	15.089	Durante el mes de Diciembre se realizaron 1.173 operativos de control al cumplimiento de las normas lo que ha permitido no solo alcanzar la meta establecida para el año sino superarla.	
7132	2	Índice de efectividad gestión persuasiva % cumplimiento en el pago de comparendos impuestos a los ciudadanos infractores	31,02%	Mejora en 7,68% el índice de pago pero sigue bajo desde la entrada del centro integral de atención que recauda el 25% del valor del comparendo con descuento, afectando en ésta misma medida la meta es decir, la meta que es mensual, sería del 25,84% dándose un ejecución del 100% de la misma.	Este indicador es desfavorable si se tiene en cuenta que la entidad ejecutó el 97.58% de los recursos asignados
6219	3	Número de vehículos revisados para controlar la contaminación por fuentes móviles	114.945	Durante el mes de Diciembre se realizó la revisión de 9.525 vehículos de los 8.000 que han sido programados superando la cifra establecida para el mes.	
7254	4	Número de señales verticales de pedestal a instalar	13.067	Durante el mes de Diciembre se realizó la instalación de 239 señales verticales de pedestal, con el contrato 1415 con IDIPRON; pues los contratos integrales por zona ya finalización	En el plan de acción se reportan 13.067 señales programadas, lo cual indica un cumplimiento del 100%.
7254	5	Porcentaje de Avance en la Implementación del SIT	37%	Puesto que no se llevó a cabo la adjudicación de la licitación la ejecución se detuvo desde agosto de 2011	No es congruente con la cifra reportada en el plan de acción como quiera que no se llevó a cabo la adjudicación de la licitación
1165	6	Reducir a 12,9 % el número de menores de edad heridos o muertos en accidentes de tránsito	13,25%	Reporte en la vigencia 2011: de 33 menores de edad muertos, 2162 menores de edad heridos y un 13,25% de menores de edad víctimas por accidentes de tránsito.	Podría concluirse que en parte la causa de no lograr la meta se origina en inejecución de la totalidad de los recursos que llegó al 87.69%
1165	7	Capacitar docentes de colegios públicos y privados en seguridad vial escolar	96	Dentro del desarrollo del proyecto Pedibus Bogotá Positiva en dos localidades de Bogotá, D.C.: Suba y Ciudad Bolívar, se llevó a cabo el proceso de formación de docentes desde septiembre de 2010. Hasta el mes de septiembre del presente año se formaron 96 docentes en temas de seguridad vial escolar.	

PROY	No.	DESCRIPCIÓN INDICADOR PRODUCTO	TOTAL	OBSERVACIONES SECRETARÍA DE MOVILIDAD	COMENTARIOS CONTRALORÍA DE BOGOTÁ
339	8	Porcentaje de avance para la contratación de la primera fase del proyecto Metro	11,83%	Diseño básico avanzado de la primera línea de metro: Atendiendo la solicitud de la Procuraduría General El Instituto de Desarrollo Urbano suspendió los procesos de Diseño Básico Avanzado de la Primera Línea de Metro y su interventoría y Consultoría Ambiental y su Interventoría. La primera fase comprendió la apropiación o entendimiento del modelo para lo cual el consultor realizó la descripción del modelo actual de 4 etapas y su diagnóstico, la descripción de los insumos y herramientas disponibles, la estrategia de calibración y validación, y las conclusiones y recomendaciones de esta etapa. En la segunda fase, se realizó la calibración y validación del modelo de 4 etapas, incorporando el modelo de asignación unificado. En la tercera fase se propusieron tres proyecciones de crecimiento para evaluar 10 escenarios con los proyectos contemplados en el CONPES 3677 de 2010.	El porcentaje de ejecución de la partida asignada para este proyecto es únicamente del: 45,62%.
339	9	Porcentaje de avance en la implementación de un Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá D.C	22,22%	Plan de Implementación Detallado del SITP: Productos aprobados: "El Plan de Trabajo detallado del día a día", "El plan de comunicaciones del SITP", "El análisis, recomendaciones y aval de los planes de alistamiento de flota para la fase de transición por parte de los operadores" y el "Plan detallado de entrada en operación de cada una de las rutas del sistema". Actualmente se ejecuta la Fase II del contrato. Etapa I (Diseño del día a día) 6 meses, Etapa II (Alistamiento) 5 meses, Etapa III (Acompañamiento) 8 meses, Total 19 meses Capacitación a terceros afectados por el SITP: El convenio se inició el 28 de marzo de 2011. La dificultad para obtener el 100% de cumplimiento se debe a que la población de vendedores es muy flotante y de difícil acceso para su convocatoria, teniendo en cuenta que se requiere capacitar a toda la población censada...en noviembre y diciembre tienen mayor trabajo, lo que afecta la inscripción y/o asistencia a los cursos. Por tal motivo, esta Secretaría está interesada en extender este proyecto con el fin de dar la mayor cobertura a toda la población de terceros afectados, por lo cual se inició el proceso de prórroga en tiempo para los acuerdos de asociación, con el objeto de ejecutar la totalidad del presupuesto, lo cual es viable de acuerdo a la cláusula tercera de los respectivos contratos.	

Fuente: Informe de indicadores por producto reportados por SívicoF por la Oficina de Planeación de la Secretaría Distrital de Movilidad - vigencia 2011

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

3.5.6. Cierre Presupuestal de la vigencia 2010

La Entidad, efectuó el cierre presupuestal de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Dirección Distrital de la Secretaría Distrital de Hacienda.

La Unidad Ejecutora No. 1 de la Secretaría Distrital de Movilidad presupuestó reservas de inversión por \$29.650 millones, valor que fue modificado a la suma de \$21.454 millones ya que se dejaron de utilizar reservas por \$8.195 millones. Se ejecutaron \$20.697 millones, es decir un 96.47%.

Las reservas de la Unidad Ejecutora No.2 fueron presupuestadas inicialmente por valor de \$81.260 millones, las cuales fueron ajustadas finalmente en la suma de \$74.378 millones al no utilizarse \$6.881 millones, para ejecutar finalmente \$74.261 millones, esto es, el 99.84%.

3.5.7. Control Interno al Área de Presupuesto

Se procedió a diligenciar los cuestionarios de Control Interno al área de presupuesto, así como un seguimiento a la gestión adelantada en esta área por parte de la Oficina Asesora de Control Interno.

Como parte del proceso de calificación del control interno de la entidad de acuerdo con la metodología del MECI se evaluó el seguimiento que esa oficina realizó al proceso financiero de la entidad que incluye las actividades de las dependencias de contabilidad y de presupuesto, así como al proceso de Control y vigilancia que tiene a su cargo los proyectos 7254, 6219 y 7253, encontrándose que el seguimiento mencionado está acorde a lo contemplado en la ley 87 de 1993 y se puede concluir que la acción desplegada por esta oficina asesora genera valor agregado a la gestión institucional de la Secretaría de Movilidad.

La calificación de control interno en el proceso presupuestal del sujeto de control se ubica en el nivel de adecuado.

3.5.8. Concepto de Gestión del Presupuesto

Evaluando la efectividad del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control, que permite medir la eficacia, eficiencia y equidad en el cumplimiento de la misión del sujeto de control, se determinó con certeza la pertinencia de los procedimientos del área de presupuesto y el cumplimiento de los principios presupuestales.

Excepto por las drásticas modificaciones presupuestales realizadas durante la vigencia, por las incongruencias de coordinación interinstitucional que generaron tropiezos en la ejecución y el control del presupuesto, y teniendo en cuenta que se detectaron (3) hallazgos administrativos con posible incidencia disciplinaria, este Ente de Control conceptúa que la gestión presupuestal de la Secretaría de Movilidad fue confiable.

3.6. EVALUACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

3.6.1. Análisis Comparativo de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Movilidad y los Contratos de Prestación de Servicios, en la vigencia 2011

En desarrollo del proceso auditor se estableció, por medio de la información reportada mediante el aplicativo SIVICOF con corte a 31 de diciembre de 2011 en el documento CB-0301 INFORMACION DEL RECURSO HUMANO (RELACION DE FUNCIONARIOS), que la planta de personal de la entidad esta compuesta de la siguiente manera:

CUADRO No. 18
FUNCIONARIOS DE PLANTA POR NIVELES - VIGENCIA 2011

DESCRIPCIÓN	TOTAL DE FUNCIONARIOS AL FINAL DEL PERÍODO
ASISTENCIAL	51
TECNICO	11
PROFESIONAL	199
EJECUTIVO	0
ASESOR	9
DIRECTIVO	20
OTROS	0
TOTALES	290

Fuente: Reporte SDM a SIVICOF a 31/12/2011
Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad

Teniendo en cuenta la información reportada por la entidad a 31 de diciembre de 2011, de conformidad con la información del cuadro anterior, la planta de personal esta compuesta por 290 funcionarios; de los anteriores 131 se encuentran en carrera administrativa, 113 en provisionalidad, 29 son de libre nombramiento y 17 se encuentran como supernumerarios, como se muestra a continuación:

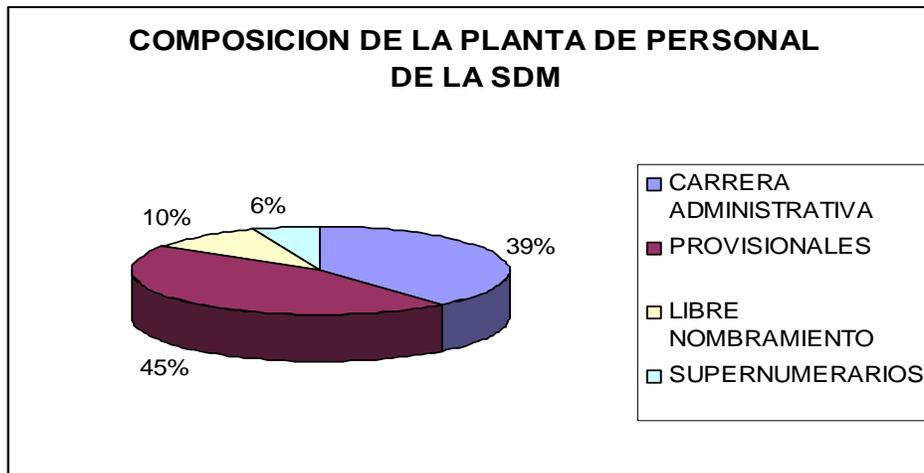
CUADRO No. 19
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL FUNCIONARIOS DE PLANTA POR NIVELES - VIGENCIA 2011

DESCRIPCION	No. DE FUNCIONARIOS	PORCENTAJE
CARRERA ADMINISTRATIVA	113	39%
PROVISIONALES	131	45%
LIBRE NOMBRAMIENTO	29	10%
SUPERNUMERARIOS	17	6%
TOTAL	290	100%

Fuente: Reporte SDM a SIVICOF a 31/12/2011
Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad

Según lo anterior solo el 45% de los funcionarios que están en la planta de personal de la entidad se encuentran en carrera administrativa, mientras que 39% de los funcionarios de planta son provisionales, el 10% son funcionarios de libre nombramiento y remoción y el 6 % se encuentran como supernumerarios.

GRAFICA No. 2



Fuente: Reporte SDM a SIVICOF a 31/12/2011
Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad

El Decreto 568 de Diciembre 26 de 2006 "Por el cual se establece la Planta de cargos de la Secretaría Distrital de Movilidad", en su ARTICULO PRIMERO determina:

"Establécese la siguiente planta de cargos, para la realización de los fines institucionales de la Secretaría Distrital de Movilidad, así.

DENOMINACIÓN CODIGO GRADO No DE CARGOS
DESPACHO

Secretario de Despacho 020 09 Uno	(1)
Asesor 105 06 Tres	(3)
Asesor 105 05 Tres	(3)
Asesor 105 04 Dos	(2)
TOTAL DESPACHO NUEVE	(9)

PLANTA GLOBAL

NIVEL DIRECTIVO

Subsecretario de Despacho 045 08 Tres	(3)
Director Administrativo 009 07 Uno	(1)
Director Técnico 009 07 Siete	(7)
Subdirector Administrativo 068 05 Uno	(1)
Subdirector Financiero 068 05 Uno	(1)
Subdirector Técnico 068 05 Tres	(3)
Jefe de Oficina 006 07 Uno	(1)
Jefe de Oficina 006 06 Dos	(2)
TOTAL NIVEL DIRECTIVO DIECINUEVE	(19)

NIVEL ASESOR

Jefe Oficina Asesora de Planeación 115 06 Uno	(1)
---	-----

<i>Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones 115 06 Uno</i>	(1)
TOTAL NIVEL ASESOR DOS	(2)
NIVEL PROFESIONAL	
<i>Profesional Especializado 222 27 Trece</i>	(13)
<i>Profesional Especializado 222 19 Cincuenta Y Ocho</i>	(58)
<i>Profesional Universitario 219 18 Diecinueve</i>	(19)
<i>Profesional Universitario 219 15 Cuarenta Y Dos</i>	(42)
<i>Profesional Universitario 219 13 Diez</i>	(10)
<i>Profesional Universitario 219 12 Treinta Y Cinco</i>	(35)
<i>Profesional Universitario 219 08 Quince</i>	(15)
<i>Profesional Universitario 219 05 Seis</i>	(6)
TOTAL NIVEL PROFESIONAL CIENTO NOVENTA Y OCHO	(198)
NIVEL TÉCNICO	
<i>Técnico Operativo 314 04 Once</i>	(11)
TOTAL NIVEL TÉCNICO ONCE	(11)
NIVEL ASISTENCIAL	
<i>Conductor 480 09 Seis</i>	(6)
<i>Secretario 440 26 Uno</i>	(1)
<i>Secretario 440 09 Cuatro</i>	(4)
<i>Auxiliar Administrativo 407 09 Quince</i>	(15)
<i>Auxiliar Administrativo 407 06 Veinte</i>	(20)
TOTAL NIVEL ASISTENCIAL Cuarenta y Seis	(46)
TOTAL NUMERO DE EMPLEOS DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO (285)”	

Con respecto al Decreto 568 de Diciembre 26 de 2006 se puede establecer una diferencia de 5 funcionarios frente a la planta a 31 de diciembre de 2011.

De otra parte se solicitó a la Dirección de Asuntos Legales la relación de contratación de prestación de servicios del año 2011, solicitud que fue atendida mediante oficio SDM-36535-2012 del 2 mayo de 2012. La entidad suministró al grupo auditor la relación de dicha contratación, en la que se observa que durante este periodo se suscribieron 1159 contratos de prestación de servicios por valor de \$26.448.493.634.

Un elemento importante a tener en cuenta en la estructura organizacional es el Recurso humano que se debe tener para que ésta funcione adecuadamente, sin embargo aunque se ha fortalecido el área misional, se observó que un gran porcentaje del personal que labora en la entidad, está contratado bajo la modalidad de Prestación de Servicio, lo que incide de manera negativa en el clima organizacional, en la continuidad de los procesos, en el compromiso y cohesión que debe existir para que las actividades se desarrollen de manera armónica y así obtener mejores resultados.

Esto genera que la Entidad corra el riesgo de perder su memoria histórica así como la experiencia que se va capitalizando generando que la estabilidad de los procesos y procedimientos se vea entorpecida y los resultados no sean los adecuados.

Se puede concluir que los contratos de Prestación de Servicios superan en 869 la cantidad de funcionarios que conforman la Planta de Personal. De la misma manera se establece que los Contratos de Prestación de Servicios equivalen al 399% de los integrantes de la Planta que está conformada únicamente por 290 funcionarios.

3.6.2. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$2.999.957.432.00 correspondiente al Pago Anticipado realizado, por que no se ha cumplido el Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS.

Contrato No.: 1628 de 2010
Contratista: UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ
Valor: \$5.999.914.864.00
Plazo: Cuatro (4) meses

La Secretaría Distrital de Movilidad, en Diciembre 22 de 2010, mediante Resolución No. 187 expedida por la Subsecretaría de Servicios de Movilidad adjudicó la Licitación Pública SDM-LP-101 de 2010 y producto de este proceso suscribió Contrato de Compraventa No. 1628 de 2010 con UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ, por valor de CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$5.999.914.864.00).

Contrato suscrito con el siguiente objeto: *“EL CONTRATISTA se obliga con LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a entregar VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO (26.625) MÓDULOS LEDS de conformidad con los lineamientos plasmados en el Pliego de condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-101 de 2010, los estudios previos que le dieron origen y la propuesta de valores unitarios presentada por el contratista”*

El plazo previsto para el contrato se determinó en los siguientes términos: *“DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del contrato será de cuatro (4) mese, previo perfeccionamiento de este contrato y aprobación de las garantías correspondientes. Los elementos serán entregados en la ciudad de Bogotá de acuerdo a las coordinaciones realizadas con el supervisor del contrato. DE DURACIÓN: El plazo de vigencia del presente contrato será igual al plazo de ejecución más seis (6) meses. Durante este plazo se podrá modificar, adicionar, tomar las medidas atinentes para lograr su cumplimiento, sancionar al contratista incumplido, etc.”*

Contrato que fue objeto de Registro Presupuestal mediante Certificado No. 2388 de fecha 27 de Diciembre de 2010, por valor de \$5.999.914.864.00. Así mismo fue solicitada su publicación en el Registro Distrital en Diciembre 28 de 2010, bajo radicación 000000129088.

Los días 28 y 29 de diciembre de 2010 la Previsora S.A. Compañía de Seguros expidió la Póliza No. 3000538, la cual fue aprobada por parte de la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Movilidad y que obedece al cumplimiento de la cláusula décima quinta del contrato 1628 que establece *“El CONTRATISTA se obliga a constituir a favor de la Secretaría Distrital de Movilidad una garantía Única, que cubra los amparos de: 1.- Pago anticipado: Equivalente al 100% del valor del pago anticipado, con vigencia igual al plazo de duración del contrato, contados a partir de la suscripción del contrato. 2.- De Cumplimiento: Esta garantía debe constituirse por el equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, cuya vigencia será igual al plazo de duración del mismo, dicho amparo debe ser constituido a partir de la fecha de suscripción del contrato. Este amparo debe garantizar el cumplimiento del contrato, el pago de la cláusula penal y de las multas. 3.- Calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados: Esta garantía debe constituirse por el treinta por ciento (30%) del valor del contrato y vigente por el término de ejecución del contrato y 12 meses más. Este amparo debe ser constituido a partir de la fecha de suscripción del contrato. PARAGRAFO PRIMERO: En la póliza deberá constar expresamente lo siguiente: que se ampara el cumplimiento del contrato, el pago de las multas y de la cláusula penal pecuniaria convenidas. En todo caso deberá reponer la garantía cuando el valor de la misma se vea afectada por razón de siniestros, dentro de los cinco (05) días calendario siguientes a la ejecutoria del acto o sentencia que así lo declare. PARÁGRAFO SEGUNDO: Tratándose de pólizas no expirará por falta de pago de la prima o revocatoria unilateral. Si el CONTRATISTA se niega a constituir las garantías en los términos, cuantías, y duración establecidas en esta cláusula, el CONTRATANTE dará por terminado el presente contrato en el estado en que se encuentre sin que por este hecho deba reconocer o pagar indemnización alguna al CONTRATISTA. PARAGRAFO TERCERO: Cuando la Entidad que expida la garantía o póliza de seguros sea intervenida por el Gobierno Nacional o por autoridad competente que genere incertidumbre respecto del pago del siniestro asegurado a la Secretaría Distrital de Movilidad, el contratista deberá de manera inmediata presentar nuevas pólizas o garantías que reemplacen las expedidas por la entidad intervenida. PARAGRAFO CUARTO: Si el contratista se negare a constituir la Garantía Única en los términos, cuantía y duración establecidos en esta cláusula, LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD podrá aplicar las sanciones contractuales a que haya lugar, de conformidad con el artículo 25 numeral 19 de la Ley 80 de 1993 y lo señalado en el decreto 4828 de 2008”.*

El día 29 de diciembre de 2010, se notificó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, su calidad de interventor del Contrato de Compraventa 1628 de 2010 e igualmente se notificó al funcionario de la Secretaría Distrital de Movilidad, Hugo Fernando López Moreno, su calidad de supervisor del mismo.

En 30 de diciembre de 2010, mediante Orden de Pago No. 9195, fue entregada al Contratista UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ la suma de DOS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS (\$2.999.957.432.00) PESOS, por concepto de pago anticipado de conformidad con el literal A. de la cláusula QUINTA del contrato que a la letra dice: *"FORMA DE PAGO: La Secretaría Distrital de Movilidad pagará al contratista, de la siguiente forma: A.-UN PAGO ANTICIPADO, equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del presente contrato, el cual se cancelará dentro de los quince (15) días hábiles siguiente a la aprobación de la garantía única y presentación de la cuenta de cobro respectiva"...*

El 13 de Abril de 2011, se suscribió documento denominado: *"MODIFICATORIO Y PRORROGA AL CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 1628 DE 2010, SUSCRITO ENTRE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD Y LA UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ"*, por medio del cual fue modifican, entre otros aspectos, los siguientes: La forma de pago del Contrato, en los siguiente términos: *"CLÁUSULA PRIMERA: MODIFICAR la cláusula Quinta del contrato No. 1628 de 2010, la cual quedará de la siguiente manera: CLAUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO, La Secretaría Distrital de Movilidad pagará al Contratista de la siguiente forma: A.-Un PAGO ANTICIPADO equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del presente contrato, el cual se cancelará dentro de los quince (15) días hábiles siguiente a la aprobación de la garantía única y presentación de la cuenta de cobro respectiva. B.- Un SEGUNDO PAGO, por el veinticinco (25%) del valor total del contrato a la entrega de mínimo el 50% de los productos estipulados en el contrato, lo cual se establecerá como entrega parcial, previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y la interventoría. C.- Un TERCER PAGO y último pago, por el saldo del contrato a la entrega de la totalidad de los productos contratados por la Secretaría previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y la interventoría."...*De la misma manera se modificó la cláusula segunda indicando: *"CLÁUSULA SEGUNDA: PRORROGAR el plazo de ejecución del contrato 1629 de 2010 en el término de dos (2) meses más, contados a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado"*.

El 22 de julio de 2011, se suscribió modificatorio No.2 prorroga No.2 ampliando el plazo de ejecución del contrato 1628 de 2010 en cuarenta y un (41) días contados a partir del 23 de julio y hasta el primero (1°) de septiembre inclusive.

El mismo 22 de Julio de 2011, el contratista UNION TEMPORAL MODULOS LEDS BOGOTA realiza entrega de 17.366 módulos luminosos tipo LED, al Almacén de la Secretaría Distrital de Movilidad. Cantidad anterior que se evidencia en el Acta de Entrega Física No. 1 y que correspondiente al 65% de los elementos objeto del contrato.

La Interventoría en cabeza de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con oficio CEXT-079 de fecha 26 de julio de 2011, radicado en la Secretaría

Distrital de Movilidad bajo el No. 108246 del mismo día, manifestó: “... *Esta interventoría emprendió las respectivas pruebas de validación de funcionalidades técnicas a los mismos, en una muestra inicial de 810 módulos (entre peatonales y vehiculares) que fueron retirados del almacén de la SDM posterior a su entrega. Durante las pruebas realizadas hasta el momento, se ha evidenciado una falla grave: Intermittencia en el funcionamiento de los bombillos LED en un número significativo de módulos, lo cual implicará el reemplazo completo de todos los módulos que presenten la falla descrita. Por lo anterior, esta interventoría se encuentra en la obligación de advertir a la SDM para que se realicen las acciones pertinentes. –Es importante anotar que las pruebas realizadas hasta la fecha arrojan un índice de confiabilidad muy bajo y un margen de error muy alto para el correcto y oportuno cumplimiento del contrato.”.* Subrayado fuera de texto

En similares términos, a los incluidos en el párrafo anterior, la Interventoría informó al contratista mediante el oficio CEXT-080 de la misma fecha.

Por oficio SM-67720-11, del 27 de julio de 2011, el supervisor del contrato, con el visto bueno del Director de Control y Vigilancia de la Secretaría Distrital de Movilidad, solicitó a la Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas precisiones frente a lo manifestado en el oficio CEXT-079 del 26 de julio de 2011, en lo referente a las cantidades de módulos luminosos LED vehiculares, flecha y peatonales por color, que han presentado falla de intermitencia en el funcionamiento indicando que debe ser soportado con el protocolo de cada modulo revisado.

A través del oficio SM-70711-11 del 5 de agosto de 2011, la Supervisión del contrato, con el visto bueno del Director de Control y Vigilancia de la Secretaría Distrital de Movilidad, solicita a la Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el informe preliminar de los protocolos de prueba realizados a los módulos entregados por el contratista Unión Temporal Módulos LEDS Bogotá.

Mediante Acta de Entrega Física No. 2 del día 5 de agosto de 2011, el contratista UNION TEMPORAL MODULOS LEDS BOGOTA realiza entrega de 9.259 módulos luminosos tipo LED, al Almacén de la Secretaría Distrital de Movilidad, cantidad correspondiente al restante 35% de los elementos objeto del contrato. Se evidencia nota aclaratoria en el acta, en la cual se manifiesta: “*El recibo de los elementos relacionados en la presente acta no releva al contratista de las responsabilidades y obligaciones emanadas del presente contrato. Queda pendiente el recibo a satisfacción*”

La Interventoría ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el día 8 de agosto de 2011 emitió el “*INFORME PRELIMINAR PRUEBAS DE LABORATORIO*” de verificación de especificaciones técnicas de los módulos led verdes Contrato No. 1628 de 2010, en el cual se concluye:

“Las conclusiones se basan en ochocientos diez (810) unidades de muestra tomadas al azar, que corresponden aproximadamente a un 30% de la cantidad de pruebas que se habían definido inicialmente por la metodología (2650 unidades), por lo cual son conclusiones preliminares, los resultados definitivos, serán presentados al finalizar el proceso de prueba total a los módulos luminosos tipo LED para el sistema de semaforización de Bogotá, D.C., por tanto las conclusiones preliminares son las siguientes:

- Los módulos verdes luminosos tipo LED para el sistema de semaforización de Bogotá D.C. probados de la muestra seleccionada del total, presentan fallas en más del 85% del total de los mismos, esto conduce a sugerir a la Secretaría Distrital de Movilidad, que ordene la devolución del total de módulos entregados al contratista.*
- Los módulos verdes, deben ser devueltos en su totalidad al proveedor, el cual debe realizar cambios o ajustes en los mismos, con el fin de garantizar su correcto funcionamiento y cumplimiento de las exigencias técnicas para ser aceptados o recibidos a satisfacción.*
- Los circuitos eléctricos presentan un buen aspecto y los cables de conexión ingresan a la carcasa usando una prensa de estopa, se ve un conector aéreo hembra macho tal como lo dice el anexo técnico.*
- Los módulos luminosos tipo LED para el sistema de semaforización de Bogotá D.C. de color rojo y ámbar en los diferentes tipos (vehicular, peatonal y flecha) que se han probado hasta ahora no presentaron ninguna falla y cumplen todas las especificación técnicas requeridas para el contrato y se encuentran dentro del rango admisible, según el anexo técnico del contrato. Por lo cual son viables para ser instaladas en una intersección semaforizada en la ciudad de Bogotá. D.C.*
- La luminosidad de los módulos de LED rojos y ámbar superan de manera significativa los requerimientos del anexo técnico del contrato, al tomar las medidas en el punto de origen de luminosidad de los módulos coordenadas (0,0,0) de la lente del módulo superan el umbral de 400 Cd para los módulos vehiculares plenos. “*

La Secretaria Distrital de Movilidad, con oficio SM-72351-11 del 10 de agosto de 2011, suscrito por el Supervisor del Contrato, el Gerente General de la Interventoría, el Director de Control y Vigilancia y la Subsecretaria de Servicios de Movilidad, con referencia: *“Requerimiento inicio de procedimiento sancionatorio contrato 1628 de 2010”*, informa al contratista UNIÓN TEMPORAL MODULOS LEDS BOGOTA, sobre el inicio del procedimiento sancionatorio, hace requerimiento para que se retiren los elementos que han presentado falla e indica que cuenta con tres (3) días hábiles para controvertir los hechos. En la copia entregada a este Ente de Control se evidencia: *“C:C: La Previsora S.A Compañía de Seguros – Calle 57 No. 9-07 – Tel: 3485757”*

El contratista UNIÓN TEMPORAL MODULOS LEDS BOGOTA, el día 16 de agosto de 2011, da respuesta al requerimiento argumentando falta de validez jurídica de las pruebas realizadas para entrega y recibo a satisfacción y concluye:

...”

1. Debido a que las pruebas realizadas no se hicieron de acuerdo al procedimiento contractual establecido y en tal virtud se violó el “debido proceso” se debe dar por terminado el presente proceso sancionatorio.
2. Que como no está acreditado que los módulos verdes hayan presentado deficiencias respecto a los parámetros establecidos en los pliegos y sus adendas 1 y 2 igualmente se debe dar por terminado el presente proceso sancionatorio.”

El 21 de noviembre de 2011 la Interventoría por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas entregó a la Secretaría Distrital de Movilidad, con radicado 156330, el informe de verificación de especificaciones técnicas de los módulos verdes al contrato 1628 de 2010, informe en el cual se indica:

“concluir la no viabilidad técnica y jurídica del recibo a satisfacción y consecuencia, con base en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, y el pliego de condiciones, SDM-LP-101-2010, se establece iniciar por parte de la Entidad contratante los trámites y procedimiento para ejecutar las sanciones disciplinarias y económica, con el propósito de resarcir los posibles perjuicios causados a la administración. Por lo anterior, la Secretaría, después de su estudios jurídico y técnico, y con base en el presente documento, la Secretaría cuenta con las herramientas jurídicas suficientes para decretar la Caducidad del contrato de compraventa y de requerir a la empresa aseguradora para que asuma los amparos de cumplimiento los cuales fueron legalizados ante la Secretaría a la suscripción del contrato. Asimismo, dar aplicación a lo establecido en el pliego de condiciones, los cuales hacen parte integral del contrato, en lo descrito en el capítulo II numeral 2.6.4 si a ello hubiere lugar.

Esta Interventoría, con ocasión a los hechos presentados en el desarrollo del contrato 1628 de 2010 se permite concluir que se ha presentado un incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato suscrito por la Unión Temporal Módulos LEDS y en consecuencia remite, mediante el presente Informe, a la Secretaría Distrital de Movilidad el sustento técnico para que proceda de manera consecuente al procedimiento determinado en el pliego de condiciones”

El día 30 de noviembre de 2011, la Subsecretaría de Servicios de Movilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad expidió Resolución No. 157 de 2011, “Por medio de la cual se declara el incumplimiento del contrato 1628 de 2011” (sic), en la cual, entre otros, se resuelve:

“ARTICULO 1º - DECLARAR el incumplimiento total del Contrato No. 1628 de 2919 celebrado entre Secretaría Distrital de Movilidad y la Unión Temporal Módulos LEDS Bogotá cuyo objeto “es entregar VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO (26.625) MODULOS LEDS de conformidad con los lineamientos plasmados en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-101-2010, los estudios previos que le dieron origen y la propuesta de valores unitarios

presentada”, por el contratista por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

ARTICULO 2º HACER efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el cláusula décima tercera, equivalente al 20% del valor del contrato.

ARTICULO 3º. DECLARAR la ocurrencia del siniestro de incumplimiento total del contrato, amparado por la póliza de cumplimiento No. 3000538 expedida por la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS para los amparos de 1.- Pago anticipado y 2.- De cumplimiento y 3.- Calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados.

ARTICULO 3º NOTIFICAR personalmente de la presente Resolución al representante legal de la UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ y a la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS”....

Según información suministrada a este Ente de Control por la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Movilidad, la Resolución No. 157 de 2011 fue notificada, por edicto, el 28 de Diciembre de 2011.

El día 3 de febrero de 2012, la Subsecretaría de Servicios de Movilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad, expide la Resolución 007 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Unión Temporal Módulos LEDS Bogotá y la Previsora S.A. Compañía de Seguros contra la resolución 157 de 2011, por la cual se declaró el incumplimiento del Contrato 1628 de 2011”, que en la parte Resolutiva contiene el texto a continuación transcrito:

“RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar la Resolución No. 157 del treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011), mediante la cual se declaró el incumplimiento del Contrato 1628 de 2011, cuyo objeto era: ““EL CONTRATISTA se obliga con LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a entregar VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO (26.625) MÓDULOS LEDS de conformidad con los lineamientos plasmados en el Pliego de condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-101 de 2010, los estudios previos que le dieron origen y la propuesta de valores unitarios presentada por el CONTRATISTA y en consecuencia, retrotraer la actuación administrativa para la celebración de la audiencia de que habla el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDA. Una vez en firme, ordenar se proceda con la programación de la fecha, lugar y hora en la cual se adelantará la audiencia establecida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor CAMILO ANDRÉS GALVIS ALZATE, apoderado especial de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor LUIS MARIO VARON RAMIREZ, representante legal de LA UNIÓN

TEMPORAL MODULOS LEDS DE BOGOTÁ de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.”

La Subsecretaría de Servicios de Movilidad citó a todas las partes para la celebración de la audiencia para el día el 30 de marzo de 2012 y tomar la decisión final sobre la procedencia o no de declaratoria del incumplimiento del contrato.

El 30 de marzo DE 2011, se adelantó la audiencia prevista el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la cual fue suspendida conforme requerimientos efectuados por los representantes de la firma contratista y la aseguradora, con el objeto de sean tenido sus argumentos encaminados a la práctica de una nueva prueba de carácter técnico que permita determinar el presunto incumplimiento endilgado. Audiencia suspendida y citada su continuación para el día 10 de Abril de 2012.

Audiencia que fue nuevamente citada y realizada el día 19 de Abril de 2012 y según información de la Dirección de Asuntos Legales se encuentra suspendida para la práctica de pruebas decretadas, aclarando que una vez surtidas éstas se citará por escrito la reanudación.

CONCLUSIÓN:

Se evidencia que la Secretaría Distrital de Movilidad no ha recibido a satisfacción los elementos adquiridos en virtud del Contrato de Compraventa No. 1628 de 2010 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL MÓDULOS LEDS BOGOTÁ, por valor de CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$5.999.914.864.00), afectando el sistema semafórico de la ciudad de Bogotá y en consecuencia a sus habitantes.

En el análisis de la respuesta aportada por la Entidad se confirma que la ciudad, a través de la Secretaría Distrital de Movilidad, requiere la entrega de los elementos que se pretendían adquirir en virtud del contrato de Compraventa No. 1628 de 2010 que fueron objeto de proceso de Licitación Publica SDM-LP-101 de 2010 y que se requieren conforme a lo pactado.

De la misma manera se confirma la expedición de la Resolución 157 de 2011, por la cual se decretó el incumplimiento del contrato 1628 de 2010, pero que por omisiones en el procedimiento previsto en la Ley 1474 de 2011, fue necesaria su revocatoria mediante la resolución 007 de 2012. Hecho con el cual la Secretaría Distrital de Movilidad ha propiciado la prolongación en el tiempo de la determinación de un posible incumplimiento afectando los intereses del Distrito y por ende de la ciudadanía que es quien en ultimas requiere que se le brinde seguridad en su permanente movilización por la ciudad y que por estos

desaciertos procedimentales está viendo aplazado cada día ese derecho. A la fecha de este informe van diecisiete (17) meses de suscrito el contrato sin vislumbrar solución que permita el suministro y recibido a satisfacción, de los bienes a adquirir.

Si bien es cierto, de conformidad con la información suministrada por la Entidad, en este momento: *“se están practicando las pruebas técnicas sobre los productos entregados, encaminadas a determinar su correcto funcionamiento, y el efectivo cumplimiento del contrato, o en su defecto, el incumplimiento”*, no deja de ser contradictorio que la Resolución 157 de 2011 fue expedida porque se había establecido el incumplimiento del contrato, situación que se hace evidente al determinar que no se han recibido los bienes a adquirir y no se han podido utilizar a pesar de haberse entregado un pago anticipado de la cuantía anotada.

Con base en las anteriores consideraciones este Ente de Control igualmente confirma la existencia de Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de DOS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS (\$2.999.957.432.00) PESOS correspondiente al Pago Anticipado realizado, por que no se ha cumplido el Objeto del Contrato de Compraventa 1628 de 2010, para la adquisición de veintiséis mil seiscientos veinticinco (26.625) módulos LEDS y que por aspectos de procedimiento se ha demorado su solución.

Se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2^a, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.6.3. Evaluación Contrato de Obra 1204 de 2011

La Secretaria Distrital de Movilidad - SDM a través de la Licitación Pública SDM-LP-11-2011 adjudica mediante Resolución 071 del 7 junio de 2011 el Contrato de Obra 1204 de 2011, suscrito con la firma SEBAGASA COLOMBIA S.A., el cual tiene como objeto el Suministro e instalación de señalización vertical elevada en Bogotá D. C.

Una vez evaluada la información suministrada por la SDM, se presenta su resultado a continuación:

CUADRO No. 20
CONTRATO DE OBRA 1204 DE 2011

CONCEPTO	DATOS
Licitación adjudicada mediante Resolución 071 del 7 junio de 2011	SDM-LP-11-2011
Número del contrato suscrito el 25 de julio de 2011	1204 de 20111
CONTRATISTA	SEBAGASA COLOMBIA S.A.
OBJETO	Suministro e instalación de señalización vertical elevada en Bogotá D. C.
VALOR	\$ 1.236.198.481
PLAZO	6 meses
FECHA INICIO	Septiembre 12 de 2011
FECHA DE TERMINACION	Marzo 11 de 2012
PRORROGA 1 de marzo 9 de 2012	15 días
FECHA DE TERMINACION REAL	Marzo 26 de 2012
SUSPENSION	60 días
INTERVENTORIA	CONSORCIO DIN DAPCIL
SUPERVISION	Ing. Ana Milena Míguez García

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad - SDM

Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

3.6.3.1. Hallazgo administrativo, por cuanto la Secretaría Distrital de Movilidad no establece plazos específicos de acuerdo a las actividades a ejecutar por el contratista, así como registros documentados del cumplimiento de las mismas, conforme a procedimientos establecidos por la entidad.

Conforme a lo establecido en los pliegos de condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-11-2011 que adjudicó el contrato 1204-2011, la SDM contempla desde los estudios previos y los pliegos de condiciones, las actividades previas que debe adelantar el contratista, previo al inicio de las obras de construcción.

“ESTUDIOS PREVIOS

2.3. PLAZO.

2.3.1. DE EJECUCION.

Con base en los rendimientos de suministro e instalación de señales de contratos ejecutados en años anteriores, y los análisis unitarios adelantados por la SDM, se considera que el plazo de entrega total de la obra será de seis (6) meses contados a partir de la firma del acta de iniciación, previa aprobación de la garantía única y cumplimiento de los demás requisitos para la legalización del contrato y/o hasta agotar recursos.

PLIEGOS CONDICIONES

7.16. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.

Para el cumplimiento del objeto del contrato el contratista deberá realizar las siguientes actividades:

d) Tramitar la aprobación de Licencias de Excavación expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

e) Tramitar y obtener los permisos de excavación ante el Comité Operativo Interinstitucional (COI), presidido por el IDU.

f) Elaborar, presentar y tramitar la aprobación del Plan de Manejo Tránsito (PMT) requerido ante la SDM.

g) Implementar y dar estricto cumplimiento a los “Lineamientos básicos para el tratamiento

y preservación de las redes durante la ejecución de obras en el espacio público”, definidos

por las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

h) Revisar los diseños suministrados por la Secretaría Distrital de Movilidad de la señalización vertical elevada, verificando que las condiciones tenidas en cuenta por el diseñador se mantengan y en aquellos casos en los que se detecten cambios informar a a

Secretaría Distrital de Movilidad a través de la Interventoría.

Además de las obligaciones derivadas de la esencia y naturaleza del objeto del contrato, el proponente que resulte favorecido en la adjudicación del contrato, deberá cumplir con las siguientes condiciones, las cuales son necesarias para que se lleve a feliz término el objeto del contrato:

...

w) Realizar estudios de suelos en cada uno de los corredores viales intervenidos o en los lugares que a juicio de la SDM o de la Interventoría resulten necesarios para mejorar las condiciones de seguridad en el momento de realizar la instalación de las estructuras, dado que dicho estudio debe contener las recomendaciones en cuanto a ajustes en la estructura, cimentación o reemplazos.”

Si bien es cierto, la Entidad contempla estas actividades dentro de las obligaciones del contratista, no se establecen como prerrequisito para dar inicio efectivo a las obras de construcción, como tampoco un plazo perentorio para realizar estas actividades propias de la etapa de estudios y diseños, situación que reduce los tiempos de ejecución y conlleva a modificar los plazos establecidos y a una baja ejecución, generando incertidumbre respecto al cumplimiento del contrato en los términos pactados contractualmente.

El contrato en su cláusula **SEXTA: PLAZOS** establece seis (6) meses para la ejecución de las obras contratadas, entonces, una vez se da inicio al contrato el 12 septiembre de 2011 el contratista debe tramitar permisos y licencias ante las entidades públicas respectivas y revisar los diseños entregados por la SDM con el fin de dar inicio a las obras contratadas.

Sin embargo, solamente se obtiene la licencia de excavación por parte del IDU mediante Resolución 4628 del **15 de noviembre de 2011** y la aprobación del PMT se dio mediante COI No. 44 del día **03 de Noviembre de 2011**; es decir, aproximadamente dos (2) meses después de iniciado el contrato.

Así mismo, conforme a la evaluación realizada por el contratista de los diseños entregados por la entidad¹, estos debieron ser actualizados para dar cumplimiento a la Norma de Sismo Resistencia NSR-102, los cuales fueron terminados el 2 de noviembre de 2011 por el contratista sin embargo, no se evidencia registro documentado del cumplimiento de la actividad, conforme a procedimientos establecidos por la entidad.

Esta situación obligó a que se realizara una reprogramación al cronograma y a la implementación de planes de contingencia que permitieran ajustar los desfases presentados en la ejecución del contrato, toda vez que a diciembre de 2011 solamente se presentaba una inversión de un 14% de una inversión esperada de un 60% y para enero de 2012 la inversión acumulada alcanzaba únicamente un 19% de una inversión inicial de un 80%.

En ese orden de ideas, con el fin de obtener los resultados institucionales, ajustados en los plazos previstos y optimizar los recursos asignados, la SDM debe

¹ Diseños elaborados mediante el contrato de prestación de servicios No. 303 de 2010

² Oficio SDM SM-15681-12, numeral 8 “Por otra parte los diseños entregados por la SDM para cimentación fueron elaborados bajo la Norma de Sismo Resistencia NSR-98, sin embargo a la fecha dicha norma se modificó y la actual vigente es la NSR-10, razón por la cual el contratista de obra se vio en la necesidad de realizar la revisión y ajustes a estos diseños, surgiendo la necesidad de crear un nuevo Ítem para concreto de cimentación 4000psi, lo cual generó atraso en la programación inicialmente aprobada debido a los estudios que debía realizar para la aprobación de APU de concreto de cimentación de 4000psi tanto la Interventoría como la SDM.”

fortalecer los procesos de planeación, con el fin controlar o mitigar los riesgos que se deriven de la contratación para la Entidad, contratistas o terceros. Entonces, los manuales actualizados y ajustados a las necesidades propias de la entidad agilizan las actuaciones administrativas, dan transparencia y claridad y permiten el cumplimiento de los principios constitucionales y legales.

3.6.3.2. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria por cuanto la SDM no cumple con lo establecido en el Manual de Contratación adoptado mediante Resolución No. 268-2011, referente al cumplimiento y seguimiento del Cronograma de Metas Físicas, lo cual no permite realizar un control oportuno al avance de las obras contratadas.

Conforme al Manual de Contratación adoptado mediante Resolución 268-2011 se establece en el Título Seguimiento del Contrato en los Objetivos de la Interventoría y Supervisión que “*Asegurar el cumplimiento de las metas contractuales logrando que se desarrollen los contratos, dentro de los cronogramas e inversión previstos originalmente.*”

Si bien es cierto el contratista debe cumplir con el cronograma y PAC aprobado por la interventoría, conforme a los precios unitarios pactados, no es posible determinar el cumplimiento de metas mensuales, en el informe mensual de interventoría a diciembre de 2011 el contratista solamente había instalado 4 señales de las 88 contratadas y a enero de 2012 24 señales instaladas.

La SDM no ha dado cumplimiento a lo establecido en el Manual de Contratación adoptado mediante Resolución No. 268-2011, como se observa en el desarrollo del contrato 1204-2011, en donde se observa una baja ejecución, que no ha permitido obtener los resultados esperados, sin que se evidencien acciones concretas que permitan garantizar el cumplimiento del objeto contratado en el plazo establecido, como tampoco apremios al contratista conforme a lo pactado contractualmente, a pesar que se registra un atraso respecto a la inversión programada de un 50%, en donde a febrero de 2012 la inversión programada era de 643.1 millones y la ejecutada alcanzaba los \$323.3 millones.

CUADRO No. 21
% DE AVANCE DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCION

No.	MES	VALOR TOTAL OBRAS					
		PROGRAMACIÓN INICIAL (\$)	%	PROGRAMACIÓN ACTUAL (\$)	%	EJECUTADO (\$)	%
1	SEP	0		0	0%	0	0%
2	OCT	77.864.850	6,30%	0	0%	0	0%
3	NOV	374.141.418	30,27%	44.108.838	3,57%	0	0%
4	DIC	280.730.377	22,71%	57.390.179	4,64%	178.167.760	14%
5	ENE	268.661.219	21,73%	200.736.349	16,24%	51.851.407	4%
6	FEB	120.057.014	9,71%	340.865.885	27,57%	93.379.246	8%
7	MAR	114.743.604	9,28%	593.097.227	47,98%	* 243.422.172	19,7
TOTAL		1.236.198.482	100,00%	1.236.198.478	100,00%	566.820.585	26%

Fuente: Oficio 15681-12 de febrero 21 de 2012 SDM y Acta Fiscal de abril 23 de 2012

* Facturación en trámite correspondiente a marzo 2012

Como se puede observar, para los tres (3) primeros meses de ejecución el contratista no realizó obras de construcción, conforme a la programación establecida inicialmente, tiempo en el cual se realizaron actividades propias de pre-construcción, trámite de permisos y licencias y revisión y actualización de diseños.

Solamente hasta enero 4 de 2012 el contratista solicita una reprogramación y su aprobación se da el 22 de enero de 2012, es decir, transcurridos cuatro (4) meses de los seis (6) establecidos como plazo contractual no se da cumplimiento a la programación establecida, en donde era evidente el bajo rendimiento del contrato, el cual a marzo 7 de 2012, faltando una semana para la terminación del plazo contractual solamente se había recibido 64 señales, un 70% respecto de las 88 señales contratadas

Esta Auditoría realizó visita a 63 señales elevadas en diferentes sitios de la ciudad, los días 5, 6 y 7 de marzo de 2012, encontrando que de la muestra seleccionada únicamente 25 señales se habían instalado y las restantes se encontraban en proceso de implementación en etapas de cimentación, instalación estructura e instalación de tablero, como se presenta en el siguiente registro fotográfico de algunas señales elevadas instaladas:

REGISTRO FOTOGRÁFICO No. 1

SEÑALES ELEVADAS INSTALADAS			
ID 145939	Avenida Comuneros (Calle 6) con transversal 42A	ID 145936	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 40
			
Señal Tipo A sobre el separador de la Av. Comuneros		Señal Tipo A sobre el separador de la Av. Comuneros	

SEÑALES ELEVADAS SIN TABLERO			
ID 145494	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 44	ID 151217	Avenida Calle 3 con Carrera 34A
			
Señal Tipo A sobre el separador de la Av. Comuneros		Señal Tipo A sobre el separador de la Calle 3	

SEÑALES ELEVADAS EN CIMENTACION			
ID 242789	Diagonal 39 sur con carrera 34 Villa Mayor	ID 145931	Calle 63 con Carrera 77C
			
Cimentacion sobre el separador de la Diagonal 39 sur		Cimentacion sobre el separador de la Calle 63	

SEÑALES ELEVADAS EXISTENTES PARA INSTALACION DE TABLERO			
ID 216917	Avenida calle 80 Av. Carrera 107	ID 216901	Avenida calle 80 Av. Carrera 114
			
Tableros sin instalar sobre estructura existente		Tableros sin instalar sobre estructura existente	

La SDM prorroga el contrato el 9 de marzo en 15 días calendario con fecha de finalización el 26 de marzo de 2012, sin embargo el 22 de marzo se suspende el contrato para subsanar la instalación de cinco (5) estructuras afectadas por “arco eléctrico” de líneas de energía.

El contrato se suspende el 22 de marzo de 2012, faltando cuatro (4) días de la prórroga concedida y 15 señales por implementar, el estado actual del contrato es el siguiente:

CUADRO No. 22
ESTADO DEL CONTRATO 1204-2011

ESTADO SEÑAL	SEÑALES RECIBIDAS				SEÑALES POR PAGAR	TOTAL
	CORTE 1	CORTE 2	CORTE 3	CORTE 4		
CIMENTADO					5	5
MONTAJE SIN TABLERO					10	10
MONTAJE TOTAL	22	2	12	28	9	73
TOTAL	22	2	12	28	24	88

Fuente: Oficio SM-34696-12 de mayo 25 de 2012

En ese orden de ideas, la baja ejecución del contrato y la falta de medidas efectivas frente a los atrasos presentados, generan perjuicios a la comunidad e incertidumbre en el cumplimiento del objeto contractual, todo esto por inobservancia de la Ley 80 de 1993, de acuerdo a lo consagrado en:

*“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. **Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:** 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.”*

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 80 de 1993, artículo 3, 4, 23, 26 numerales 1, 2 Y 4; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; artículo 2; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; artículo 35, numerales 1; Ley 1150 de 2007 artículo 32; Resolución 268-2011 Manual de Contratación Secretaria Distrital de Movilidad.

3.6.3.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto la SDM no realiza un control y seguimiento adecuado a los dineros girados a los contratistas en calidad de anticipo, generando riesgo para la entidad en el manejo y buena inversión de estos recursos.

El contrato 1204-2011 contempla en la CLAUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO, un anticipo del 30% del valor del contrato que será girado al contratista, además se establecen las condiciones mediante las cuales se deben manejar estos recursos, sin embargo en ninguna de ellas se establece en que condiciones se debe realizar el seguimiento y control del anticipo.

Tampoco se evidencia procesos y procedimientos en el MANUAL DE CONTRATACION que permitan realizar un control y seguimiento a los dineros girados en calidad de anticipo, que permita rendir informes oportunos a la entidad, en los cuales se registren los desembolsos, soportes e inversión real de estos recursos en la obra.

Hechos que generan riesgo para la entidad en el manejo e inversión de estos recursos, girados al contratista para ser invertidos exclusivamente en obra conforme al plan de inversión del anticipo aprobado por la interventoría.

En los Informes Mensuales de Interventoría de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2011 no se evidencia la rendición de un informe mensual respecto a la inversión y buen manejo del anticipo, no se registran soportes como extractos bancarios, soportes de giro, y estado de cada uno de los giros, si se han invertido en obra, es decir, **la SDM no conoce, por lo tanto no controla el manejo de estos recursos, generando riesgo e incertidumbre en este sentido.** Sin embargo, se observa que en los informes de enero y febrero de 2012 se incluyen los soportes correspondientes a los meses anteriores, es decir, no es claro el manejo y control de estos soportes, su custodia y rendición de informes, **cuando los giros con cargo al anticipo se realizaron desde el mes de noviembre de 2011 al autorizar y girar \$137 millones**, es decir, el 37% del anticipo otorgado por \$370.8 millones. La Entidad debe implementar controles efectivos a los recursos desembolsados al contratista, con el fin de garantizar que estos recursos si se encuentran efectivamente invertidos en obra y no han tenido otra destinación.

**CUADRO No. 23
ESTADO DEL ANTICIPO**

No.	MES	VALOR GIRADO	Valor en \$
			%
1	Noviembre 2011	137.115.770	36,97%
2	Diciembre 2011	23.939.340	6,46%
3	Enero 2012	32.486.187	8,76%
4	Febrero 2012	155.592.947	41,95%
5	Marzo 2012	20.087.771	5,42%
	TOTAL	369.222.015	99,56%

Fuente: Oficio SM-15681-12 de abril 21 de 2012 , Oficio SM-141847-12 de mayo 18 de 2012
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Igualmente llama la atención, que girado el anticipo al contratista, e iniciados los descuentos por amortización a los pagos realizados al contratista, la interventoría manifiesta en sus informes mensuales, específicamente el de diciembre de 2011 en el numeral 6. ESTADO FINANCIERO Y PRESUPUESTAL 6.1 ESTADO FINANCIERO CONTRATOS DE OBRA 1204 DE 2011, que *“El valor del contrato de obra 1204 de 2011 es por valor de... (\$1.236.198.481 M/cte.) del cual se ha cancelado el*

valor del anticipo la suma de trescientos setenta millones ochocientos cincuenta y nueve mil quinientos cuarenta y cuatro pesos M/cte. (**\$370.859.540 M/cte.**) y el valor de la factura de venta 006 por valor de Ciento veinte cuatro millones setecientos diez y siete mil cuatrocientos treinta y dos pesos M/cte. (**124.717.432 M/cte.**) **para un total cancelado de Cuatrocientos noventa y cinco millones quinientos setenta y seis mil novecientos setenta y dos pesos M/cte. (\$495.576.972 M/cte.) quedando así un saldo pendiente por cancelar por valor de Setecientos cuarenta millones seiscientos veintiún mil quinientos cinco pesos M/cte. (\$740.621.505 M/cte.) los cuales se aclaró al contratista de obra se cancelará por obra ejecutada.”**

Entonces, la SDM como la interventoría no tiene claridad respecto al concepto de anticipo y pago anticipado, en donde el ANTICIPO sigue conservando la calidad de recurso público hasta tanto no sea invertido en obra. Por lo cual no es acertado presentar en los Informes Mensuales de Interventoría que la inversión realizada por el contratista, corresponde al anticipo entregado más los pagos por facturación por obra ejecutada, hay que recordar que el contrato de obra establece que se pagara a precios unitarios por las obras ejecutadas y recibidas a satisfacción por la interventoría, menos los descuentos establecidos como la AMORTIZACION DEL ANTICIPO y otros descuentos. **Los recursos entregados en calidad de anticipo son recursos públicos entregados al contratista en calidad de préstamo³**, el cual será devuelto a la entidad mediante la amortización realizada a cada facturación del contratista, por lo cual afirmar que a diciembre de 2011 se ha cancelado al contratista **\$495.576.972**, no es cierto.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido

³ El Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001, ha manifestado que:

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo.

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.”. Negrilla fuera de texto

en el artículo 209 de la Constitución Nacional, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7; Ley 1150 de 2007 artículo 32

3.6.3.4. *Se implementaran cuatro (4) señales elevadas sobre la Av. Comuneros en el tramo comprendido entre la Av. Caracas hasta la Av. NQS, en donde se ejecuta actualmente el contrato IDU-044-2010 de Transmilenio Fase III, que podría conllevar a la pérdida de la inversión realizada por valor de \$33.7 millones.*

La SDM en desarrollo del contrato 1204-2011 que tiene por objeto la instalación de 88 señales elevadas, implementó 4 señales tipo A sobre el corredor de la Av. Comuneros (Calle 6) entre la carrera 26 y la carrera 18, las cuales fueron implementadas en los meses de enero y febrero de 2012 con una inversión de \$33.759.353 como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 24
SEÑALES INSTALADAS Y RECIBIDAS SOBRE LA AVENIDA COMUNEROS

No.	ID	LOCALIZACION	TIPO	ESTADO	VALOR	Valor en \$
						FECHA IMPLEMENTACION
1	156584	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 26	A	Recibida por Acta	\$ 8.439.838	17/02/2012
2	156585	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 19A	A	Recibida por Acta	\$ 8.439.838	02/01/2012
3	156586	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 18	A	Recibida por Acta	\$ 8.439.838	13/01/2012
4	145931	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 18	A	Recibida por Acta	\$ 8.439.838	02/01/2012
TOTAL					\$ 33.759.353	

Fuente: SM 2380612-Dirección Control y Vigilancia SDM
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

El IDU suscribe el contrato IDU-044-2010 que tiene por objeto “**LA ADECUACIÓN DE LA CALLE 6ª AL SISTEMA TRANSMILENIO ENTRE LAS TRONCALES CARACAS Y NQS, INCLUIDA LA INTERSECCIÓN CALLE 6ª – NQS**” el cual inicio el 7 de febrero de 2011 con un plazo de 14 meses y con fecha de terminación el 14 de abril de 2012, el contrato se encuentra actualmente suspendido. El contrato si bien es cierto va a intervenir los carriles exclusivos de Transmilenio, incluye además la construcción de dos (2) estaciones, redes de servicios públicos e intervención de espacio publico y urbanismo.

Para la ejecución de las obras se solicita al IDU la Licencia de Excavación, la cual es aprobada mediante Resolución 4628 de noviembre 15 de 2011, **en donde se incluye la Avenida los Comuneros desde la Av. Caracas hasta la Carrera 50**, la SDM no se tenía conocimiento sobre la ejecución de este contrato que puede

afectar la ejecución de la inversión realizada en cuantía de \$ 33.759.353, por las señales instaladas y pagadas por la SDM, las cuales se registran a continuación:

REGISTRO FOTOGRÁFICO No. 2

ID 156584	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 26	ID 156585	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 19A
			
Señal Tipo A sobre el separador de la Av. Comuneros		Señal Tipo A sobre el separador de la Av. Comuneros	
ID 156586	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 18	ID 145931	Avenida Comuneros (Calle 6) con Carrera 18
			
Señal Tipo A sobre anden de la Av. Comuneros		Señal Tipo A sobre anden de la Av. Comuneros	

La SDM en su oficio SM-23806-12 manifiesta que “Ante la aprobación de la Licencia de Excavación por parte del IDU mediante Resolución 4628 del 15 de noviembre de 2011, se da por entendido, tal y como lo estipula la resolución, otorgar el permiso para adelantar la obra sin perjuicios de ningún impedimento que negara o restringiera adelantar las obras en los sitios explícitamente expuestos en los documentos requisitos allegados al IDU para la solicitud” igualmente afirma que consultado al IDU referente a las posibles afectaciones del contrato se estableció que “... a corto plazo, no se afectaran las estructuras de las señales elevadas ni la información contenida en sus tableros. No

obstante y dada la implicación directa que tiene la Entidad ante las decisiones y diseños definitivos que los estudios y diseños arrojaran como resultado y que pudieren adelantaren en un mediano plazo (3 a 4 años), se coordinará en mesas de trabajo para impartir las instrucciones necesarias para su cuidado y conservación ante una posible afectación de traslado.”

Hechos que reflejan falta de coordinación institucional, que ponen en riesgo la inversión realizada y afectan el avance de la implementación de señalización en la ciudad, que presenta un importante rezago frente a las necesidades reales de señalización.

Adicionalmente la póliza de estabilidad del contrato tiene una vigencia de cinco (5) años y toda intervención posterior limitaría o excluiría de responsabilidad al contratista, toda vez que como se afirma por la SDM, se pueden afectar estas estructuras en un mediano plazo ante un posible traslado, es decir, al tercer año.

3.6.4. Evaluación Contratos de Obra SDM 1561 de 2010, SDM 1556 de 2010 y SDM 1560 de 2010.

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, Ciclo I del PAD 2012 que se realizó en la Secretaría Distrital de Movilidad, a los Contratos de Obra SDM 1561 de 2010, SDM 1556 de 2010 y SDM 1560 de 2010, adjudicados mediante la resolución número 146 del 28 de octubre de 2010 de la Licitación Pública, número SDM-LP-068-2010, entre 13 oferentes que se presentaron, a las firmas UNION TEMPORAL BOGOTÁ 2010, SEÑALES LTDA Y MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD VIAL LTDA, correspondientes en su respectivo orden a las zonas CENTRO, SUR y NORTE.

La Licitación Pública número SDM-LP-068-2010 contó con un presupuesto oficial de SIETE MIL CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$7.050'000.000.) distribuido en tres partes iguales, es decir la suma de Dos Mil Trescientos Cincuenta Millones de Pesos M/cte. (\$2.350'000.000.) cada una.

Cada oferente seleccionado se obliga para con la SDM a realizar en forma integral el desarrollo de todas las actividades inherentes al proceso de señalización en Bogotá, en la zona que le correspondió de acuerdo al proceso de selección.

- CONTRATO SDM 1561-2010

En la evaluación realizada al contrato de obra 1561-2010 suscrito con el contratista SEÑALES LTDA, cuyo objeto es *“CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACIÓN EN BOGOTÁ, EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD”*, se evidenció:

CUADRO No. 25
FICHA TECNICA DEL CONTRATO DE OBRA No 1561-2010

LICITACION PUBLICA	LP-SDM-068 DE 2010
OBJETO LICITACION:	CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LAS ZONAS NORTE, CENTRO Y SUR DE LA CIUDAD.
VALOR DE LA LICITACION:	\$7.050'000.000.00
RESOLUCION DE ADJUDICACION:	146 DE 2010
CONTRATO DE OBRA:	2011-1561
FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO:	12 DE NOVIEMBRE DE 2010
CONTRATISTA:	SEÑALES LTDA
NIT:	800.198.693-6
REPRESENTANTE LEGAL:	ALVARO DEL CASTILLO CALDERON
C.C.:	19'484.480 BOGOTA
OBJETO:	REALIZAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD.
VALOR DEL CONTRATO:	\$2.350'000.000.00
VALOR PAGO ANTICIPADO 40%:	\$940'000.000.00
PLAZO:	6 MESES Y/O HASTA AGOTAR RECURSOS
ACTA DE INICIO:	15 DE DICIEMBRE DE 2010
FECHA DE FINALIZACION INICIAL:	14 DE JUNIO DE 2011
INTERVENTORIA:	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
REPRESENTANTE LEGAL:	HERBERT GIRALDO GOMEZ
C.C.:	16'634.256 CALI
CONTRATO DE INTERVENTORIA:	2010-1590
SUPERVISOR DEL CONTRATO:	ING. MARIA ESTELLA AGUDELO PINEDA
SUSPENSION MEDIANTE ACTA	11 JULIO DE 2011
SUSPENSION MEDIANTE ACTA	19 JULIO DE 2011
ADICION:	4 MESES
PRORROGA:	\$881'441.554.00
PLAZO FINAL:	10 MESES
FECHA DE TERMINACION FINAL:	21 DE OCTUBRE DE 2011
VALOR FINAL DEL CONTRATO:	\$3.231'441.554.00

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

El 12 de noviembre de 2010 se firma el contrato de obra No. 1561 de 2010 entre la Secretaria Distrital de Movilidad y la firma Señales Ltda., cuyo objeto es *“realizar en forma integral el desarrollo de todas las actividades inherentes al proceso de señalización en Bogotá, en la zona sur de la ciudad”*, para lo cual se firma acta de inicio el 15 de diciembre de 2010, con un plazo inicial de seis (6) meses o hasta agotar recursos.

3.6.4.1. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por cuanto en las carpetas del contrato 1561-2010 no se archiva toda la información contractual, evidenciándose falta de control y seguimiento por el área responsable.

La Contraloría solicita, mediante oficio numero 80105-013 del 10 de febrero de 2012, la entrega de toda la información referente al CONTRATO DE OBRA No 1561-2010, la SDM hace entrega de 6 carpetas foliadas del 1 al 1001, sin embargo al revisar esta información se hace evidente la ausencia de documentos correspondientes a la gestión contractual, como actas, informes, órdenes de pago, entre otros, motivo por el cual se le solicita nuevamente a la entidad mediante oficio numero 80105-018 del 17 de febrero de 2012, información adicional del contrato SDM1561-2010.

Si bien es cierto, el manual de contratación establece las responsabilidades y periodicidad de remitir la información contractual a la Dirección de Asuntos Legales, es importante precisar que cualquier modificación a este procedimiento debe hacer parte del Manual de Contratación, acciones que conllevan a la actualización de los manuales y procedimientos de la Entidad, con el fin de estar ajustados a la ley y a la gestión diaria de la misma.

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.6.4.2. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de "PAGO ANTICIPADO" al contrato 1561 de 2010 y no la de anticipo contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.

En la cláusula quinta del contrato de obra, se describe la Forma de Pago del contrato la cual es de la siguiente manera:

- a. Un Pago Anticipado del 40% del valor del contrato: Cabe precisar que al contrato 1561-2010 se le hizo un pago anticipado del 40%, pero aunque en la cláusula quinta del contrato habla claramente de un pago anticipado, tanto el contratista como la entidad deja dudas e inquietudes sobre la figura utilizada toda vez que el contratista dejar registro de amortización en las facturas y la SDM también deja registro de amortización en las Ordenes de Pago.*
- b. El saldo del valor del contrato es decir el 60% mediante 6 pagos mensuales del 10% cada uno.*

Sobre el tema del pago anticipado, la **Directriz jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006**, dispuso:

Asunto: Anticipo y Pago Anticipado en los Contratos Estatales.

Teniendo en cuenta las diferentes inquietudes que se han venido presentando frente a la concepción y aplicación de las figuras jurídicas del Anticipo y del Pago Anticipado en la

contratación al interior del SENA, se hace necesario mediante este documento emitir algunos lineamientos de obligatoria observancia.

Con base en lo anterior en primer lugar debemos indicar que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es la única mención que sobre el particular hace el Estatuto de Contratación, y señala lo siguiente:

Sobre la naturaleza jurídica del Anticipo y el Pago Anticipado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, expresó en la Sentencia 13436 de Junio 22 de 2001 que:

"... La diferencia que la doctrina encuentra entre anticipo y pago anticipado, consiste en que el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los recibió en calidad de préstamo; en cambio en el pago anticipado no hay reintegro del mismo porque el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada.

Unido a lo anterior, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto dirigido a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Guaviare el 17 de Marzo de 2004, indicó que el anticipo se puede entender como los recursos que la entidad entrega al contratista (incluso antes de la ejecución del contrato), con el fin de financiarlo y no como un pago de los trabajos o labores ya realizados. Frente al Pago Anticipado agregó que éste hace parte del precio y su entrega comporta la extinción parcial de la obligación de remuneración a cargo de la entidad, sólo que de manera adelantada a la realización del contrato o como primer contado. Finalmente dijo que los dineros entregados al contratista a título de pago anticipado, entran a su patrimonio y no tienen destinación diferente a la que su dueño de manera libre y autónoma quiera darle. Añadió que los pagos anticipados se utilizan generalmente en las compras de bienes inmuebles y en compras de automóviles".

A pesar de lo antes mencionado, el numeral 6 de la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 en lo que atañe a las figuras del "Pago Anticipado" y del "Anticipo", advierte unas condiciones que deben cumplirse cabalmente:

"6. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados.

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento."

Similares obligaciones se establecen en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003 cuando reitera **que, salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados.** Esta norma es dirigida a los ministros del despacho, directores de los departamentos administrativos, superintendentes, directores de unidades administrativas, gerentes y presidentes de entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional y otros altos funcionarios del Gobierno.

Sobre la obligación de motivar y justificar los excepcionalísimos casos en que se pacte el “Pago Anticipado” en una contratación, la responsabilidad será única y exclusivamente del ordenador del gasto.

*Por otro lado debe tenerse en consideración, el contenido del Artículo 17 del Decreto 679 de 1994 cuando establece que se incluirán únicamente como riesgos amparados en los contratos estatales aquéllos que correspondan a las obligaciones y prestaciones del respectivo contrato, tales como, los de buen manejo y correcta inversión **del anticipo o pago anticipado**, cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio, correcto funcionamiento de los equipos, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. Y el valor del amparo de anticipo o pago anticipado deberá ser equivalente al ciento por ciento (100%) del monto que el contratista. La vigencia de la garantía puede ser fijada por la Entidad contratante, pero no puede ser inferior al término de ejecución y liquidación del contrato.*

*Finalmente, sí bien la ley autoriza los “Pagos Anticipados” y los “Anticipos”, se deben aplicar los lineamientos de las Directivas Presidenciales Nos. 12 de 2002 y la 04 de 2003 (a las que ya hicimos referencia), y en consecuencia el “Pago Anticipado” **sólo puede ser pactado y autorizado en casos excepcionales previa plena justificación y motivación elaboradas por el ordenador del gasto.***

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede resumir y esquematizar las diferencias existentes entre el Anticipo y el Pago Anticipado de la siguiente manera:

**CUADRO No. 26
DIFERENCIAS ENTRE ANTICIPO Y PAGO ANTICIPADO**

ANTICIPO	PAGO ANTICIPADO
No constituye un pago en el momento en que se efectúa.	Es un pago. Retribuye en forma anticipada parte del valor del contrato.
El dinero no es del contratista sino de la Entidad contratante y por ende debe invertirse de acuerdo al plan de inversión presentado por el contratista.	El dinero es de propiedad de contratista y lo puede destinar libremente. No hay plan de inversión pactado.
La Entidad está obligada al seguimiento de la inversión.	La Entidad no está obligada a hacer seguimiento.
No está sujeto a descuentos y retenciones porque no es un pago.	Está sujeto a descuentos y retenciones de ley.
No entra al patrimonio del contratista, continúa siendo recursos públicos, asegurables con una garantía para la correcta y adecuada inversión y manejo de los mismos.	Al entregarse constituye extinción parcial de la obligación de pago a cargo de la entidad contratante.
El valor del anticipo se descuenta de cada pago que se realice al contratista.	Su destinación depende de la libre voluntad del contratista.
La ejecución del contrato por tanto, constituye amortización de dicho valor.	Su adecuado uso está avalado por la garantía única de cumplimiento del contrato, de lo contrario, se entraría a hacer o exigir duplicidad de cobros.
En el evento en que generen rendimientos financieros, son de la entidad contratante.	Por lo general se aplica en contratos de ejecución inmediata ; casos típicos compra de inmuebles o automotores.

ANTICIPO	PAGO ANTICIPADO
Puede ser pactado en contratos de tracto sucesivo con excepción de los contratos de prestación de servicios personales.	No existe injerencia de la Interventoría en su manejo o inversión.

Fuente: Ley 80/93 – Decreto 2170/2002 -

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Al respecto queda ampliamente sustentado que la entidad en ningún momento debió haber pactado un pago anticipado para este tipo de contratos por cuanto pone en riesgo recursos del erario público al no poder tener control sobre los dineros que desembolsó al contratista sin éste haber ejecutado obra, algo que no sucedería si hubiese pactado un anticipo y la entidad pudiera hacerle seguimiento a la inversión de éste.

Por las conductas descritas se establece hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Directriz Jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006, en el Concepto numero 022158 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República el 17 de Marzo de 2004, en la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 y en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003.

3.6.4.3. Hallazgo Administrativo por cuanto la SDM invierte \$730 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 50% del valor asignado a esta actividad.

La Contraloría de Bogotá observa con preocupación que un 51% de la inversión correspondiente a señalización horizontal presenta garantías inferiores a seis meses, todo ello debido a la matriz de garantías que se desarrolla en el contrato entre la entidad, el contratista y la Interventoría.

Esta matriz establece desde el pliego de condiciones de la licitación los tiempos de garantías mínimas para pavimentos nuevos, en condiciones ideales los siguientes:

CUADRO No. 27
TIEMPOS DE GARANTÍAS MÍNIMAS PARA PAVIMENTOS NUEVOS

MATERIAL	TIEMPO DE GARANTÍA
Pintura acrílica base solvente	18 meses,
Pintura acrílica base agua	24 meses
Pintura termoplástica	48 meses
Estoperoles y tachas	12 meses
Tachones e Hitos	24 meses.

Fuente: Pliegos de condiciones Licitación Pública

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

En el mejor de los escenarios, tal como aparece en el certificado de garantía de los materiales, se categoriza teniendo en cuenta aspectos como tipo de vía,

volúmenes vehiculares, contaminación, estado del pavimento, entre otros. De allí se determina que tiempo de garantía se le da a una intervención.

A continuación hacemos un comparativo de las obras de señalización horizontal ejecutadas dentro del contrato, de las cuales recopilamos las garantías de 0 a 6 meses, observando que la inversión para garantías de hasta 6 meses es muy alta comparada con la inversión total en señalización horizontal.

CUADRO No. 28
RELACION DE VALORES INVERTIDOS POR GARANTIAS PARA SEÑALIZACION
HORIZONTAL

Valor en \$

GARANTIA MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIM ML	VALOR IMPRIM M2	TOTAL
0	\$ 15.007,00	\$ 295.480,00	\$ 558.403,00	\$ 5.364.107,00	\$ 105.533,00	\$ 1.783.313,00	\$ 8.121.843,00
1	\$ 1.776.755,00	\$ 22.733.875,00	\$ 31.334.406,00	\$ 64.740.462,00	\$ 6.608.610,00	\$ 41.426.940,00	\$ 168.621.048,00
2	\$ 1.053.373,00	\$ 9.273.862,00			\$ 1.131.646,00	\$ 9.431.908,00	\$ 20.890.789,00
3	\$ 9.829.027,00	\$ 67.932.438,00	\$ 162.387,00	\$ 11.445.144,00	\$ 12.101.485,00	\$ 70.007.557,00	\$ 171.478.038,00
4	\$ 4.296.334,00	\$ 42.457.819,00			\$ 4.379.002,00	\$ 44.300.695,00	\$ 95.433.850,00
5	\$ 10.197.474,00	\$ 70.733.870,00			\$ 10.193.773,00	\$ 71.894.380,00	\$ 163.019.497,00
6	\$ 7.626.538,00	\$ 41.130.243,00	\$ 1.117.408,00	\$ 2.798.502,00	\$ 7.628.562,00	\$ 42.208.725,00	\$ 102.509.978,00
7	\$ 7.751.911,00	\$ 22.271.010,00			\$ 1.681.838,00	\$ 21.838.618,00	\$ 53.543.377,00
8	\$ 459.032,00	\$ 6.983.796,00			\$ 420.742,00	\$ 7.856.393,00	\$ 15.719.963,00
9		\$ 4.200.795,00		\$ 1.952.965,00	\$ 50.106,00	\$ 5.043.838,00	\$ 11.247.704,00
10		\$ 5.950.611,00		\$ 23.709.758,00		\$ 6.274.254,00	\$ 35.934.623,00
11	\$ 6.115.669,00	\$ 7.161.755,00			\$ 5.755.242,00	\$ 7.103.545,00	\$ 26.136.211,00
12	\$ 304.274,00	\$ 2.865.363,00	\$ 4.571.877,00	\$ 19.819.792,00	\$ 1.018.967,00	\$ 9.166.923,00	\$ 37.747.196,00
13		\$ 46.249,00		\$ 1.113.508,00		\$ 450.529,00	\$ 1.610.286,00
14		\$ 523.192,00	\$ 33.159.006,00	\$ 4.926.841,00	\$ 5.185.522,00	\$ 1.898.366,00	\$ 45.692.927,00
15		\$ 475.016,00	\$ 253.736.272,00	\$ 23.758.913,00	\$ 42.879.114,00	\$ 5.553.007,00	\$ 326.402.322,00
16	\$ 32.158,00	\$ 262.560,00	\$ 971.884,00	\$ 7.936.727,00	\$ 186.470,00	\$ 2.651.770,00	\$ 12.041.569,00
17		\$ 5.517.810,00	\$ 33.753.155,00		\$ 5.282.840,00	\$ 5.493.233,00	\$ 50.047.038,00
18		\$ 1.006.880,00	\$ 1.839.210,00	\$ 199.225,00	\$ 293.050,00	\$ 1.234.756,00	\$ 4.573.121,00
19			\$ 617.017,00	\$ 3.712.785,00	\$ 98.200,00	\$ 1.018.337,00	\$ 5.446.339,00
20		\$ 513.859,00	\$ 171.922,00	\$ 4.106.091,00	\$ 27.713,00	\$ 1.679.165,00	\$ 6.498.750,00
21			\$ 421.026,00	\$ 214.658,00	\$ 66.607,00	\$ 68.987,00	\$ 771.278,00
22				\$ 1.277.658,00		\$ 467.554,00	\$ 1.745.212,00
23		\$ 642.348,00		\$ 31.542.541,00		\$ 10.649.698,00	\$ 42.834.587,00
24							\$ 0,00

GARANTIA MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIM ML	VALOR IMPRIM M2	TOTAL
25							\$ 0,00
26			\$ 4.115.786,00	\$ 19.072.178,00	\$ 649.609,00	\$ 5.469.666,00	\$ 29.307.239,00
SUBTOTAL							\$ 1.437.374.785

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

De \$1.437'374.785, que se destinaron para señalización horizontal, en garantías de hasta 6 meses se invirtieron \$730'075.043 para un porcentaje del 51%.

Observamos que gran parte del presupuesto se invirtió en obras que antes de los 6 meses ya no van a presentar ninguna estabilidad y más grave aun van a estar por fuera de garantía.

Es necesario precisar que independiente de la garantía establecida los costos de AIU e imprimación son constantes, como se presenta dentro de las tablas comparativas, así:

CUADRO No. 29
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE HASTA 6 MESES PARA
SEÑALIZACION HORIZONTAL

Valor en \$

GARANTIA MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIM ML	VALOR IMPRIM M2	TOTAL
0	\$ 15.007,00	\$ 295.480,00	\$ 558.403,00	\$ 5.364.107,00	\$ 105.533,00	\$ 1.783.313,00	\$ 8.121.843,00
1	\$ 1.776.755,00	\$ 22.733.875,00	\$ 31.334.406,00	\$ 64.740.462,00	\$ 6.608.610,00	\$ 41.426.940,00	\$ 168.621.048,00
2	\$ 1.053.373,00	\$ 9.273.862,00			\$ 1.131.646,00	\$ 9.431.908,00	\$ 20.890.789,00
3	\$ 9.829.027,00	\$ 67.932.438,00	\$ 162.387,00	\$ 11.445.144,00	\$ 12.101.485,00	\$ 70.007.557,00	\$ 171.478.038,00
4	\$ 4.296.334,00	\$ 42.457.819,00			\$ 4.379.002,00	\$ 44.300.695,00	\$ 95.433.850,00
5	\$ 10.197.474,00	\$ 70.733.870,00			\$ 10.193.773,00	\$ 71.894.380,00	\$ 163.019.497,00
6	\$ 7.626.538,00	\$ 41.130.243,00	\$ 1.117.408,00	\$ 2.798.502,00	\$ 7.628.562,00	\$ 42.208.725,00	\$ 102.509.978,00
SUBTOTAL							\$ 730.075.043,00

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Del cuadro inmediatamente anterior se observa una inversión muy elevada para este tipo de garantías, si se tiene en cuenta que pasado el tiempo establecido por la matriz de garantía, la señal implementada estará deteriorada y no cumplirá a cabalidad la función para la cual fue contratada.

CUADRO No. 30
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE 0 A 6 MESES PARA
SEÑALIZACION HORIZONTAL

GARANTIA MESES	TOTAL	%
0	\$ 8.121.843,00	1,11
1	\$ 168.621.048,00	23,10
2	\$ 20.890.789,00	2,86
3	\$ 171.478.038,00	23,49
4	\$ 95.433.850,00	13,07
5	\$ 163.019.497,00	22,33
6	\$ 102.509.978,00	14,04

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Como se puede observar, obras de señalización con garantías de uno (1), tres (3) y cinco (5) meses representan las mayores inversiones con un 23% de inversión de participación respecto a garantías hasta seis meses, hechos que no se ajustan a las política de intervención de la SDM respecto a señalización horizontal, toda vez que la intervención corresponderá a la malla vial en buen estado⁴.

Con el ánimo de verificar en terreno la calidad de las obras ejecutadas, se programaron visitas a varios de los sitios intervenidos dentro del contrato en estudio, donde se puede apreciar mediante el registro fotográfico el estado actual de varias señales implementadas.

A continuación se pueden apreciar el registro fotográfico de algunos de los sitios intervenidos con sus respectivos comentarios respecto de los tiempos de garantía.

⁴ Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial- IDU- diciembre de 2011.

REGISTRO FOTOGRÁFICO No. 3

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1561/2010



VISTA ID MV_19_365_943_10 CALLE 61C SUR ENTRE KRA 77 Y 76ª BARRIO LA ESTANCIA EN CIUDAD BOLIVAR.
PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIA DETERIORADA, GARANTIA DE 4 MESES DESDE MAYO DE 2011 (VENCIDA)



VISTA ID MV_19_365_943_10 CALLE 61C SUR ENTRE KRA 77 Y 76ª BARRIO LA ESTANCIA EN CIUDAD BOLIVAR.
PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL GARANTIA DE 4 MESES DESDE MAYO DE 2011 (VENCIDA)



VISTA ID 19_041_1561_10 BARRIO EL PARAISO EN CIUDAD BOLIVAR.
PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL EN PARADERO DE TRASMILENIO, GARANTIA DE 3 MESES DESDE JULIO DE 2011 (VENCIDA)



VISTA ID 19_041_1561_10 BARRIO EL PARAISO EN CIUDAD BOLIVAR.
PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL VIA EN BUEN ESTADO, GARANTIA DE 3 MESES DESDE JULIO DE 2011 (VENCIDA)

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1561/2010



VISTA ID MV_19_080_1561_10 VIA A PASQUILLA EN CIUDAD BOLIVAR.
SEÑALIZACION VERTICAL EN MUY BUEN ESTADO, NO APLICA FECHA DE VENCIMIENTO DE GARANTIA



VISTA ID MV_19_080_1561_10 VIA A PASQUILLA EN CIUDAD BOLIVAR.
SEÑALIZACION VERTICAL EN MUY BUEN ESTADO, NO APLICA FECHA DE VENCIMIENTO DE GARANTIA



VISTA ID MV_15_07_V1 CALLE 8 SUR Y 11 SUR DESDE CRA 24 HASTA CRA 50.
SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 14 MESES DESDE ABRIL DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID MV_15_07_V1 CALLE 8 SUR Y 11 SUR DESDE CRA 24 HASTA CRA 50.
SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 14 MESES DESDE ABRIL DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID EX_05_006_1744 COMUNEROS EN USME.
SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA ACRILICA, VIAS EN BUEN ESTADO, GARANTIA DE 11 MESES DESDE SEPTIEMBRE



VISTA ID EX_05_006_1744 COMUNEROS EN USME.
SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA ACRILICA, VIAS EN BUEN ESTADO, GARANTIA DE 11 MESES DESDE SEPTIEMBRE

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1561/2010	
20 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).	20 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).
	
<p>VISTA ID MV_18_031_1561_10 AV CARACAS QUIROGA MARRUECOS. SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIAS DE TRASMILENIO CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 10 MESES DESDE SEPTIEMBRE 29 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).</p>	<p>VISTA ID MV_18_031_1561_10 AV CARACAS QUIROGA MARRUECOS. SEÑALIZACION HORIZONTAL EN CALLE PARA TOMAR LA TRONCAL CARACAS CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 10 MESES DESDE SEPTIEMBRE 29 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).</p>

- **CONTRATO SDM 1556-2010**

Se procede a hacer el seguimiento al contrato de obra 1556-2010 suscrito con el contratista **MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD VIAL LTDA**, cuyo objeto es **“CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LA ZONA CENTRO DE LA CIUDAD”**.

CUADRO No. 31
FICHA TECNICA DEL CONTRATO DE OBRA No 1556-2010

LICITACION PUBLICA	LP-SDM-068 DE 2010
OBJETO LICITACION:	CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LAS ZONAS NORTE, CENTRO Y SUR DE LA CIUDAD.
VALOR DE LA LICITACION:	\$7.050'000.000.00
RESOLUCION DE ADJUDICACION:	146 DE 2010
CONTRATO DE OBRA:	2011-1556
FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO:	10 DE NOVIEMBRE DE 2010
CONTRATISTA:	MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD VIAL LTDA
NIT:	830.122.801-8
REPRESENTANTE LEGAL:	JANETH FARFAN DUQUE
C.C.:	35'517.871

LICITACION PUBLICA	LP-SDM-068 DE 2010
OBJETO:	REALIZAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LA ZONA CENTRO DE LA CIUDAD.
VALOR DEL CONTRATO:	\$2.350'000.000.00
VALOR PAGO ANTICIPADO 40%:	\$940'000.000.00
PLAZO:	6 MESES Y/O HASTA AGOTAR RECURSOS
ACTA DE INICIO:	15 DE DICIEMBRE DE 2010
FECHA DE FINALIZACION INICIAL:	14 DE JUNIO DE 2011
INTERVENTORIA:	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
REPRESENTANTE LEGAL:	HERBERT GIRALDO GOMEZ
C.C.:	16'634.256 CALI
CONTRATO DE INTERVENTORIA:	2011-1257
SUPERVISOR DEL CONTRATO:	ING. MARIA ESTELLA AGUDELO PINEDA
SUSPENSION MEDIANTE ACTA	11 JULIO DE 2011
REINICIO MEDIANTE ACTA	19 JULIO DE 2011
ADICION 1:	\$75'000.000.00
ADICION 2:	\$904'909.105.00
ADICION 3:	\$20'000.000.00
PRORROGA:	4 MESES
PLAZO FINAL:	10 MESES
FECHA DE TERMINACION FINAL:	21 DE OCTUBRE DE 2011
VALOR FINAL DEL CONTRATO:	\$3.349'909.105.00

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

Al igual que con la información del contrato anterior, se hace evidente la ausencia de documentos que hacen parte del contrato dentro de la información solicitada, por lo cual se le solicita nuevamente a la entidad información adicional del contrato SDM1561-2010, con la que se procede a adelantar la auditoria al contrato en estudio, encontrando que en la cláusula quinta del contrato también se pacto un Pago Anticipado del 40% del valor del contrato motivo por el cual también aplica la siguiente observación.

3.6.4.4. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, *por haberse utilizado la figura de "PAGO ANTICIPADO" al contrato 1556 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.*

Cabe precisar que al contrato 1556-2010 se le hizo un pago anticipado del 40%, pero aunque en la cláusula quinta del contrato habla claramente de un pago anticipado, tanto el contratista como la entidad deja dudas e inquietudes sobre la figura utilizada toda vez que el contratista deja registro de amortización en las facturas y la SDM también deja registro de amortización en las Ordenes de Pago.

Sobre el tema del pago anticipado, la **Directriz jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006**, dispuso:

Asunto: Anticipo y Pago Anticipado en los Contratos Estatales.

Teniendo en cuenta las diferentes inquietudes que se han venido presentando frente a la concepción y aplicación de las figuras jurídicas del Anticipo y del Pago Anticipado en la contratación al interior del SENA, se hace necesario mediante este documento emitir algunos lineamientos de obligatoria observancia.

Con base en lo anterior en primer lugar debemos indicar que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es la única mención que sobre el particular hace el Estatuto de Contratación, y señala lo siguiente:

Sobre la naturaleza jurídica del Anticipo y el Pago Anticipado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, expresó en la Sentencia 13436 de Junio 22 de 2001 que:

"... La diferencia que la doctrina encuentra entre anticipo y pago anticipado, consiste en que el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los recibió en calidad de préstamo; en cambio en el pago anticipado no hay reintegro del mismo porque el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada.

Unido a lo anterior, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto dirigido a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Guaviare el 17 de Marzo de 2004, indicó que el anticipo se puede entender como los recursos que la entidad entrega al contratista (incluso antes de la ejecución del contrato), con el fin de financiarlo y no como un pago de los trabajos o labores ya realizados. Frente al Pago Anticipado agregó que éste hace parte del precio y su entrega comporta la extinción parcial de la obligación de remuneración a cargo de la entidad, sólo que de manera adelantada a la realización del contrato o como primer contado. Finalmente dijo que los dineros entregados al contratista a título de pago anticipado, entran a su patrimonio y no tienen destinación diferente a la que su dueño de manera libre y autónoma quiera darle. Añadió que los pagos anticipados se utilizan generalmente en las compras de bienes inmuebles y en compras de automóviles".

A pesar de lo antes mencionado, el numeral 6 de la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 en lo que atañe a las figuras del "Pago Anticipado" y del "Anticipo", advierte unas condiciones que deben cumplirse cabalmente:

"6. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal *salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados.*

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento."

*Similares obligaciones se establecen en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003 cuando reitera **que, salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las***

entidades no pactarán pagos anticipados. Esta norma es dirigida a los ministros del despacho, directores de los departamentos administrativos, superintendentes, directores de unidades administrativas, gerentes y presidentes de entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional y otros altos funcionarios del Gobierno.

Sobre la obligación de motivar y justificar los excepcionalísimos casos en que se pacte el “Pago Anticipado” en una contratación, la responsabilidad será única y exclusivamente del ordenador del gasto.

Por otro lado debe tenerse en consideración, el contenido del Artículo 17 del Decreto 679 de 1994 cuando establece que se incluirán únicamente como riesgos amparados en los contratos estatales aquéllos que correspondan a las obligaciones y prestaciones del respectivo contrato, tales como, los de buen manejo y correcta inversión **del anticipo o pago anticipado**, cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio, correcto funcionamiento de los equipos, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. Y el valor del amparo de anticipo o pago anticipado deberá ser equivalente al ciento por ciento (100%) del monto que el contratista. La vigencia de la garantía puede ser fijada por la Entidad contratante, pero no puede ser inferior al término de ejecución y liquidación del contrato.

Finalmente, sí bien la ley autoriza los “Pagos Anticipados” y los “Anticipos”, se deben aplicar los lineamientos de las Directivas Presidenciales Nos. 12 de 2002 y la 04 de 2003 (a las que ya hicimos referencia), y en consecuencia el “Pago Anticipado” **sólo puede ser pactado y autorizado en casos excepcionales previa plena justificación y motivación elaboradas por el ordenador del gasto.**

Conforme con lo anteriormente expuesto, se puede resumir y esquematizar las diferencias existentes entre el Anticipo y el Pago Anticipado de la siguiente manera:

**CUADRO No. 32
DIFERENCIAS ENTRE ANTICIPO Y PAGO ANTICIPADO**

ANTICIPO	PAGO ANTICIPADO
No constituye un pago en el momento en que se efectúa.	Es un pago. Retribuye en forma anticipada parte del valor del contrato.
El dinero no es del contratista sino de la Entidad contratante y por ende debe invertirse de acuerdo al plan de inversión presentado por el contratista.	El dinero es de propiedad de contratista y lo puede destinar libremente. No hay plan de inversión pactado.
La Entidad está obligada al seguimiento de la inversión.	La Entidad no está obligada a hacer seguimiento.
No está sujeto a descuentos y retenciones porque no es un pago.	Está sujeto a descuentos y retenciones de ley.
No entra al patrimonio del contratista, continúa siendo recursos públicos, asegurables con una garantía para la correcta y adecuada inversión y manejo de los mismos.	Al entregarse constituye extinción parcial de la obligación de pago a cargo de la entidad contratante.
El valor del anticipo se descuenta de cada pago que se realice al contratista.	Su destinación depende de la libre voluntad del contratista.
La ejecución del contrato por tanto, constituye amortización de dicho valor.	Su adecuado uso está avalado por la garantía única de cumplimiento del contrato, de lo contrario, se entraría a hacer o exigir duplicidad de cobros.

ANTICIPO	PAGO ANTICIPADO
En el evento en que generen rendimientos financieros, son de la entidad contratante.	Por lo general se aplica en contratos de ejecución inmediata ; casos típicos compra de inmuebles o automotores.
Puede ser pactado en contratos de tracto sucesivo con excepción de los contratos de prestación de servicios personales.	No existe injerencia de la Interventoría en su manejo o inversión.

Fuente: Ley 80/93 – Decreto 2170/2002 -

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Al respecto queda ampliamente sustentado que la entidad en ningún momento debió haber pactado un pago anticipado para este tipo de contratos por cuanto pone en riesgo recursos del erario público al no poder tener control sobre los dineros que desembolsó al contratista sin éste haber ejecutado obra, algo que no sucedería si hubiese pactado un anticipo y la entidad pudiera hacerle seguimiento a la inversión de éste.

Por las conductas descritas se establece hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Directriz Jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006, en el Concepto numero 022158 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República el 17 de Marzo de 2004, en la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 y en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003.

3.6.4.5. Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$528 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 36% del valor asignado a esta actividad.

La Contraloría de Bogotá observa con preocupación que un 36% de la inversión correspondiente a señalización horizontal presenta garantías inferiores a seis meses, todo ello debido a la matriz de garantías que se desarrolla en el contrato entre la entidad, el contratista y la Interventoría.

Esta matriz establece desde el pliego de condiciones de la licitación los tiempos de garantías mínimas para pavimentos nuevos, en condiciones ideales los siguientes:

CUADRO No. 33
TIEMPOS DE GARANTÍAS MÍNIMAS PARA PAVIMENTOS NUEVOS

MATERIAL	TIEMPO DE GARANTÍA
Pintura acrílica base solvente	18 meses,
Pintura acrílica base agua	24 meses
Pintura termoplástica	48 meses
Estoperoles y tachas	12 meses
Tachones e Hitos	24 meses.

Fuente: Pliegos de condiciones Licitación Pública

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

En el mejor de los escenarios, tal como aparece en el certificado de garantía de los materiales, se categoriza teniendo en cuenta aspectos como tipo de vía, volúmenes vehiculares, contaminación, estado del pavimento, entre otros. De allí se determina que tiempo de garantía se le da a una intervención.

Para este contrato la firma MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD VIAL LTDA, dentro de su propuesta económica presenta un AIU del 30% el cual ya está incluido dentro de los valores de los cuadros comparativos siguientes.

A continuación hacemos un comparativo de las obras de señalización horizontal ejecutadas dentro del contrato, de las cuales recopilamos las garantías de 0 a 6 meses, observando que la inversión para garantías de hasta 6 meses es muy alta comparada con la inversión total en señalización horizontal.

CUADRO No. 34
RELACION DE VALORES INVERTIDOS POR GARANTIAS PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL

GARANTIA MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIM ML	VALOR IMPRIM M2	TOTAL
0	\$ 399.442,10	\$ 6.713.669,26	\$ 345.758,47	\$ 521.822,34	\$ 553.149,28	\$ 11.182.572,00	\$ 19.716.413,00
1	\$ 1.988.736,19	\$ 18.080.327,99	\$ 54.601.222,11	\$ 10.379.260,76	\$ 15.688.333,94	25.948.273	\$ 126.686.154,00
2	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
3	\$ 1.237.766,67	\$ 5.431.211,74	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 995.619,47	7.358.964	\$ 15.023.562,00
4	\$ 3.701.440,21	\$ 23.067.846,17	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.821.956,46	27.249.930	\$ 56.841.173,00
5	\$ 4.621.189,71	\$ 49.082.716,95	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.938.876,34	55.704.660	\$ 112.347.443,00
6	\$ 31.587.209,65	\$ 63.540.329,86	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 22.381.112,92	79.792.411	\$ 197.301.064,00
7	\$ 9.871.114,80	\$ 58.090.751,86	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 7.273.894,95	\$ 73.326.172,00	\$ 148.561.934,00
8	\$ 14.794.606,83	\$ 34.143.924,21	\$ 4.323.561,17	\$ 1.370.081,48	\$ 2.923.369,19	42.656.700	\$ 100.212.243,00
9	\$ 5.291.415,99	\$ 13.037.842,90	\$ 8.372.367,55	\$ 2.753.268,09	\$ 11.843.979,35	16.481.823	\$ 57.780.697,00
10	\$ 215.968,42	\$ 14.233.180,98	\$ 55.754.312,25	\$ 114.231.834,20	\$ 14.502.712,19	69.942.981	\$ 268.880.989,00
11	\$ 6.334.214,54	\$ 6.627.478,70	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 4.739.031,43	7.406.510	\$ 25.107.235,00
12	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 52.866.744,46	\$ 11.200.579,71	\$ 13.598.260,50	6.366.662	\$ 84.032.247,00
13	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 11.066.560,39	\$ 0,00	\$ 2.879.239,39	-	\$ 13.945.800,00
14	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 1.983.049,30	\$ 0,00	\$ 494.887,36	-	\$ 2.477.937,00
15	\$ 0,00	\$ 601.569,43	\$ 20.546.737,41	\$ 5.479.134,55	\$ 0,00	3.934.771	\$ 30.562.212,00
16	\$ 3.026.693,56	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.255.432,34	-	\$ 5.282.126,00
17	\$ 274.616,44	\$ 499.917,79	\$ 92.789,65	\$ 65.676.940,73	\$ 205.459,58	\$ 19.132.011,00	\$ 85.881.735,00
18	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 73.130.466,13	\$ 7.761.723,18	\$ 13.897.601,29	\$ 4.536.698,00	\$ 99.326.489,00

GARANTIA MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIM ML	VALOR IMPRIM M2	TOTAL
19	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	-	-
20	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 12.232.324,19	\$ 738.652,63	\$ 1.220.245,26	349.634	\$ 14.540.856,00
21	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 84.760,00	\$ 84.760,00
22	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	-	-
							\$ 1.464.593.069,00

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

De \$1.464'593.069 que se destinaron para señalización horizontal, en garantías de hasta 6 meses se invirtieron \$527'915.809 para un porcentaje del 36%.

Observamos que gran parte del presupuesto se invirtió en obras que antes de los 6 meses ya no van a presentar ninguna estabilidad y más grave aun van a estar por fuera de garantía.

Es necesario precisar que independiente de la garantía establecida los costos de AIU e imprimación son constantes, como se presenta dentro de las tablas comparativas, así:

CUADRO No. 35
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE HASTA 6 MESES PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL

GARANTIA EN MESES	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIMANTE ML	VALOR IMPRIMANTE M2	TOTAL
0	\$ 399.442,10	\$ 6.713.669,26	\$ 345.758,47	\$ 521.822,34	\$ 553.149,28	\$ 11.182.572,00	\$ 19.716.413,00
1	\$ 1.988.736,19	\$ 18.080.327,99	\$ 54.601.222,11	\$ 10.379.260,76	\$ 15.688.333,94	25.948.273	\$ 126.686.154,00
2	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	-	-
3	\$ 1.237.766,67	\$ 5.431.211,74	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 995.619,47	7.358.964	\$ 15.023.562,00
4	\$ 3.701.440,21	\$ 23.067.846,17	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.821.956,46	27.249.930	\$ 56.841.173,00
5	\$ 4.621.189,71	\$ 49.082.716,95	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 2.938.876,34	55.704.660	\$ 112.347.443,00
6	\$ 31.587.209,65	\$ 63.540.329,86	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 22.381.112,92	79.792.411	\$ 197.301.064,00
							\$ 527.915.809,00

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Del cuadro inmediatamente anterior se observa una inversión muy elevada para este tipo de garantías, si se tiene en cuenta que pasado el tiempo establecido por la matriz de garantía, la señal implementada estará deteriorada y no cumplirá a cabalidad la función para la cual fue contratada.

CUADRO No. 36
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE 0 A 6 MESES PARA
SEÑALIZACION HORIZONTAL

GARANTIA EN MESES	TOTAL	Valor en \$
		%
0	\$ 19.716.413,00	3,73
1	\$ 126.686.154,00	24,00
2	-	
3	\$ 15.023.562,00	2,85
4	\$ 56.841.173,00	10,77
5	\$ 112.347.443,00	21,28
6	\$ 197.301.064,00	37,37

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Como se puede observar, obras de señalización con garantías de uno (1) y cinco (5) meses representan las mayores inversiones con un 24% y un 21% de inversión de participación respecto a garantías hasta seis meses, hechos que no se ajustan a las políticas de intervención de la SDM respecto a señalización horizontal, toda vez que la intervención corresponderá a la malla vial en buen estado⁵.

Con el ánimo de verificar en terreno la calidad de las obras ejecutadas, se programaron visitas a varios de los sitios intervenidos dentro del contrato en estudio, donde se puede apreciar mediante el registro fotográfico el estado actual de varias señales implementadas.

A continuación se pueden apreciar el registro fotográfico de algunos de los sitios intervenidos con sus respectivos comentarios respecto de los tiempos de garantía.

⁵ Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial- IDU- diciembre de 2011.

REGISTRO FOTOGRÁFICO No. 4

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1556/2010



VISTA ID ZE_08_139_1556_10 LOCALIDAD KENEDY. SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 6 MESES DESDE OCTUBRE 07 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID ZE_08_139_1556_10 LOCALIDAD KENEDY. SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 6 MESES DESDE OCTUBRE 07 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID ZE_08_139_1556_10 LOCALIDAD KENEDY. SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 6 MESES DESDE OCTUBRE 07 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID ZE_08_139_1556_10 LOCALIDAD KENEDY. SEÑALIZACION HORIZONTAL CON PINTURA TERMOPLASTICA, GARANTIA DE 6 MESES DESDE OCTUBRE 07 DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1556/2010



VISTA ID MV_02_335_946_ 10 VIA LA CALERA ENTRE CRA 7 Y PEAJE.
SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIAS Y VERTICAL EN ALGUNOS SITIOS, GARANTIA DE 10 MESES DESDE AGOSTO 30 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID MV_02_335_946_ 10 VIA LA CALERA ENTRE CRA 7 Y PEAJE.
SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIAS Y VERTICAL EN ALGUNOS SITIOS, GARANTIA DE 10 MESES DESDE AGOSTO 30 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID MV_02_335_946_ 10 VIA LA CALERA ENTRE CRA 7 Y PEAJE.
SEÑALIZACION VERTICAL EN ALGUNOS SITIOS, GARANTIA DE 12 MESES DESDE AGOSTO 30 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID MV_02_335_946_ 10 VIA LA CALERA ENTRE CRA 7 Y PEAJE.
SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIAS Y VERTICAL EN ALGUNOS SITIOS, GARANTIA DE 10 MESES DESDE AGOSTO 30 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1556/2010



VISTA ID EX_13_334_945_10 COLEGIO CHAMPAGNAT EN TEUSAQUILLO.
SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 6 MESES DESDE ABRIL 15 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID EX_13_334_945_10 COLEGIO CHAMPAGNAT EN TEUSAQUILLO.
SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 6 MESES DESDE ABRIL 15 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID EX_13_334_945_10 COLEGIO CHAMPAGNAT EN TEUSAQUILLO.
SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 6 MESES DESDE ABRIL 15 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).



VISTA ID EX_13_334_945_10 COLEGIO CHAMPAGNAT EN TEUSAQUILLO.
SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 6 MESES DESDE ABRIL 15 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1556/2010

	
<p>VISTA ID EX_15_422_826_ 10 AV 1 DE MAYOCON CRA 21 EN BARRIO RESTREPO. SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 12 MESES DESDE MAYO 17 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).</p>	<p>VISTA ID EX_15_422_826_ 10 AV 1 DE MAYOCON CRA 21 EN BARRIO RESTREPO. SEÑALIZACION HORIZONTAL, GARANTIA DE 12 MESES DESDE MAYO 17 DE DE 2011 (VIGENTE Y EN BUEN ESTADO).</p>

- **CONTRATO SDM 1560-2010:**

Se procede a hacer el seguimiento al contrato de obra 1560-2010 suscrito con el contratista UNION TEMPORAL UT BOGOTA 2010, cuyo objeto es *“CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LA ZONA NORTE DE LA CIUDAD”*.

**CUADRO No. 37
FICHA TECNICA DEL CONTRATO DE OBRA No 1560-2010**

LICITACION PUBLICA	LP-SDM-068 DE 2010
OBJETO LICITACION:	CONTRATAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LAS ZONAS NORTE, CENTRO Y SUR DE LA CIUDAD.
VALOR DE LA LICITACION:	\$7.050'000.000.00
RESOLUCION DE ADJUDICACION:	146 DE 2010
CONTRATO DE OBRA:	2011-1560
FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO:	12 DE NOVIEMBRE DE 2010
CONTRATISTA:	UNION TEMPORAL UT BOGOTA 2010
NIT:	900.393.028-6
REPRESENTANTE LEGAL:	JOSE ALBERTO CORDON HERRER
C.C.:	19'217.530
OBJETO:	REALIZAR EN FORMA INTEGRAL EL DESARROLLO DE TODAS LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO DE SEÑALIZACION EN BOGOTÁ, EN LA

LICITACION PUBLICA	LP-SDM-068 DE 2010
	ZONA NORTE DE LA CIUDAD.
VALOR DEL CONTRATO:	\$2.350'000.000.00
VALOR PAGO ANTICIPADO 40%:	\$940'000.000.00
PLAZO:	6 MESES Y/O HASTA AGOTAR RECURSOS
ACTA DE INICIO:	15 DE DICIEMBRE DE 2010
FECHA DE FINALIZACION INICIAL:	14 DE JUNIO DE 2011
INTERVENTORIA:	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
REPRESENTANTE LEGAL:	HERBERT GIRALDO GOMEZ
C.C.:	16'634.256 CALI
CONTRATO DE INTERVENTORIA:	2010-1590
SUPERVISOR DEL CONTRATO:	ING. MARIA ESTELLA AGUDELO PINEDA
SUSPENSION MEDIANTE ACTA	11 JULIO DE 2011
REINICIO MEDIANTE ACTA	19 JULIO DE 2011
ADICION 1:	\$730'832.500.00
ADICION 2:	\$282'000.000.00
PRORROGA:	4 MESES
PLAZO FINAL:	10 MESES
FECHA DE TERMINACION FINAL:	28 DE OCTUBRE DE 2011
VALOR FINAL DEL CONTRATO:	\$3.362'832.500.00

Procediendo con esta auditoria, encontramos que en la cláusula quinta del contrato 1560-2010 se pactó un Pago Anticipado del 40% del valor del contrato motivo por el cual también aplica la siguiente observación:

3.6.4.6. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por haberse utilizado la figura de "PAGO ANTICIPADO" al contrato 1560 de 2010 y no la de anticipo, contraviniendo la normatividad vigente y desconociendo Directivas y Conceptos.

Cabe precisar que al contrato 1560-2010 se le hizo un pago anticipado del 40%, pero aunque en la cláusula quinta del contrato habla claramente de un pago anticipado, tanto el contratista como la entidad deja dudas e inquietudes sobre la figura utilizada toda vez que el contratista dejar registro de amortización en las facturas y la SDM también deja registro de amortización en las Ordenes de Pago.

Sobre el tema del pago anticipado, la **Directriz jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006**, dispuso:

Asunto: Anticipo y Pago Anticipado en los Contratos Estatales.

Teniendo en cuenta las diferentes inquietudes que se han venido presentando frente a la concepción y aplicación de las figuras jurídicas del Anticipo y del Pago Anticipado en la contratación al interior del SENA, se hace necesario mediante este documento emitir algunos lineamientos de obligatoria observancia.

Con base en lo anterior en primer lugar debemos indicar que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es la única mención que sobre el particular hace el Estatuto de Contratación, y señala lo siguiente:

Sobre la naturaleza jurídica del Anticipo y el Pago Anticipado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, expresó en la Sentencia 13436 de Junio 22 de 2001 que:

"... La diferencia que la doctrina encuentra entre anticipo y pago anticipado, consiste en que el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los recibió en calidad de préstamo; en cambio en el pago anticipado no hay reintegro del mismo porque el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada.

Unido a lo anterior, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto dirigido a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Guaviare el 17 de Marzo de 2004, indicó que el anticipo se puede entender como los recursos que la entidad entrega al contratista (incluso antes de la ejecución del contrato), con el fin de financiarlo y no como un pago de los trabajos o labores ya realizados. Frente al Pago Anticipado agregó que éste hace parte del precio y su entrega comporta la extinción parcial de la obligación de remuneración a cargo de la entidad, sólo que de manera adelantada a la realización del contrato o como primer contado. Finalmente dijo que los dineros entregados al contratista a título de pago anticipado, entran a su patrimonio y no tienen destinación diferente a la que su dueño de manera libre y autónoma quiera darle. Añadió que los pagos anticipados se utilizan generalmente en las compras de bienes inmuebles y en compras de automóviles".

A pesar de lo antes mencionado, el numeral 6 de la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 en lo que atañe a las figuras del "Pago Anticipado" y del "Anticipo", advierte unas condiciones que deben cumplirse cabalmente:

"6. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados.

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento."

Similares obligaciones se establecen en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003 cuando reitera **que, salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados.** Esta norma es dirigida a los ministros del despacho, directores de los departamentos administrativos, superintendentes, directores de unidades administrativas, gerentes y presidentes de entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional y otros altos funcionarios del Gobierno.

Sobre la obligación de motivar y justificar los excepcionalísimos casos en que se pacte el "Pago Anticipado" en una contratación, la responsabilidad será única y exclusivamente del ordenador del gasto.

Por otro lado debe tenerse en consideración, el contenido del Artículo 17 del Decreto 679 de 1994 cuando establece que se incluirán únicamente como riesgos amparados en los contratos estatales aquéllos que correspondan a las obligaciones y prestaciones del respectivo contrato, tales como, los de buen manejo y correcta inversión **del anticipo o pago anticipado**, cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio, correcto funcionamiento de los equipos, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. Y el valor del amparo de anticipo o pago anticipado deberá ser equivalente al ciento por ciento (100%) del monto que el contratista. La vigencia de la garantía puede ser fijada por la Entidad contratante, pero no puede ser inferior al término de ejecución y liquidación del contrato.

Finalmente, si bien la ley autoriza los “Pagos Anticipados” y los “Anticipos”, se deben aplicar los lineamientos de las Directivas Presidenciales Nos. 12 de 2002 y la 04 de 2003 (a las que ya hicimos referencia), y en consecuencia el “Pago Anticipado” **sólo puede ser pactado y autorizado en casos excepcionales previa plena justificación y motivación elaboradas por el ordenador del gasto.**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede resumir y esquematizar las diferencias existentes entre el Anticipo y el Pago Anticipado de la siguiente manera:

CUADRO No. 38
DIFERENCIAS ENTRE ANTICIPO Y PAGO ANTICIPADO

ANTICIPO	PAGO ANTICIPADO
No constituye un pago en el momento en que se efectúa.	Es un pago. Retribuye en forma anticipada parte del valor del contrato.
El dinero no es del contratista sino de la Entidad contratante y por ende debe invertirse de acuerdo al plan de inversión presentado por el contratista.	El dinero es de propiedad de contratista y lo puede destinar libremente. No hay plan de inversión pactado.
La Entidad está obligada al seguimiento de la inversión.	La Entidad no está obligada a hacer seguimiento.
No está sujeto a descuentos y retenciones porque no es un pago.	Está sujeto a descuentos y retenciones de ley.
No entra al patrimonio del contratista, continúa siendo recursos públicos, asegurables con una garantía para la correcta y adecuada inversión y manejo de los mismos.	Al entregarse constituye extinción parcial de la obligación de pago a cargo de la entidad contratante.
El valor del anticipo se descuenta de cada pago que se realice al contratista.	Su destinación depende de la libre voluntad del contratista.
La ejecución del contrato por tanto, constituye amortización de dicho valor.	Su adecuado uso está avalado por la garantía única de cumplimiento del contrato, de lo contrario, se entraría a hacer o exigir duplicidad de cobros.
En el evento en que generen rendimientos financieros, son de la entidad contratante.	Por lo general se aplica en contratos de ejecución inmediata ; casos típicos compra de inmuebles o automotores.
Puede ser pactado en contratos de tracto sucesivo con excepción de los contratos de prestación de servicios personales.	No existe injerencia de la Interventoría en su manejo o inversión.

Fuente: Ley 80/93 – Decreto 2170/2002 -

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Al respecto queda ampliamente sustentado que la entidad en ningún momento debió haber pactado un pago anticipado para este tipo de contratos por cuanto pone en riesgo recursos del erario público al no poder tener control sobre los dineros que desembolsó al contratista sin este haber ejecutado obra, algo que no sucedería si hubiese pactado un anticipo y la entidad pudiera hacerle seguimiento a la inversión de este.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la directriz jurídica N° 23 del 20 de Octubre de 2006, en el Concepto numero 022158 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República el 17 de Marzo de 2004, en la Directiva Presidencial No. 12 de 2002 y en la Directiva No. 04 del 4 de Abril de 2003.

3.6.4.7. Hallazgo Administrativo, por cuanto la SDM invierte \$607 millones en obras de señalización horizontal que no presentan una estabilidad superior a los seis meses, que corresponden a un 52% del valor asignado a esta actividad.

La Contraloría de Bogotá observa con preocupación que un 52% de la inversión correspondiente a señalización horizontal presenta garantías inferiores a seis meses, todo ello debido a la matriz de garantías que se desarrolla en el contrato entre la entidad, el contratista y la Interventoría. Esta matriz establece desde el pliego de condiciones de la licitación los tiempos de garantías mínimas para pavimentos nuevos, en condiciones ideales los siguientes:

CUADRO No. 39
TIEMPOS DE GARANTÍAS MÍNIMAS PARA PAVIMENTOS NUEVOS

MATERIAL	TIEMPO DE GARANTÍA
Pintura acrílica base solvente	18 meses,
Pintura acrílica base agua	24 meses
Pintura termoplástica	48 meses
Estoperoles y tachas	12 meses
Tachones e Hitos	24 meses.

Fuente: Pliegos de condiciones Licitación Pública
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

En el mejor de los escenarios, tal como aparece en el certificado de garantía de los materiales, se categoriza teniendo en cuenta aspectos como tipo de vía, volúmenes vehiculares, contaminación, estado del pavimento, entre otros. De allí se determina que tiempo de garantía se le da a una intervención.

Para este contrato la firma UNION TEMPORAL UT BOGOTA 2010, dentro de su propuesta económica presenta un AIU del 30% el cual ya esta incluido dentro de los valores de los cuadros comparativos siguientes.

A continuación hacemos un comparativo de las obras de señalización horizontal ejecutadas dentro del contrato, de las cuales recopilamos las garantías de 0 a 6 meses, observando que la inversión para garantías de hasta 6 meses es muy alta comparada con la inversión total en señalización horizontal.

CUADRO No. 40
RELACION DE VALORES INVERTIDOS POR GARANTIAS PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL

GARANTIA (MES)	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIMANTE ML	VALOR IMPRIMANTE M2	TOTAL
0	\$ 1.249.145,78	\$ 12.059.712,35	\$ 230.853,24	\$ 3.806.907,10	\$ 305.876,29	\$ 13.766.793,57	\$ 31.419.288,33
1	\$ 45.033.298,81	\$ 7.337.187,88	\$ 687.858,60	\$ 14.117.857,97	\$ 37.485.582,72	\$ 9.078.573,55	\$ 113.740.359,53
2		\$ 5.872.334,42				\$ 6.598.139,07	\$ 12.470.473,49
3	\$ 5.056.569,76	\$ 15.027.633,83			\$ 4.172.475,67	\$ 16.885.008,70	\$ 41.141.687,96
4	\$ 1.036.725,42	\$ 5.247.621,47			\$ 860.062,50	\$ 5.896.213,28	\$ 13.040.622,67
5	\$ 16.822.691,28	\$ 160.950.575,34			\$ 13.801.774,10	\$ 191.378.345,80	\$ 382.953.386,52
6		\$ 6.164.721,97				\$ 6.926.664,93	\$ 13.091.386,90
7	\$ 7.106.832,66	\$ 51.986.555,65	\$ 868.449,87		\$ 5.161.642,31	\$ 58.414.338,91	\$ 123.537.819,40
8	\$ 1.698.175,74	\$ 15.106.390,62			\$ 1.275.543,75	\$ 16.973.499,62	\$ 35.053.609,73
9	\$ 60.670.602,68	\$ 125.672.211,78			\$ 44.037.328,60	\$ 141.204.957,09	\$ 371.585.100,15
10		\$ 2.626.713,47	\$ 1.014.204,40	\$ 19.072.001,23	\$ 270.032,07	\$ 4.007.464,89	\$ 26.990.416,06
11	\$ 837.806,98	\$ 358.133,91			\$ 695.040,71	\$ 402.398,30	\$ 2.293.379,90
							\$ 1.167.317.530

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

De \$1.167'137.530 que se destinaron para señalización horizontal, en garantías de hasta 6 meses se invirtieron \$607'857.205 para un porcentaje del 52%.

Observamos que gran parte del presupuesto se invirtió en obras que antes de los 6 meses ya no van a presentar ninguna estabilidad y más grave aun van a estar por fuera de garantía.

Es necesario precisar que independiente de la garantía establecida los costos de AIU e imprimación son constantes, como se presenta dentro de las tablas comparativas, así:

CUADRO No. 41
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE HASTA 6 MESES PARA
SEÑALIZACION HORIZONTAL

Valor en \$

GARANTIA (MES)	VALOR ACRÍLICO ML	VALOR ACRÍLICO M2	VALOR TERMOP ML	VALOR TERMOP M2	VALOR IMPRIMANTE ML	VALOR IMPRIMANTE M2	TOTAL
0	\$ 1.249.145,78	\$ 12.059.712,35	\$ 230.853,24	\$ 3.806.907,10	\$ 305.876,29	\$ 13.766.793,57	\$ 31.419.288,33
1	\$ 45.033.298,81	\$ 7.337.187,88	\$ 687.858,60	\$ 14.117.857,97	\$ 37.485.582,72	\$ 9.078.573,55	\$ 113.740.359,53
2		\$ 5.872.334,42				\$ 6.598.139,07	\$ 12.470.473,49
3	\$ 5.056.569,76	\$ 15.027.633,83			\$ 4.172.475,67	\$ 16.885.008,70	\$ 41.141.687,96
4	\$ 1.036.725,42	\$ 5.247.621,47			\$ 860.062,50	\$ 5.896.213,28	\$ 13.040.622,67
5	\$ 16.822.691,28	\$ 160.950.575,34			\$ 13.801.774,10	\$ 191.378.345,80	\$ 382.953.386,52
6		\$ 6.164.721,97				\$ 6.926.664,93	\$ 13.091.386,90
							\$ 607.857.205,

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Del cuadro inmediatamente anterior se observa una inversión muy elevada para este tipo de garantías, si se tiene en cuenta que pasado el tiempo establecido por la matriz de garantía, la señal implementada estará deteriorada y no cumplirá a cabalidad la función para la cual fue contratada.

CUADRO No. 42
RELACION DE VALORES INVERTIDOS EN GARANTIAS DE 0 A 6 MESES PARA
SEÑALIZACION HORIZONTAL

Valor en \$

GARANTIA (MES)	TOTAL	%
0	\$ 31.419.288,33	5,17
1	\$ 113.740.359,53	18,71
2	\$ 12.470.473,49	2,05
3	\$ 41.141.687,96	6,77
4	\$ 13.040.622,67	2,15
5	\$ 382.953.386,52	63,00
6	\$ 13.091.386,90	2,15

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Como se puede observar, obras de señalización con garantías de cinco (5) y un (1) meses representan las mayores inversiones con un 63% y un 19% de inversión de participación respecto a garantías hasta seis meses, hechos que no se ajustan a las política de intervención de la SDM respecto a señalización horizontal, toda vez que la intervención corresponderá a la malla vial en buen estado⁶.

Con el ánimo de verificar en terreno la calidad de las obras ejecutadas, se programaron visitas a varios de los sitios intervenidos dentro del contrato en estudio, donde se puede apreciar mediante el registro fotográfico el estado actual de varias señales implementadas.

A continuación se pueden apreciar el registro fotográfico de algunos de los sitios intervenidos con sus respectivos comentarios respecto de los tiempos de garantía.

**REGISTRO FOTOGRAFICO No. 5
OBRAS SEÑALIZACION 2010.**

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1560/2010

	
<p>VISTA ID CPS_989_EM_01_86 CALLE 105 ENTRE KRA 19 Y TV21 EN LOCALIDAD DE USAQUEN. PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIA, GARANTIA DE 8 MESES DESDE SEPT. DE 2011 (VIGENTE Y EN REGULAR ESTADO)</p>	<p>VISTA ID CPS_989_EM_01_86 CALLE 105 ENTRE KRA 19 Y TV 21 EN LOCALIDAD DE USAQUEN. PINURA ACRILICA PARA SEÑALIZACION HORIZONTAL EN VIA, GARANTIA DE 8 MESES DESDE SEPT. DE 2011 (VIGENTE Y EN REGULAR ESTADO)</p>

⁶ Base de datos del inventario y diagnostico de la malla vial- IDU- diciembre de 2011.

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1560/2010



VISTA ID TPD_PL_1111_GEN_V1 CALLE 142 KRA 22 EN LOCALIDAD DE USAQUEN.
PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES, HITOS Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 10 MESES DESDE 26 DE ENERO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)



VISTA ID TPD_PL_1111_GEN_V1 CALLE 142 KRA 22 EN LOCALIDAD DE USAQUEN.
PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES, HITOS Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 10 MESES DESDE 26 DE ENERO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)



VISTA ID CPS_988_EM_01_129_V2 CALLE 146 POR KRA 11 EN LA LOCALIDAD DE USAQUEN.
PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES, HITOS Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 6 MESES DESDE 29 DE AGOSTO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)



VISTA ID CPS_988_EM_01_129_V2 CALLE 146 POR KRA 11 EN LA LOCALIDAD DE USAQUEN.
PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES, HITOS Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 6 MESES DESDE 29 DE AGOSTO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)

ENTIDAD RESPONSABLE – SECRETARIA DE MOVILIDAD –SDM-CONTRATO 1560/2010

	
<p>VISTA ID CPS_989_SC_12_123_V5 CALLE 65 ENTRE KRA 52A Y KRA 57 EN LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS. PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 11 MESES DESDE 19 DE MAYO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)</p>	<p>VISTA ID CPS_989_SC_12_123_V5 CALLE 65 ENTRE KRA 52A Y KRA 57 EN LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS. PINURA TERMOPLASTICA CON ESTOPEROLES Y RESALTOS VIRTUALES, GARANTIA DE 11 MESES DESDE 19 DE MAYO DE 2011 (VENCIDA Y EN BUEN ESTADO)</p>

3.7. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.

La Secretaria Distrital de Movilidad fue creada mediante el Acuerdo No. 257 de 2006 y tiene por objeto, formular y ejecutar políticas sectoriales, enfocadas al cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad, así como desarrollar e implementar políticas, planes, programas, proyectos y mecanismos sectoriales que garanticen un transporte urbano regional sostenible, integrado, amigable con el medio ambiente y accesible para toda la ciudad-región.

Dentro del grupo 1 del Sistema de Información Ambiental de Distrito Capital SIAC, se encuentra la Secretaria de Movilidad - SDM, este grupo está conformado por las ejecutoras principales del plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, su instrumento de planeación ambiental es el Plan de Acción Cuadrienal Ambiental - PACA.

Esta formulación se efectúa de acuerdo a sus funciones, impactos ambientales y competencias asignación presupuestal para el cumplimiento de las metas programadas durante el cuatrienio.

La información relacionada con el tema ambiental, de conformidad con las Resoluciones No. 034 de 2009 y No. 001 de 2011, fue reportada a la Contraloría Distrital a través del SIVICOF cumpliendo con los términos y forma establecidos.

Por medio del Decreto N° 456 se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital ordena el establecimiento de la figura del Gestor Ambiental en todas las entidades del Distrito mediante Decreto Distrital 243 de 2009, con el objeto principal de realizar acciones conducentes a la reducción de los costos ambientales producidos por sus actividades.

Por lo expuesto, la Secretaria Distrital de Movilidad, designa a la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios, como Gerente de Gestión Ambiental, mediante Resolución N° 066 del 17 de febrero de 2012 “*Por la cual se designa la figura de Gestor Ambiental en la Secretaría de Movilidad*”, de acuerdo a las facultades que le confieren.

3.7.1. Plan institucional de gestión ambiental – PIGA

EL Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA en la Entidad reconoce el Cumplimiento de los objetivos de eco-coeficiencia en concordancia con el Decreto 456 de 2008, de esta forma se cumple con la normatividad vigente, contando con un programa de Manejo y uso adecuado del recurso. Dentro de sus planes se encuentran definidos los programas: Uso Eficiente del Agua, Uso eficiente de la Energía, Gestión Integral de los Residuos.

3.7.1.1. Componente hídrico:

La Secretaria, cuenta con su respectivo programa de manejo y uso adecuado del recurso, dentro del plan de acción propuesto para el año 2011. Cumplen con la normatividad vigente.

Durante el año 2011 se tuvo un promedio anual de consumo de 9,197 m³ La inversión realizada para este componente en el año fue de \$36.45 millones. En cuanto al consumo per-cápita al finalizar el 2011 se ubico en 0,35 m³ persona/mes

Las acciones ejecutadas por la entidad con respecto a este recurso fueron, la colocación de un sistema de ahorro de agua tipo push en todos los baños y grifos ahorradores en cocinas y pocetas de lavado.

Se realizó la adquisición de orinales sin agua los cuales promueven el ahorro del liquido, para lo cual se hará el seguimiento y control mensual e igualmente se realizo la limpieza y mantenimiento a los tanques de almacenamiento de agua de las diferentes sedes que conforman la Entidad, especialmente en Supercade y Paloquemao, por ser estas las que presentan la mayor ocupación. Para las otras se llevaran a cabo acciones encaminadas a garantizar la correcta operación de los sistemas hidráulicos, a fin de controlar al máximo fugas y consumos innecesarios.

Los vertimientos de la organización son de tipo doméstico, por lo que no es necesario llevar controles sobre éstos que son vertidos directamente al sistema de alcantarillado.

3.7.1.2. Componente energético

La Secretaría cuenta con su respectivo programa de manejo y uso adecuado del recurso, dentro del plan de acción propuesto para el año 2011.

Durante el año 2011 se tuvo un promedio anual de 1.724.814KW y un consumo Per-capita 64,56Kwh.

La inversión realizada para este componente en el año fue de \$626,34 millones.

Las acciones ejecutadas por la Entidad con respecto al uso de energía consistieron en garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las redes eléctricas para evitar incrementos en los niveles de consumo y también se realizan campañas a los funcionarios y contratista, relacionadas con el ahorro de energía en las diferentes sedes de la SDM.

3.7.1.3. Residuos convencionales.

Los residuos generados en la sede principal de la Secretaría son de tipo convencional, por ser una sede de actividades netamente administrativas. Se verificó visualmente los tipos de residuos que genera la entidad en su sede administrativa, los cuales son. Papel, Cartón. Vidrio, Plástico, Orgánicos, Cartuchos de impresora.

Durante el año 2011 se cancelaron \$ 17.53 millones por el servicio de recolección de residuos sólidos, su promedio anual fue de 155 m³. El consumo Per-capita finalizado el año fue de 1,7 Kg. persona/mes, en cuanto a la generación de material con potencial reciclable el promedio anual fue de 3,900kg/mes.

En desarrollo del proceso auditor este Ente de Control detectó irregularidades con respecto a la disposición final de los residuos convencionales en el Supercade de Movilidad que afectan directamente a la SDM, por esa razón se le manifestó a la administración del supercalle la necesidad de solucionar cuanto antes esas anomalías.

La administración convocó a las personas involucradas en el tema dictándoles unas charlas sobre el adecuado manejo de los diferentes tipos de residuos generados, tanto en la minimización como en el aprovechamiento y adecuada disposición final.

La charla fue dictada por “El Colectivo Loma Verde”, que es una organización de carácter comunitario, conformado por mujeres cabeza de familia con una perspectiva socio-ecológica, haciendo énfasis en la protección del medio ambiental, población recicladora mediante el desarrollo de procesos de formación y gestión ambiental comunitaria.

El proceso de reciclaje hace parte de una alternativa que busca mejorar las condiciones ambientales de nuestro planeta y adicionalmente es un trabajo que genera recursos para madres cabeza de familia que hacen parte de esta cooperativa, que propenden por dar alternativas en el aprovechamiento de los materiales que son desechados.

3.7.1.4. Residuos no convencionales

Los residuos generados por la entidad son de tipo tanto ordinario como peligroso. La Secretaría de Movilidad, presenta diferentes residuos peligrosos, que en la actualidad están siendo almacenados en el Almacén ubicado en la Carrera 30 con calle 16 Sur.

El lugar muestra organización y separación de los residuos que allí se encuentran, como de los materiales que se reutilizarán. Al almacén también llegan diferentes instrumentos, que son solicitados a medida que se van necesitando; tales instrumentos son los controladores electrónicos de los semáforos, las señales utilizadas en jornadas de educación ciudadana, sillas usadas para capacitaciones, entre otros.

3.7.1.5. Componente atmosférico

En cuanto al parque automotor, la Secretaría tiene actualmente 9 vehículos, cada uno de ellos cuenta con el respectivo certificado de revisión técnico mecánica y de gases vigente.

3.7.2. Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA

Es el instrumento de planeación de corto plazo del Distrito Capital, que incluye las acciones e inversiones de la gestión ambiental de las entidades ejecutoras del Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC, en desarrollo de sus funciones misionales para el cuatrienio, armonizando los componentes ambientales del plan de desarrollo vigente, con los objetivos del Plan de Gestión Ambiental Distrital - PGA.

La información suministrada por la entidad con respecto a los proyectos del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA, se relaciona con los objetivos y estrategias que apuntan a ejecución de las metas, garantizando su cumplimiento.

CUADRO No. 43
CONTRATOS DEL PLAN DE ACCIÓN CUATRIENAL AMBIENTAL – PACA, POR PROYECTOS

Millones de \$

PROYECTO	NUMERO DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR MILLONES DE \$	ETAPA DEL CONTRATO	% METAS
6094	20111245	El contratista se obliga para con la secretaría distrital de movilidad a realizar la gestión integral de los residuos sólidos no convencionales (llantas usadas), de acuerdo a las disposiciones legales y ambientales vigentes. de conformidad con los estudios previos y la propuesta	3	Terminado	100%
6094	2011272	Contratar un profesional para que lidere la implementación del PIGA. Uso eficiente del papel.	48.50	Terminado	100%
6094	2011725	Contratar la prestación del servicio de mantenimiento preventivo, correctivo, de los vehículos administrativos hasta agotar recursos.	61.40	Ejecución	80%
6219	2011971	Aunar esfuerzos de cooperación para que la policía asuma el control y regulación del tránsito y transporte urbano en la ciudad de Bogotá D.C., como también para el fortalecimiento de las condiciones de seguridad en el distrito capital.	21	Ejecución	71%
6219	20111073	Mantenimiento preventivo y correctivo para las motocicletas pertenecientes a la secretaría distrital de movilidad entregadas en comodato a la estación metropolitana de tránsito hasta agotar recursos.	1,4	Ejecución	83%
6219	20111019	Mantenimiento preventivo y correctivo con suministro de repuestos y mano de obra para los vehículos dados en comodato por la secretaría distrital de movilidad a la estación metropolitana de tránsito de Bogotá D.C.	700	Ejecución	70%
6219	20111237	El suministro y mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de control ambiental de la secretaría distrital de movilidad asignados a la seccional de tránsito y transporte	34	Terminado	100%
6219	20111019	Mantenimiento preventivo y correctivo con suministro de repuestos y mano de obra para los vehículos dados en comodato por la secretaría distrital de movilidad a la estación metropolitana de tránsito de Bogotá D.C.	700	Ejecución	70%
339	2011148	El contratista se obliga para con la secretaría distrital de movilidad a	33.60	Ejecución	80%

PROYECTO	NUMERO DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR MILLONES DE \$	ETAPA DEL CONTRATO	% METAS
		prestar con plena autonomía técnica y administrativa, los servicios profesionales de apoyo a la entidad, en la dinamización de la gestión ambiental en el marco de la normatividad que en la materia rige para las entidades del distrito capital de la conformidad de los estudios previos, el presente negocio y la propuesta del contratista.			
339	2011151	prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios profesionales de apoyo a la entidad, asesorando en la dinamización de los procesos de la gestión ambiental institucional y la gestión de la prevención y atención de emergencias en el marco de la política y la normatividad que en la materia rige para las entidades del distrito capital	60.50	Ejecución	80%
339	2011560	Evaluación de los escenarios alternativos para el proyecto de retiro de los vehículos de tracción animal fase II.	400	Ejecución	60%
339	20091252	Implementación sistema gestión ambiental para transporte de sustancias peligrosas (para el medio ambiente y la salud de las personas) con el fin de prevenir y controlar los impactos y el nivel de riesgo generado por el transporte de este tipo de sustancias, con énfasis en el manejo de contingencias en el perímetro del distrito capital.	220	Terminado	100%
339	20091252	contratar el diseño para la implementación de un plan de gestión integral de aceites usados, llantas, neumáticos y baterías en el D.C.	238	Terminado	100%
7254	20111320	Prestar con plena autonomía técnica y administrativa, los servicios profesionales de apoyo a la dirección de control y vigilancia en las labores de control y seguimiento a los prestadores del servicio de transporte público en la ciudad de Bogotá D.C., así como en la atención de temas, proyectos, programas y convenios que en materia ambiental adelanta la dirección de control y vigilancia, en el marco de lo previsto en el decreto 657 de 2006, Art. 14 y 15.	33	Ejecución	80%

Fuente: Reporte a SivicoF – SDM

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

3.7.2.1. Proyecto 6094 - Fortalecimiento Institucional

En la parte ambiental esta direccionado a las condiciones ambientales internas en la SDM, con el fin sensibilizar a los funcionarios en el uso eficiente y ahorro de los recursos.

En el marco del Acuerdo de corresponsabilidad N°122 de 2008, se hizo entrega a la Asociación GER-8 de los residuos sólidos aprovechables que resultan del mantenimiento semaforico de la ciudad.

Se llevo a cabo la entrega de un total de 246 toners usados en el marco del programa Hewlett-Packard planet Partners.

3.7.2.2. Proyecto 6219 Apoyo institucional en convenio con la Policía Nacional

Los componentes del proyecto tendrán en cuenta el marco legal de regulación ambiental, para minimizar los índices impacto visual, ruido y contaminación. El problema identificado es la contaminación de gases en la ciudad; para disminuir ese impacto ambiental los vehículos que se adquieran deben tener sistema de inyección, catalizador, equipados con motores silenciosos, para que sea mínima la emisión de gases nocivos y contaminantes.

La Secretaría Distrital de Movilidad en conjunto con la Secretaría Distrital de Ambiente y la Policía Metropolitana de Tránsito, desarrollan permanentemente en la ciudad operativos de control para identificar y sancionar a los conductores de vehículos automotores que transitan contrariando lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito, en especial aquellos que incurren en la infracción identificada con el numeral C.35 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, se establece una sanción de quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) para el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que no realice la revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes o cuando aun portando los certificados correspondientes no cuenta con las condiciones técnico mecánicas y de emisiones contaminantes. Además el vehículo será inmovilizado.

CUADRO No. 44
CONSOLIDADO 2011 REVISIÓN TÉCNICO MECÁNICA Y DE EMISIONES CONTAMINANTES

VEHICULOS	Ene	Feb.	Mar	abr.	May	jun.	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Revisados	6.323	3.422	5.065	6660	9.136	10.435	8.202	10.580	11.284	11872	9729	12234	104.942
Aprobados	4.923	2.506	3.717	5320	7.381	8.358	6.693	8.717	9.242	10398	8.494	10.606	86.355
Rechazados	1.400	916	1348	1340	1.755	2.077	1.509	1.863	2.042	1474	1235	1.628	18.587
Inmovilizados	188	221	356	176	367	348	308	507	492	229	249	326	3.767
Total Comparendos	1.400	447	834	681	1.099	1.174	871	1.247	1.102	675	967	1.114	11.611
Vehículos Diesel	2.674	1.756	1.852	3317	3.566	4.595	3.628	3.711	4.256	5676	3.748	5.611	44.390
Vehículos a Gasolina	3.649	1.666	3.213	3343	5.570	5.840	4.574	6.869	7.028	6196	5.981	6.623	60.552
Particulares	3.416	1.290	3.023	3093	4.769	6.019	4.088	6.069	6.130	5192	4.978	5.616	53.683
Públicos	2.891	2.132	2.036	3565	4.345	4.416	4.072	4.506	5.154	6680	4.751	6.618	51.166
% cumplimiento de la meta a nivel distrital año 2011 (100.000 vehículos)	6,32	3,42	5,07	6,66	9,14	10,44	8,20	10,58	11,28	11,87	9,73	12,23	104,94

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad -SDM

3.7.2.3. Proyecto 339 - Implementación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá

En lo que tiene que ver con la Entidad se evidenció la existencia del Convenio 2011-560 cuyo objeto es aunar esfuerzos entre la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Movilidad y Prosperarte (Asociado – Entidad sin ánimo de lucro), para implementar la sustitución de vehículos de tracción animal, mediante la estructuración y desarrollo de un plan de reconversión y/o fortalecimiento productivo dirigido a los conductores de vehículos de tracción animal del distrito capital, de conformidad con el Decreto 178 de 2012 Artículo 1, a continuación transcrito:

“Por medio del Decreto 178 de 2012 Artículo 1° “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal. Autorizar la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal”

El valor del convenio asciende a la suma de setecientos setenta y ocho millones novecientos ochenta mil pesos (\$778.980.000.00) suma que incluye todos los gastos, capital humano y físico, impuestos y demás costos necesarios para la ejecución del mismo. Su valor se encuentra conformado por los siguientes aportes de las partes, así:

- Por parte de la Secretaría Distrital de Desarrollo, la suma de Trescientos millones de pesos. (\$300.000.000)
- Por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, la suma de Cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000)

- Por parte del Asociado, la suma de Setenta y ocho millones novecientos ochenta mil pesos (\$78.980.000),

En este momento la Administración Distrital, busca de manera conjunta solucionar la problemática generada por la sustitución de los vehículos de tracción animal, realizando un plan de acción articulado con las entidades involucradas para elaborar la propuesta que incluya la aprobación de los recursos necesarios, según oferta y programas institucionales.

Lo anterior de conformidad con los resultados de la encuesta de actualización de datos en jornada realizada los días 14 y 15 de abril de 2012, la cual se encuentra en proceso de digitación y validación.

CUADRO No. 45
CALIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL - PIGA

RANGO DE CALIFICACION	Altamente eficiente	Eficiente	Aceptable	Insuficiente	Deficiente
ASPECTOS A CALIFICATAR	91% - 100%	71% - 90%	61%- 70%	36% – 60%	0% – 35%
*Ponderado de los planes de acción anual de los PIGA's que fueron objeto de seguimiento y control por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente – SDA- (Formato CB-1111)		40			
PLAN INSTITUCIONAL DE GESTION AMBIENTAL – PIGA					
Ponderado de implementación de programas de gestión ambiental		40			
Ponderado de coherencia de metas de ahorro de agua, energía, disminución de residuos y reciclaje versus metas programadas		40			

Fuente: Formato Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Ambiente – 2010
Elaboró: Grupo Auditor SDM

CUADRO No. 46
CALIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL – PACA

RANGO DE CALIFICACION	Altamente eficiente	Eficiente	Aceptable	Insuficiente	Deficiente
ASPECTOS A CALIFICATAR	91% - 100%	71% - 90%	61%- 70%	36% – 60%	0% – 35%
PLAN DE GESTION AMBIENTAL – PGA					
Ponderado cumplimiento de metas de proyectos PACA		37			
Ponderado de la inversión proyectos PACA		35			
Ponderado de ejecución		37			

física real de actividades contratadas					
Ponderado de coherencia de objetos contractuales con solución de problemas ambientales		37			

Fuente: Formato Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Ambiente – 2010
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

En el manejo del tema ambiental de la Entidad, la calificación asignada al Plan Institucional de Gestión Ambiental fue de 80% y para el Plan de Acción Cuatrienal ambiental – PACA 73%.

Resultados que en concordancia con los procedimientos establecidos conllevan a una calificación definitiva de 76.5.% considerada como eficiente, sustentada para el PIGA en el cumplimiento de los procedimientos y requisitos exigidos por la Secretaría Distrital de Ambiente y por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en el tema del reciclaje.

Se evidencia el compromiso de la alta dirección en el diseño e implementación de acciones para el ahorro del agua y de la energía, al igual, que para el manejo y recolección de los residuos sólidos y en lo referente al PACA en el cumplimiento de la normatividad y la ejecución de las actividades y metas ambientales programadas

3.8. ANÁLISIS INFORMACIÓN DE COMPARENDOS - SISTEMA DE CONTRAVENCIONES – SICON.

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó la información, con corte a 31 de diciembre de 2011, incorporada al Sistema de Información de Contravenciones – SICON, correspondientes a las multas por provenientes de la imposición de comparendos a infractores de tránsito.

Como respuesta a esta solicitud, la información fue suministrada por la Subsecretaría de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Movilidad.

En los procedimientos propios de auditoría se efectuó análisis y verificación para determinar la integridad y veracidad de la información suministrada la cual contenía los archivos de comparendos, cartera y de pagos por concepto de comparendos.

Como resultado del análisis del archivo de comparendos se evidencio lo siguiente:

3.8.1. Determinación de diferentes situaciones irregulares que afectan el valor de la Cartera correspondiente a multas provenientes de la imposición de comparendos a infractores de tránsito.

De conformidad con lo establecido en la Ley 769 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras Disposiciones*”, que en su ARTÍCULO 2°. establece las DEFINICIONES, identificando que para la aplicación e interpretación de este código, se tendrá en cuenta las mismas.

Para el caso que nos ocupa tenemos:

- **Comparendo:** Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.
- **Infracción:** Trasgresión o violación de una norma de tránsito. Habrá dos tipos de infracciones: simple y compleja. Será simple cuando se trate de violación a la mera norma. Será compleja si se produce un daño material.
- **Organismos de tránsito:** Son unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción.

De otra parte en el Artículo 3o., modificado por el artículo 2, de la Ley 1383 de 2010, se identifican las autoridades de tránsito, en los siguientes términos:

“Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

El Ministerio de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o. de este artículo.

Los agentes de Tránsito y Transporte.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

PARÁGRAFO 4o. La facultad de autoridad de tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

PARÁGRAFO 5o. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito.”

Bajo las anteriores premisas normativas, es claro que el comparendo como instrumento formal para la notificación, por parte de la Autoridad de Tránsito, debe ser diligenciado de manera integral y sin ningún tipo de omisión que dificulte y/o imposibilite las notificaciones así como las posteriores actividades que implican la exoneración o la imposición de la multa prevista.

En el presente caso, al encontrarse los valores correspondientes a la multa proveniente de la imposición de comparendos, en la base de datos de cartera de la Secretaria Distrital de Movilidad manejada a través del Sistema de Contravenciones - SICON, es clara la obligación del diligenciamiento de la totalidad de campos del comparendo o por lo menos los que permitan la identificación plena del infractor para efectos del adecuado cobro, por parte de la autoridad de tránsito identificada en el anteriormente transcrito artículo 3º de la Ley 769 de 2002, y así proteger los recursos del erario público.

Ya en el análisis de la información entregada por la Entidad mediante el archivo **“informe_de_comparendos”** del año 2011, se determinaron diferentes inconsistencias, que se presentan a continuación y que generan posible pérdida de los recursos provenientes de las multas impuestas por la existencia de comparendos a infractores de las normas de tránsito.

Irregularidades que se presentan por la carencia de procedimientos de control en la captura y procesamiento de los datos de multas provenientes de la imposición de comparendos que se ingresan y administran por intermedio del Sistema de Información de Contravenciones SICON.

3.8.1.1. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$323.276.300.00 al determinar Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no cuentan con número de identificación y que se presentan a un solo nombre.

Una vez analizada la respuesta entregada por la Secretaría Distrital de Movilidad al informe preliminar y realizada su evaluación se confirma la existencia de 1.210 registros correspondientes a comparendos sin número de identificación y que se llevan todos a un solo nombre (CLEMENCIA URIBE) por valor de TRESCIENTOS VEINTITRES MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS PESOS (\$323.276.300.00), hecho éste que se considera como una irregularidad

que conlleva un posible menoscabo de los recursos públicos, al presentarse la imposibilidad de cobrar estos comparendos.

Se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.*

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2ª, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.*

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.8.1.2. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.046.376.534,00 al determinar la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que no tienen el nombre del infractor.

En desarrollo del proceso auditor, realizado el análisis de la información reportada se establecieron registros a los cuales no se incluye nombre del infractor. Esta situación se identificó en 4.262 multas provenientes de la imposición de comparendos por valor de MIL CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$1.046.376.534,00), situación que igualmente genera un hecho irregular al no tener la información de los comparendos con la integridad de la identidad del infractor lo que dificulta y/o imposibilita su cobro.

Evaluada la respuesta de la Secretaría Distrital de Movilidad, adicionalmente se determinó desactualización del Sistema Contravencional de la Entidad, bajo el argumento de que se trata de documentos recientemente expedidos por la Registraduría Nacional, razón por la cual no son objeto de validación para determinar su real existencia, generando un riesgo adicional que incide directamente en la posibilidad del cobro de los recursos distritales incluidos en la cartera de la Entidad.

Se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.*

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2^a, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.*

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.8.1.3. Hallazgo administrativo con posibles incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía \$351.802.337,00 al establecer la existencia de Multas provenientes de la imposición de Comparendos en los cuales se evidencia que se encuentran registrados a cédulas inexistentes.

Realizado el análisis de la información reportada por la Secretaría Distrital de Movilidad se determinó que se registran 1.936 multas provenientes de la imposición de comparendos cuyos infractores aparecen identificados con números de cédulas inexistentes. Comparendos que suman TRESCIENTOS CINCUENTA

Y UN MILLONES OCHOCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$351.802.337,00), dineros que son de difícil y/o imposible recaudo ocasionando un impacto negativo a las finanzas del Distrito Capital.

En la evaluación de la respuesta aportada por la Entidad, se observa la existencia de registros con las inconsistencias anotadas anteriormente y que datan de las vigencias 2006, 2007, 2008 y así sucesivamente, sin que la Secretaría Distrital de Movilidad haya realizado ningún procedimiento a efectos de su depuración para así vislumbrar la posibilidad de cobro de esta cartera.

Se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2^a, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.*

3.8.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal en cuantía de \$5.823.795.399,00, al determinar que con un mismo número de consignación se soporta el pago de más de un comparendo, correspondientes a diferentes documentos de identidad.

En el proceso auditor se realizó verificación del archivo, suministrado por la Subsecretaría de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Movilidad, denominado **“informe_de_recaudo”**, evidenciando lo siguiente:

Con un análisis detallado a estos registros, se evidencia que dentro de este conjunto de consignaciones existen 43.305 registros por recaudos de

comparendos que con el mismo recibo de pago y/o consignación, se soporta el pago de más de un comparendo correspondiente a diferentes documentos de identidad.

Es decir, se reporta el pago de varios comparendos de diferentes personas infractoras con un mismo recibo de consignación, hecho que permite determinar la existencia de situación irregular e identificar un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de CINCO MIL OCHOCIENTOS VENTITRES MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$5.823.795.399,00).

Para ilustrar las situaciones irregulares, a continuación se presentan algunos ejemplos:

CUADRO No. 47
CONSIGNACIONES QUE SOPORTAN MÁS DE UN (1) PAGO DE MULTAS PROVENIENTES DE COMPARENDOS.

						Valor en \$
No. CONSIG	FECHA DE RECAUDO	BANCO	IDENTIFICACIÓN (C.C.)	No. IDENTIFICACIÓN	VLR_PAGADO	ESTADO*
502827	01/24/2011	COLMENA BCSC	1	3236338	\$ 133.900	A
502827	01/24/2011	COLMENA BCSC	1	3480174	\$ 133.900	A
502827	01/24/2011	COLMENA BCSC	1	8126460	\$ 133.900	A
502827	01/24/2011	COLMENA BCSC	1	94318910	\$ 401.700	A
522211	03/31/2011	COLMENA BCSC	1	21068345	\$ 268.800	A
522211	03/31/2011	COLMENA BCSC	1	41304955	\$ 133.900	A
522204	03/22/2011	COLMENA BCSC	3	365908	\$ 133.900	A
522204	03/22/2011	COLMENA BCSC	1	19383632	\$ 133.900	A
522201	03/16/2011	COLMENA BCSC	1	7305141	\$ 50.000	A
522201	03/16/2011	COLMENA BCSC	1	41797287	\$ 225.333	A

* ESTADO: A=Aplicado

Fuente: archivo suministrados por la Secretaría de Movilidad

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Irregularidades anteriores que evidencian la carencia de procedimientos de control en la captura y procesamiento de los datos de recaudo de comparendos que se ingresan y administran por intermedio del Sistema de Información de Contravenciones SICON.

De la misma manera, se evidencia la falta de un procedimiento de control en las entradas o captura de los datos que permita confrontar lo capturado con los soportes físicos que soportan el recaudo así como la carencia de un

procedimiento de control que permita monitorear periódicamente si se modifica la información contenida en el sistema.

En la respuesta entregada por la Secretaría Distrital de Movilidad, al Informe Preliminar no se realizó ninguna explicación a las irregularidades anteriormente mencionadas.

Se evidencia que las conductas desplegadas por funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad, generan consecuencias al Patrimonio Distrital que se enmarcan dentro de lo previsto en la ley 610 de 2000, ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

Así mismo, la Administración desconoció el artículo 2^a, literales d) y e) de la ley 87 de 1993: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 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. g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”.*

Por tratarse de incumplimientos normativos este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1. De la misma manera, al evidenciar situaciones de afectación de la base de datos del sistema contravencional de la Secretaría Distrital de Movilidad, que corresponde a la cartera de la entidad, con una sola consignación que cruza varios números de comparendos correspondientes a diferentes números de cédulas de ciudadanía, se establece la posible existencia de una conducta enmarcada en el Código Penal.

3.8.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar diferencias entre la Información del Sistema de Información de Contravenciones SICON frente a la información contable.

En desarrollo del proceso auditor se procesaron los datos suministrados por la Subsecretaría de Gestión Corporativa correspondiente al Sistema de Información de Contravenciones SICON, para determinar la validez de la cifra presentada en el Estado Contable a 31 de diciembre de 2011.

Evaluado el archivo denominado “**est-cartera**”, que se identifica como el Auxiliar Contable de Cartera a Diciembre 31 de 2011, se determinó diferencia entre el total de estos registros y la información, que de manera agregada, se encuentra en la contabilidad en el saldo de cartera, hecho que genera incertidumbres en lo que respecta a la información reportada en los Estados Contables:

CUADRO No. 48
COMPARATIVO INFORMACION MULTAS PROVENIENTES DE COMPARENDOS
DICIEMBRE 31 DE 2011

			Valor en \$
Saldo según Estados Contables	Saldo según Sistema de Información de Contravenciones SICON	de	Diferencia
\$535.221.265.000,00	\$509.660.159.347,80		\$25.561.105.651,20

Fuente: Subsecretaría de Gestión Corporativa – SDM
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Este hallazgo igualmente se identifica con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, Artículo 34, numeral 1 y Artículo 35, numeral 1.

3.9. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS CON ENFASIS EN SEÑALIZACIÓN

Adicionalmente; a los temas objeto de esta auditoría regular, por los componentes de Evaluación Estados Contables, Presupuesto, Plan de Desarrollo y Balance Social, Contratación y Evaluación del Sistema de Control Interno y del Plan de Mejoramiento, en los cuales se establecieron deficiencias que se presentan, como hallazgos, en cada uno de los numerales del capítulo de Resultados de este Informe; este Ente de Control se direcciona a realizar un análisis del tema de Señalización, por tratarse de una de las actividades que por razón de su misión debe desarrollar la Secretaría Distrital de Movilidad y que de su manejo eficiente depende la seguridad de la ciudadanía de la capital.

3.9.1. La Secretaría Distrital de Movilidad – SDM no puede garantizar la debida señalización de la ciudad, teniendo en cuenta los recursos asignados que conllevan una baja ejecución y por ende el rezago que presenta la ciudad en términos de seguridad vial que afecta a los ciudadanos.

La Subsecretaría de Servicios de la Movilidad fue creada, a partir de la modificación de la planta global de cargos de la Secretaría Distrital de la Movilidad efectuada por la Alcaldía Mayor y tiene entre otras, las funciones de expansión, instalación y mantenimiento del sistema de señalización en el Distrito Capital, basados en diseños e insumos que provienen principalmente de los temas que desarrollan la Dirección de Control y Vigilancia, la Dirección de Seguridad Vial y la Dirección de Transporte e Infraestructura (cuyas funciones se encuentran establecidas según decreto 567 de 2006) y de atender de forma eficiente las solicitudes internas o externas que lleguen a la Subsecretaría de Servicios de Movilidad relacionadas con la señalización de la ciudad.

Adicional a las funciones establecidas en el Decreto 567 de 2006, el Código Nacional de Tránsito Terrestre (CNTT – Ley 1383 de 2010) establece las responsabilidades del mantenimiento y control de la señalización vial en las ciudades, tal y como se menciona en el artículo siguiente:

Código Nacional de Tránsito. Artículo 115. *Reglamentación de señales. El Ministerio de Transporte diseñará y definirá las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime conveniente. Estas señales serán de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional. Parágrafo 1º: Cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales para un adecuado control de tránsito que serán determinadas mediante estudio que contenga las necesidades y el inventario general de la señalización en cada jurisdicción.*

De acuerdo al Artículo 15 del Decreto 567 de 2006, son funciones de la Dirección de Control y Vigilancia de Tránsito, las siguientes:

...

h) Coordinar y ejercer el control del tráfico y del tránsito de peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas y vehículos en la ciudad de Bogotá.

...

m) Ejecutar los lineamientos para el control de la operación de semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.

n) Coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.

o) Velar por el cumplimiento de las especificaciones técnicas, cantidad y oportunidad de la semaforización, señalización y demarcación que se realice en la ciudad de Bogotá D.C.

Actualmente se encuentra vigente en materia de señalización vial, el Manual de Señalización Vial, "Dispositivos para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia", adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución 1050 del 5 de Mayo de 2004, adicionado mediante Resolución 4577 de 23 de septiembre de 2009

Teniendo en cuenta las funciones de la SDM respecto a la señalización de la ciudad, en cabeza de la Dirección de Control y Vigilancia, durante las tres últimas vigencias le han asignado al proyecto 7254 el presupuesto de la siguiente manera:

**CUADRO No. 49
PRESUPUESTO PROYECTO 7254**

VIGENCIAS	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	%	Valor en \$	
				PRESUPUESTO SEÑALIZACION	%
2009	\$ 59.052.146.000	\$ 61.212.977.079	3.66	\$ 11.267.571.209	18.41
2010	\$ 102.416.977.000	\$ 129.846.693.294	26.78	\$ 11.252.924.115	8.67
2011	\$ 110.387.780.000	\$ 66.399.240.802	(39.85)	\$ 19.168.380.040	28.87

Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección de Movilidad.

Como se puede observar el presupuesto asignado para el componente de señalización no ha superado el 30% del proyecto 7254, llegando incluso en la vigencia 2010 a asignarle únicamente un 8.67%, es así que los recursos asignados no han producido los resultados esperados en materia de cumplimiento de metas, en donde actividades de señalización horizontal (demarcación) alcanzaron únicamente un 31.21% de las metas estimadas para el cuatrienio.

**CUADRO No. 50
METAS CUATRIENIO PROYECTO 7254**

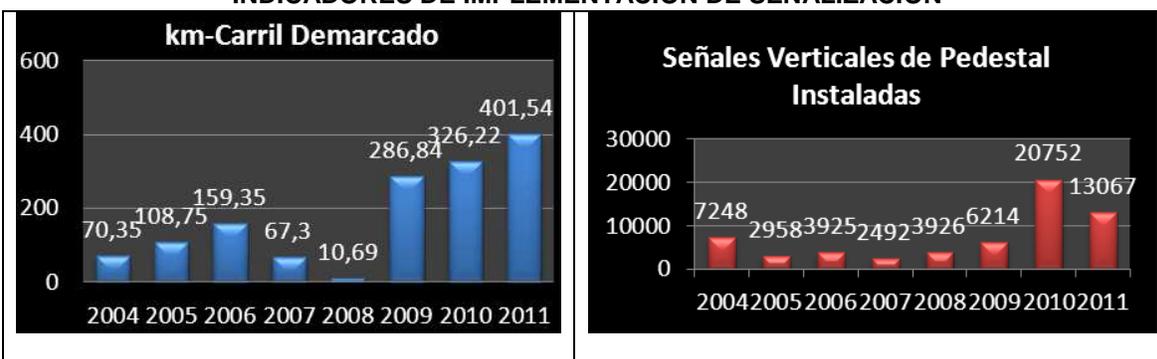
ACTIVIDAD	META CUATRIENIO	META ALCANZADA	%
Demarcación Km/carril	3.300	1.030	31,21%
Instalación señales verticales de pedestal	60.000	44.389	73,98%
Instalación señales verticales elevadas	70	58	82,86%

Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Elaboró: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

Realizando un seguimiento detallado del comportamiento de las actividades más representativas del componente de señalización a partir de la vigencia 2004, se observa que si bien es cierto se ha incrementado la ejecución a partir del 2009, los resultados no logran satisfacer las necesidades de la ciudad.

GRAFICA No. 3
INDICADORES DE IMPLEMENTACION DE SEÑALIZACION



Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Entonces, el avance en materia de señalización, respecto a las actividades mas significativas del proyecto 7254, respecto al componente de señalización horizontal para la vigencia 2011 se **alcanzó únicamente un 10% de cobertura**, con 401,54 km/carril respecto a los 4.872,9 km/carril de vías en buen estado susceptibles de demarcación, toda vez que las vías reportadas en mal o regular condición deben ser objeto de rehabilitación y la demarcación deberá ser ejecutada por quien la intervenga tal como lo establece la normatividad vigente (Artículo 115 - Ley 769 de 2002), entonces, de compararse el total de la malla vial de la ciudad de 15.275 km/carril la cobertura no alcanzaría el 0.03%

CUADRO No. 51
INVENTARIO Y DIAGNOSTICO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTA D.C. DICIEMBRE DE 2011

SUBSISTEMA TRANSPORTE	CONDICION DEL PAVIMENTO						TOTALES
	Bueno		Regular		Malo		
	Km_carril	%	Km_carril	%	Km_carril	%	
TRONCALES (Incluye carriles mixtos)	766.8	87%	58.0	7%	54.79	6%	879.55

COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL	CONDICION DEL PAVIMENTO						TOTALES
	Bueno		Regular		Malo		
	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	
Malla Vial Arterial Principal y Complem.	1,790.4	70.98%	435.0	17.2%	297.1	11.8%	2,522.5
Malla Vial Intermedia	1,118.8	31.5%	553.1	15.5%	1,885.0	53.0%	3,556.8
Malla Vial Local	1,196.9	14.4%	1,957.8	23.5%	5,162.2	62.1%	8,316.9
TOTAL SUBSISTEMA VIAL	4,106.1	28.5%	2,945.9	20.5%	7,344.3	51.0%	14,396.2

TOTAL GENERAL	4,872.9	32%	3,003.9	20%	7,399.0	48%	15,275.8
----------------------	----------------	------------	----------------	------------	----------------	------------	-----------------

Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2011.

Respecto al componente de señalización vertical a 2011, se han instalado 212.000 señales de pedestal, sin embargo, según estimativos de la Entidad se deben implementar aun cerca de 163.000 señales de pedestal, con el fin de suplir las necesidades reales de la ciudad.

El rezago en materia de señalización es evidente, la SDM ha realizado unos estimativos de acuerdo con una evaluación preliminar, con el fin de determinar el costo real de señalizar la ciudad, si bien es cierto, se requiere de un estudio detallado, para complementar la señalización existente en la ciudad, se necesitaría para atender en el año base aproximadamente \$147.575 millones para complementar la señalización existente en la ciudad, es decir, solamente se estaría asignando como se evidencia en la vigencia 2011, únicamente un 13% de los recursos que se requieren para el componente de señalización..

CUADRO No. 52
NECESIDADES REALES DE SEÑALIZACION Y PRESUPUESTO ESTIMADO

Valor en \$

TIPO DE SEÑALIZACION	TIPO DE SEÑAL	NECESIDADES DE SEÑALIZACIÓN VIAL	COSTO PROMEDIO DE IMPLEMENTACIÓN INCLUIDO AIU ²	VALOR TOTAL
SEÑALIZACIÓN VERTICAL	Pedestal	163.000 señales	\$139.094	\$ 22.672'322.000
	Informativas elevadas	270 señales	\$ 13'051.096	\$ 3.523'795.920
SEÑALIZACIÓN HORIZONTAL	Señalización Horizontal Vías en buen estado	5884,6 km-carril ¹	\$ 19.929.727 ³	\$ 117.278'471.504
CICLORRUTAS	Señalización vertical	10380 señales	\$246.349 por unidad	\$ 2.557'102.620
	Señalización Horizontal	324 km-ciclorruta	\$1.586 ml	\$ 1.543'257.300
TOTAL				\$147.574'949.344

Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Nota: ¹ Valor promedio obtenido de la serie histórica 2007-2011 para las vías en buen estado, según información IDU.

² Valores promedio de los contratos adjudicados en el 2011.

³ Valores promedio de implementación por Km-carril, considerando los dispositivos de seguridad necesarios para una sección típica, incluye aplicación de pintura de larga duración.

Es importante resaltar que en el estimativo anterior se incluye la señalización de Troncales, teniendo en cuenta que al finalizar la etapa de mantenimiento y si el IDU no tiene programado continuar con programas de mantenimiento, la Secretaria de Movilidad debe incluir el mantenimiento de la señalización de las troncales, con un valor de \$ 15.282.114.664 que corresponde a los registros sobre el estado de las vías del IDU al año 2011 considerando los km-carril de corredores troncales en buen estado y cuya programación de mantenimiento en el tiempo depende de variables como el estado del pavimento, el volumen vehicular, las

condiciones climáticas, las condiciones particulares de cada sub-sector, entre otros aspectos.

CUADRO No. 53
PRESUPUESTO ESTIMADO SEÑALIZACION TRONCALES

TIPO DE SEÑALIZACION	TIPO DE SEÑAL	NECESIDADES DE SEÑALIZACIÓN VIAL	COSTO PROMEDIO DE IMPLEMENTACIÓN INCLUIDO AIU ²	VALOR TOTAL
SEÑALIZACIÓN HORIZONTAL	Señalización Horizontal vías en buen estado	766.8 km-carril ¹	\$ 19.929.727	\$ 15.282.114.664

Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Nota: ¹ Valor obtenido del Inventario y Diagnostico de la Malla Vial de Bogotá D.C. – Diciembre de 2011 para el Subsistema de Transporte – Troncales, IDU.

² Valores promedio de implementación por Km-carril, considerando los dispositivos de seguridad necesarios para una sección típica, incluye aplicación de pintura de larga duración.

Adicionalmente, la Entidad cuenta con base de datos en la cual se incluye la información relacionada con las solicitudes recibidas en materia de señalización, la cual actualmente cuenta con 1.070 registros, de los cuales solamente 420 se han implementado, es decir, apenas un 40%.

Con el fin de implementar las solicitudes recibidas y cumplir con las necesidades de señalización de la ciudad, la entidad cuenta con 3.738 ID de diseño, de los cuales 3.334 se encuentran aprobados, en actualización o dibujo y 432 son diseños que por diferentes causas se encuentran obsoletos, esto equivale a un cubrimiento aproximado del 40% del perímetro urbano de Bogotá⁷.

De igual forma, es preocupante que desde el año 2006 no se suscribía un contrato para la implementación de señales elevadas en la ciudad, en donde se instalaron 188 señales por el contrato BM-60 de 2006.

A pesar que se tienen identificadas las necesidades en señalización vial para la ciudad, no es posible ejecutar el 100% de acciones, teniendo en cuenta las limitaciones de orden presupuestal, no es posible abordar un plan de señalización plurianual, para garantizar la adecuada señalización y mantenimiento de la señalización vial, que garanticen la seguridad de los ciudadanos.

⁷ Según los datos oficiales del área urbana y rural de la ciudad de la Secretaria Distrital de Planeación actualmente la entidad el área urbana es aproximadamente de 38400 Ha y el área rural es aproximadamente de 122250 Ha.

No obstante el área urbana mencionada incluye zonas de la ciudad que no es posible incluir dentro de las áreas objeto de señalización dado su destino, pues corresponden a grandes equipamientos deportivos, recreativos o educativos, entre los cuales se encuentran parques metropolitanos el aeropuerto el Dorado, la Universidad Nacional, centros deportivos o recreativos, instituciones educativas, entre otros.

3.9.2. Hallazgo administrativo porque la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM actualmente no cuenta con un sistema de información de señalización completo y actualizado, que le permita tomar decisiones de manera oportuna con el fin de optimizar los recursos asignados.

La Entidad cuenta con una base de datos en la cual se incluye la información relacionada con las solicitudes recibidas en materia de señalización, sin embargo, dicha base de datos no cuenta con un procedimiento documentado que permitan optimizar la utilización de los datos allí registrados con el fin de contar con un instrumento de información que permita a la Entidad tomar decisiones de manera confiable y oportuna. Además de garantizar la seguridad y custodia de la información registrada.

Actualmente la SDM a través de la Dirección de Control y Vigilancia está en el proceso de adopción y migración de la información alfanumérica a una única base de datos, la cual está compuesta por cuatro (4) módulos: *Modulo de Señalización Vertical, Modulo de Señalización Horizontal, Modulo de Señalización Elevada y Modulo de Proyecto*, lo anterior ha implicado la realización de un proceso de migración de la información pre-existente.

Proceso que se ha iniciado con el *Modulo de Señalización Vertical*, el cual está en un 80% aproximadamente 196.000 registros de las 212.000 señales instaladas, los *Módulo de señalización Horizontal y Señalización Elevada* aún no ha sido alimentado, esta información está en las bases de datos de cada diseño.

En esas condiciones la SDM no cuenta todavía con un sistema de información de señalización completo y actualizado, que dificulta el manejo de la información de señalización producto de los procesos de señalización implementada por terceros (urbanizadores, proyectos IDU, UMV, entre otros), así como la señalización diseñada e implementada con los contratos de señalización de la SDM e impide la toma de decisiones por parte de la entidad de manera oportuna y confiable.

Llama la atención que desde la existencia de la STT y a partir del año 2007 la Secretaría Distrital de Movilidad se ha venido trabajando en el proceso de normalización de la información, de estructurar un modelo con el fin de unificar los parámetros de la información, sin que hasta la fecha se haya terminado el sistema de información de señalización, que permita hacer consultas y programar de una manera más óptima la priorización de las necesidades de señalización en la ciudad.

3.9.3. Hallazgo administrativo porque la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM no cuenta actualmente con un programa o plan de mantenimiento periódico de señalización horizontal, que permita garantizar la debida señalización de la ciudad.

La SDM contempla dentro de sus actividades de señalización el mantenimiento de la señalización vertical, la cual se viene realizando mediante contratos interadministrativos entre la SDM e IDIPRON, de la siguiente manera:

CUADRO No. 54
MANTENIMIENTO SEÑALES VERTICALES

AÑO	CANTIDAD DE SEÑALES MANTENIDAS
2009	97.471
2010	74.083
2011	95.756

Fuente: Acta Fiscal de abril 13 de 2012

Sin embargo, la SDM no cuenta con un programa de mantenimiento periódico respecto a la señalización horizontal, debido a la limitante de disponibilidad de recursos y las condiciones de implementación en términos de tipo de pintura, el estado del pavimento y la vida útil de los mismos. No es posible definir un plan específico de demarcación con los recursos asignados.

En conclusión, en el tema de señalización la asignación presupuestal es inferior al costo que implicaría mantener al día la señalización en la ciudad, tema que junto al alto grado de vandalismo de la misma desborda, las posibilidades de acción de la Entidad.

3.9.4. Hallazgo administrativo porque la Secretaria Distrital de Movilidad - SDM en sus contratos integrales de señalización invierte \$1.865 millones, un 45% de la inversión realizada en señalización horizontal, con garantías de uno (1) a seis (6) meses.

La SDM fundamenta su inversión teniendo en cuenta lo establecido en el

“Código Nacional de Tránsito, Artículo 111°. Prelación de las señales.

La prelación entre las distintas señales de tránsito será la siguiente:

- *Señales y órdenes emitidas por los agentes de tránsito.*
- *Señales transitorias.*
- *Semáforos.*
- *Señales verticales.*
- *Señales horizontales o demarcadas sobre la vía.”*

La atención de solicitudes de la comunidad durante los años 2010 y 2011 corresponde incluso al año 2008, en donde la SDM debe implementar diseños

integrales para atender puntos de accidentalidad, de congestión y algunos corredores de movilidad de transporte urbano.

Es así, que a partir de la vigencia 2010 la SDM suscribe 3 contratos de señalización integral para la ciudad, los cuales tienen como objeto el diseño e implementación de señalización vertical y horizontal de acuerdo a las tres zonas en que se dividió la ciudad, para la zona sur el contrato 1561-2010, la zona centro el contrato 1556-2010 y la zona norte con el contrato 1560-2010.

CUADRO No. 55
RELACION DE CONTRATOS INTEGRALES DE SEÑALIZACION

Valor en \$

CONTRATO No.	ZONA	VALOR INICIAL	VALOR FINAL	SEÑALIZACION HORIZONTAL		
				VALOR	GARANTIAS DE 1 A 6 MESES	%
1561-2010	SUR	\$ 2.350.000.000	\$ 3.231.441.554	\$ 1.437.374.785	\$ 730.075.043	50,79%
1556-2010	CENTRO	\$ 2.350.000.000	\$ 3.349.909.105	\$ 1.464.593.069	\$ 527.915.809	36,05%
1560-2010	NORTE	\$ 2.350.000.000	\$ 3.362.832.500	\$ 1.167.317.530	\$ 607.857.205	52,07%
SUBTOTAL		\$ 7.050.000.000	\$ 9.944.183.159	\$ 4.069.285.384	\$ 1.865.848.057	45,85%

Fuente: Contratos Señalización Integral 2010 – SDM
Elaboró: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

Si bien es cierto, existen variables como el estado del pavimento, el volumen vehicular, las condiciones climáticas, las condiciones particulares de cada sub-sector, entre otros aspectos, que afectan las garantías de la señalización implementada, la SDM realiza una importante inversión en los contratos integrales de señalización, que asciende al 45% de la ejecución en señalización horizontal con garantía de uno (1) a seis (6) meses.

Esto representa que la ciudad invierte \$1.865 millones anuales, en una señalización que no supera los seis (6) meses de garantía, sumado a la falta de programas o planes de mantenimiento que garanticen una señalización horizontal adecuada y las limitaciones presupuestales, entonces la ciudad no avanza en su proceso de señalización y su rezago se hace mas evidente.

Es necesario que la SDM realice una inversión ajustada en términos de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de garantizar que los recursos invertidos además de cumplir unas metas físicas, tengan como finalidad la función social a través de la seguridad vial.

4. ANEXOS

4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones de \$	REFERENCIACIÓN ⁸
ADMINISTRATIVOS	23	N.A.	3.3.1.1., 3.3.1.2., 3.3.2.6., 3.5.3.1., 3.6.2., 3.6.3.1., 3.6.3.2., 3.6.3.3., 3.6.4.1., 3.6.4.2., 3.6.4.3., 3.6.4.4., 3.6.4.5., 3.6.4.6., 3.6.4.7., 3.8.1.1., 3.8.1.2., 3.8.1.3., 3.8.2., 3.8.3., 3.9.2., 3.9.3. y 3.9.4.
CON INCIDENCIA FISCAL	6	\$10.747,46	3.3.1.2., 3.6.2., 3.8.1.1., 3.8.1.2., 3.8.1.3. y 3.8.2.
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	14	N.A.	3.3.1.1., 3.3.1.2., 3.6.2., 3.6.3.2., 3.6.3.3., 3.6.4.1., 3.6.4.2., 3.6.4.4., 3.6.4.6., 3.8.1.1., 3.8.1.2., 3.8.1.3., 3.8.2. y 3.8.3.
CON INCIDENCIA PENAL	1	N.A.	3.8.2.

⁸ Corresponde al numeral registrado en el Informe para cada uno de los hallazgos.