

INFORME DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD – SDM

Período Auditado: 2007-2014

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá, D.C., Octubre de 2014

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD – SDM

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralora Auxiliar	LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Director Sectorial (E)	FABIO ANDRÉS POLANÍA ZENNER
Subdirector de Fiscalización Movilidad (E)	LUIS ALEJANDRO HERREÑO PÉREZ
Subdirectora de Fiscalización Infraestructura (E)	LUZ STELLA HIGUERA FANDIÑO
Gerente	JOSE LUIS LEÓN ÁLVAREZ
Equipo de Auditoría	OLGA LUCÍA REYES HERNÁNDEZ SEBASTIAN CHONA LONDOÑO HÉCTOR YESID LUENGAS CAICEDO MARTHA JULIETA ESCOBAR MUÑOZ

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	5
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	10
2.1. EVALUACIÓN ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 071 De 2007... 10	
2.2. ACTUACIONES PREVIAS DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. ....	17
2.2.1 Visita Fiscal PAD 2012, Ciclo II.....	17
2.2.2 Auditoría Regular PAD 2013, Primer Período.....	19
2.2.3 Visita Fiscal PAD 2014, mayo de 2014. ....	19
2.3 ANÁLISIS DE LA OBRA CIVIL PARA AMPLIAR LAS INSTALACIONES DEL INMUEBLE ENTREGADO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, CON EL OBJETO DE CUMPLIR LAS FUNCIONES DE CENTRO DE PRODUCCIÓN Y ARCHIVO EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATO 071 DE 2007, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 8.3 DEL REGLAMENTO DE LA CONCESIÓN. ....	20
2.3.1. Propuesta Inicial presentada en mayo de 2008.....	22
2.3.2 Segunda Propuesta Alternativa presentada en mayo de 2009.....	24
2.3.3 Tercera Propuesta para resolver la controversia contractual por falta de instalaciones presentada en noviembre de 2011.....	27
2.3.4. Cuarta Propuesta para el incremento de la capacidad del archivo Presentada en diciembre de 2013, con la cual se suscribió el Otrosí No. 4. ....	30
2.3.5. La Secretaria Distrital De Movilidad no ha definido la Interventoría de la Obra Civil.....	35
2.3.6. Visita Fiscal realizada al Centro de Producción y Archivo donde actualmente opera el concesionario.....	36
2.3.7. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por la falta de planeación en la estructuración del Proceso Licitatorio SDM-LP-006-2007, toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad no determinó las especificaciones técnicas de la obra civil de ampliación estipulada en el numeral 8.3 del Reglamento de Concesión y no verificó previamente la viabilidad jurídica, técnica y administrativa del inmueble entregado para la ejecución del contrato No. 071 de 2007. ....	46
2.3.8 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, por la aprobación tácita de la propuesta alternativa denominada “Incremento de capacidad del Archivo” presentada el 25 de septiembre de 2009, omitiendo especificar los valores a invertir en el inmueble, e impidiendo determinar si existe una diferencia en valor con la propuesta inicial. ....	50
2.3.9 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, por vulnerar el principio de planeación y coordinación de la función administrativa contractual, ya que previamente entregó el predio ubicado en la Calle 64C No. 92-20 en comodato a la Policía Metropolitana de Bogotá, y posteriormente destinó el mismo predio para la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo requerido para la ejecución idónea y oportuna del contrato de concesión 071 de 2007.....	55
2.3.10. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por aprobar el amparo de estabilidad y calidad de la obra, con una vigencia del 25 de abril de 2014 al 25 de abril de 2019, sin que a la fecha se haya recibido a satisfacción de la entidad, incumpliendo lo establecido en el artículo 123 del Decreto 1510 de 2013. ....	58
2.3.11 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad no tiene todos los documentos contractuales en el expediente del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, los cuales no le permiten realizar una correcta supervisión al mismo. ....	61
2.3.12 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por la falta de gestión, control, vigilancia y supervisión de la Secretaría Distrital de Movilidad, toda vez que no ha adoptado las medidas pertinentes, conducentes y eficaces para solucionar los graves problemas de hacinamiento y saturación de carpetas y cajas con el Registro Distrital	

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Automotor –RDA-; y el déficit de metros lineales para el almacenamiento de información, a pesar que los mismos han sido comunicados por el Concesionario SIM desde el año 2009..	63
2.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y LOS INDICADORES DE SERVICIO.....	69
2.4.1. Hallazgo administrativo por el incumplimiento a lo estipulado en la Cláusula Primera del Otrosí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, obligando a implementar el proceso de digitalización de los registros activos correspondientes al Registro Distrital Automotor –RDA-, de Conductores -RDC- y de Tarjetas de Operación –RTO- que debía culminarse el día tres de febrero de 2013 y a la fecha no supera el 60%.....	69
2.4.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por el retraso de tres años en la aprobación de las Tablas de Retención Documental, instrumento que contiene las directrices en el archivo de los documentos, las cuales no han sido aprobadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, ni remitidas al Consejo Distrital de Archivos. ....	72
2.4.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por pretermitir y omitir las funciones de dirección, control, vigilancia y supervisión en el cumplimiento de los indicadores de servicio pactados en la Cláusula Décima del Contrato No. 071 de 2007, toda vez que de los informes de posible incumplimiento entregados por la interventoría, el 71% han sido archivados o no se han estudiado.....	74
2.4.4. Hallazgo administrativo por la incapacidad de estructurar el Índice de Capacidad del Proceso estipulado en el Parágrafo Primero de la Cláusula Segunda del Otro Sí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, con el objeto de calcular cuántos productos son obtenidos fuera de los límites establecidos por los indicadores de servicio inicialmente pactados, y medir el número de trámites que no cumplen con la calidad y tiempos exigidos. ....	75
2.4.5. Hallazgo administrativo por la aprobación de hasta 35 trámites por cada turno asignado, sin ningún estudio o análisis técnico. ....	78
2.4.6. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por falta de control y vigilancia en los reintegros a los usuarios, por concepto de incumplimiento del tiempo máximo de respuesta y errores en los documentos, estipulados contractualmente en el literal c y d de la Cláusula Décima del contrato 071 de 2007.....	79
2.4.7. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad, no realizó gestión alguna respecto de las 1567 quejas y reclamos presentados por los usuarios, durante las vigencias 2013 y 2014, relacionadas con irregularidades e incumplimientos por parte del Concesionario. ....	81
3. OTRAS ACTUACIONES.....	86
3.1. ATENCIÓN DE QUEJAS Y DERECHOS DE PETICIÓN.....	86
3.1.1. Hallazgo Administrativo por deficiencias en la entrega de información oportuna y pertinente en el DPC 267-14 – Sobre incumplimiento de indicadores de respuesta y tiempo máximo de respuesta, en el trámite de cancelación de matrícula vehículo de placas SFA 524 con radicado 170443170 del 18 de febrero de 2013.....	86
3.1.2. Queja presentada en el Derecho de Petición DPC-267-14 a este Organismo de Control, por presuntos incumplimientos en el trámite de matrícula inicial en reposición del vehículo de placas WDG 217, con radicado 460031219 del 11 de Noviembre de 2014. ....	94
3.1.3. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria por incumplir con el deber de control, vigilancia y supervisión al contrato 071 de 2007, toda vez que no se implementaron las acciones correctivas pertinentes en el trámite del vehículo de placas WEX 010 “Tarjeta de Operación Primera Vez”, con radicado 170160689 del 3 de abril del 2014, correspondiente al Derecho de Petición 430-14.....	97
3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	103
<b>3.2.1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.....</b>	103
4. ANEXO.....	108
4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	108

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, Octubre 31 de 2014

Doctora  
**MARÍA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO**  
Secretaria de Despacho  
Secretaría Distrital de Movilidad  
Ciudad

Asunto: **Carta de Conclusiones**

Respetado Doctora García:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial a la Secretaría Distrital de Movilidad en la vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la ejecución del contrato de concesión No. 071 de 2007 suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, en el cual se analizó específicamente la obra civil del archivo actual ubicado en la Calle 64 G No. 92-38 (Álamos); la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo requerido por el Distrito Capital; la gestión documental; la vigilancia, control, y supervisión de los indicadores de servicio y el comportamiento de los ingresos del contrato.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La Auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la actividad auditada y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Auditoría Especial adelantada, en relación a la ejecución del contrato de concesión 071 de 2007 – SIM-, conceptúa que no cumple con los principios de planeación, coordinación, responsabilidad, ni los deberes de dirección, control, vigilancia y supervisión al Contrato de Concesión No. 071 de 2007, generando presuntas observaciones con incidencia disciplinaria, ya que considera que fue deficiente el proceso de estructuración, planeación, dirección, control, vigilancia y supervisión del contrato objeto de estudio.

En primer lugar, en relación al análisis de la obra civil para ampliar las instalaciones del inmueble entregado por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM-, en virtud del principio de planeación consagrado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25, el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el sujeto de control no sólo debía entregar un inmueble para ubicar el archivo operativo del SIM, sino tenía que realizar los estudios técnicos y de titularidad del bien necesario, previo al proceso licitatorio, en aras de concluir la viabilidad jurídica, técnica y administrativa del inmueble entregado para la ejecución del contrato No. 071 de 2007; además, debía contar con la factibilidad del proyecto de ampliación, garantizando la adecuada conservación del archivo en el corto, mediano y largo plazo, así como la correcta materialización de la propuesta técnica de ampliación, sin ningún tipo de restricción.

Bajo esta perspectiva, la S.D.M. nunca estructuró el análisis sobre las condiciones técnicas exigidas por la Ley 594 de 2000, Decreto 2578 y 2609 de 2012; y Acuerdo 4 de 2013 del Archivo General de la Nación. Así, no sólo omitió el estudio de condiciones técnicas del edificio situado en la Calle 64 G No. 92-38 (Álamos) exigido por el ordenamiento jurídico, específicamente lo regulado en los literales c), d) y e) del numeral 5º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, impidiendo ejecutar la obra civil pactada contractualmente, sino que además, no planeó, ni estipuló las condiciones específicas en las que el concesionario debía ejecutar la obra a su cargo.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Lo anterior, generó la ejecución de una propuesta alternativa, la cual se encuentra afectada por el déficit de espacio en el archivo, no obstante que la SDM fue informada oportuna y reiteradamente de las condiciones y riesgos que afectaban la capacidad de almacenamiento y las limitantes del Centro de Producción.

En la entrega de la bodega por parte de la SDM al concesionario se evidenció que ésta: (i) No cumplía con las normas mínimas de sismoresistencia o requerimientos técnicos exigidos por la Norma NSR 98; (ii) No era física y estructuralmente apta para ejecutar la obra civil pactada en el reglamento de la concesión; (iii) presentaba impedimentos propios de la copropiedad del predio, ya que el archivo del SIM funciona en la “Ciudadela Industrial el Dorado”, sometida al Reglamento de Propiedad Horizontal adoptado mediante Escritura Pública No. 0102 del 17 de enero de 1983 en la Notaría 4° de Bogotá.

Lo anterior, obligó a la S.D.M. a adoptar medidas urgentes e improvisadas para evitar perjuicios mayores al Distrito, entre ellas, la suscripción del Otro Sí No. 4 del 10 de febrero de 2014, sin que a la fecha se haya tomado o ejecutado una decisión de fondo para solucionar o conjurar los preocupantes problemas estructurales del actual archivo.

Así mismo, a pesar del conocimiento sobre las dificultades de espacio que presenta el Centro de Producción y Archivo desde el año 2009, la Administración Distrital no ha implementado un plan de contingencia que solucione los problemas estructurales y de falta de espacio evidenciados en la Visita Fiscal del 19 de agosto de 2014, y por el contrario, informó a la Contraloría de Bogotá que aún *“está gestionando todo lo relacionado con el archivo del Concesionario SIM, con el fin de verificar la realidad del archivo SIM, y con el fin de tomar las acciones correctivas del caso”*<sup>1</sup>.

En segundo lugar, se evidencia el incumplimiento de la obligación de administración, custodia y conservación de los documentos contractuales en las carpetas del contrato No. 071 de 2007, lo que vulnera el mandato establecido en el numeral 11 del Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Dicho incumplimiento, impide no solo conocer materialmente el estado de ejecución del contrato 071 de 2007, el grado de cumplimiento en las prestaciones pactadas por las partes, los inconvenientes o problemas suscitados por alteraciones previsibles e imprevisibles, verbigracia, las graves condiciones actuales del Archivo determinadas en la Vista Fiscal del 19 de agosto de 2014; sino que generan una presunta responsabilidad con posible incidencia

---

<sup>1</sup> Oficio SDM-DSC-117793-2014 de septiembre 5 de 2014.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

disciplinaria, toda vez que se trasgrede el deber de dirección contractual regulado en el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que establece *“buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

Por consiguiente, teniendo en cuenta las condiciones críticas del actual archivo donde opera el SIM, evidenciadas por este ente de control en la Visita Fiscal del 19 de agosto de 2014, y la importancia medular de un archivo que cumpla con las exigencias de la Ley 594 de 2000 y los Acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2002 del Archivo General, es imprescindible para la S.D.M. adoptar las decisiones administrativas pertinentes a largo, mediano y corto plazo, con el objeto de mitigar el actual riesgo de pérdida de información, y afectación de la integridad personal de los trabajadores del archivo.

En tercer lugar, en relación a los indicadores de servicio pactados en la Cláusula Décima del Contrato de Concesión No. 071 de 2007 y la gestión documental pactada en la Cláusula Primera del Otrosí No. 3 del 16 de septiembre de 2011, la Secretaría Distrital de Movilidad no solo ha incumplido desde el inicio de la concesión con las exigencias técnicas estructurales del Archivo, sino también, con los imperativos categóricos y aprobaciones necesarias en materia de administración, custodia y archivo de documentos. Así las cosas, desde el inicio del contrato 071 de 2007, el sujeto de control vulneró las exigencias técnicas previstas en el Acuerdo 039 de 2002 y la *“Guía para: elaboración, presentación, aprobación, aplicación, seguimiento de las tablas de retención documental para las entidades Distritales”*.

En cuarto lugar, este organismo de control concluye que si bien las interventorías durante la ejecución del contrato No. 071 de 2007 presentan informes de incumplimiento para aplicar las medidas contractuales sancionatorias oportunas y pertinentes, la S.D.M. no inicia, ni adelanta los procesos sancionatorios solicitados por el interventor, impidiendo controlar y castigar los incumplimientos por indicadores del servicio del contratista.

En quinto lugar, la ausencia de un mecanismo para canalizar y atender materialmente los reclamos planteados por los usuarios, que impiden adoptar o implementar medidas correctivas por parte de la SDM, Interventor, y concesionario, constituyen negligencia en el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y supervisión al contrato 071 de 2007. La simple respuesta formal a los derechos de petición formulados por el usuario, no es suficiente para garantizar la correcta ejecución del contrato objeto de estudio.

Más aún, la formulación de informes de incumplimiento por la interventoría, no garantizan por sí solos el cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión requeridas en la ejecución del contrato 071 de 2007. Es necesario el análisis y estudio, efectivo y material, de las quejas planteadas por los usuarios, lo cual es un deber que protege la moralidad administrativa, previene la ocurrencia de actos de corrupción y tutela la transparencia de la actividad contractual.

## **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 Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

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.

Atentamente,



**FABIO ANDRÉS POLANÍA ZENNER**  
Director Sector Movilidad.

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.

### 2.1. EVALUACIÓN ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 071 De 2007.

La Secretaría Distrital de Movilidad el 6 de diciembre de 2007 emite la resolución No. 554 por medio de la cual adjudica la Licitación Pública No. SDM-LP-006-2007 al Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad- SIM. El objeto del mencionado proceso licitatorio era seleccionar un nuevo contratista para remplazar el objeto del contrato 105-1997 suscrito con la Unión Temporal SETT- Servicios Especializados de Tránsito y Transporte, cuya terminación se daba el 31 de diciembre de 2007.

El 14 de diciembre de 2007 se suscribe el Contrato de Concesión No. 071 entre la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, constituido por las firmas Taborda Vélez & Cía. S. en C., Data Tools S.A., Creativesoft Ltda. Y Quipux S.A., cuyo objeto es: “... **EL CONCESIONARIO** *asume por su cuenta y riesgo la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y tarjetas de operación para la Secretaría Distrital de Movilidad; de conformidad con las especificaciones que se relacionan en los estudios previos de oportunidad y conveniencia, el pliego de condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-006-2007, sus adendas, la propuesta presentada por el concesionario y la naturaleza del servicio*”, como se muestra en la siguiente Ficha Técnica:

**CUADRO No. 1  
FICHA TÉCNICA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 071 DE 2007**

<b>LICITACIÓN PÚBLICA No.</b>	SDM-LP-006-2007
<b>RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN No.</b>	554 de diciembre 06 de 2007
<b>OBJETO</b>	El concesionario asume por su cuenta y riesgo la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores de tarjetas de operación para la secretaria Distrital; de conformidad con las especificaciones que se relacionan en los estudios previos de oportunidad y conveniencia, el pliego de condiciones de la licitación Publica SDM-LP-006-2007, sus adendas, la propuesta presentada por el concesionario y la naturaleza del servicio.
<b>CONTRATISTA</b>	Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad - SIM
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	14 de diciembre de 2007
<b>VALOR INICIAL</b>	Dada la tipología contractual , la cual obedece a una Concesión de servicios, el valor del contrato es indeterminado pero determinable
<b>PLAZO INICIAL</b>	Ocho (8) años y dos(2) meses
<b>PLAZO FINAL</b>	Catorce (14) años y dos (2) meses

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>FECHA INICIO</b>	31 de diciembre de 2007
<b>FECHA TERMINACIÓN INICIAL</b>	29 de febrero de 2016
<b>FECHA TERMINACIÓN FINAL</b>	28 de febrero de 2022
<b>SUPERVISOR</b>	Dirección de Servicio al Ciudadano
<b>CONTRATO DE INTERVENTORIA N° 1793 DE 2013</b>	Consortio C. & S.
<b>ADICIÓN No. 1</b>	La adición se soportó en el concepto emitido por el doctor Mauricio Camacho, asesor del Despacho, en que se encuentra la necesidad y viabilidad de la misma.
<b>VALOR</b>	\$5.600,0 millones
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	1 de julio de 2008
<b>OTROSÍ No. 2</b>	Esta modificación está soportada en la solicitud de modificación realizada por el Contratista mediante oficio No. 2.0417.08. y en el aval de modificación de la adición realizada por el supervisor del contrato, mediante oficio SDM-64696-17777-08
<b>CONCEPTO</b>	Ampliar el plazo establecido en la Cláusula Segunda, Literal A, de la Adición No. 1 del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, hasta el 30 de noviembre de 2008.
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	30 de Octubre de 2008
<b>OTROSÍ No. 3</b>	Esta modificación está soportada en el concepto emitido por la Interventoría del contrato para la fecha, Consortio R&C mediante oficio del 13 de enero de 2011 y el aval de la entidad, emitido mediante oficio SDM-DSC-65952-11.
<b>CONCEPTO</b>	El Concesionario deberá implementar los cronogramas para la ejecución del proyecto de gestión documental, dentro de los términos definidos para la ejecución de las actividades de digitalización de los registros distrital automotor, de conductores y de tarjetas de operación, activos que culminará el tres(3) de febrero de dos mil trece (2013) y para los registros distrital automotor, de conductores y de tarjetas de operación inactivos, el último día hábil del mes de enero del año dos mil dieciséis (2016). Las actividades a desarrollar, la definición del alcance y las obligaciones se consignarán en actas donde se incluirán los cronogramas respectivos
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	26 de septiembre de 2011
<b>OTROSÍ No. 4</b>	Se soportó en los estudios técnicos, jurídicos y financieros de oportunidad y conveniencia.
<b>CONCEPTO</b>	Modificar la cláusula segunda, modificar la cláusula quinta y modificar la cláusula décimo octava del contrato de concesión 071 de 2007; así mismo modificar y sustituir el reglamento de la concesión.
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	10 de febrero de 2014.

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad – Expediente Contrato de Concesión 071 de 2007  
Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

Como lo muestra la ficha técnica, el Contrato de Concesión No. 071 de 2007, ha tenido cuatro modificaciones durante su ejecución:

- a) El 1 de julio de 2008 la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM- y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD SIM celebraron la **primera (1ª)** Adición al Contrato de Concesión No. 071 de 2007, por un valor de CINCO MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$5.600.000.000.00). A su vez, se ampliaron las obligaciones del concesionario a actualizar los registros automotor y tarjetas de operación de los vehículos de servicio público tipo taxi de radio de acción distrital entre los meses de julio y octubre de 2008, la clasificación de los mismos que permitan determinar su autorización para prestar el servicio y la emisión e instalación de hasta 52.000 dispositivos de tarjetas electrónicas de operación.
- b) El 30 de octubre de 2008 se firmó el Otrosí No. 2 cuyo objeto era ampliar el plazo establecido en el Literal A de la Cláusula Segunda de la Adición No.1 del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, hasta el 30 de noviembre de 2008. El concepto favorable fue emitido por el Supervisor del contrato mediante el oficio No. SDM-64696-17777-08.
- c) El 26 de septiembre de 2011 se suscribió el Otrosí No. 3 cuyo objeto era precisar el deber del Concesionario de implementar los cronogramas para la ejecución del proyecto de Gestión Documental, en los términos y condiciones allí pactados. Esta modificación estuvo soportada por el concepto emitido por el Consorcio R&C, quien para la fecha de suscripción ejercía la Interventoría del contrato y fue ratificada por la Secretaría Distrital de Movilidad mediante el oficio No. SDM-DSC65952-11.
- d) El 10 de febrero de 2014 la Secretaría Distrital de Movilidad, concedió el Otrosí No. 4 cuyo objeto es modificar las cláusulas segunda, quinta y décimo octava del Contrato de Concesión 071 de 2007, así como modificar y sustituir el reglamento de la concesión.

La celebración del mencionado Otrosí fue sustentada por la entidad en el *Estudio de Conveniencia y Oportunidad para la Adición y Prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007* presentado por el Despacho del Secretario Distrital de Movilidad el 3 de febrero de 2014.

El documento del Otrosí No. 4 contempla 16 consideraciones que justifican y sustentan las modificaciones planteadas.

Dentro de las consideraciones se pormenoriza en la necesidad de ampliar las instalaciones entregadas por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad al Concesionario SIM para el almacenamiento de documentos y los beneficios

que dicha ampliación trae a la Secretaría, tal como lo indican las que a continuación se extraen textualmente:

“...3. Los vehículos nuevos ingresados en el período 2007-2011, muestran un promedio de ingreso de 125,000 unidades anuales, es decir el 250% de la tendencia histórica previsible para las partes, forzando al Concesionario a destinar más espacio dentro del inmueble asignado por el Concedente y arrendar otro inmueble para el área de producción.

4. El inmueble destinado a la concesión no supe las necesidades de espacio para archivo, y limita desde el mes de marzo de 2011 la capacidad de procesamiento de la Concesión.

5. **Desde el 8 de noviembre de 2011, el Consorcio SIM ha planteado a la Secretaría de Movilidad la problemática y solución** relacionada con la obligación de esta última de entregar al Concesionario SIM las instalaciones, equipos y bienes destinados a la concesión de acuerdo con el Reglamento.

6. **El reglamento de concesión es un documento que contiene obligaciones y disposiciones a las cuales se adhiere incondicionalmente, el concesionario y a la fecha, se hace necesario actualizarlo conforme las modificaciones y necesidades de las partes...**

...8. Que la cláusula octava del Contrato 071 de 2007 estipula que dada la tipología contractual, la cual obedece a una Concesión de servicios, **el valor del contrato es indeterminado pero determinable...**

...10. A la fecha, el área útil para producción del Concesionario se encuentra saturada para efectos de almacenar, conforme a las normas del Archivo General de la Nación, las carpetas objeto de Registro según el objeto contractual.

11. **Se calcula que para el año 2016, época en que termina el plazo de ejecución contractual del contrato, puede haber en el Distrito Capital, entre dos y tres millones de vehículos, es decir el doble o triple desde cuando se presentó la propuesta en el 2007...**

...13. **El Reglamento del Contrato 071 de 2007 previó una ampliación que hoy no resulta aplicable** pues terminaría separando la producción del archivo, lo que rompería la lógica del procesamiento de las solicitudes objeto del contrato y las normas vigentes del Archivo General de la Nación.

14. Es inminente el riesgo de colapso en razón a que **las circunstancias de crecimiento del archivo ha ido paulatinamente desbordando los pronósticos y proyecciones realizadas dentro del Estudio Previo**, y por lo que no ha sido posible la adecuación a las normas que en materia de Archivo se encuentran vigentes y que **amenazan con generar mayores costos y posibles riesgos de**

**daño sobre información pública de la Administración, que en función del Contrato 071 de 2007 se encuentra bajo gestión documental de la Concesión...** ” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta las 16 consideraciones que hacen parte del documento del Otrosí No.4, la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – Consorcio SIM, acordaron cuatro aspectos que harán parte integral del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, y que se transcriben a continuación con el objetivo de dar claridad acerca de los alcances de lo pactado:

“...las Partes acuerdan:

**Primero-** Modifíquese la **Cláusula Segunda** del Contrato 071 de 2007 adicionando las siguientes obligaciones al clausulado original:

- **Obligación adicional Uno:** “El Concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C., a adelantar los estudios técnicos y realizar la construcción de una nueva bodega sobre el lote ubicado en la calle 64c No.92-20, en la ciudad de Bogotá, D.C., con un área de 6.360 metros cuadrados que cumpla y se adecúe con las especificaciones técnicas de construcción y con las solicitudes de la legislación actual en materia de almacenamiento y manejo de archivos como lo son la Ley 594 de 2000 y los acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2002 del Archivo General de la Nación, entre otros”.

- **Obligación adicional Dos:** “El Concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C., a adelantar la adecuación y ampliación de la bodega existente buscando que cumpla con las solicitudes del código sismo resistente, las del acuerdo 037 y 049 expedidos por el Archivo General de la Nación y una óptima redistribución del espacio físico.”

**Segundo-** Modifíquese la **Cláusula Quinta del Contrato 071 de 2007, prorrogando el plazo de ejecución actualmente pactado de 8 años y dos meses, en seis (6) años más, contados a partir de la terminación del plazo de ejecución original.**

**Tercero-** Modifíquese la cláusula décima octava adicionando el literal f) así:

“f) El amparo de estabilidad y calidad de la obra cubrirá a la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C. de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista.

Su cuantía será equivalente al diez por ciento (10%) del valor estimado del presupuesto de obra, vigente desde el recibo a satisfacción de la obra por parte de la Secretaría de Movilidad, y cinco (5) años más.”

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuarto-** Las Partes modifican y sustituyen el Reglamento de Concesión, documento que forma parte integral de este documento, **a fin de incorporar las obligaciones aquí pactadas e introducir las reglas que conduzcan a mejorar la Gestión Total en cabeza del Concesionario.** El Reglamento de Concesión se revisará por las Partes semestralmente...” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otro lado, el Contrato de Concesión No. 071 de 2007 se suscribió con el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, el cual ha tenido una modificación en su composición.

El Consorcio estaba inicialmente constituido de la siguiente forma:

**CUADRO No. 2  
CONFORMACIÓN INICIAL CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD -  
SIM**

CONSORCIADO	(%) DE PARTICIPACIÓN
TABORDA VÉLEZ & CIA. S. EN C.	44%
DATA TOOLS S.A.	45%
CREATIVESOFT LTDA.	1%
QUIPUX S.A.	10%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fuente. Anexo póliza RO013476 de la Aseguradora Confianza S.A. – Carpeta contractual

El 24 de enero de 2014 por medio del oficio No. 000176, el Secretario Distrital de Movilidad avaló la cesión de la posición contractual de las sociedades Taborda Vélez & Cía. S. en C. y Creativesoft Ltda., en favor de Sitt y Cía. S.A.S y Suitco S.A., por lo tanto, el Concesionario en adelante quedará conformado en las siguientes proporciones:

**CUADRO No. 3  
CONFORMACIÓN INICIAL CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD -  
SIM**

CONSORCIADO	(%) DE PARTICIPACIÓN
DATA TOOLS S.A.	45%
QUIPUX S.A.	10%
SITT Y CIA S.A.S	28.16%
SUITCO S.A	16.84 %
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fuente.: Oficio No. 000176 del 24 de enero de 2014.

Elaboró: Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

El día 23 de abril de 2014, este Ente de Control, adelantó en el despacho del Secretario Distrital de Movilidad, acta de visita fiscal con el objetivo de obtener información relacionada con el Contrato de Concesión No. 071 de 2007.

En el desarrollo del acta, la entidad aseguró que al Contratista se le han impuesto multas que han sido pagadas tal y como se describe en los apartes textualmente extraídos de la respuesta entregada por la entidad:

**“Cargo No.002.** Trámites adelantados durante el mes de enero de 2010. Se sancionó con multa del \$8.755.000, mediante Resolución 007 del 08 de noviembre de 2010, decisión que fue confirmada en Resolución No. 01 del 28 de enero de 2011.

**Cargo No. 18.** Hallazgo en por incumplimiento de la normatividad vigente. Se sancionó con multa de \$3.090.000, mediante Resolución No. 006 del 29 de abril de 2011.

**Cargo No.47.** Hallazgo en la ejecución del plan de medios. Se sancionó con cláusula penal, por valor de \$170.767.167 mediante Resolución No.001 del primero de febrero de 2013, decisión que fue confirmada mediante la Resolución 007 del 28 de febrero de 2013.

**Cargo No.48.** Hallazgo en la verificación del 10% de las carpetas que contienen los trámites. Se sancionó con multa por valor de \$36.673.606, mediante Resolución No.001 del primero de febrero de 2013, decisión que fue confirmada mediante la Resolución 007 del 28 de febrero de 2013.”

En el desarrollo del acta, también se pudo establecer que la Secretaría tiene pendientes por adelantar trámites administrativos de Ley, relacionados con aquellos incumplimientos reportados por la Interventoría, los cuales se extraen de la respuesta entregada por la entidad tal como se muestra a continuación:

**“Cargo No.49.** Retardo en el proyecto de gestión documental.

**Cargo No. 051.** Delegación de las actividades de la operación. Apertura de sede en Cali.

**Cargo No.054.** Trámites aprobados sin el cumplimiento de la Normatividad vigente.

**Cargo No.55.** Demora en la respuesta de trámites en los meses de junio a octubre de 2012.

**Cargo No.57.** Incumplimiento en el plazo establecido para la renovación tecnológica.

**Cargo No.59.** Trámites aprobados sin el cumplimiento de la normatividad vigente.”

## 2.2. ACTUACIONES PREVIAS DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.

Con el objetivo de contextualizar acerca del tema, es pertinente precisar que la Contraloría de Bogotá ha adelantado diversas actuaciones de Control Fiscal, relacionadas con la ejecución del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, que a continuación se relacionan:

### 2.2.1 Visita Fiscal PAD 2012, Ciclo II.

En cumplimiento de la Visita Fiscal adelantada dentro del PAD 2012 Ciclo II, se evaluó el Censo de Vehículos Taxi que dio origen a la adición No. 1 al Contrato de Concesión No. 071 de 2007, por valor de \$5.600,0 millones.

De la mencionada actuación de Control Fiscal, se establecieron hallazgos de carácter administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal, así como también otros incumplimientos, que se transcriben a continuación:

*“2.1.2. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar que la Secretaría Distrital de Movilidad en la atención de Derecho de Petición referente al Costo de las inmovilizaciones, por no lectura del DIE, para los transportadores de servicio público individual tipo taxi, incluye respuestas evasivas.*

*2.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar, en la suscripción del Contrato de Concesión 071 de 2007, incumplimiento de lo establecido en el pliego de condiciones del proceso licitatorio No. SDM-LP-006-2007 referente a Interventoría.*

*2.2.1. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al evidenciar incumplimiento de las cláusulas del Contrato de Concesión 071 de 2007, al permanecer aproximadamente un (1) año de ejecución sin contratar interventoría.*

*2.2.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al determinar sucesivos cambios de interventoría y la inexistencia de informes de supervisión del primer año de ejecución del contrato de concesión 071 de 2007.*

*2.4. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de CINCO MIL TRESCIENTOS NUEVE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$5.309.581.190,00) originado en los sucesivos y reiterados incumplimientos, en la ejecución de la actividad Censo Taxis, que no han permitido que se cumpla el objetivo del proyecto. Actividad realizada mediante la Adición No.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*1 al Contrato 071 de 2007 – SIM, sin el cumplimiento de los requisitos legales. Así mismo se establece posible incidencia disciplinaria y penal.*

*2.4.1. Inclusión del pago correspondiente a las tarjetas electrónicas de operación, a cargo del Distrito Capital cuando estaba previsto normativamente que deben ser asumidas por las empresas de transporte público a las cuales estén vinculados los vehículos automotores, como únicas responsables de su operación (Art. 6 Decreto 113 de 2003).*

*2.4.2. La Secretaría Distrital de Movilidad permitió que del valor de la adición No. 1 al contrato de Concesión 071-2007, se descontara la suma de \$290.418.810.00 de las actividades no ejecutadas, correspondiente a elementos de control primordiales para la adecuada ejecución de la adición. Igualmente la SDM no cuenta con el detalle de los valores descontados.*

*2.4.3. Deficiencias que presentan los TAG DIE instalados en los vehículos de transporte individual tipo taxi.*

*2.4.3.1. Incumplimiento de la especificación del TAMPER-OFF, en los Dispositivos de Identificación Electrónicos instalados en los vehículos de transporte público individual tipo taxi.*

*2.4.3.2. Deficiencias en la lectura de los Dispositivos de Identificación Electrónicos instalados en los vehículos de transporte público individual tipo taxi.*

*2.4.4.1. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante la adición 01 al Contrato de Concesión 071 de 2007- Censo Taxis, contrató la instalación de tres (3) Talanqueras de Control de paso evidenciándose que solamente se instaló una (1) que no ha funcionado debidamente, lo que hace inoperante el proyecto.*

*2.4.4.2. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante la adición 01 al Contrato de Concesión 071 de 2007- Censo Taxis, contrató la instalación de diez (10) Portales de control de paso operacionales que nunca fueron instalados, lo que hace inoperante el proyecto.*

*2.4.4.3. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante la adición 01 al Contrato de Concesión 071 de 2007- Censo Taxis, contrató la adquisición de sesenta (60) Lectores móviles IPAQ que por falta de control no han cumplido a cabalidad el objetivo propuesto contractualmente.*

*2.4.5. Dineros desembolsados por concepto de la adición 01 al Contrato de Concesión 071 de 2007 – Censo Taxis, que de conformidad con las innumerables deficiencias detectadas constituyen detrimento al patrimonio distrital al invertir, la Secretaría Distrital de Movilidad, recursos en un proyecto que por falta de un adecuado seguimiento se evidencia como inoperante. Igualmente la Adición se realizó sin el cumplimiento de los requisitos legales.”*

### **2.2.2 Auditoría Regular PAD 2013, Primer Período.**

En cumplimiento de la auditoría regular del Primer Período del PAD 2013, se realizó una evaluación al Contrato de Concesión No. 071 de 2007 de la cual se establecieron Hallazgos de carácter administrativo con posible incidencia disciplinaria, tal como se transcriben a continuación:

*“2.6.1.1. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por diferencias en el Cálculo y pago del impuesto de Timbre Nacional del Contrato de Concesión SIM.- 071/2007.*

*2.6.1.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria al establecer, de conformidad con la información suministrada por la SDM, elementos faltantes de inventario al no encontrarse recibidos por el Concesionario SIM.”*

### **2.2.3 Visita Fiscal PAD 2014, mayo de 2014.**

En cumplimiento de la Visita Fiscal adelantada dentro del PAD 2014 de mayo de 2014, se analizó la suscripción del Otro Sí No. 4 del 10 de febrero de 2014, mediante el cual se prorrogó el contrato objeto de estudio en 6 años, se modificó el reglamento de la concesión y se pactó la construcción y adecuación de la bodega que funge como archivo, consolidándose los siguientes hallazgos con incidencia disciplinaria y penal:

*“2.3.1 Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal y la indebida adición y prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM - y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.*

*2.3.2. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del deber de planeación en el Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD – SIM, integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor*

es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A

2.3.3. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y penal, por pretermitir el proceso licitatorio y la indebida prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD - SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.”

### **2.3 ANÁLISIS DE LA OBRA CIVIL PARA AMPLIAR LAS INSTALACIONES DEL INMUEBLE ENTREGADO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, CON EL OBJETO DE CUMPLIR LAS FUNCIONES DE CENTRO DE PRODUCCIÓN Y ARCHIVO EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATO 071 DE 2007, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 8.3 DEL REGLAMENTO DE LA CONCESIÓN.**

El 6 de diciembre de 2007 mediante la Resolución No. 554, la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM adjudicó la Licitación Pública No. SDM-LP-006-2007 al Consorcio SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD – SIM, para “contratar mediante el sistema de concesión, la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y tarjetas de operación para la Secretaría Distrital de Movilidad”, con un plazo de ejecución de ocho (8) años y dos (2) meses, el cual inició el 31 de diciembre de 2007.

De acuerdo a lo establecido en la Cláusula Quinta del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, el plazo de ejecución se dividió en tres (3) fases; verbigracia, fase de montaje, con una duración de no más de dos (2) meses, la cual inició el 2 de enero de 2008; Fase de adecuación, con una duración de seis (6) meses, la cual inició el 3 de marzo de 2008; y Fase de operación plena, con una duración de siete (7) años y seis (6) meses, la cual inició el 29 de agosto de 2008.

En el literal j. *Esquema de atención a Usuarios* del numeral 3.10.1 *Propuesta de servicios (no subsanable)* contenido en el Pliego de condiciones, se exigió que dentro de la propuesta presentada en el proceso licitatorio, se incluyera la “*Propuesta de reforma o alternativas al uso del edificio que se destina por la entidad a la concesión, si las hubiere*”, sin exigir la presentación del valor a invertir en la reforma del inmueble.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

El numeral 8.3 del Anexo No. 01 - *Reglamento de la Concesión del Registro Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación para la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C.*, estableció como obligación del Concesionario en el segundo año de la fase de ejecución, es decir, a partir de diciembre de 2009, la ejecución de **obra civil** para ampliar las instalaciones del inmueble destinado por la Secretaría Distrital de Movilidad al Concesionario, con el objeto de ubicar y conservar la totalidad del archivo físico producto de los servicios prestados por la Concesión, en el inmueble ubicado en la Calle 64A No. 92-38, barrio Álamos.

Para dar cumplimiento a la ejecución de la ampliación propuesta en el inmueble, el Concesionario debía realizar los siguientes trámites:

1. *“Presentación de planos y aprobación por la interventoría al tercer (3er) mes de la fase de adecuación.*
2. *Obtención de las licencias de urbanismo, si fuera el caso.*
3. *Construcción de obra civil (plazo máximo de seis (6) meses a partir del otorgamiento de la licencia).*
4. *Entrega e inventario en acta con suscripción de la Subsecretaría de Servicios de Movilidad y de la interventoría del contrato.*
5. *Constitución de garantía de estabilidad de la obra por al menos cinco (5) años”<sup>2</sup>.*

Revisado el Pliego de Condiciones; el Estudio de Oportunidad y Conveniencia; y el Anexo No. 1 - Reglamento de la Concesión, se evidencia que no se establecieron las características generales de diseño, ni las especificaciones técnicas que debía cumplir la obra civil para realizar la ampliación del inmueble, ni los requisitos mínimos de almacenamiento de acuerdo a la normatividad vigente, que debía cumplir la bodega para la correcta conservación de los documentos producto de los servicios prestados por la Concesión. Así mismo, no se exigió que el proponente presentara el valor de la adecuación a realizar en el inmueble.

Dentro del proceso licitatorio, la SDM programó una visita no obligatoria, al inmueble donde funcionaba en su momento el Centro Logístico de Servicios ubicado en la Calle 64A No. 92-38 barrio Álamos de Bogotá, con la finalidad que los proponentes verificaran entre otros aspectos, el área de las instalaciones, el área destinada al archivo y el número de puestos de trabajo, información que a juicio de la Contraloría de Bogotá, le permitiría al proponente presentar una propuesta de ampliación del inmueble con base en las condiciones evidenciadas en la visita. La entidad dentro del Pliego de Condiciones, estableció la siguiente aclaración: *“Sin perjuicio de la información suministrada durante la visita, los proponentes serán los únicos responsables de informarse en forma completa y total de las condiciones*

---

<sup>2</sup> Numeral 8.3 del Anexo No. 01 - *REGLAMENTO DE LA CONCESION DEL REGISTRO DISTRITAL AUTOMOTOR, DE CONDUCTORES Y DE TARJETAS DE OPERACIÓN PARA LA SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTA,*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*y características particulares de la prestación del servicio. En consecuencia, no podrán alegar posteriormente desconocimiento de las condiciones o circunstancias que puedan afectar la ejecución o el cumplimiento del contrato objeto de esta Licitación”.*

El Consorcio SIM dentro de la Propuesta de Servicios presentada para el proceso licitatorio, planteó la siguiente reforma a realizar en el inmueble, la cual no indicó ni incluyó el valor a invertir, las cantidades de obra, especificaciones de materiales, equipos, cronograma, plan de trabajo y el procedimiento que se desarrollaría para realizar la reforma propuesta:

*“...ampliar la zona actual del archivo en el primer piso, y trasladar al personal de producción al segundo piso. Para ello se requiere ampliar el mezzanine en tres módulos más y su construcción se adelantará con estructura metálica y el entrepiso en metal deck por su sistema constructivo que es más rápido y limpio que el tradicional...”*

...

*Previamente a la realización de la reforma, se contará con la aprobación de la Interventoría, se obtendrán las licencias requeridas y se atenderá lo exigido en el Reglamento anexo al Pliego de la presente licitación, numeral 8.3”<sup>3</sup>.*

En tal virtud, el 3 de marzo de 2008 fue entregado el inmueble mediante Acta de Inicio de la Fase de Adecuación, y desde el inicio del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, se han presentado tres (3) propuestas distintas a la primigenia, con el fin de cumplir con la obligación inicialmente pactada, de realizar la ampliación al inmueble entregado por la Secretaría Distrital, tal y como se describe a continuación:

### **2.3.1. Propuesta Inicial presentada en mayo de 2008.**

El Concesionario, en mayo de 2008, presentó propuesta inicial de reforma al inmueble entregado por la S.D.M., contenida en la Propuesta Técnica de Servicios del proceso licitatorio.

Para cumplir con lo anterior, el Contratista SIM, requirió la entrega de la documentación necesaria para tramitar la licencia de construcción. El sujeto de control ante esta solicitud, suministró los planos estructurales y arquitectónicos; e información de la titularidad del inmueble, pero no entregó el estudio de suelos, ni la memoria del cálculo estructural. De esta información, el Concesionario SIM

<sup>3</sup> Numeral 2.13, literal j.3 de la Propuesta de Servicios, Licitación Pública No. SDM-LP-007-2007

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

evidenció<sup>4</sup> las siguientes dificultades, las cuales impidieron continuar con la ejecución de la obra civil de ampliación del inmueble:

1. *“Propiedad del predio*

*El predio aparece en propiedad del Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT, en liquidación, lo que hace que no esté disponible hasta que sea transferido a otra entidad distrital, momento en el que se podría tramitar la licencia de construcción ante una Curaduría.*

2. *Copropiedad del predio*

*El Centro de Producción de SIM, funciona una edificación de propiedad del Distrito, ubicada en el barrio Álamos Industrial, Calle 64 C Nos 92 38 y 92 44, Bodegas Nos 12 y 13, parte de un edificio de dos (2) pisos para nueve (9) bodegas y cuatro (4) locales, de la CIUDADELA INDUSTRIAL EL DORADO...*

...

*Por Escritura Pública No 0102 del 17 de Enero de 1.983 en la Notaría 4ª de Bogotá se constituyó el Reglamento de Propiedad Horizontal.*

3. *Análisis de Sismo resistencia*

*Por haberse construido antes de 1.984, los diseños y la construcción de la citada edificación no cumple con ninguno de los requerimientos técnicos exigidos por la Norma NSR 98 o anteriores.*

*Según estudio de Microzonificación sísmica de Bogotá, nos encontramos ubicados en suelos Lacustre B, conformado por arcillas muy blandas, en la que la profundidad hasta la roca base es del orden de 200 a 400 metros o más. La amplificación sísmica es alta.*

*En razón a lo anterior la vulnerabilidad sísmica de la edificación es alta.*

4. *Conclusiones y recomendaciones*

*El trámite de la licencia de construcción debe ser realizado por el Representante Legal del FONDATT en liquidación, si está debidamente autorizado para ello; en caso contrario deberá esperarse hasta tanto la titularidad del predio sea transferida a la Secretaría de Movilidad*

*Existen 10 zapatas, sus respectivas columnas, viga de muro divisorio, muro divisorio, viga canal, comunes con bodega 11 ocupada por la DIAN; lote; placa de segundo piso y cubierta comunes con todos los copropietarios.*

*Cualquier intervención a la estructura del edificio debe ser integral en toda la construcción, y se requiere el concurso de todos los propietarios, 13 bodegas y 4 locales.*

*Para realizar de manera pronta, eficiente y adecuada, el proyecto de ampliación del Archivo NO debe afectar la actual estructura”.*

<sup>4</sup> Oficio SIM 2.0687.09 de septiembre 25 de 2009

Por lo anterior, y según lo informado por el Concesionario, *“al tratar de iniciar el trámite para obtener licencia de construcción ante la Curaduría Urbana, se encontró que era inviable la obtención de ella”*, situación que impidió realizar la ampliación propuesta.

Con la finalidad de conocer la posición y decisión adoptada por la S.D.M., sobre las dificultades evidenciadas por el Consorcio para ejecutar la propuesta presentada, se solicitó copia de los oficios remitidos por el Concesionario SIM, y las respectivas respuestas de los mismos, sobre lo cual se informó que, *“En el archivo del contrato no aparece el oficio del Consorcio donde comunica las dificultades para desarrollar el proyecto de ampliación en el inmueble destinado a la concesión, ni la respuesta de la SDM a esa comunicación”*<sup>5</sup>, impidiendo establecer si el sujeto de control planteó las soluciones oportunas y pertinentes a los inconvenientes planteados.

### **2.3.2 Segunda Propuesta Alternativa presentada en mayo de 2009.**

El Concesionario SIM presentó en mayo de 2009, como propuesta alternativa de ampliación de la capacidad del archivo, la construcción de *“estanterías tipo Mezzanine, ante la dificultad de intervenir la estructura por requerir reforzamiento y además por tratarse de un bien común y proindiviso entre 17 copropietarios”*<sup>6</sup>.

Este anteproyecto fue avalado por la SDM y el Consorcio Movilidad C&M, quien ejercía las labores de interventoría en ese momento, mediante Acta de Reunión de Seguimiento al Contrato SIM No. 39 del 3 de julio de 2009, se indicó que *“Se espera aprobación oficial de la SDM para proceder a realizar la ingeniería de detalle y presentar el proyecto acorde a la Normatividad Legal Vigente y el Contrato”*.

En el Acta de Reunión de Seguimiento No. 41 del 31 de agosto de 2009, se determinó la aprobación de la ejecución del proyecto de ampliación del archivo, y se concedió un mes de plazo al Concesionario para presentar una *“propuesta viable para el control de humedad el cual hace parte integral del proyecto”*.

El 25 de septiembre de 2009, el Concesionario presentó el proyecto definitivo que permitiría mejorar e incrementar las condiciones del archivo, y así cumplir con lo establecido en la Ley 594 de 2000, *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”* y en el Acuerdo 037 de 2002, *“Por el cual se establecen las especificaciones técnicas y los requisitos para la contratación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía y conservación de documentos*

<sup>5</sup> Oficio SDM-DSC-122426-14 de septiembre 15 de 2014

<sup>6</sup> Acta de Seguimiento al Contrato SIM No. 38 de mayo 29 de 2009

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de archivo en desarrollo de los artículos 13 y 14 y sus Parágrafos 1 y 3 de la Ley General de Archivos 594 de 2000”, expedido por el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación. No obstante lo anterior, el sujeto de control nunca otorgó aprobación oficial al proyecto definitivo de incremento de capacidad del archivo.

Este proyecto contenido en el documento “Proyecto Incremento de capacidad del Archivo”<sup>7</sup>, estructuró el crecimiento del archivo en metros lineales hasta el año 2017; y propuso como solución para desarrollarse en el corto plazo, ampliando la capacidad del archivo en tres (3) etapas. A su vez, el referido proyecto, garantizaba “el almacenamiento de las carpetas hasta el año 2017”, y relacionaba las cantidades de obra requeridas, especificaciones y cronogramas de ejecución; sin embargo, al igual que la propuesta inicial, no informó el valor de cada una de las etapas, ni el valor total a invertir en el proyecto.

El Concesionario, ante el requerimiento realizado por la Contraloría de Bogotá D.C. de informar el valor de la precitada propuesta alternativa, puntualizó: “...la propuesta de reforma alternativa no cambió las características previstas en la etapa precontractual, solamente se propuso evitar la afectación de la estructura del inmueble evitando cargas directas al mismo, usando materiales ligeros respetando el diseño inicial propuesto. Esta propuesta no conlleva un valor adicional dado que el concesionario ya tenía definido desde la etapa precontractual el valor de la inversión en este punto”<sup>8</sup>

En relación a la respuesta dada por el SIM, es necesario precisar que cualquier modificación en las especificaciones de los materiales, impacta directamente el presupuesto de la propuesta, toda vez que corresponden a estructuras con condiciones técnicas diferentes; verbigracia, la propuesta inicial, planteó la construcción del entresuelo en metal deck, y la propuesta alternativa, propuso la instalación de estanterías metálicas de gran capacidad tipo mezzanine, que no requieren ejecución de obra civil.

En cada una de las etapas se realizarían las siguientes actividades:

1. “La primera etapa consiste en la liberación del espacio para la instalación de un módulo de estanterías de archivo tipo mezzanine que permitirá la utilización en altura de la bodega que almacena el RDA. Reubica la oficina del Jefe de Producción en el segundo piso, en zona aledaña a la Gerencia de Producción; libera 19 puestos de trabajo no utilizados para el traslado provisional del vestier y el archivo inactivo.
2. La segunda etapa consiste en el suministro e instalación de Mobiliario de estanterías para archivo tipo mezzanine, para acoger archivo hoy ubicado en distintas instalaciones de SIM, atendiendo el crecimiento de los siguientes 28 meses.

<sup>7</sup> Documento anexo al Oficio 2.0687.09 de septiembre 25 de 2009

<sup>8</sup> Oficio SIM 2.1018.14 de septiembre 16 de 2014

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*Igualmente se instalará la pasarela que conecta el segundo piso con el mezzanine, lo que permitirá aislar el archivo de la zona de producción.*

- 3. La tercera etapa se adelantará en la medida de las necesidades, cuando se requiera un crecimiento adicional de la estantería de archivo, la que comprendería la instalación de mobiliario tipo archivadores móviles u otro módulo de estantería tipo mezzanine; la adecuación de puestos de trabajo en el mezzanine y la remodelación de baños y áreas operativas”.*

La primera etapa de la propuesta alternativa “Incremento en la capacidad del archivo”, con el objeto de liberar espacio y ubicar la estantería, se realizó en los meses de julio y agosto de 2009. La segunda etapa, con el objeto de instalar la primera fase de la estantería de archivo tipo mezzanine y la pasarela metálica, se realizó de acuerdo al cronograma propuesto, y fue recibida el 29 de julio de 2010 mediante Acta de Recibo y Entrega entre el Concesionario SIM y el Consorcio R&C (Interventor para aquel entonces). Además, según lo informado por el Concesionario, se invirtió un valor de \$176,4 millones de pesos<sup>9</sup>. Es necesario recordar, que el valor de la inversión en la ampliación del inmueble, no fue pactado en los pliegos y el Reglamento de la Concesión, sin embargo, y ante la solicitud realizada por la Contraloría, el Concesionario informó el referido valor.

La tercera etapa, presupuestada para ejecutarse en el cuarto trimestre del año 2011 no se realizó, toda vez que según lo informado en Visita Fiscal realizada el pasado 19 de agosto de 2014, “...no se cuenta con el espacio que permita adquirir e instalar la segunda etapa del mobiliario para estanterías para archivo tipo mezzanine y el mobiliario tipo archivadores móviles. Adicionalmente al momento de instalar la primera etapa del mobiliario de estanterías para archivo tipo mezzanine, se presentaron asentamientos del terreno y fisuras en la estructura, que se han podido observar en la ejecución del contrato”. Igualmente, no fue posible continuar con la instalación de la estantería restante tipo mezzanine “ante la ausencia clara y evidente del espacio, coyuntura que tampoco se soluciona con la implementación de dicho mobiliario en consideración a que técnicamente lo que hace es reducir espacio útil, por la misma dimensión de los estantes y el espacio que técnicamente debe estar entre uno y otro (1,20m)”<sup>10</sup>. (Subrayado fuera de texto)

Del mismo modo, es pertinente aclarar que la Interventoría Consorcio Movilidad mediante el oficio CM-SDM-392:09 del 30 de diciembre de 2009, le comunicó al Consorcio los atrasos que presentaba la ejecución de las actividades correspondientes a la propuesta de incremento de la capacidad del archivo, toda vez que “*las actividades de cableado para iluminación, Circuito cerrado de televisión y control de acceso no evidencian avance en su instalación; se verificará el estado del suministro de los mismos. NO se ha recibido el diseño del sistema de control de*

<sup>9</sup> Oficio SIM-2.0907.14 de agosto 27 de 2014

<sup>10</sup> Oficio 2.0907.14 de agosto 27 de 2014

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*temperatura y humedad. Concluye esta Interventoría, que el proyecto presenta un ATRASO importante”.*

En efecto, la Secretaría Distrital de Movilidad inició requerimiento al Consorcio SIM el 6 de enero de 2010<sup>11</sup>, por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, toda vez que según lo informado por la Interventoría, había *“incumplido con los plazos establecidos contractualmente y acordados con la interventoría y la Secretaría Distrital de Movilidad, en cuanto al ajuste de diseño, fabricación, suministro e instalación de los elementos necesarios para la ampliación de la capacidad del archivo”* como lo establecía el numeral 8.3 del Reglamento de la Concesión. Y no se había presentado el *“diseño detallado de los equipos e instalaciones para el control de la temperatura y humedad que el contrato y la Ley ordenan”*.

Tiempo después, la S.D.M. mediante oficio SDM-DSC-8440-2495 del 9 de febrero de 2010, informa al contratista que el requerimiento por la no ejecución de la obra civil contemplada en el numeral 8.3 del Reglamento de la Concesión se archivó, ya que a juicio del sujeto de control, se estaban adelantando las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo solicitado, fundamentado en la suscripción del contrato de prestación de servicios para realizar el *“estudio bioclimático dirigido al mejoramiento de las condiciones interiores de calidad ambiental y confort térmico de las áreas o instalaciones objeto de éste”*. Y así, el concesionario debía tomar las medidas correctivas necesarias en un plazo no superior a un (1) mes, sin especificar el plan de acción correctivo exigido y sin verificar la implementación efectiva del mismo.

Así las cosas, con base en las respuestas y documentos adjuntos remitidos por la Entidad, y lo informado por el Concesionario, la Secretaría nunca otorgó aprobación final al proyecto definitivo de incremento de capacidad de archivo, ya que según lo informado por el Concesionario<sup>12</sup>, la SDM aceptó tácitamente la ejecución de la propuesta alternativa *“...dado el cierre favorable del requerimiento (de incumplimiento) al Consorcio SIM”*, el cual fue archivado mediante oficio SDM-DSC-8440-2495 del 9 de febrero de 2010. Posteriormente, el Consorcio inició la ejecución de la propuesta alternativa en julio de 2009, sin la aprobación técnica del sujeto de control al proyecto definitivo.

### **2.3.3 Tercera Propuesta para resolver la controversia contractual por falta de instalaciones presentada en noviembre de 2011.**

Por las dificultades anteriormente señaladas, referentes a la copropiedad del predio y análisis de sismo resistencia, que según lo informado por el

<sup>11</sup> Oficio SDM-1063 DSC-306/09 de enero 6 de 2010

<sup>12</sup> Oficio 2.0607.13 de junio 20 de 2013

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

concesionario, impidieron realizar la obra civil de ampliación como se había pactado inicialmente, y debido a las condiciones de saturación que presentaba el área destinada para el archivo, en el cual ya existían un promedio de un millón ochocientos mil (1.800.000) carpetas de información sobre el Registro Distrital Automotor, el Concesionario SIM elaboró el anteproyecto *“Solución para el almacenamiento de documentos de la Secretaría Distrital de Movilidad y el consorcio SIM”*, mediante el cual se analizaron las siguientes tres (3) alternativas: *“1) Descentralizar el archivo inactivo del Registro Distrital Automotor. 2) Instalar nuevos carros los cuales serán ubicados en donde está la línea de producción actual y ésta será reubicada en el segundo piso y 3) Construir unas nuevas edificaciones en los terrenos adyacentes al Centro de Producción”*<sup>13</sup>.

De las tres (3) alternativas presentadas, el contratista escogió la tercera opción e identificó los siguientes aspectos negativos: *“(i) Esta alternativa es la más costosa, (ii) Es un proyecto de alta complejidad y (iii) Es un proyecto con un ciclo de vida de largo plazo”*<sup>14</sup>.

El 8 de noviembre de 2011 el Concesionario, basado en este anteproyecto, presentó una propuesta con dos (2) escenarios posibles de solución, a cambio de ampliar en cuatro (4) años más el plazo del Contrato de Concesión:

*1. Adecuación y reforma del inmueble destinado a la Concesión:*

*“Este predio debe ser objeto de una reforma estructural, de características sismorresistentes, de protección en caso de incendio, de cableado estructurado, pero, por sobre todo, de un bloque adicional que devuelva a la concesión el área de producción...”*

...

*2. Destinación a la concesión del predio situado al oriente del actual.*

*En este escenario, la Secretaría extendería la destinación del inmueble del contrato, al predio de su propiedad, colindante con el actualmente destinado a la concesión, situado al costado oriental. En este inmueble, podría llegar a resolverse toda necesidad de archivo de la Secretaría, incluso la de su archivo administrativo.*

*Todo el archivo actual y el nuevo que se genere, sería trasladado a las nuevas instalaciones, en las que además se dispondría de un área exclusiva para la interventoría, un área para la práctica de reuniones de personal y otra debidamente separada físicamente del archivo, para la atención a usuarios con casos especiales y de autoridades que practican visitas frecuentes a la concesión”*<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Anexo oficio SIM 2.0742.11 Anteproyecto: Solución para el almacenamiento de documentos de la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio SIM

<sup>14</sup> Ibid., 7

<sup>15</sup> Oficio SIM 2.0742.11 – Mecanismos de solución de controversia contractual inminente por obligaciones atribuibles a la Secretaría de Movilidad

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Ahora, si bien la tercera propuesta para resolver el déficit de espacio en la bodega actual donde opera el SIM, de conformidad al principio de planeación y su lineamiento integrante de la conveniencia para contratar, regulado en el numeral 7° artículo 25 de la Ley 80 de 1993, permitía resolver el problema de espacio en el Centro de Producción y Archivo a corto y largo plazo, el sujeto de control al no dar respuesta al referido proyecto, facultó al contratista a escoger la alternativa que daba solución a largo plazo.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico demandaba del sujeto de control, adelantar las gestiones administrativas necesarias, oportunas y pertinentes para implementar las decisiones que solucionaran a corto y largo plazo el problema de espacio en el archivo. No obstante lo anterior, en la actualidad, la S.D.M. no ha realizado ninguna actuación administrativa idónea y eficaz para conjurar materialmente el grave problema de hacinamiento del archivo, evidenciando un desafortunado incumplimiento de sus funciones de control, vigilancia y supervisión previstas en el numeral 4° del artículo 4°, artículo 14 de la ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Por otro lado, el sujeto de control informó al Concesionario, que consideraba *“...viable la formulación de un proyecto por parte de la actual Concesión que permitan mantener la operación y que garantice el normal desarrollo de la misma una vez transcurrido (sic) los tiempos pactados en el contrato de concesión No. 071 de 2007”*, sin exigir al contratista que implementara alguna de las otras dos alternativas consideradas en el anteproyecto, las cuales se ejecutarían en el corto plazo y permitirían resolver el problema de almacenamiento del archivo.

Posteriormente, con el fin dar viabilidad a la propuesta presentada por el Consorcio, la SDM le solicitó a la Secretaría de Hacienda<sup>16</sup>, recursos para adquirir un nuevo inmueble que permitiera almacenar cerca de 20.000 metros lineales de documentos, sin que a la fecha se conozca respuesta a esta solicitud por parte de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo a lo informado por la entidad<sup>17</sup>.

El 25 de noviembre de 2011, la Interventoría con referencia a esta propuesta, indicó<sup>18</sup> que *“...mientras se dan las circunstancias de tiempo, modo y lugar la propuesta de “Ampliación del Archivo”, (presentada en septiembre de 2009) garantizará el espacio previsto para su funcionamiento hasta el año 2016”*.

Después, y debido a que la Secretaría Distrital de Movilidad no se había pronunciado de fondo sobre la estudiada propuesta, el Concesionario solicitó<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Oficio SDM-113922-10 de diciembre 5 de 2011

<sup>17</sup> Oficio SDM-DSC-104546-14 de agosto 12 de 2014

<sup>18</sup> Oficio ISDM-744 de noviembre 25 de 2011 con radicado SDM: 158514

<sup>19</sup> Oficio SIM- 2.0845.11 de diciembre 23 de 2011

plazo para culminar todas las actividades correspondientes a la Fase 2 y 3 del proyecto “Incremento de la capacidad del archivo”, hasta tanto la entidad suministrara respuesta definitiva a la propuesta que contemplaba los escenarios de solución frente al estado del archivo.

Entonces, ante la eventual viabilidad de la tercera propuesta presentada por el consorcio SIM, la S.D.M. manifestó “...que una vez la Secretaría cuente con la viabilidad del proyecto, no será necesario la culminación de las actividades pendientes en la denominada fase II del proyecto ampliación del archivo; si por el contrario de encontrarse inviable el proyecto mencionado, la Concesión deberá retomar la ejecución del proyecto inicial en un plazo de tres (3) meses, contados a partir del conocimiento de tal situación por parte del Concesionario”<sup>20</sup> sin que a la fecha se conozca respuesta definitiva sobre la viabilidad de la propuesta por parte de la S.D.M.

#### **2.3.4. Cuarta Propuesta para el incremento de la capacidad del archivo Presentada en diciembre de 2013, con la cual se suscribió el Otrosí No. 4.**

Debido a la ausencia de respuesta por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, sobre la viabilidad o no del proyecto presentado en noviembre de 2011, el Concesionario SIM presentó la versión final de la propuesta sobre el incremento del archivo el 23 de diciembre de 2013, mediante un oficio que no referencia consecutivo del SIM, ni radicado de la Secretaría de Movilidad pues “al parecer fue recibido directamente por el Despacho del Secretario Distrital de Movilidad, el día 23 de diciembre de 2013”<sup>21</sup>.

En esta propuesta, a diferencia de la presentada en el año 2011, el Concesionario contempló una sola opción con dos (2) componentes:

*“a. Nueva edificación. Construcción de una bodega contigua a la destinada actualmente para el efecto del almacenamiento documental, en predios que actualmente el Distrito destina para el parqueo de móviles de control de tráfico. Esto es una extensión estimada de seis mil metros (6.000) cuadrados.*

*b. Intervención de la bodega actual. Adecuación y ampliación interna (intramuros) de la capacidad de la bodega a disposición actual del concesionario”.*

Esta propuesta se presentó, a cambio de prorrogar el Contrato en seis (6) años contados a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado, es decir, hasta el 28 de febrero del año 2022, tiempo en el cual se recuperarían los \$28.500 millones

<sup>20</sup> Oficio SDM-DSC-120720 de diciembre 30 de 2011

<sup>21</sup> Oficio SDM-SDM-DSC-104546-14 de agosto 12 de 2014

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

que costaba la ejecución de los dos componentes de esta propuesta, discriminados en el siguiente cuadro:

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO ESTIMADO
CONSTRUCCIÓN BODEGA NUEVA PARA ARCHIVO SIM	\$20.000.470.397
ADECUACIÓN BODEGA EXISTENTE PARA ARCHIVO SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD	\$8.499.549.277

Fuente: SIM - Propuesta incremento capacidad del archivo  
Elaboró: Equipo auditor – Contraloría de Bogotá

El Consorcio planteó el siguiente cronograma de ejecución a realizarse en los años 2014 y 2015:

- *“La terminación de la nueva edificación se estima al vencimiento de ocho (8) meses contados a partir de la aprobación de las licencias de construcción correspondientes expedidas por la autoridad competente.*
- *Una vez construida la nueva, la terminación de la intervención se estima al vencimiento de cuatro (4) meses contados a partir de la aprobación de las licencias de construcción correspondientes expedidas por la autoridad competente, previo, además de, un periodo de transición de dos (2) meses en los cuales se realizará el traslado de la documentación de la bodega actual a la nueva”.*

Las propuestas presentadas por el Consorcio SIM en noviembre de 2011 y diciembre de 2013, difieren en que la primera, se consideraba una de las dos opciones a cambio de prorrogar en cuatro (4) años el contrato; y la segunda, contempla las dos opciones, incluyendo la adecuación de la bodega existente para el archivo de gestión de la Secretaría Distrital de Movilidad, a cambio de prorrogar el Contrato en seis (6) años.

La S.D.M. el 9 de enero de 2014, elaboró el documento *“SOLICITUD DE INFORMACIÓN RFI – Adecuación y Reforzamiento Sísmico de la Bodega existente del Centro de Producción del SIM y la construcción de una bodega nueva para el Archivo de la Secretaría de la Movilidad”*, formulando una invitación abierta a empresas con experiencia en la ejecución de proyectos similares, con el fin de *“investigar en el mercado las características operativas, técnicas, funcionales, contractuales y comerciales de potenciales proveedores con amplia experiencia en la Adecuación y Reforzamiento Sísmico de la Bodega existente del Centro de Producción del SIM y la construcción de una bodega nueva para el Archivo de la Secretaría de la Movilidad”.*

De igual manera, el 15 de enero de 2014 realizó, *“invitación para la Adecuación y Reforzamiento Sísmico de la Bodega existente del Centro de Producción de SIM y la construcción de una bodega nueva para el Archivo de la Secretaría de la Movilidad”* a la

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Empresa AVV Consultoría S.A.S. y al señor Virgilio Osorio Torres, quienes presentaron su propuesta el 23 y 24 de enero de 2014 respectivamente, cuyos valores ofertados son superiores a la oferta económica presentada por el concesionario. Sobre las ofertas presentadas por las firmas invitadas, la SDM informó que *“no existe cuadro comparativo de evaluación de las cotizaciones”* y *“no existe, en las carpetas del contrato evidencia que se haya realizado análisis técnico, económico y jurídico”*<sup>22</sup> de las mismas.

En virtud de la propuesta de incremento del archivo presentada el 23 de diciembre de 2013, la SDM y el Concesionario SIM suscribieron el Otrosí No. 4 al Contrato de Concesión No. 071 de 2007, prorrogando el plazo de ejecución en seis (6) años más, contados a partir de la terminación del plazo de ejecución inicial, y adicionando las siguientes obligaciones transcritas, no sin antes recordar, que el Otrosí no. 4 ya fue objeto de evaluación por parte de la Contraloría de Bogotá D.C. mediante la Visita Fiscal realizada en el mes de mayo de 2014:

*“Obligación adicional Uno: “El Concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C, a adelantar los estudios técnicos y realizar la construcción (sic) una nueva bodega sobre el lote ubicado en la calle 64c No. 92-20, en la ciudad de Bogotá D.C., con un área de 6.360 metros cuadrados que cumpla y se adecue con las especificaciones técnicas de construcción y con las solicitudes de la legislación actual en materia de almacenamiento y manejo de archivos como lo son la Ley 594 de 2000 y los acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2000 del Archivo General de la Nación, entre otros.*

*Obligación adicional Dos: “El concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C., a adelantar la adecuación y ampliación de la bodega existente buscando que cumpla con las solicitudes del código sismoresistente, las del acuerdo 037 y 049 expedidos por el Archivo General de la Nación y una óptima redistribución del espacio físico”.*

Es de resaltar, que en los documentos contractuales aportados por la S.D.M. y evaluados por la Contraloría de Bogotá, no existe justificación técnica, jurídica y/o económica de la necesidad y conveniencia para incluir como obligación del Concesionario SIM en el Otrosí No. 4, la adecuación de la bodega ubicada en la Calle 64 A No. 92-38 (Álamos) para archivo de gestión de la Secretaría Distrital de Movilidad, el cual es ajeno o exógeno a la prestación del servicio administrativo concesionado de Registro Distrital Automotor –RDA-, de Conductores –RDC- y Tarjetas de Operación –RTO-, toda vez que el referido archivo no tiene, ni tendrá relación alguna con los servicios prestados por el concesionario, sin embargo, el valor proyectado para su ejecución, estimado en ocho mil quinientos millones de pesos (\$8.500.000.000), sirvió para aumentar el tiempo de la prórroga.

<sup>22</sup> Oficio SDM-DSC-117793-2014 de septiembre 5 de 2014

Sumado a lo anterior, según lo informado, las condiciones que impidieron al consorcio realizar el proyecto de ampliación del 25 de septiembre de 2009, no se han subsanado a la fecha, toda vez que:

1. Régimen de Propiedad Horizontal.

Los predios donde se pretende realizar la construcción de la bodega nueva, y el predio donde se va a realizar la adecuación y ampliación de la bodega existente, se encuentran sometidos al régimen de propiedad horizontal de la “Ciudadela Industrial El Dorado”, que de acuerdo a lo informado por la entidad<sup>23</sup>, *“Cualquier construcción forma(sic) que contemple intervenir áreas comunes debe someterse al cumplimiento, a lo regulado por el régimen de propiedad horizontal además de a) De acuerdo a la información solicitada en la curaduría urbana No. 2. Cuando se va a intervenir un predio ya sea: de licencia de construcción, obra nueva (Lote vacío) o licencia de construcción en modalidad de modificación, Reforzamiento estructural (Bodega existente) se hace necesario allegar junto con todos los documentos jurídicos el **Acta de Asamblea** que aprueben las intervenciones a realizar y firmada por el representante legal. c) Adjuntar copia del acta de asamblea de copropietarios”*. Y a la fecha *“no existe aún autorización por parte de la Asamblea de Copropietarios de la “Ciudadela Industrial El Dorado” para realizar la construcción de la obra nueva, ni de la adecuación de la bodega”*.

2. Titularidad del bien.

Los predios se encuentran a nombre de Bogotá D.C., según los Certificados de Tradición y Libertad Nos. de matrícula 50C-700229 y 50C-415383 remitidos por la SDM. Al respecto, es pertinente señalar que el Secretario Distrital de Movilidad, expidió poder a nombre del concesionario –SIM- el 8 de abril de 2014, con la finalidad de tramitar las respectivas licencias de construcción, sin embargo, el referido documento no determinó los números de folios de la matrícula inmobiliaria de los predios, en consecuencia, *“en la actualidad se encuentra pendiente de respuesta la solicitud del Concesionario SIM, donde solicita la firma de un poder adicional, según requerimiento de la Curaduría con el fin de continuar con el trámite de permiso y/o Licencias de construcción”*<sup>24</sup>.

3. Elementos comunes con otras bodegas.

El predio donde se pretende realizar la ampliación de la bodega existente, presenta elementos comunes con otras bodegas (*Existen 10 zapatas, sus respectivas columnas, viga de muro divisorio, muro divisorio, viga canal, comunes con bodega 11; placa de segundo piso y cubierta comunes con todos los copropietarios*), debido a que no se realizó intervención alguna para independizar la estructura del archivo actual de los demás, como se evidenció anteriormente.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, 16

<sup>24</sup> Oficio SDM-DSC-117793-2014 de septiembre 5 de 2014

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Por otro lado, mediante Acta de Visita Fiscal realizada el pasado 19 de agosto de 2014, el Concesionario informó que *“la firma Ancla Ingeniería, está realizando el estudio de vulnerabilidad sísmica y reforzamiento estructural con el fin de determinar las intervenciones que se deben realizar con las bodegas adyacentes y el nivel de cumplimiento de la norma NSR 10”*.

Adicionalmente a los inconvenientes ya señalados, en relación a la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo en el predio ubicado contiguamente en la calle 64c No. 92-20, la Subsecretaría de Gestión Corporativa de la S.D.M. y la Policía Metropolitana de Bogotá, suscribieron el Contrato de Comodato No. 20131964 el 8 de noviembre de 2013, con la finalidad de destinar el referido predio *“en calidad de préstamos de uso, a la Seccional de Tránsito y Transporte, para que esta pueda desarrollar la función del control y regulación del tránsito y transporte en el Distrito Capital de manera efectiva, eficiente y eficaz”*, con un plazo de ejecución de cinco (5) años.

Por otra parte, debido a que el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del Decreto 364 del 26 de agosto de 2013, el cual modificó el Plan de Ordenamiento Territorial, y dado que las condiciones de construcción del nuevo archivo se formularon con base en lo establecido en el suspendido decreto distrital, el Concesionario SIM solicitó<sup>25</sup> se le indicara si debía *“procederse a la modificación de la proyección arquitectónica inicial a la norma vigente para dar inicio al trámite de solicitud de expedición de la Licencia o, aguardar a la ejecutoria de la decisión sobre la nulidad del decreto regulatorio de tal forma que la proyección inicial no se vea afectada por una coyuntura sobre la que no se conoce decisión de fondo y la radicación se haga bajo los parámetros planteados desde el comienzo”*<sup>26</sup>

Posteriormente, la Secretaría en respuesta a la comunicación enviada por el Concesionario, informó mediante oficio SSM-77787 de junio 16 de 2014, *“...que de conformidad con los compromisos contractuales adquiridos entre ambas partes, el concesionario debe continuar los trámites administrativos tendientes a la obtención de las licencias y permisos aplicables bajo la legislación en vigencia, es decir, el Decreto Distrital 190 de 2004. Para este efecto deberá adoptar las medidas tendientes a reunir y cumplir con los requisitos previstos en la norma en vigencia en virtud a la suspensión del Decreto No. 364 de 2013, Auto de 27 de marzo de 2014, del H consejo de Estado”*.

Así las cosas, en virtud de la directriz impartida por la Secretaría Distrital de Movilidad, de ajustar el proyecto a la normatividad vigente, en la actualidad y de acuerdo a lo informado por el Concesionario, *“la proyección arquitectónica inicial se ajustó a la normatividad aplicable. No obstante, en los términos del Decreto Nacional No. 1469 de 2010, el concesionario no ha podido formular el planteamiento de diseño*

<sup>25</sup> Oficio 2.0412.14 de mayo 7 de 2014, con radicado SDM:60053

<sup>26</sup> Documentos remitidos mediante Oficio SDM-DSC-87167-2014 de julio 7 de 2014

*estructural dado que no cuenta con el plano topográfico ni con los estudios de suelo que se requieren para la estructuración del proyecto, actividades que dependen de que la Secretaría entregue el predio al Concesionario”.*

De conformidad con lo anterior, la necesidad de realizar una modificación arquitectónica al diseño inicialmente previsto, ya que la propuesta arquitectónica y económica se estructuró con el Plan de Ordenamiento Territorial suspendido, posiblemente puede afectar y variar el valor económico inicial de la propuesta, la cual sirvió de base para realizar la proyección de costos. En ese orden de ideas, y dado el cambio necesario de los diseños arquitectónicos por el cambio del POT, es posible la afectación del equilibrio económico del contrato 071 de 2007, generando posibles reclamaciones futuras por el SIM o la S.D.M., con la finalidad de restaurar la conmutatividad en las prestaciones pactadas, lo cual debe ser objeto de estudio y análisis por el sujeto de control.

### **2.3.5. La Secretaria Distrital De Movilidad no ha definido la Interventoría de la Obra Civil.**

El Consorcio C&M mediante el Contrato 20131793, desde el 9 de octubre de 2013, ejerce *“la interventoría administrativa, operativa y/o técnica, legal financiera y contable del Contrato de Concesión No. 071 de 2007”*, durante un plazo contractual de doce (12) meses.

La Contraloría de Bogotá mediante oficios radicado Nos. SDM 80943 del 17 de junio y SDM 115176 del 27 de agosto de 2014 requirió al sujeto de control, solicitando informar si bajo la ejecución del actual contrato de interventoría, se realizaría el seguimiento técnico a la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo requerido para la ejecución del contrato No. 071 de 2007 y la adecuación de la bodega donde actualmente opera el SIM, puntualizando lo siguiente<sup>27</sup>: *“Para la firma del contrato 1793 de 2013 se encontraba en vigencia el reglamento concebido en el 2007, donde en su numeral 8.3 se mencionaba la obra civil para la ampliación de las instalaciones destinadas por la Secretaría a la Concesión. En cuanto a la supervisión de la construcción de la nueva bodega, no se contempló en el contrato en mención, ya que el Otrosí fue firmado el 10 de febrero de 2014 fecha posterior a la contratación de la Interventoría que se hizo en el mes de Octubre de 2013. En la actualidad hemos solicitado a la Subsecretaría de Servicios de Movilidad defina bajo que modalidad vamos a hacer el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del numeral 8.4 del reglamento 2014”.*

<sup>27</sup> Oficio SDM-DSC-87167-2014 de julio 7 de 2014

Posteriormente, la S.D.M. mediante oficio No. SDM-DSC-117793-2014 del 5 de septiembre de 2014, informó: “...en cuanto a la Interventoría para la obra nueva la Secretaría Distrital de Movilidad, aún no ha tomado decisión alguna pues se encuentra gestionando lo pertinente para decidir la modalidad del (sic) contratación o si la asume la Entidad”

De conformidad con lo anterior, se evidencia que la S.D.M. suscribió el Otrosí No. 4 al Contrato No. 071 de 2007, sin contar con el seguimiento técnico sobre la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo requerido por el Distrito Capital, el cual por su complejidad y alta tecnicidad, requiere necesariamente de un interventor con conocimiento especializado en materia de obras civiles, so pena de vulnerar la moralidad administrativa, incumplir con la prevención de actos de corrupción y obviar la transparencia en la actividad contractual tutelada en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

### **2.3.6. Visita Fiscal realizada al Centro de Producción y Archivo donde actualmente opera el concesionario.**

La Contraloría de Bogotá, realizó Visita Fiscal el 19 de agosto de 2014, a las instalaciones del Centro de Producción y Archivo ubicadas en la Calle 64G No. 92-38 en el barrio Álamos de Bogotá, con el fin de realizar un recorrido por las instalaciones de la bodega, verificar las condiciones de almacenamiento del archivo, producto de los servicios prestados por el Concesionario y las adecuaciones realizadas por el Consorcio a fin de ampliar la capacidad de la bodega.

En el recorrido realizado por las diferentes áreas que componen el Centro de Producción se evidenciaron las siguientes situaciones que comprometen la integridad física de las personas que laboran en este lugar y de los documentos existentes, de igual manera, incumplen los requisitos y especificaciones técnicas para el depósito, custodia, organización y conservación de los documentos, establecidos en el Acuerdo 37 de 2002, expedido por el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación:

1. La capacidad de almacenamiento de los archivadores móviles se ha sobrepasado.

Para facilitar la búsqueda y permitir la correcta conservación de las carpetas, en cada entrepaño debería existir un 20% de espacio libre. Sin embargo, debido al número de carpetas existentes en el Centro de Producción y al reducido espacio

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

disponible para su ubicación, este porcentaje no se cumple, dificultando las labores de búsqueda de las carpetas y produciendo deterioro en los documentos.



**2. Falta de espacio para el correcto almacenamiento de las carpetas.**

El aumento de las carpetas pertenecientes al Registro Distrital Automotor – RDC, ha obligado a almacenar las carpetas en cajas y éstas se han ubicado en la parte superior de los archivadores móviles, los mesones de trabajo, y debajo de las escaleras del mezzanine, elementos que no fueron construidos para soportar el peso de las cajas.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**



Se apilaron cajas de hasta 8 filas, sin ningún tipo de soporte o contención, representando un peligro para los trabajadores encargados de realizar las labores de búsqueda y dificultando la ubicación de la información



3. El inmueble al no estar diseñado y construido para albergar archivo, no cumple con la capacidad de carga para el mobiliario empleado, por lo tanto, se presentan desniveles en el piso, que ocasionan descarrilamiento y deterioro de los estantes móviles.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**



4. Se presentan fisuras en elementos estructurales que ponen en riesgo la integridad física tanto de los trabajadores como de los documentos.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**



Hundimiento en pisos de archivo

Una vez instalado la primera etapa del mezzanine metálico y ubicadas las carpetas en éste, se presentaron asentamientos adicionales del terreno y fisuras en la estructura del inmueble (muros, columnas y techos).



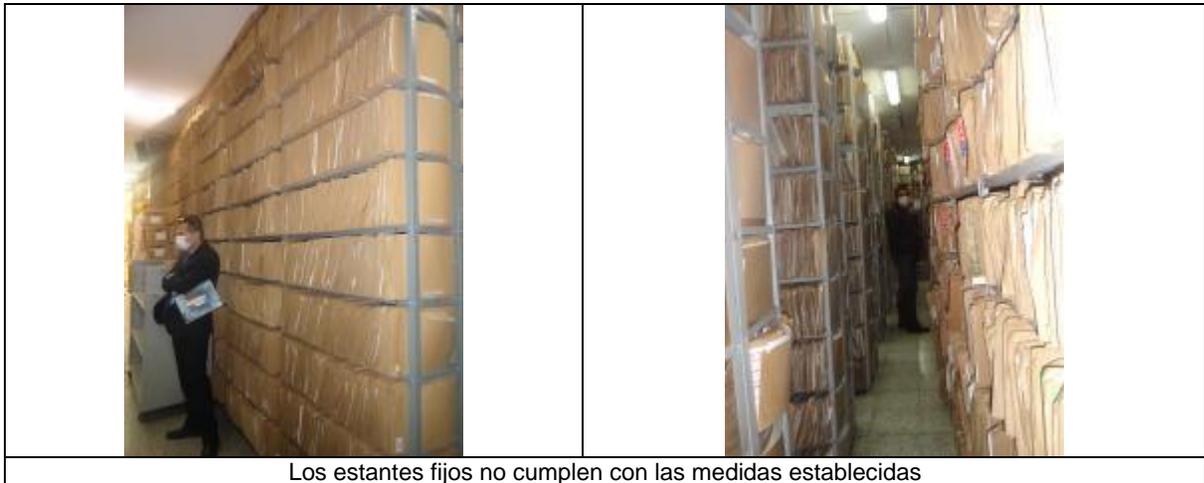
Mezzanine metálico que permitió aumentar el área de almacenamiento por la ubicación de carpetas en doble altura



Fisuras en elementos estructurales una vez instalado el mezzanine metálico

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

5. No se cumple con las siguientes directrices desarrolladas por la dirección de Archivo de Bogotá:
- a. Las medidas para la estantería fija debe ser: 220 cm de alto, seis (6) entrepaños y 10 cm libres bajo el último para permitir las labores de limpieza. En el centro de producción existen estantes que tienen hasta 297 cm de altura, diez (10) entrepaños y 3 cm libres en la parte inferior. Para realizar las labores de búsqueda en los estantes más altos es necesario utilizar escalera.



- b. Las distancias en áreas de entrada y en los pasillos deben estar entre 1.00 m y 1.20 m. Debido a la necesidad de ubicar cajas que contienen carpetas en los pasillos, esta distancia se ha disminuido, dificultando el tránsito libre y seguro de los trabajadores.



***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- c. Los materiales utilizados en las cubiertas deben permitir el aislamiento de las condiciones externas de calor y frío. De igual manera, las cubiertas inclinadas que utilicen tejas deben garantizar un buen desempeño ante la lluvia.

La cubierta de la bodega está conformada por tejas de asbesto cemento (material no resistente al fuego), y ha permitido la filtración de agua, según el registro fotográfico expuesto por el Concesionario en el recorrido, ya que por la fuerte lluvia presentada el 23 de mayo de 2013, algunas áreas del archivo se inundaron, se humedecieron cajas ubicadas en la parte superior de los archivadores, carpetas y sus correspondientes documentos.



- d. Las áreas de trabajo deben estar separadas de las de archivo por razones de salud ocupacional y para evitar modificaciones en las condiciones ambientales internas del área de depósito y aislado de la acción de agentes físico-químicos.

El archivo de la Concesión está separado de las zonas de trabajo y custodiado, sin embargo, no se encuentra en un espacio cerrado y aislado que permita controlar la luz solar y proteger los documentos de las condiciones ambientales.

	
<p>Pasarela metálica ubicada encima de un área de archivo por donde transitan los trabajadores</p>	<p>Área de archivo que no se encuentra completamente aislada</p>

6. Los funcionarios que laboran en el Centro de Producción carecen de condiciones de trabajo adecuadas, que tienen en riesgo su integridad física por las siguientes razones:
- a. La saturación de los espacios destinados al almacenamiento ha obligado a ubicar cajas en la parte superior de los archivadores móviles.
  - b. Las áreas de trabajo como los mesones han sido ocupadas por cajas, obligando a los trabajadores a realizar sus labores encima de éstas.
  - c. Las áreas de desplazamiento de los trabajadores se han disminuido, aumentando el riesgo de accidentes de trabajo
  - d. Se han apilado hasta ocho (8) filas de cajas sin ningún soporte, existiendo alto riesgo de colapso.
  - e. Se han ubicado cajas detrás de las puertas y al inicio y final de las escaleras, obstaculizando el tránsito libre y seguro de los trabajadores
  - f. El estado de deterioro de los archivadores y el desnivel que presentar algunas áreas del archivo, no les permite desplazarse con facilidad los archivadores.
  - g. Se han ubicado cajas cerca a las instalaciones eléctricas.
  - h. Los trabajadores encargados de realizar la búsqueda para dar respuesta a los trámites solicitados, no utilizan la indumentaria de protección acorde con la situación presentada en el Centro de Producción, que les permita prevenir lesiones físicas

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	
<p>El vestuario que utilizan los empleados encargados de buscar y alistar las carpetas no es el adecuado</p>	<p>Debido a que las cajas han ocupado los mesones de trabajo, los trabajadores realizan las labores encima de las cajas</p>
	
<p>Cajas que obstaculizan la escalera</p>	<p>Archivadores en mal estado que dificultan el desplazamiento fácil</p>
	
<p>Filas de cajas que se encuentran a punto de colapsar</p>	<p>Encima de los archivadores ya se han ubicado hasta</p>

Lo evidenciado por la Contraloría de Bogotá en la visita realizada al Centro de Producción y Archivo se complementa con lo encontrado por la **ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES - ARL ALFA**, en la visita de inspección realizada a cada una de las áreas que conforman el centro de producción el 8 de agosto de 2014, en el cual se establecieron las siguientes condiciones que no cumplen con los estándares de la Resolución 2400 de 1979, “Disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad para establecimientos de trabajo”:

- **“SECCION MOTOS:** El ancho de los pasillo actualmente es de 40cm debido a la acumulación de cajas con carpetas de documentos que llegan a una altura de 2,40mt, generando obstáculo para el libre desplazamiento de los encargados del archivo. Se encuentran cajas encima de la estantería lo que genera un riesgo por caída de objetos a diferente nivel y producir lesiones a la integridad física de los colaboradores, exceso de peso en la estructura pudiendo colapsar y desplomarse (ocurrir un desastre).

La altura excedida en el arrume de cajas disminuye la iluminación y ventilación adecuada que debe existir en un archivo o planta de trabajo, produciendo factores que pueden desencadenar en una tragedia.

- **SECCION INACTIVOS:** se evidencia arrume de cajas con una altura de 2,10mt, los pasillos se tornar oscuros y el riesgo de caída de los arrumes es inminente.
- **Servicio público:** Exceso de documentos en archivos, 3 niveles de cajas sobre archivadores, extintores obstaculizados por cajas, arrumes de cajas con una altura de 2,40mt, cajas con peso hasta 35 kg lo que excede el límite de levantamiento de carga produciendo riesgos biomecánicos y caída de objetos a diferente altura.
- **Servicio particular:** Arrume de cajas con altura de 2,20 mt, cajas con peso entre 30 y 35 kg, ancho de pasillos de 30, 50 y 60 cm.
- **SECCION ALMAS:** Se evidencian múltiples niveles de cajas sobre carros archivadores, cajas sobre mesones de trabajo de los colaboradores, personas trabajan sobre cajas, arrumes a los cuales los trabajadores no pueden acercarse a la escalera, realizando malabares para poder tener acceso a dichas cajas.
- **SECCION RADICACIONES:** Se evidencia estantería fija con pasillos de 30 cm de ancho, tienen que colocar escaleras de medio lado para poder realizar la labor corriendo de ésta manera un alto grado de accidentalidad.
- **B Inicial:** Se evidencian carros caídos
- **B Final:** se evidencian cajas encima de los carros archivadores”.

Por lo anterior, presentaron las siguientes *Medidas de intervención inmediata*:

- “Se recomienda evitar la continuidad del hacinamiento de documentos que actualmente sucede en la bodega de almacenamiento
- Se recomienda la suspensión del almacenamiento de documentos en las áreas mencionadas anteriormente

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Realizar la acomodación de los arrumes que sobrepasan la altura promedio (máximo 6 cajas apiladas), ya que se encuentran sin ningún tipo de soporte y se evidencia su inestabilidad amenazando la integridad física de los trabajadores
- Los pasillos deben tener un ancho mínimo de 70cm para poder contar con una holgura de los movimientos de las personas sin verse afectados en sus desplazamientos y manipulación de las cajas
- Evaluar la resistencia de la estructura y el sobrepeso que actualmente tiene el área de Motos 2° piso
- Retirar las cajas que se encuentran obstaculizando los pasillos ya las que se encuentran encima de los carros archivadores
- Retirar del servicio los carros que se encuentran destruidos o averiados por el exceso de peso
- Se recomienda la reubicación de los extintores en sitios donde no puedan ser obstruidos y sean fácilmente visibles para cualquier persona”

**2.3.7. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por la falta de planeación en la estructuración del Proceso Licitatorio SDM-LP-006-2007, toda vez que la Secretaría Distrital de Movilidad no determinó las especificaciones técnicas de la obra civil de ampliación estipulada en el numeral 8.3 del Reglamento de Concesión y no verificó previamente la viabilidad jurídica, técnica y administrativa del inmueble entregado para la ejecución del contrato No. 071 de 2007.**

El numeral 8.3 del Anexo No. 01 - *Reglamento de la Concesión del Registro Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación para la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C.*, estipuló en cabeza del Concesionario SIM, la obligación de ejecutar **Obra Civil** para la ampliación del inmueble entregado por la Secretaría Distrital de Movilidad en calidad de archivo, cuyo plazo de construcción fenecía en el segundo año de la fase de ejecución, es decir, a partir de diciembre de 2009. Lo anterior, con el objeto de ubicar y conservar la totalidad del Registro Distrital Automotor –RDA- en la bodega ubicada en la Calle 64A No. 92-38, barrio Álamos.

Una vez revisado el Pliego de Condiciones, con el fin de conocer las condiciones técnicas que debía cumplir la ampliación de la bodega, se evidenció que la Secretaría sólo exigió la presentación de una *“propuesta de reforma o alternativas al uso del edificio que se destina por la entidad a la concesión, si las hubiere”*<sup>28</sup>, pero no indicó las especificaciones técnicas mínimas de su construcción, ni requirió el presupuesto o valor económico estimado para invertir, ni determinó los requisitos mínimos de almacenamiento que debía cumplir la propuesta de ampliación.

<sup>28</sup> Literal j.3 del Numeral 3.10.1 Propuesta de servicio (no subsanable)

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

De igual manera, sucede con el Reglamento de la Concesión, toda vez que la SDM en el numeral 8.3 estableció que debía realizarse *“en el segundo año de la fase de ejecución, obra civil para ampliar las instalaciones destinadas por la Secretaría a la Concesión, con el fin de conservar es esa edificación, el total del archivo físico...”* e indicó que *“En la primera planta se concentrará todo el archivo físico del registro automotor, y las áreas de producción se concentrarán en la segunda planta junto con el espacio destinado a la interventoría del contrato. Toda instalación destinada al contrato debe contar con sistemas de vigilancia y de protección contra incendios”*, sin establecer, los requisitos técnicos mínimos que debía cumplir la obra civil para ampliar las instalaciones del inmueble, y el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de archivo.

El Concesionario SIM, dentro de la Propuesta de Servicios presentada para el proceso licitatorio, propuso la siguiente reforma:

*“...ampliar la zona actual del archivo en el primer piso, y trasladar al personal de producción al segundo piso. Para ello se requiere ampliar el mezzanine en tres módulos más y su construcción se adelantará con estructura metálica y el entrepiso en metal deck por su sistema constructivo que es más rápido y limpio que el tradicional...”*

Así pues, con el fin de ejecutar la obra civil de ampliación propuesta inicialmente, en mayo de 2008 el Concesionario SIM solicitó la entrega de la documentación necesaria para realizar el trámite de la licencia de construcción. Igualmente, la S.D.M. en respuesta a la referida petición, suministró los planos estructurales y arquitectónicos; e información de propiedad del inmueble, pero no entregó el estudio de suelos y sismoresistencia, ni la memoria del cálculo estructural requerida para su construcción.

Bajo esta perspectiva, del análisis realizado a la información entregada por la entidad, el Concesionario SIM evidenció las siguientes situaciones que impidieron realizar la ampliación del inmueble propuesta:

1. Que el predio entregado se encontraba a nombre del FONDATT en liquidación, impidiendo realizar la solicitud de la licencia de construcción.
2. Que el inmueble estaba afectado por el régimen de propiedad horizontal de la “Ciudadela El Dorado”, imposibilitando la ejecución de la obra por la limitación de dominio que impone el régimen de copropiedad.
3. Que la construcción no cumplía con los requerimientos técnicos exigidos por la norma sismo resistentes NSR98 vigente en la fecha en la cual se realizó el análisis.

Por lo anterior, y según lo informado por el Concesionario, *“al tratar de iniciar el trámite para obtener licencia de construcción ante la Curaduría Urbana, se encontró que*

era inviable la obtención de ella”, situación que impidió realizar la obra civil de ampliación propuesta.

Ante las circunstancias anteriormente señaladas, que impidieron la ejecución de la propuesta inicial, el Concesionario presentó en el año 2009 una propuesta alternativa que consistía en la instalación de estantería de gran capacidad tipo mezzanine, proyectada para desarrollarse en tres (3) etapas, de las cuales solo fue posible ejecutar la primera y parcialmente la segunda etapa, como se explicó anteriormente en el acápite 2.3.2 Segunda Propuesta Alternativa presentada en mayo de 2009.

La Secretaría Distrital de Movilidad, como entidad contratante, tenía la obligación de establecer en los documentos precontractuales, estudios y documentos previos, los requisitos técnicos mínimos que debía cumplir la propuesta de ampliación presentada, permitiéndole a los proponentes elaborar una propuesta de obra civil que cumpliera con la normatividad vigente para el correcto almacenamiento, custodia y conservación de los registros archivados.

La Secretaría Distrital de Movilidad, en virtud del principio de planeación consagrado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, tenía la obligación no sólo de entregar un inmueble para ubicar el archivo operativo del SIM, sino la realización de los estudios técnicos y de titularidad del bien necesarios, previo al proceso licitatorio, en aras de concluir la viabilidad jurídica, técnica y administrativa del inmueble entregado para la ejecución del contrato No. 071 de 2007; así como la factibilidad del proyecto de ampliación, garantizando la adecuada conservación del archivo en el corto, mediano y largo plazo; la correcta materialización de la propuesta técnica de ampliación, sin ningún tipo de restricción.

Al respecto, es pertinente señalar que de conformidad al pluricitado principio de planeación y las facultades de dirección y control conferidas por el artículo 14 de la ley 80 de 1993, en primer lugar, la Secretaría Distrital de Movilidad debió estructurar en los documentos y estudios previos del proceso contractual, el análisis de vulnerabilidad sísmica y reforzamiento estructural de la bodega entregada al contratista en calidad de Centro de Producción y Archivo, lo cual desafortunadamente fue abiertamente pretermitido por el sujeto de control; y en segundo lugar, ante la omisión del referido deber mínimo de planeación, gozaba de las facultades de dirección y control para exigir en la segunda propuesta alternativa *“Proyecto Incremento de capacidad del Archivo”*, el tan extrañado estudio, el cual hubiera permitido realizar las adecuaciones pertinentes, oportunas y eficaces para solucionar el problema de hacinamiento y aglutinamiento de carpetas y cajas en el archivo.

Del mismo modo, de los argumentos planteados por el Concesionario, explicando los impedimentos para culminar la ejecución de las etapas propuestas, este organismo de control concluye que los estudios, cálculos y análisis realizados para presentar el proyecto alternativo, no fueron elaborados satisfactoriamente, ni tomaron las condiciones particulares del inmueble.

Lo anterior, se fundamenta en que del análisis de distribución de cargas a piso realizado para el mezzanine, el Concesionario concluyó que se garantizaba la estabilidad de la estructura y la resistencia del suelo. Al presentarse hundimientos en el suelo de la bodega, una vez instalado el mezzanine con los documentos cargados, se infiere las deficiencias para determinar la capacidad de soporte del suelo, toda vez que la propuesta alternativa señala la omisión de la Secretaría Distrital en no entregar el *“estudio de suelos que pudiera indicar la resistencia del suelo”*, en consecuencia, este cálculo se hizo bajo el supuesto de encontrar un *“suelo de muy mala condición”*.

Ahora, si bien la S.D.M. incumplió abiertamente con el estudio de las condiciones técnicas del inmueble entregado, y pretermitió el medular estudio de suelos requerido, lo anterior no exime al Concesionario de realizar los estudios técnicos basados en las condiciones reales del suelo, que le permitieran determinar si era necesario reforzar la placa de piso antes de instalar el mezzanine, más aún cuando el Concesionario había establecido previamente, que el inmueble no cumplía con ninguno de los requerimientos técnicos exigidos por la norma sismo resistente.

Esta omisión, ocasionó los hundimientos en el piso y fisuras en los muros, comprometiendo la estabilidad de la estructura, la integridad física de los trabajadores y la seguridad de los documentos archivados en el Centro de Producción.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que admite las *“deficiencias en la estructuración de los estudios y documentos previos de la fase precontractual”*, y se limita a relacionar medidas que no solucionan de fondo las consideraciones del mismo.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; el principio de planeación

regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25, el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; y las funciones de control y vigilancia reguladas en el artículo 4º y 14 de la Ley 80 d 1993.

Debido a que la Entidad en la respuesta al Informe Preliminar, suministró documentos en donde se evidencia que la nomenclatura del predio para la construcción de la bodega nueva, “no existe”, se realizará el seguimiento a este tema en la próxima Auditoría Regular a la Secretaría Distrital de Movilidad.

**2.3.8 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, por la aprobación tácita de la propuesta alternativa denominada “Incremento de capacidad del Archivo” presentada el 25 de septiembre de 2009, omitiendo especificar los valores a invertir en el inmueble, e impidiendo determinar si existe una diferencia en valor con la propuesta inicial.**

El objeto del contrato de concesión 071 de 2007, está determinado en la Cláusula Primera de la minuta, obligando al concesionario a asumir *“por su cuenta y riesgo la prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y tarjetas de operación para la Secretaría Distrital de Movilidad; de conformidad con las especificaciones que se relacionan en los estudios previos de oportunidad y conveniencia, el pliego de condiciones de la Licitación Pública SDM-LP-006-2007, sus adendas, la propuesta presentada por el concesionario y la naturaleza del servicio”*.

Igualmente, el numeral 8.3 del reglamento de la concesión comprende la obligación de “realizar en el segundo año de la fase de ejecución, obra civil para ampliar las instalaciones destinadas por la Secretaría a la concesión, con el fin de conservar en esa edificación, el total del archivo físico”, incluyendo el deber de presentar planos y su respectiva aprobación por la interventoría; obtención de las licencias de urbanismo; entrega del inventario en acta; la constitución de garantía de estabilidad; y la reversión de las obras realizadas por el concesionario al finalizar el plazo contractual, sin necesidad de reconocimiento alguno para el contratista.

Así las cosas, las partes contratantes incluyeron la obligación de ejecutar una obra civil para la ampliación del archivo donde opera el concesionario, ya que el referido deber de obra civil está directa e íntimamente relacionado con la prestación del servicio administrativo de RDA, RTO y RDC en condiciones de eficiencia, eficacia y calidad.

En ese orden de ideas, en razón de la amplitud y complejidad del objeto estipulado inicialmente, el cual comprende la ejecución de una Obra Civil en el numeral 8.3

del reglamento primigenio de la concesión, la referida obligación contractual es inherente y necesaria para cumplir el objeto contractual pactado, ya que en caso contrario, se materializaría la problemática actual de hacinamiento y déficit de metros lineales de almacenamiento.

Como prueba de lo anterior, las páginas 914 y 915 de la propuesta del concesionario, incorporaron los planos de adecuación para intervenir la estructura del inmueble entregado por la S.D.M., de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones. En tal sentido, se tiene que la prestación del servicio administrativo de archivo para RDA, RDC y RTO; y la obligación de ejecutar la obra civil pactada en el numeral 8.3 del reglamento, son prestaciones fundamentales e inherentes al objeto contractual estipulado, ya que se encontraban contempladas como un pilar de calidad en el servicio concesionado, con el fin de conservar en esa edificación el total del archivo físico.

En ese sentido, la propuesta del contratista contempló el archivo como eje medular para la prestación del servicio administrativo concesionado, y no solamente como una simple tarea de almacenamiento, constituyéndose en una prestación estructural del contrato de concesión No. 071 de 2007.

Ahora bien, en relación al incumplimiento de las especificaciones técnicas de la bodega entregada al concesionario SIM, la S.D.M. vulneró abiertamente el principio de planeación consagrado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, ya que el sujeto de control no efectuó la valoración pertinente y oportuna de las condiciones del inmueble que entregaba para la concesión, el cual estaba sujeto al cumplimiento de las disposiciones normativas que desarrolla la Ley 594 de 2000.

Del mismo modo, la Secretaría Distrital de Movilidad entrega provisionalmente las instalaciones a su cargo el 3 de marzo de 2008, sin un adecuado inventario<sup>29</sup>, lo cual sí estaba previsto como una obligación contractual en cabeza del sujeto de control: *“Al momento del inicio de la fase de adecuación se suscribirá por parte del concesionario, el inventario de recibo entrega de los siguientes bienes: 4.1. Edificio situado en la Calle 64 A No. 92-38 (Álamos) en Bogotá D.C”*.

Bajo esta perspectiva, la S.D.M. nunca estructuró el análisis sobre las condiciones técnicas exigidas por la Ley 594 de 2000, y consecuentemente, el Registro Distrital Automotor. Así, no sólo omitió el estudio de condiciones técnicas del Edificio situado en la Calle 64 A No. 92-38 (Álamos) exigido por el ordenamiento jurídico, impidiendo ejecutar la obra civil pactada contractualmente, sino que

---

<sup>29</sup> Acta de inicio

además, no planeó, ni estipuló las condiciones específicas en las que el concesionario debía ejecutar la obra a su cargo.

En ese orden de ideas, la entrega de una bodega al concesionario que: (i) No cumplía con las normas mínimas de sismoresistencia o requerimientos técnicos exigidos por la Norma NSR 98; (ii) No era física y estructuralmente posible ejecutar la obra civil pactada en el reglamento de la concesión; (iii) Impedimentos propios de la copropiedad del predio, ya que el archivo del SIM funciona en la “Ciudadela Industrial el Dorado”, sometida al Reglamento de Propiedad Horizontal adoptado mediante Escritura Pública No. 0102 del 17 de enero de 1983 en la Notaría 4° de Bogotá; obligó a la S.D.M. a adoptar medidas urgentes e improvisadas para evitar perjuicios mayores al Distrito; verbigracia, el Otro Sí No. 4 del 10 de febrero de 2014, sin que a la fecha se haya tomado o ejecutado una decisión de fondo para solucionar o conjurar los preocupantes problemas estructurales del actual archivo.

Así, los referidos perjuicios tienen origen en las obligaciones de obra que el contratista no pudo ejecutar por imposibilidad física y técnica, y en circunstancias o hechos previsibles, el cual es actualmente soportado por el contratista ante el evidente peligro de pérdida de información y riesgo laboral de los trabajadores del archivo SIM.

En curso del año 2009, el concesionario formuló “Proyecto (alternativo) de incremento de capacidad del archivo”, fundado en las deficiencias de planeación de la entidad contratante, las cuales se reflejaron en el proceso de obtención de licencias de construcción urbanística, cuya causa se atribuyó a la propiedad del predio; afectación de propiedad horizontal; y ausencia de cumplimiento de la norma de sismo resistencia, impidiendo la ejecución de la propuesta inicial, comprobadas en el archivo del proceso sancionatorio SDM-1063 DSC-306/09, a través del oficio SDM-DSC-8440-2495.

Bajo ese entendido, la propuesta alternativa se dividió en tres etapas, así: (i) La primera etapa, consiste en la liberación de espacio para la instalación de un módulo de estanterías de archivo tipo mezzanine; instalación de pasarela metálica de circulación entre segundo piso y mezzanine posterior; adecuación de área Help Desk en el Piso 2, de la zona data center, de 9 puestos de trabajo área posterior de cafetería, de puestos de trabajo para Interventoría en actual sala de juntas; y ampliación para la Sala de capacitación en actual área de interventoría. (ii) La segunda etapa, consiste en la instalación (gradual) de Mobiliario, es decir, de estanterías móviles, para acoger archivo hoy ubicado en distintas instalaciones de SIM, atendiendo el crecimiento de los siguientes 28 meses. Igualmente, la instalación de la pasarela que conecta el segundo piso con el mezzanine,

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

permitiendo aislar el archivo de la zona de producción. Durante esta fase no se trasladará la línea de producción al mezzanine por estar ocupada por el proyecto de digitalización. (iii) La tercera etapa, se adelantará en la medida de las necesidades, cuando se requiera un crecimiento adicional de la estantería de archivo, la que comprendería la instalación de mobiliario tipo archivadores móviles u otro módulo de estantería tipo mezzanine; la adecuación de puestos de trabajo en el mezzanine y la remodelación de baños y áreas operativas”,

De conformidad con lo anterior, la Contraloría Distrital en Acta de Visita Fiscal del 19 de Agosto de 2014, verificó el cumplimiento total de la primera fase, la materialización parcial de la segunda, y la imposibilidad física y técnica de realizar la tercera etapa, toda vez que las condiciones actuales del archivo, no permiten una intervención estructural del mismo, sin embargo, las actividades ejecutadas son insuficientes para enfrentar las necesidades de espacio requeridas por el servicio concesionado.

En razón de las dificultades que impidieron al Concesionario SIM ejecutar la obra civil pactada inicialmente por las partes, el contratista presentó anteproyecto de una propuesta alternativa para ampliar la capacidad del archivo en mayo de 2009, la cual consistía en la construcción de *“estanterías tipo Mezzanine, ante la dificultad de intervenir la estructura por requerir reforzamiento y además por tratarse de un bien común y proindiviso entre 17 copropietarios”*<sup>30</sup>.

Igualmente, el referido anteproyecto fue avalado mediante Acta de Reunión de Seguimiento al Contrato SIM No. 39 del 3 de julio de 2009, por la S.D.M. y el interventor de aquel entonces Consorcio Movilidad C&M, acordando lo siguiente: *“Se espera aprobación oficial de la SDM para proceder a realizar la ingeniería de detalle y presentar el proyecto acorde a la Normatividad Legal Vigente y el Contrato”* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, en el Acta de Reunión de Seguimiento No. 41 del 31 de agosto de 2009, se aprobó el anteproyecto de *“Incremento de capacidad del Archivo”* y se concedió un mes para que el Concesionario presentara la propuesta definitiva, precisando todos los requerimientos técnicos, administrativos, jurídicos y económicos; e incluyendo *“el control de humedad el cual hace parte integral del proyecto”*.

Posteriormente, el Concesionario presentó el proyecto definitivo denominado *“Incremento de capacidad del Archivo”*<sup>31</sup> el 25 de septiembre de 2009, el cual permitiría mejorar las condiciones del archivo y cumplir con la normatividad vigente en materia de custodia y conservación de los documentos, específicamente el

<sup>30</sup> Acta de Seguimiento al Contrato SIM No. 38 de mayo 29 de 2009

<sup>31</sup> Documento anexo al Oficio 2.0687.09 de septiembre 25 de 2009

Acuerdo 037 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación y la Ley 594 de 2000.

Además, como soporte de la precitada propuesta, el Concesionario proyectó el crecimiento del archivo en metros lineales hasta el año 2017 y propuso como solución en el corto plazo, la ampliación de su capacidad en tres (3) etapas, garantizando *“el almacenamiento de las carpetas hasta el año 2017”*. Este proyecto definitivo sí relacionó las cantidades de obra requeridas para cada una de las etapas propuestas; especificaciones de los materiales; y cronograma de ejecución, pero al igual que la propuesta inicial presentada en mayo de 2008 para la licitación pública (Ver numeral 2.3.1), no informó el valor económico de cada una de las etapas a realizar, ni el valor total a invertir en el proyecto alternativo de ampliación.

Por otro lado, la Contraloría de Bogotá D.C. mediante oficio radicado SDM No. 101293 del 29 de julio de 2014 solicitó el documento de aprobación oficial al proyecto definitivo presentado el 25 de septiembre de 2009, sin embargo, sólo fue remitida<sup>32</sup> el Acta de Seguimiento No. 39 relacionada anteriormente, cuya fecha de realización es anterior a la fecha de presentación del proyecto definitivo.

Así pues, de conformidad con los hechos analizados en el acápite 2.3.2 Segunda Propuesta Alternativa presentada en mayo de 2009, la Secretaría Distrital de Movilidad nunca otorgó aprobación final al proyecto definitivo de incremento de capacidad de archivo, ya que la aprobación se limitó a la conducta concluyente de cerrar favorablemente el requerimiento de incumplimiento atribuido al Consorcio SIM, el cual fue archivado mediante oficio SDM-DSC-8440-2495 del 9 de febrero de 2010. Posteriormente, el Consorcio inició la ejecución de la propuesta alternativa en julio de 2009, sin la extrañada aprobación técnica y oficial del sujeto de control al proyecto definitivo.

Ahora bien, el juicio de reproche recae tanto en la omisión de realizar el análisis y estudio técnico, jurídico y económico del proyecto definitivo “Incremento de capacidad del archivo”, modificación que cambiaba sustancialmente la obra civil pactada inicialmente y afectaba el funcionamiento del archivo, elemento esencial para la prestación del servicio administrativo concesionado, como en la negligencia en exigir un presupuesto detallado, valores económicos específicos y costos concretos para la ejecución de la propuesta alternativa presentada por el contratista SIM, toda vez que esta solución contemplaba la instalación de una estructura diferente a la inicialmente presentada.

---

<sup>32</sup> Oficio SDM-DSC-104546-14 de agosto 12 de 2014

A la fecha, y debido a que las etapas establecidas en la segunda propuesta alternativa no se desarrollaron en su totalidad, la obligación de realizar la ampliación contenida en la misma sigue vigente. Sin embargo; en primer lugar, no es posible establecer el valor de las etapas no ejecutadas, toda vez que como se informó anteriormente, el concesionario no estructuró los valores a invertir en la propuesta alternativa “Incremento de capacidad del archivo”; y en segundo lugar, actualmente no es posible ejecutar la ampliación pactada, ya que las condiciones actuales de hacinamiento, aglomeración y acumulación de carpetas y cajas con los registros distritales de automotores, y las fallas, fisuras, grietas y hundimientos estructurales, imposibilitan físicamente la ejecución del referido proyecto alternativo.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad no adjuntó el documento mediante el cual se aprobó la propuesta alternativa presentada por el Concesionario el 25 de septiembre de 2009.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

**2.3.9 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, por vulnerar el principio de planeación y coordinación de la función administrativa contractual, ya que previamente entregó el predio ubicado en la Calle 64C No. 92-20 en comodato a la Policía Metropolitana de Bogotá, y posteriormente destinó el mismo predio para la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo requerido para la ejecución idónea y oportuna del contrato de concesión 071 de 2007.**

De conformidad al numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011; y los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, las autoridades administrativas concertarán y planearán sus actuaciones administrativas con las demás entidades públicas para el cumplimiento de sus cometidos estatales, es decir, el ejercicio de la función administrativa debe ser planeado, coordinado y concertado tanto a nivel inter orgánico como intra orgánico.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Bajo esta perspectiva, la Secretaría Distrital de Movilidad debe actuar articuladamente con las demás entidades públicas tanto a nivel nacional y territorial, pero también debe concertar, programar y planificar su actuación entre las distintas direcciones y subdirecciones que la constituyen, con la finalidad de cumplir con la misión de *“garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte”*; y el objetivo de *“orientar y liderar la formulación de las políticas del Sistema de Movilidad”* y los procesos Estratégicos, Misionales, de Apoyo y Evaluación previstos en la Resolución 253 del 29 de agosto de 2012.

No obstante lo anterior, es evidente la carencia de coordinación, organización, planificación y concertación al interior de la Secretaría Distrital de Movilidad, ya que por un lado, el Secretario Distrital de Movilidad celebró el Otrosí No 4 del 10 de febrero de 2014, prorrogando el contrato No. 071 de 2007 por 6 años para *“la construcción (sic) una nueva bodega sobre el lote ubicado en la calle 64c No. 92-20, en la ciudad de Bogotá D.C., con un área de 6.360 metros cuadrados que cumpla y se adecue con las especificaciones técnicas de construcción y con las solicitudes de la legislación actual en materia de almacenamiento y manejo de archivos como lo son la Ley 594 de 2000 y los acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2000 del Archivo General de la Nación”*; y por otro, la Subsecretaría de Gestión Corporativa celebró previamente el contrato de Comodato No. 2013-1964 del 8 de noviembre de 2013, con el objeto de entregar el mismo predio en calidad de préstamo de uso gratuito, tal y como se explicó en el acápite 2.3.4. Cuarta Propuesta para el incremento de la capacidad del archivo Presentada en diciembre de 2013, con la cual se suscribió el Otrosí No. 4.

Así las cosas, la Secretaría Distrital de Movilidad no verificó previamente que el predio ubicado en la calle 64c No. 92-20 donde se pretendía construir el nuevo Centro de Producción y Archivo, estaba afectado o destinado previamente a un préstamo de uso gratuito por el contrato de comodato celebrado con la Policía Metropolitana de Bogotá, impidiendo la construcción oportuna del urgente y necesario archivo requerido por el distrito, de conformidad al cronograma propuesto.

Ahora bien, el estudio de justificación del 3 de febrero de 2014 que fundamentó el Otro sí No. 4, señaló como causas principales para la suscripción de la modificación lo siguiente: (i) El inmueble entregado por la Secretaría no cumplía las especificaciones técnicas de la Ley 594 de 2000 (ii) La demanda y crecimiento del parque automotor del Distrito Capital, generó un crecimiento exponencial en el número de carpetas en custodia, generando un déficit de metros lineales en su archivo y almacenamiento.

La anterior omisión al deber de planeación, constriñe al sujeto de control a celebrar el Otro Sí No. 4, con el objeto de buscar solución a la grave problemática

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de hacinamiento y peligro de colapso que sufre el archivo actual, como se pudo evidenciar en la Visita Fiscal del 19 de agosto de 2014.

Igualmente, la flagrante falta de previsión del sujeto de control, generó la necesidad que por intermedio del Otro sí No. 4, el concesionario SIM construyera un inmueble cumpliendo con la normatividad aplicable en materia de administración de archivos, es decir, el centro de producción y archivo que el Distrito Capital necesita y requiere urgentemente, no sólo por la seguridad de la información almacenada, sino por la integridad física de los trabajadores que operan en la referida bodega.

En ese orden de ideas, la Secretaría Distrital de Movilidad pretendía dar solución definitiva con la suscripción del Otrosí No. 4, al actual problema de saturación y hacinamiento en la bodega que funge como archivo, la cual compromete seriamente la integridad física de los trabajadores y la seguridad de los documentos almacenados, ante el probable riesgo del vencimiento o colapso de la estructura física del inmueble y sus archivadores móviles.

No obstante lo anterior, ante la evidente desorganización, descoordinación, desarticulación, imprevisión e improvisación de los órganos que constituyen el sujeto de control y vigilancia, al no revisar, verificar y controlar que el predio ubicado en la calle 64c No. 92-20 ya había sido previamente comprometido en un préstamo de uso gratuito con la Policía Metropolitana de Bogotá, genera el gravísimo impedimento para construir el nuevo Centro de Producción y Archivo, imposibilitando solucionar los trascendentales inconvenientes observados en el acta de vista fiscal del 19 de agosto de 2014.

En efecto, la S.D.M. mediante oficio No. DSM-DSC-117793-2014 del 5 de septiembre de 2014, informa sobre las acciones a implementar que *“La Entidad ofició a la Dirección Administrativa para que se gestione lo pertinente con el fin de obtener la entrega del inmueble por parte de la Policía Metropolitana”*. No obstante lo anterior, es evidente que la acción correctiva informada por la entidad, no otorga solución pertinente, eficaz y oportuna para disponer del bien requerido, ya que vulnerando el principio de coordinación de la función administrativa regulado en el numeral 10° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, previamente destinó el predio necesitado para el contrato de comodato celebrado con la Policía Metropolitana de Bogotá, impidiendo la construcción del necesario Centro de Producción y Archivo. Las anteriores circunstancias, impiden resolver en el corto plazo las condiciones de saturación y riesgo que existen en el Centro de Producción y Archivo.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

el sujeto de control admite la construcción del nuevo centro de Producción y Archivo de la Concesión, en el predio que había sido previamente entregado en calidad de préstamo de uso gratuito a la Policía Metropolitana de Bogotá, en virtud del contrato de comodato No. 2013-1964 del 8 de noviembre de 2013.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; y el principio de coordinación previsto en el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

**2.3.10. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por aprobar el amparo de estabilidad y calidad de la obra, con una vigencia del 25 de abril de 2014 al 25 de abril de 2019, sin que a la fecha se haya recibido a satisfacción de la entidad, incumpliendo lo establecido en el artículo 123 del Decreto 1510 de 2013.**

La Secretaría Distrital de Movilidad suscribió el Otrosí No. 4 al Contrato de Concesión No. 071 de 2007 el 10 de febrero de 2014, mediante el cual se incluyeron las siguientes obligaciones a cargo del Concesionario SIM:

*“Obligación adicional Uno: “El Concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C., a adelantar los estudios técnicos y realizar la construcción (sic) una nueva bodega sobre el lote ubicado en la calle 64c No. 92-20, en la ciudad de Bogotá D.C., con un área de 6.360 metros cuadrados que cumpla y se adecue con las especificaciones técnicas de construcción y con las solicitudes de la legislación actual en materia de almacenamiento y manejo de archivos como lo son la Ley 594 de 2000 y los acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2000 del Archivo General de la Nación, entre otros.*”

*“Obligación adicional Dos: “El concesionario se obliga para con la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C., a adelantar la adecuación y ampliación de la bodega existente buscando que cumpla con las solicitudes del código sismoresistente, las del acuerdo 037 y 049 expedidos por el Archivo General de la Nación y una óptima redistribución del espacio físico”.*”

Del mismo modo, la cláusula tercera del Otrosí no. 4 estableció:

*“Modifíquese la cláusula décima octava adicionando el literal f) así:*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*El amparo de estabilidad y calidad de la obra cubrirá a la Secretaría de Movilidad de Bogotá, D.C. de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada.*

*Su cuantía será equivalente al diez por ciento (10%) del valor estimado del presupuesto de obra, vigente desde el recibo a satisfacción de la obra por parte de la Secretaría de Movilidad, y cinco (5) años más”. (Subrayado fuera de texto)*

Posteriormente, el 28 de abril de 2014, el Concesionario remitió la modificación de la póliza de cumplimiento No. GU044957, con el objeto de ser aprobada por la Secretaría Distrital de Movilidad, otorgando Suficiencia de garantía en la estabilidad y calidad de la obra por las siguientes vigencias:

**Cuadro No. 4**  
**Modificación Póliza de cumplimiento**

AMPARO	VIGENCIA		VALOR ASEGURADO
	DESDE	HASTA	
ESTABILIDAD DE LA OBRA	25-04-2014	25-04-2019	2.850.000.000

Fuente: SDM- Modificación Póliza GU044957  
Elaboró: Equipo auditor – Contraloría de Bogotá

Así pues, la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Movilidad mediante Acta de Aprobación de Pólizas del 11 de junio de 2014, aprobó las pólizas de cumplimiento; calidad del servicio; pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; buen manejo de los materiales (especies venales); estabilidad de obra; y responsabilidad extracontractual con sus correspondientes modificaciones.

Ahora bien, por un lado, el mismo sujeto de control pactó en la cláusula tercera del Otrosí No. 4, en relación a la vigencia de la garantía por “*Estabilidad de la obra*”, un amparo por cinco (5) años a partir del recibo a satisfacción de la obra; y por otro, el artículo 123 del Decreto 1510 de 2013 establece que la garantía de estabilidad y calidad de la obra “debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados **a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra.** (...)” (Negrilla y subraya fuera de texto).

En tal virtud, la Contraloría de Bogotá D.C. mediante oficio radicado No. SDM 115176 del 27 de agosto de 2014, solicitó informar las razones para aprobar la póliza de estabilidad entre el 25 de abril de 2014 y el 25 de abril de 2019, cubriendo el riesgo en una vigencia anterior al recibo de satisfacción de la obra, y su consecuente grave inconveniente de reducir el término de vigencia mínimo pactado por las partes y exigido por el ordenamiento jurídico, verbigracia, 5 años contados a partir del recibo a satisfacción.

De conformidad con lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio No. SDM-DSC-117793-2014 del 5 de septiembre de 2014 argumenta lo siguiente: *“De otro lado, una vez revisado el Otrosí No. 4 al contrato 071 de 2007, así como el reglamento de la concesión, que hace parte de ese mismo documento, no se estableció por parte de la Entidad un término de ejecución perentorio para la entrega de la obra, por lo cual no es posible determinar la posible fecha en que se entregaría la misma en tal virtud, la Dirección de Asuntos Legales, teniendo claro que la Compañía Aseguradora al expedir una Póliza la otorga con arreglo a la normatividad precitada, debe verificar que el amparo exista y que este se otorgue de conformidad con la ley, ya será responsabilidad del interventor del contrato, una vez se entregue la obra exigir al contratista la ampliación de vigencias, de conformidad con el contrato y la ley”.*

Así las cosas, si las partes contratantes estipularon la vigencia del amparo a partir de la entrega de la satisfacción de la obra, y el vinculante y obligatorio citado Decreto Reglamentario prescribe el mismo término para el inicio de la garantía, no existe justificación alguna para iniciar el amparo de estabilidad y calidad de obra a una fecha anterior (25 de abril de 2014) al recibo de satisfacción de la obra, máxime cuando ni siquiera se le ha entregado al contratista el predio requerido para la construcción del archivo.

En ese orden de ideas, ante eventuales dilaciones en la construcción del nuevo Centro de Producción y Archivo, el sujeto de control incurre en la omisión de amparar la estabilidad de la obra por el término mínimo de 5 años, o estaría contratando la ejecución de una obra sin la constitución material de la garantía exigida en todo proceso contractual de obra pública, ya que en caso de concretarse un riesgo posterior al 25 de abril de 2019 pero dentro de los 5 años a partir del recibo de satisfacción, el sujeto de control no puede hacer efectiva la garantía de estabilidad y calidad de obra, incumpliendo con las obligaciones previstas en el numeral 4° del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, artículo 7° de la Ley 1150 de 2007; y los artículos 110 y 123 del Decreto 1510 de 2013.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que la entidad reconoce el error de amparar el riesgo de “estabilidad de la obra” para una obra civil “que ni siquiera ha sido construida”; y admite la necesidad de solicitar al contratista la cancelación del amparo constituido, “para que el mismo sea expedido cuando se entregue la obra”.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración de los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; el principio de planeación regulado en los Numerales

6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; y las obligaciones previstas en el numeral 4º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, artículo 7º de la Ley 1150 de 2007; y los artículos 110 y 123 del Decreto 1510 de 2013.

**2.3.11 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad no tiene todos los documentos contractuales en el expediente del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, los cuales no le permiten realizar una correcta supervisión al mismo.**

De acuerdo a lo evidenciado en el desarrollo de la presente Auditoría, el expediente del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, no contiene todos y cada uno de los documentos producidos por la entidad y/o allegados por el Concesionario SIM.

La anterior aseveración, se sustenta en el incumplimiento de la entrega y remisión de varios documentos requeridos por la Contraloría de Bogotá D.C., ya que de conformidad al Oficio No. SDM-DSC-104546-14 del 12 de agosto de 2014, no fueron encontrados los siguientes oficios en las carpetas contentivas del proceso contractual objeto de estudio:

- Oficio SIM 2.0687.09 de septiembre 25 de 2009, mediante el cual el Concesionario presenta el proyecto “Incremento de la capacidad del Archivo”
- Oficio con radicado SDM 18429 de febrero 13 de 2009
- Respuesta al oficio SDM-113922-10 de diciembre 5 de 2011, dirigido al Secretario Distrital de Hacienda
- Oficio con radicado SDM 130774 de diciembre 19 de 2012
- Oficio con radicado SDM 79711 de junio 27 de 2013
- Oficio con radicado 133861 de octubre 18 de 2013

Así las cosas, documentos fundamentales en la ejecución del Contrato de Concesión No. 071 de 2007; verbigracia, la propuesta alternativa definitiva del “Incremento de capacidad del archivo”, deberían formar parte integral del expediente del contrato, toda vez que los mismos permiten la materialidad de la debida supervisión al proceso contractual, y facultan la exigibilidad de todas las obligaciones medulares del Concesionario.

Adicionalmente, los documentos generados en la ejecución del contrato, determinan la trazabilidad del mismo y permiten evidenciar los inconvenientes y vicisitudes presentadas en su ejecución. Igualmente, forman parte de la memoria

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

institucional del sujeto de control y sirven de referencia para el desarrollo de otros procesos contractuales. Por lo tanto, la Secretaría Distrital de Movilidad como entidad contratante, debe velar y vigilar juiciosamente los expedientes contentivos de todos los contratos, incluyendo toda la información recibida y producida en la ejecución del contrato 071 de 2007, máxime en una concesión que se extiende por un extenso período de tiempo.

Del mismo modo, el incumplimiento de la administración, custodia y conservación de los documentos contractuales en las carpetas del contrato No. 071 de 2007, vulneran el mandato establecido en el numeral 11 del Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad, toda vez que el sujeto de control:

*“(...) debe asumir en su totalidad la responsabilidad de administrar, custodiar, conservar la totalidad de los documentos que sean allegados y/o expedidos por parte de los diferentes actores dentro del curso de las múltiples etapas contractuales, y que hagan parte del expediente contractual.*

*Para lo anterior, deberá garantizar que hará llegar la totalidad de la documentación que conforma el expediente contractual a la dependencia del archivo y que dentro del mismo se salvaguardará la integridad del documento”<sup>33</sup>.*

En ese orden de ideas, el incumplimiento de la custodia, administración y conservación de los documentos contractuales, impiden no solo conocer materialmente el estado de ejecución del contrato 071 de 2007, el grado de cumplimiento en las prestaciones pactadas por las partes, los inconvenientes o problemas suscitados por alteraciones previsibles e imprevisibles; verbigracia, las graves condiciones actuales del Archivo determinadas en la Vista Fiscal del 19 de agosto de 2014; sino que generan una presunta responsabilidad con posible incidencia disciplinaria, toda vez que imposibilitan la obligación regulada en el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 “buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que reconoce la falta de documentos en el expediente del contrato de Concesión no. 071 de 2007; la necesidad de un proceso de intervención al mismo; y la realización de “una jornada de búsqueda y recolección de documentos”.

---

<sup>33</sup> Numeral 11 del Manual de contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad adoptado mediante Acta de Aprobación No. 022 del 01 de agosto de 2014

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración de los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; el principio de responsabilidad regulado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993; y las facultades de dirección control y vigilancia reguladas en el artículo 4° y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

**2.3.12 Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por la falta de gestión, control, vigilancia y supervisión de la Secretaría Distrital de Movilidad, toda vez que no ha adoptado las medidas pertinentes, conducentes y eficaces para solucionar los graves problemas de hacinamiento y saturación de carpetas y cajas con el Registro Distrital Automotor –RDA-; y el déficit de metros lineales para el almacenamiento de información, a pesar que los mismos han sido comunicados por el Concesionario SIM desde el año 2009.**

En relación a la suscripción del Otro Sí No. 4 del 10 de febrero de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C reitera y reafirma el criterio jurídico esbozado en el Informe de Visita Fiscal de Mayo de 2014:

*“Ahora bien, la Contraloría de Bogotá coincide plenamente con lo argumentado por el sujeto de control, en el sentido que el Otro Sí No. 4 no modifica los elementos esenciales del contrato de concesión objeto de estudio, es evidente que la prórroga en tiempo y la adición en valor son elementos accidentales susceptibles de modificación.*

*Igualmente, es coherente y ajustado a derecho celebrar adiciones o prórrogas que complementen el objeto contractual inicialmente pactado para su adecuada realización, siempre y cuando no se afecten las obligaciones estructurales o fundamentales que definen los elementos esenciales del contrato modificado.*

*Si bien es cierto, nuestro ordenamiento jurídico permite la modificación de los contratos estatales; ya sea adicionando su valor, prorrogando el plazo de ejecución o el régimen obligacional siempre y cuando no impliquen una variación sustancial del objeto contractual; la mutabilidad de los contratos estatales no es absoluta, y no es producto de la mera liberalidad o voluntad de la entidad contratante; por el contrario, la facultad de modificación del contrato es limitada y excepcional en virtud de los principios de transparencia, libertad de concurrencia, igualdad y deber de selección objetiva.*

*Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, puntualizó:*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*“La modificación debe ser excepcional y debe justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal –como la libre concurrencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados”.*

*De lo anterior, se colige que los contratos estatales pueden ser modificados en su objeto, obligaciones, precio y plazo siempre que no alteren los elementos de su esencia o impliquen la transformación en otro negocio jurídico. Sin embargo, las modificaciones a los contratos estatales no constituyen la regla general, por el contrario, se erigen como una facultad eminentemente excepcional cada vez que susciten cambios en la realidad fáctica o jurídica. Por ende, toda modificación debe fundamentarse en: i) Razones o circunstancias autorizadas por la ley ii) debidamente probadas y justificadas por la entidad contratante, con todos los soportes respectivos.*

(...)

*En virtud de lo anterior, se insiste nuevamente, el reproche con incidencia disciplinaria no radica en la modificación esencial del objeto contractual, sino en el incumplimiento de los presupuestos fácticos y jurídicos de la complementación del mismo, efectivamente, el contrato inicial si contaba con la previsión de una obra civil como actividad conexas, el Interventor comunicó al sujeto de control la necesidad de las reformas estructurales en el archivo desde el 2011.*

*No obstante lo anterior, la falta de planeación reprochada al sujeto de control no es por la falta de previsión en la adecuación de la bodega que almacena los documentos objeto del servicio; ni por la fluida comunicación con el concesionario y el interventor en el diagnóstico del problema estructural de almacenamiento, el cual era una situación totalmente previsible por las consideraciones expresadas en el Informe Preliminar; sino en la evidente falla en la precisión de las condiciones técnicas requeridas en la referida obra civil, impidiendo exigir al contratista las adecuaciones pertinentes para disponer de la infraestructura mínima durante la ejecución del Contrato de Concesión no. 071 de 2007”.*

En tal virtud, la obra civil contenida en el numeral 8.3 del Reglamento primigenio de la Concesión, constituía una obligación fundamental para mantener la capacidad de almacenamiento suficiente durante la ejecución del contrato, sin embargo, debido a las deficiencias imputables al sujeto de control al estructurar el contrato, y la negligencia por atender los requerimientos y llamados del

concesionario desde noviembre de 2011, no fue posible implementar una solución oportuna para suplir la referida obligación medular.

Así las cosas, en criterio de este organismo de control, no se muta el objeto contractual pactado inicialmente, ni las obligaciones esenciales o fundamentales estipuladas por las partes, ya que desde el inicio del contrato, las partes estipularon la realización de una Obra Civil, la cual no pudo ser ejecutada porque el inmueble entregado por la S.D.M., en evidente vulneración al principio de planeación, no cumplía con los requerimientos estructurales mínimos para la tan extrañada y necesitada intervención de ampliación.

De conformidad con lo planteado, el cumplimiento del objeto contractual concesionado es inherente a la capacidad de almacenamiento de información en el archivo, es decir, no puede cumplirse con la prestación del servicio administrativo de RDA, RTO y RDC, si no existen los metros lineales de archivo suficientes y apropiados para el almacenamiento de las carpetas, en la medida en que estas últimas deben ser consultadas para cumplir con el objeto contractual concesionado.

Desde el año 2009, en virtud del análisis de la documentación suministrada por la Secretaría Distrital de Movilidad, el concesionario SIM informó sobre la imposibilidad de realizar la propuesta de ampliación del inmueble inicial. Lo anterior, debido a inconvenientes tales como: La titularidad del predio, la cual impidió realizar la solicitud de la licencia de construcción; el inmueble entregado se encontraba afectado por el régimen de propiedad horizontal; y el incumplimiento de los requerimientos técnicos exigidos por la norma sismo resistente NSR98.

A su vez, el concesionario mediante oficio No. 2.0742.11 del 8 de noviembre de 2011, antes de finalizar el plazo para la propuesta alternativa de Incremento de la Capacidad de Archivo, expuso la problemática de saturación y hacinamiento de información que presentaba el área dispuesta para el archivo de carpetas, obligando al contratista a ocupar otras áreas del inmueble destinado a la operación de la Concesión.

Por lo anterior, y con el fin de encontrar una solución definitiva al déficit de espacio en el archivo, presentó una nueva propuesta con dos escenarios posibles de solución. El primer escenario, consistía en adecuar y reformar el inmueble que fue destinado a la Concesión; y el segundo, en destinar el predio contiguo ubicado al oriente del actual archivo, con el objeto de construir un nuevo Centro de Producción y Archivo.

Sin embargo, ante la ausencia de una respuesta oportuna y pertinente de la Secretaría Distrital de Movilidad, evaluando y decidiendo la viabilidad administrativa, técnica, jurídica y económica de la propuesta presentada; el concesionario radicó reiteradamente las siguientes comunicaciones al sujeto de control, informando la dramática y peligrosa situación del archivo, la necesidad de incrementar los metros lineales para archivar los registros de acuerdo a la normatividad vigente; y advirtiendo el riesgo para la información y los trabajadores del archivo que actualmente padecen:

- El 18 de noviembre de 2011, el Consorcio SIM mediante el oficio 2.0756.11 con radicado SDM: 155986, le solicitó a la entidad dar respuesta pronta a la propuesta presentada el 8 de noviembre del mismo año, y le informó sobre la presencia de una fábrica textil que utilizaba calderas a carbón y a gas ubicada en la parte trasera del archivo, poniendo en riesgo la integridad del mismo.
- Oficio 2.0152.13 de febrero 13 de 2013 – Asunto: PRIORITARIO. Insistencia sobre el incremento de la capacidad del archivo.
- Oficio 2.0520.13 de mayo 27 de 2013 – Asunto: Capacidad del archivo. Aviso sobre falta de espacio actual del archivo que compromete la ejecución a cargo de SIM. Se requiere inmediata respuesta.
- Oficio 2.0607.13 de junio 20 de 2013 – Asunto: Insistencia sobre el incremento en la capacidad del archivo
- Oficio 2.0806.13 de agosto 8 de 2013 – Asunto: Insistencia sobre el incremento en la capacidad del archivo
- Oficio 2.0880.13 de agosto 30 de 2013 – Asunto: Solicitud de información espacio para el archivo de los Registros.

De lo relacionado anteriormente, este organismo de control concluye la negligencia de la Secretaría Distrital de Movilidad, en los deberes de toda entidad estatal contratante regulados en el artículo 4° de la Ley 80 de 1993, ya que, al no dar respuesta oportuna a los requerimientos de su propio contratista, informándole los graves problemas de funcionamiento y almacenaje en el Centro de Producción y Archivo, se desentendió materialmente de las graves vicisitudes presentadas en el archivo, el cual es un elemento esencial para la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

Así mismo, a pesar del conocimiento sobre las dificultades de espacio que presenta el Centro de Producción y Archivo desde el año 2009, la Administración Distrital no ha implementado un plan de contingencia que solucione los problemas estructurales evidenciados en la Visita Fiscal del 19 de agosto de 2014, y por el contrario, informó a la Contraloría de Bogotá que aún *“está gestionando todo lo*

*relacionado con el archivo del Concesionario SIM, con el fin de verificar la realidad del archivo SIM, y con el fin de tomar las acciones correctivas del caso”<sup>34</sup>*

Ahora bien, aunque el Concesionario en sus comunicaciones relaciona los graves problemas asociados a la falta de espacio en la bodega entregada por la S.D.M. en calidad de archivo, generando un alto nivel de riesgo a los trabajadores del archivo y comprometiendo la seguridad de la información almacenada, la Secretaría a través de la Dirección de Servicio al Ciudadano mediante oficio No. SDM-DSC-54386-13, se limita a solicitar como solución a la Subdirección Administrativa, la entrega del predio contiguo al archivo actual donde opera el SIM, la cual no ha sido posible por los problemas analizados en el numeral 2.3.9.

Igualmente, la Contraloría de Bogotá en la Visita Fiscal realizada al Centro de Producción el pasado 19 de agosto de 2014, pudo confirmar los problemas de saturación y hacinamiento en las instalaciones del archivo, los cuales generan el riesgo de afectar la integridad física de los trabajadores y la seguridad de los documentos archivados.

A su vez, este ente de control solicitó mediante oficio No. 115176 del 27 de agosto de 2014 a la S.D.M, informar sobre la existencia de un plan de contingencia, el cual permitiera solucionar los problemas presentados por la falta de espacio en el archivo, desafortunadamente el sujeto de control señaló: *“En la actualidad la Secretaría Distrital de Movilidad, está gestionando todo lo relacionado con el archivo del Concesionario SIM, con el fin de verificar la realidad del archivo del SIM, y con el fin de tomar las acciones y correctivos del caso. Lo anterior, no obstante sin desconocer que existe la firma de Otrosí No. 4”<sup>35</sup>*

Así las cosas, en virtud del principio de planeación, y las facultades de dirección, control y vigilancia exigidas a toda entidad estatal por el Estatuto General de Contratación, no es razonable argumentar la verificación de la realidad del archivo SIM, cuando la Dirección de Servicio al Ciudadano en su calidad de supervisor del Contrato No. 071 de 2007, ha sido informado por el propio contratista desde el 2009, las gravísimas condiciones de aglomeración, aglutinamiento, hacinamiento y saturación de carpetas y cajas, requiriéndose una solución inmediata tanto a corto como a largo plazo.

Bajo esta perspectiva, si la entidad hubiera adoptado la solución oportuna, eficaz y eficiente para resolver el problema de espacio donde opera actualmente el contratista, no se habría presentado el accidente de trabajo del 4 de octubre de 2014 en el archivo, debido al exceso de carpetas ubicadas en los estantes, *“que*

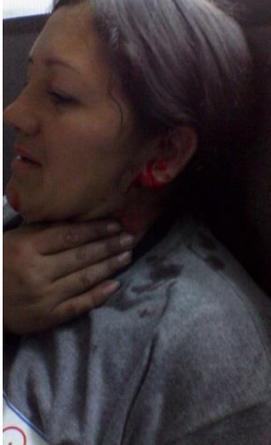
<sup>34</sup> Oficio SDM-DSC-117793-2014 de septiembre 5 de 2014.

<sup>35</sup> Oficio SDM-DSC-117793-2014 de septiembre 5 de 2014.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

implicó riesgo para la vida de cuatro (4) personas presentes en el archivo, por el desplome de un carro de la estantería”, donde “cayeron sobre un (1) trabajador de SIM y dos (2) contratistas de mantenimiento de la firma Kyros, las carpetas que dicha infraestructura contenía, viéndose comprometida la integridad de estas personas por amenaza de asfixia”<sup>36</sup>, afectando a un (1) trabajador del SIM y dos (2) contratistas de mantenimiento de la firma Kyros, como se observa en el siguiente registro fotográfico remitido por el Concesionario en su comunicación:

**Registro Fotográfico  
Accidente en el Centro de Producción**

	
<p><b>Fotografía No. 1.</b> “El paral del carro (soporte longitudinal) se dobló por el peso de las carpetas”</p>	<p><b>Fotografía No. 2.</b> “Espacio en donde quedaron atrapados los funcionarios de KIROS y SIM”</p>
	
<p><b>Fotografía No. 3.</b> “Carro totalmente caído por la acción del peso de la documentación. El sobrepeso de las carpetas cayó de frente sobre los funcionarios”</p>	<p><b>Fotografía No. 4.</b> “Cortadura de oreja izquierda de la dependiente de Kyros, Contratista de SIM, Señora Diana Santos”</p>

<sup>36</sup> Oficio SIM 2.1113.14 de octubre 6 de 2014

Por consiguiente, teniendo en cuenta las condiciones críticas del actual archivo donde opera el SIM, evidenciadas por este ente de control en la Visita Fiscal del 19 de agosto de 2014, y la importancia medular de un archivo que cumpla con las exigencias de la Ley 594 de 2000; y Acuerdos 049 de 2000 y 037 de 2011 del Archivo General, es imprescindible para la S.D.M. adoptar las decisiones administrativas pertinentes a largo, mediano y corto plazo; o implementar los compromisos adquiridos en el Otro Sí No. 4, con el objeto de mitigar el actual riesgo de pérdida de información, y afectación de la integridad personal de los trabajadores del archivo, ante la ausencia de recursos presupuestales para solucionar y conjurar el posible colapso de la estructura física.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que (i) El sujeto de control acepta la no ejecución de acciones que permitan solucionar definitivamente el problema de hacinamiento presentado en el Centro de Producción Archivo; ii) Las únicas acciones informadas por la entidad se han realizado en el 2014, a pesar de los problemas de falta de espacio y hacinamiento informados por el contratista desde 2009; y iii) No se han adoptado las medidas pertinentes, eficientes y eficaces para solucionar en el corto plazo el problema estudiado en el hallazgo.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración de los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25, el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; y las facultades de dirección control y vigilancia reguladas en el artículo 4º y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

## **2.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y LOS INDICADORES DE SERVICIO.**

**2.4.1. Hallazgo administrativo por el incumplimiento a lo estipulado en la Cláusula Primera del Otrosí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, obligando a implementar el proceso de digitalización de los registros activos correspondientes al Registro Distrital Automotor –RDA-, de Conductores -RDC- y de Tarjetas de Operación –RTO- que debía culminarse el día tres de febrero de 2013 y a la fecha no supera el 60%.**

En la licitación pública SDM-LP-006-2007 del contrato de concesión No. 071 de 2007, el numeral 2.7 Digitalización y Biometría de la propuesta de servicios del

concesionario SIM, el contratista se obliga a la digitalización de los Registros Distrital Automotor –RDA-, de Conductores -RDC- y de Tarjetas de Operación –RTO-, estableciendo que en el “proceso de organización del fondo documental acumulado se hará con especial énfasis en la aplicación de los procedimientos de identificación, valoración, selección y eliminación sobre el 100% de los registros concesionados”, y señalando un plazo máximo de cuatro años para su cumplimiento.

Adicionalmente, el numeral 7.3 del reglamento del contrato estipuló como obligación del concesionario “...*Registro Automotor, deberá, además de mantenerse la guarda de los documentos físicos, llevarse a archivo gráfico digital las siguientes piezas de acuerdo con el alcance de digitalización y biometría de la propuesta...*”

Posteriormente, el contratista SIM mediante el oficio No. 3.1709 del 30 de diciembre de 2010, radicado No. SDM 202119 del 30 de diciembre de 2010, solicitó prorrogar el plazo de la gestión documental, incluyendo la digitalización de los archivos en diez y seis (16) meses más. Entonces, la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio SDM-DSC-20539 del 11 de marzo de 2011, aprobó “*la solicitud de prórroga solicitada para culminar el período de digitalización, condicionándola a un término de 12 meses*”.

De conformidad con lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad y la concesión Servicios Integrales para la Movilidad –SIM- celebraron el Otrosí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, modificando el cronograma para la digitalización de los registros concesionados, de la siguiente forma:

*“CLÁUSULA PRIMERA: “El CONCESIONARIO deberá implementar los cronogramas para la ejecución del proyecto de gestión documental, dentro de los términos definidos para la ejecución de las actividades de digitalización de los Registros Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación activos, que culminará el tres (3) de febrero del año dos mil trece (2013) y, para los Registros Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación inactivos, el último día hábil del mes de enero del año dos mil dieciséis (2016)”.*

Del mismo modo, la S.D.M. mediante oficio No. SDM-DSC-122426-14 del 15 de septiembre de 2014, informa:

**“... A 31 de agosto de 2014 se han digitalizado 964.390 expedientes corresponde a 60.08% de 1.605.000 establecidas en el cronograma del otrosí No. 03. Mediante informe de seguimiento perteneciente al mes de agosto de 2014 el Concesionario informó: SIM manifiesta que no se puede acelerar más el proceso por la falta de espacio en el C.P. (Archivo), como se ha evidenciado desde hace tiempo.**

(...)

*Se ha calculado que las carpetas que hacen falta por intervenir documentalmente crecerán 2900 metros lineales y en las actuales condiciones de almacenamiento, no contaríamos con espacio suficiente para pódelas almacenar en el C.P. (Archivo) convirtiéndose de esta manera el espacio en una restricción de peso para lograr mayor avance en el proceso de digitalización”. (Negrilla y subraya fuera de texto)*

Más tarde, en la Cláusula Cuarta del Otrosí No. 004 del 10 de febrero de 2014, las partes modificaron y sustituyeron el reglamento de la concesión, el cual es un documento que forma parte integral del estudiado contrato. De la misma forma, el numeral 7.3.1. Gestión documental y digitalización modificó el procedimiento de gestión y organización según la demanda, es decir, previa solicitud de trámite, suspendiendo indefinidamente los plazos inicialmente previstos para la necesaria digitalización de los registros concesionados.

Además, la interventoría mediante los oficios ISDM-1226 del 26 de julio de 2012, ISDM-040 del 6 de noviembre 2013 e ISDM-106 del 6 de diciembre de 2013, advirtió reiteradamente al supervisor del contrato de interventoría (Dirección Servicio al Ciudadano), los sistemáticos incumplimientos en la digitalización de los registros activos concesionados.

En este orden de ideas, si bien actualmente los plazos de digitalización de documentos fueron modificados, y no es posible iniciar el respectivo proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de una obligación pactada con el contratista, se evidenció que por aproximadamente un año (Desde el 3 de febrero de 2013 a el 10 de febrero de 2014) el sujeto de control no inició el respectivo procedimiento contractual sancionatorio por incumplir el plazo de digitalización de los registros activos concesionados, evidenciando negligencia en los deberes de dirección, control, vigilancia y supervisión.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo, ya que no objeta o contesta los presupuestos de hecho y de derecho formulados por este ente de control.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; y las facultades de dirección control y vigilancia regulados en el artículo 4° y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

**2.4.2. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por el retraso de tres años en la aprobación de las Tablas de Retención Documental, instrumento que contiene las directrices en el archivo de los documentos, las cuales no han sido aprobadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, ni remitidas al Consejo Distrital de Archivos.**

El Artículo 8° del Acuerdo 004 de 2013 del Archivo General de la Nación, establece lo siguiente en cuanto a la aprobación de las Tablas de Retención Documental: **“ARTÍCULO 8°.Aprobación:** *Las tablas de retención documental y las tablas de valoración documental deberán ser aprobadas mediante acto administrativo expedido por el Representante Legal de la entidad, previo concepto emitido por el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo en el caso de las entidades del orden nacional y por el Comité Interno de Archivo en el caso de las entidades del nivel territorial, cuyo sustento deberá quedar consignado en el acta del respectivo comité”.*

Del mismo modo, en el literal a del Artículo 10 del mencionado acuerdo, se establece el procedimiento para la presentación de las Tablas de Retención Documental: **“ARTÍCULO 10°. Presentación, revisión y ajustes.** *El procedimiento de presentación, revisión y ajustes de las tablas de retención documental o las tablas de valoración documental es el siguiente:*

- a. **Dentro de los treinta (30) días siguientes a su aprobación el Secretario General, o quién haga sus veces, del organismo nacional, departamental, distrital o municipal presentará las tablas de retención documental o las tablas de valoración documental con todos sus anexos, al Comité Evaluador de Documentos del Archivo General de la Nación o al Consejo Departamental o Distrital de Archivos, según el caso, para su evaluación técnica o convalidación.** *El Archivo General de la Nación, en las entidades del orden nacional y los Archivos Generales Departamentales y Distritales en el orden territorial, harán seguimiento al cumplimiento de esta disposición...”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, de conformidad con la normatividad vigente, era necesaria la convalidación de las Tablas de Retención Documental del archivo SIM por parte del Consejo Distrital de Archivos. Desafortunadamente, mediante oficio No. SDM-DSC-117226-14 del 4 de septiembre de 2014, el sujeto de control manifiesta:

*“La Secretaría Distrital de Movilidad elaboró las tablas de retención y en la actualidad están pendiente que sean aprobadas por el Comité de Archivo de la Entidad, para luego proceder a enviar solicitud al Comité de Archivo*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*Distrital para su aprobación, una vez sean aprobadas por esta entidad, Esta Secretaría de Movilidad, expedirá resolución adoptándolas...”*

Del mismo modo, el Concesionario SIM en el acta de Vista Fiscal del 19 de agosto de 2014, manifiesta que el incumplimiento es exclusivamente imputable a la entidad contratante, toda vez que

*“ (...) a la fecha, la Secretaría distrital de movilidad **no ha remitido al concesionario las Tablas de Retención Documental ni de Valoración Documental, proferida por la autoridad competente,** fecha que se considera como hito de la iniciación de ese proceso de conformidad a lo previsto en la propuesta del concesionario 8 numeral 2.7); hecho por el cual, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos con la Secretaría, vinculados directamente a la Ley 594 de 2000 y la normatividad aplicable, **el Consorcio SIM procedió en el año 2012 a iniciar las actividades de gestión documental para lo cual mediante radicado no. 79249 de 9 de agosto de 2012, remitió el plan de trabajo respectivo,** aclarado mediante oficio no. 2.1119.12 de 27 de septiembre de 2012, radicado SDM 98358 de esa fecha, **propuesta que mediante oficio No. SDM-DSC-28039-13 de 15 de marzo de 2013, la Secretaría Distrital de Movilidad resolvió aprobar,** ejecutándose en la actualidad la propuesta de listado de documentos que están siendo objeto del proceso previsto en el Contrato” (Negrilla y subraya fuera de texto).*

En virtud de lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad no solo ha incumplido desde el inicio de la concesión con las exigencias técnicas estructurales del Archivo, sino también, con los imperativos categóricos y aprobaciones necesarias en materia de administración, custodia y archivo de documentos. Así las cosas, desde el inicio del contrato 071 de 2007, el sujeto de control vulneró las exigencias técnicas previstas en el Acuerdo 004 de 2013.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que las Tablas de Retención Documental no han sido aprobadas, ni enviadas al Consejo Distrital de Archivo para su convalidación, tal y como lo afirma la Secretaría Distrital de Movilidad en el mencionado documento.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

**2.4.3. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por pretermitir y omitir las funciones de dirección, control, vigilancia y supervisión en el cumplimiento de los indicadores de servicio pactados en la Cláusula Decima del Contrato No. 071 de 2007, toda vez que de los informes de posible incumplimiento entregados por la interventoría, el 71% han sido archivados o no se han estudiado.**

Las partes contratantes estipularon en la Cláusula Décima del Contrato No. 071 de 2007 y el reglamento de la concesión, los indicadores de servicio: a. Tiempo promedio de radicación; b. Tiempo promedio de respuesta; c. Tiempo máximo de respuesta; y d. Errores en documentos terminados; y su respectiva multa o sanción contractual por su incumplimiento, con el fin de mantener la máxima eficiencia y calidad en la prestación del objeto contractual concesionado.

Así, teniendo en cuenta que el cumplimiento de los indicadores de servicio tiene relación directa con la correcta, oportuna y eficaz prestación del servicio administrativo concesionado, es necesario determinar la idoneidad en el control, vigilancia, seguimiento y supervisión de los referidos indicadores por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Al respecto, la Contraloría de Bogotá D.C. mediante oficio radicado No. 107539 del 12 de agosto de 2014, solicitó la relación de los informes sobre “posibles incumplimientos” por los indicadores del servicio en la ejecución del contrato 071 de 2007. Posteriormente, la S.D.M. mediante oficio No. SDM-DSC-110658-14 del 26 de agosto de 2014, informó la consolidación por la interventoría de 62 posibles incumplimientos por indicadores de servicio, en donde se destacan los trámites sin cumplimiento de los requisitos legales y los que están relacionados con los tiempos máximos de atención al Usuarios. No obstante lo anterior, el sujeto de control mediante oficio No. SDM-DSC-110658 del 26 de agosto de 2014 puntualizó que sólo se abrieron 18 procesos contractuales sancionatorios por concepto del incumplimiento de indicadores de servicio.

En virtud de lo anterior, este organismo de control concluye que si bien las interventorías durante la ejecución del contrato No. 071 de 2007 presenta informes de incumplimiento para aplicar las medidas contractuales sancionatorias oportunas y pertinentes, la S.D.M. no inicia, ni adelanta los procesos de multa informados por el interventor, impidiendo controlar y castigar los incumplimientos por indicadores del servicio del contratista.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, toda vez que el sujeto de control no desvirtúa con los debidos soportes, la reducida gestión administrativa en el estudio o inicio de las medidas contractuales sancionatorias.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; y los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**2.4.4. Hallazgo administrativo por la incapacidad de estructurar el Índice de Capacidad del Proceso estipulado en el Parágrafo Primero de la Cláusula Segunda del Otro Sí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, con el objeto de calcular cuántos productos son obtenidos fuera de los límites establecidos por los indicadores de servicio inicialmente pactados, y medir el número de trámites que no cumplen con la calidad y tiempos exigidos.**

En la cláusula décima del contrato se establecen los indicadores de servicio que se tienen que cumplir. El SIM solicitó para la suscripción del Otrosí No. 3, modificar los indicadores de servicio porque la incidencia de terceros (RUNT y otros) estaba interfiriendo en la prestación del servicio.

La Cláusula Segunda del Otrosí No. 3 puntualiza: *“El CONCESIONARIO deberá garantizar los indicadores de servicio que serán establecidos para el contrato a partir del día siguiente a la culminación del periodo de transición establecido en este documento y hasta la culminación del contrato de concesión No. 071 de 2007. PARAGRAFO PRIMERO. INDICE DE CAPACIDAD DEL PROCESO. Durante el periodo de transición establecido en el presente documento loa SECRETARÍA y EL CONSESIONARIO desarrollarán la metodología para calcular el Índice de capacidad de proceso (CPK), que permita determinar el nivel de tolerancia inferior y superior del nivel de servicio de las solicitudes de trámite establecido para el RDA, RDC y RTO y las acciones de mejoramiento tendientes a reducir estos límites. Así mismo, para los indicadores de servicio que se establezcan para el contrato se podrá excluir los tiempos imputables a terceros ajenos a la prestación del servicio los cuales incidan directamente en la realización de los trámites de los Registros Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación. PARAGRÁFO SEGUNDO. MEDIOS TECNOLOGICOS. Durante el periodo de transición señalado en el presente documento, EL CONCESIONARIO continuará implementando las medidas de mantenimiento que resulten procedentes sobre la solución de software (QX-Tránsito) y vencido el término pactado, EL CONCESIONARIO podrá formular propuesta tecnológica alternativa que este dirigida a optimizar el cumplimiento de los indicadores de servicio, fundamentada en nuevas aplicaciones para la plataforma existente, que involucre tecnología de punta, que conduzca a la estabilidad y aumento de la seguridad de la información, cuya implementación debe ser convenida con*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*la SECRETARÍA en cuanto a condiciones y contraprestaciones, si a ello hubiere lugar. PARÁGRAFO TERCERO. PERIODO DE TRANSICION. El periodo de transición será de cuatro (4) meses, contado a partir de la suscripción de este documento. Se podrá prorrogar por un término igual, previa definición de las partes dentro del mes anterior al vencimiento del termino inicialmente establecido, mediante acta suscrita por las partes.”*

Así pues, la Concesión de Servicios Integrales para la Movilidad –SIM- mediante comunicación número 2.0413.10 del día 15 de septiembre de 2010, propuso a la Secretaría Distrital de Movilidad ajustar los niveles de servicio considerando la incidencia de terceros en la operación.

Entonces, el sujeto de control mediante oficio SDM-74394 del 23 de septiembre de 2010 envía la propuesta del Concesionario a la Interventoría para su análisis y evaluación. Tiempo después, en el Acta No. 10 del 2 de noviembre de 2010, en reunión de seguimiento al contrato 071 de 2010, se conformó un equipo de trabajo entre la Interventoría y el Consorcio SIM para estudiar el nuevo modelo de niveles de servicio.

Posteriormente, en el acta No. 11 del 30 de noviembre de 2010 el grupo de trabajo del SIM y la interventoría indican que han llegado a acuerdos sobre el procedimiento y tiempos para el cumplimiento de las actividades de depuración y cálculo de nuevos indicadores, en el acta de seguimiento al contrato No. 12 del 28 de enero y 2 de febrero de 2011, el grupo de trabajo manifiesta el cumplimiento de las actividades de depuración y manifiesta errores de forma en el aplicativo QX-Tránsito.

Así, en las actas de seguimientos No. 13 y 14 del 18 de febrero y 28 de febrero del 2011 respectivamente, se socializa los resultados de las actividades de depuración y el cálculo de nuevos indicadores de servicio, recomendando el cambio de forma para calcular el indicador, con el fin de evitar el dinamismo presentado por el aplicativo QX-Transito y mantener los mismos tiempos pactados en RDA Y RDC, realizando la disminución pactada para el RDA.

El 26 de septiembre de 2011, se suscribe el Otrosí No. 3 al contrato 071 de 2007, obligándose a desarrollar la metodología para calcular el índice de capacidad de proceso (CPK) para determinar los niveles de tolerancia inferior y superior para los trámites RDA, RDC y RTO y las acciones de mejoramiento para reducir estos límites, a su vez, excluir de los indicadores que se establezcan los tiempos atribuibles a terceros para los trámites mencionados. Estas acciones se deben desarrollar en un tiempo de cuatro (4) meses.

Desafortunadamente, en comunicación número 2.06.14.12 del 23 de mayo de 2012 enviada a la interventoría, el concesionario propone continuar con los

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

mismos indicadores ya que:”... *Una vez analizados los resultados de los cálculos presentados anteriormente, y teniendo como precedente que el Índice de Capacidad de Proceso (CPK) es utilizado para saber si el proceso se ajusta a las tolerancias, es decir, si la media natural del proceso se encuentra centrada o no con relación al valor nominal del mismo, el Consorcio SIM propone continuar con los indicadores establecidos originalmente en el Contrato de Concesión 071 de 2007, toda vez que el comportamiento en los tres (3) Registros (RDA, RDC y RTO) y particularmente en los tres (3) grupos de trámites del RDA (Certificados de Tradición, Matrículas Iniciales y Trámites Varios) son distintos en su naturaleza. ...”.*

No obstante lo anterior, en el Otrosí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, la Secretaría Distrital de Movilidad y el SIM se comprometieron a realizar la metodología del índice de capacidad del proceso, formulando unos nuevos indicadores sobre los cuales se basaría el Contrato de Concesión. Así las cosas, el contratista se obligó a entregar unos nuevos indicadores de servicio después de la finalización del período de transición pactado. Sin embargo, de acuerdo a lo planteado en el párrafo anterior, el contratista no entregó los nuevos indicadores de servicio.

La Interventoría en el Informe de Posibles Incumplimientos Contractuales de agosto de 2014, refiriéndose a la radicación de los meses de junio y julio de 2014, en donde evidencian un posible incumplimiento por sobrepasar los indicadores de tiempo de radicación, en uno de los apartes de este documento citan una reunión del día 28 de julio de 2014 entre la Secretaría de Movilidad, el SIM y la interventoría, en donde el concesionario manifiesta: *“El concesionario informa que hay actividades y tiempos de terceros que afectan el indicador, por lo cual, es necesario identificarlos para conocerlo y su implicación en tiempos...”.*

El concesionario SIM sigue justificando el incumplimiento de los indicadores de tiempo máximo de respuesta en la interferencia de terceros en el proceso, esta situación se debía solucionar con lo planteado en el Otro sí No. 3, después de dos años de haber culminado el periodo de transición contemplado en el Otrosí No. 3, no se está cumpliendo con los indicadores de servicio.

A la fecha la Secretaría Distrital de Movilidad no ha adelantado nuevos estudios para pesar que es evidente el incumplimiento de los indicadores de servicio por parte del SIM.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo, ya que el estudio para calcular el Índice de Capacidad del Proceso estipulado en el Otro Sí No. 3, no cumplió el objetivo de calcular unos nuevos indicadores del servicio, continuando la necesidad de ajustar

un nuevo modelo de niveles de servicio ante la incidencia de terceros en la operación.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

#### **2.4.5. Hallazgo administrativo por la aprobación de hasta 35 trámites por cada turno asignado, sin ningún estudio o análisis técnico.**

Con el oficio 2.00577.13 del 17 de junio de 2013 el concesionario propone limitar el número de trámites atendidos por turno a cinco (5), justificando esta solicitud en el abuso en la prelación para la asignación de turnos y en algunos tramitadores que se presentan con más de diez (10) turnos.

La Secretaría Distrital de Hacienda en el Acta No. 41 del 5 de julio de 2013 entre la Secretaria Distrital de Hacienda, el concesionario SIM y la interventoría autoriza la limitación de la cantidad de trámites a un máximo de cinco (5) por cada turno de atención, con el fin de garantizar el acceso al servicio para todos los ciudadanos.

Mediante acta de reunión del 25 de febrero de 2014 entre la Secretaria Distrital de Hacienda, el concesionario SIM y la interventoría, el sujeto de control autoriza que la media de restricción se tome sobre las cinco (5) placas y no sobre trámites como se venía verificando por parte de la Interventoría, es decir, con la decisión de atender 5 placas se autoriza la atención hasta 35 trámites por turno.

Del mismo modo, la Secretaría Distrital de movilidad no hizo estudios en donde se evaluara la incidencia de estos cambios (cinco (5) trámites por turno y cinco placas por turno) en los indicadores de servicio. La referida decisión, afectó el indicador de radicación como se puede evidenciar en el Acta de la Reunión del 1º de abril de 2014 entre la Secretaría Distrital de Movilidad, el concesionario SIM y la interventoría, definiendo la tipología de los turnos.

De conformidad con el principio de planeación, el estudio de las incidencias de los tiempos de terceros en el cálculo de los indicadores y el análisis de la implementación en los turnos, debió estar soportado con un estudio técnico que permitiera cumplir con los indicadores de servicio pactados.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica

el referido hallazgo administrativo, ya que no suministró ni informó el estudio técnico que analizara la aprobación de 35 trámites por cada turno asignado.

Este ente de control, concluye que los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; y el principio de planeación regulado en los Numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

#### **2.4.6. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por falta de control y vigilancia en los reintegros a los usuarios, por concepto de incumplimiento del tiempo máximo de respuesta y errores en los documentos, estipulados contractualmente en el literal c y d de la Cláusula Décima del contrato 071 de 2007.**

En la cláusula décima del contrato no. 071 de 2007, se estipuló que si se entregaba un trámite después de seis (6) días (tiempo máximo de respuesta) el usuario tendría derecho al reintegro de la participación contractual del concesionario.

La Contraloría mediante oficio 80101-007 del 20 de agosto de 2014, solicitó la relación del valor del reintegro de la participación contractual a los usuarios, por incumplimientos en los tiempos máximos de respuesta desde el inicio del contrato. Posteriormente, la Secretaria Distrital de Movilidad respondió en el oficio SDM-DSC- 110658-14 del 26 de agosto con valores desde el año 2012, 2013 y 2014 omitiendo los valores correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2011.

Tiempo después, el sujeto de control mediante el oficio No. SDM-DSC- 116779-14 del 4 de septiembre de 2014, informó: **“De acuerdo a la información suministrada por la Interventoría al contrato SIM, *el Concesionario no cuenta con información anterior al año 2012, ni discriminado por concepto, al igual que en la carpeta del contrato 071 no se encontró con estos registros históricos. En la tabla que se muestra a continuación se especifican los reintegros a partir del año 2012.*”** (Negrilla y subraya fuera de texto). Sin embargo, el sujeto de control no suministró la información para los años 2008, 2009, 2010 y 2011 de los reintegros por incumplimientos en los tiempos máximos de respuesta.

En tal virtud, es evidente el precario control sobre los reintegros a los usuarios, por concepto de incumplimiento del tiempo máximo de respuesta y errores en los documentos, ya que no se cuenta con ninguna información o registro histórico anterior al 2012.

Por otro lado, en el reglamento de la concesión en el numeral 3.2.1 INDICADORES DE SERVICIO, literal e. Errores en documentos terminados, establece: *“El nivel de error en los documentos terminados, entendido este como el que presenta datos erróneos de licencia de tránsito, licencias de conducción y tarjetas de operación, no podrán superar el 1% del total de terminados.*

*Se entenderá que presenta falla cuando esta es detectada por el usuario o por la Interventoría. Cuando será detectada por el usuario **tendrá además derecho** al reintegro del 50% de la participación porcentual del concesionario dentro de los diez días hábiles siguientes en los casos de registro automotor y de conductores y del 5% para tarjetas de operación. **En todas las radicaciones de trámites se incluirá el presente literal.**” (Negrilla y subraya fuera de texto).*

La S.D.M. mediante el oficio No. SDM-DSC -108013 -14 del 20 de agosto de 2014 manifiesta en cuanto a los procedimientos que ha efectuado para supervisar el reintegro de la participación porcentual por errores en documentos terminados por registro automotor o tarjetas de operación (Respuesta a la pregunta 4 literal f) en el numeral 2: *“Se confrontaran los datos de los usuarios a los que se les ha girado cheque contra **la solicitud de reembolso** en el sistema QX donde también se confirman, placa, valor y trámite al que corresponde estos dineros.”*

No obstante lo anterior, analizando el trámite de desembolso y comprobante de pago en efectivo No. 23409-14 del 15 de agosto de 2014 adjuntado al oficio No. SDM-DSC- 110658-14 del 26 de agosto de 2014, se evidencia que no cumplen con informar el derecho del usuario al reintegro del 50% por errores en los documentos terminados, e inobservan la obligación de incluir y comunicarlo establecido en el literal e numeral 3.2.1 INDICADORES DE SERVICIO.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, ya que no informó o explicó la ausencia de control y vigilancia en los reintegros a los usuarios entre el 2008 y 2012.

Los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y las facultades de dirección control y vigilancia reguladas en el artículo 4° y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

**2.4.7. Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad, no realizó gestión alguna respecto de las 1567 quejas y reclamos presentados por los usuarios, durante las vigencias 2013 y 2014, relacionadas con irregularidades e incumplimientos por parte del Concesionario.**

Mediante comunicación del sujeto de control SDM-DSC- 108013 -14 del 20 de agosto de 2014 informan que para la vigencia 2013 se presentaron un total de 994 quejas y reclamos y para la vigencia 2014 (hasta julio) un total de 573 quejas y reclamos, es decir, 1567 quejas en esas dos vigencias.

En comunicación No. SDM-DSC-127549-14 de septiembre 23 de 2014 remitida por la Secretaría Distrital de Movilidad, a la Contraloría de Bogotá, la entidad manifiesta: “... *El Concesionario SIM, responde de fondo todas las quejas que le son radicadas allí, pero del archivo de estas quejas no se puede establecer actualmente por asunto...*” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Lo anterior evidencia que la Secretaría no hace ninguna gestión con las quejas con el objetivo de mejorar el servicio, de tal manera que permitan identificar irregularidades, anomalías e incumplimientos en los trámites solicitados por los usuarios, toda vez que las quejas y reclamos presentados por los usuarios ante el Concesionario SIM son directamente respondidas por ellos.

Bajo esta perspectiva, la ausencia de un mecanismo para canalizar y atender materialmente los reclamos planteados por los usuarios, impidiendo adoptar o implementar medidas correctivas por parte de la SDM e Interventor, constituyen una negligencia en el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y supervisión al contrato 071 de 2007, toda vez que la simple respuesta a los derechos de petición formulados por el usuario, no es suficiente para enervar el incumplimiento del objeto contractual concesionado.

Más aun, la formulación de informes de incumplimiento por la interventoría, no garantizan por sí solos el cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión requeridas en la ejecución del contrato 071 de 2007, el análisis y estudio efectivo y material de las quejas planteadas por los usuarios, también son un deber que protegen la moralidad administrativa, previenen la ocurrencia de actos de corrupción y tutelan la transparencia de la actividad contractual. No obstante lo anterior, la omisión de seguimiento administrativo técnico a las presuntas falencias de la prestación del servicio

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, ya que limitan el control a muestras aleatorias de peticiones presentadas dentro de un período determinado, sin estructurar un mecanismo o administrador que garantice la atención material de las quejas, peticiones y reclamos de los usuarios.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política; los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y las facultades de dirección control y vigilancia reguladas en el artículo 4° y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

## 2.5 INFORME FINANCIERO.

De conformidad al control fiscal posterior y selectivo consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política, y el término de prescripción de la acción fiscal regulado en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, la contraloría distrital ejerció la revisión de cuentas prevista en el artículo 14 de la Ley 42 de 1993 en las vigencias 2010 - 2014, evidenciando el siguiente comportamiento de los ingresos del contrato:

**CUADRO No. 5**  
**CONSOLIDACIÓN INGRESOS CONTRATO DE CONCESIÓN 071 DE 2007**  
**VIGENCIAS 2010 AL 2014**

### INGRESOS ANUALES

Valores en millones de pesos

VIGENCIA	RECAUDO TOTAL	%PART SIM	VALOR	%PART SDM	VALOR	%MIN TRANSP	VALOR	%PART RUNT	VALOR
2010	94.464,59	36,21%	34.207,05	36,21%	34.207,05	23,01%	21.731,76	4,57%	4.318,73
2011	115.802,09	36,08%	41.779,13	36,08%	41.779,13	22,84%	26.452,58	5,00%	5.791,25
2012	124.304,37	36,05%	44.810,96	36,05%	44.810,96	23,26%	28.907,57	4,65%	5.774,89
2013	133.884,72	36,16%	48.409,42	36,16%	48.409,42	23,54%	31.517,27	4,14%	5.548,61
2014	63.435,33	36,31%	23.033,91	36,31%	23.033,91	23,84%	15.122,65	3,54%	2.244,86
<b>TOTAL</b>	<b>531.891,10</b>	<b>36,14%</b>	<b>192.240,47</b>	<b>36,14%</b>	<b>192.240,47</b>	<b>23,26%</b>	<b>123.731,82</b>	<b>4,45%</b>	<b>23.678,35</b>

Fuente : Informes del Consorcio C&S y Consorcio R&C

De conformidad con el cuadro de ingresos anuales, durante las vigencias 2010 a 2014 (enero a mayo), se han recaudado un valor de quinientos treinta y un mil ochocientos noventa y mil millones de pesos (\$531.891,10), por concepto de los

trámites de Registro Distrital Automotor –RDA-, de Conductores -RDC- y Registro de Tarjetas de Operación – RTO-. A su vez, de esta remuneración participan el RUNT, el Ministerio del Transporte, el Concesionario y la SDM (Secretaría Distrital de Movilidad), descontando previamente del ingreso total bruto lo correspondiente a los derechos del Ministerio del Transporte y el Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT-.

De los ingresos correspondientes a los derechos distritales, por la prestación del servicio administrativo en cada trámite; verbigracia, Registro Distrital Automotor, de Conductores y Tarjetas de Operación, participa el Concesionario con el 50%<sup>37</sup> y la SDM con el 50%. Por estos conceptos percibió la SDM la suma de ciento noventa y dos mil doscientos cuarenta millones de pesos (\$192.240,47) durante las vigencias del 2010 al 2014 (enero a mayo).

Para las vigencias analizadas, se solicitó a la Secretaria de Hacienda, Dirección de Tesorería la copia de los extractos de la cuenta de ahorros de Davivienda No. 0060-0087-2892, en el período comprendido entre enero de 2013 y mayo de 2014. Posteriormente, se cruzó la referida información contable con las actas de ingresos de las interventorías (Consortios R&C y C&S), como se muestra en los cuadros siguientes:

**CUADRO No. 6**  
**CONSOLIDACIÓN INGRESOS CONTRATO DE CONCESIÓN 071 DE 2007**  
**VIGENCIA 2013**

Valores en millones de pesos

MES 2013	RECAUDO TOTAL	RUNT	MIN TRANSP	SIM	SDM (1)	BANCO (2)
ENERO	9.154,23	386,64	2.107,78	3.329,90	3.329,90	3.487,03
FEBRERO	9.604,84	427,02	2.244,54	3.466,64	3.466,64	3.455,56
MARZO	8.743,62	387,00	2.041,78	3.157,42	3.157,42	3.157,42
ABRIL	10.801,95	476,43	2.521,29	3.902,12	3.902,12	3.867,13
MAYO	10.264,67	451,54	2.411,70	3.700,72	3.700,72	3.700,72
JUNIO	9.984,33	434,19	2.353,77	3.598,19	3.598,19	3.492,67
JULIO	11.871,35	499,74	2.799,63	4.285,99	4.285,99	4.346,27
AGOSTO	12.376,33	500,44	2.890,84	4.492,53	4.492,53	4.392,16
SEPTIEMBRE	12.728,47	519,97	3.005,96	4.601,27	4.601,27	4.667,88
OCTUBRE	12.680,95	500,48	3.004,46	4.588,01	4.588,01	4.554,41
NOVIEMBRE	11.373,67	432,77	2.704,78	4.118,06	4.118,06	4.008,96
DICIEMBRE	14.300,31	532,40	3.430,75	5.168,58	5.168,58	5.186,90
<b>TOTAL</b>	<b>133.884,72</b>	<b>5.548,61</b>	<b>31.517,27</b>	<b>48.409,42</b>	<b>48.409,42</b>	<b>48.317,10</b>

(1) Según actas de ingresos de los consorcios R&C y C&S

(2) Depósitos en extractos bancarios

<sup>37</sup> Contrato de concesión 071 de 2007, cláusula séptima: remuneración del concesionario

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Fuente: Secretaría de Movilidad. Subdirección Financiera/ extractos bancarios cuenta Davivienda 0060-0087-2892  
Elaboró: Contraloría de Bogotá

**CUADRO No. 7**  
**CONSOLIDACIÓN INGRESOS CONTRATO DE CONCESIÓN 071 DE 2007**  
**VIGENCIA 2014 (de enero a mayo)**

Valores en millones de pesos

MES 2014	RECAUDO TOTAL	RUNT	MIN TRANSP	SIM	SDM (1)	BANCO (2)
ENERO	11.422,54	386,56	2.711,78	4.162,10	4.162,10	4.208,74
FEBRERO	12.400,85	441,54	2.965,74	4.496,78	4.496,78	4.473,29
MARZO	12.813,42	458,87	3.050,56	4.652,00	4.652,00	4.652,00
ABRIL	13.288,84	471,99	3.160,73	4.828,06	4.828,06	4.828,06
MAYO	13.509,68	485,90	3.233,84	4.894,97	4.894,97	4.742,72
<b>TOTAL</b>	<b>63.435,33</b>	<b>2.244,86</b>	<b>15.122,65</b>	<b>23.033,91</b>	<b>23.033,91</b>	<b>22.904,81</b>

(1) Según actas de ingresos de los consorcios R&C y C&S

(2) Depósitos en extractos bancarios Banco Davivienda

Fuente: Secretaría de Movilidad. Subdirección Financiera/ extractos bancarios cuenta Davivienda 0060-0087-2892

Elaboró: Contraloría de Bogotá

En virtud de lo anterior, se hizo análisis de las diferencias, tomando los ingresos diarios reportados por la interventoría (Consortio R&C) en el período comprendido entre octubre de 2013 y abril de 2014, comparándolos con cada una de las consignaciones diarias en los períodos mencionados:

MES	SDM (1)	BANCO (2)	DIFERENCIA	EXPLICACION DE LA DIFERENCIA			DIFERENCIA CONCILIADA
				CONSIG. MES SIGUIENTE	CONSIG. DEL MES ANTERIOR	REEMBOLSOS (3)	
oct-13	4.588,01	4.554,41	-33,59	0,00	0,00	33,59	0,00
nov-13	4.118,06	4.008,96	-109,09	94,56	0,00	14,53	0,00
dic-13	5.168,58	5.186,90	18,31	57,95	-94,56	18,26	-0,04
ene-14	4.162,10	4.208,74	46,64	0,00	-57,95	11,35	0,04
feb-14	4.496,78	4.473,29	-23,49	0,00	0,00	23,49	0,00
mar-14	4.652,00	4.652,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
abr-14	4.828,06	4.828,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Valores en millones de pesos

(1) Según actas de ingresos del Consorcio C&S

(2) Depósitos en extractos bancarios Banco Davivienda

(3) Compensaciones por devoluciones realizadas a los usuarios,

Fuente: Secretaría de Movilidad. Subdirección Financiera/ extractos bancarios cuenta Davivienda 0060-0087-2892.

Informes interventoría Consorcio C&S

Elaboró: Contraloría de Bogotá

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Así las cosas, las diferencias presentadas obedecen a: (i) Ingresos recibidos en los últimos días del mes, los cuales fueron consignados en los primeros días del mes siguiente; (ii) Reembolsos por devoluciones a los usuarios descontados por el banco y verificados por la interventoría.

De esta manera, se pudo establecer que efectivamente se hacen los traslados de dinero diariamente, los cuales son consignados por las personas que hacen trámites de Registro Distrital Automotor, de Conductores y Tarjetas de Operación.

### 3. OTRAS ACTUACIONES

#### 3.1. ATENCIÓN DE QUEJAS Y DERECHOS DE PETICIÓN

Como insumo de la presente Auditoría Especial, se analizaron los Derechos de Petición Nos. 267-14 y 430-14, formulados por el presidente de SINALTAX a este Ente de Control, consolidando las siguientes observaciones:

##### **3.1.1. Hallazgo Administrativo por deficiencias en la entrega de información oportuna y pertinente en el DPC 267-14 – Sobre incumplimiento de indicadores de respuesta y tiempo máximo de respuesta, en el trámite de cancelación de matrícula vehículo de placas SFA 524 con radicado 170443170 del 18 de febrero de 2013.**

En atención a la queja presentada en el Derecho de Petición 267-14, este Organismo de Control realizó el correspondiente seguimiento, a fin de establecer el cumplimiento de lo previsto contractualmente en el contrato 071 de 2007.

Inicialmente, el peticionario informó un presunto incumplimiento de los indicadores y tiempo máximo de respuesta (literal b y c de la CLAUSULA DECIMA-INDICADORES DE SERVICIO respectivamente), específicamente *“el caso del vehículo taxi de placas SFA 524, que radico la solicitud de cancelación de matrícula ante el SIM el día 18 de febrero de 2013 con radicado 170443170, sin que hasta la fecha el usuario reciba respuesta”*.

En virtud de lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. inquirió mediante oficio No. SDM-107539 del 12 de Agosto del 2014, las justificaciones con sus fundamentos de hecho y de derecho sobre el presunto incumplimiento informado por el peticionario.

Así las cosas, el supervisor del contrato Dirección Servicio al Ciudadano precisó que se han presentado situaciones de índole normativo que retrasan la realización del trámite solicitado, ya que los procedimientos legales de tránsito se comportan bajo una regulación normativa especial que ésta dada por directrices de alcance nacional así como distrital; verbigracia, la Resolución 12379 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte y para el caso de los taxis el Decreto 172 de 2001.

Igualmente, según lo informado por la Dirección de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad, el 26 de septiembre de 2011 se suscribió el OtroSí No. 3 al Contrato de Concesión No. 071-2007, modificando en su Parágrafo

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

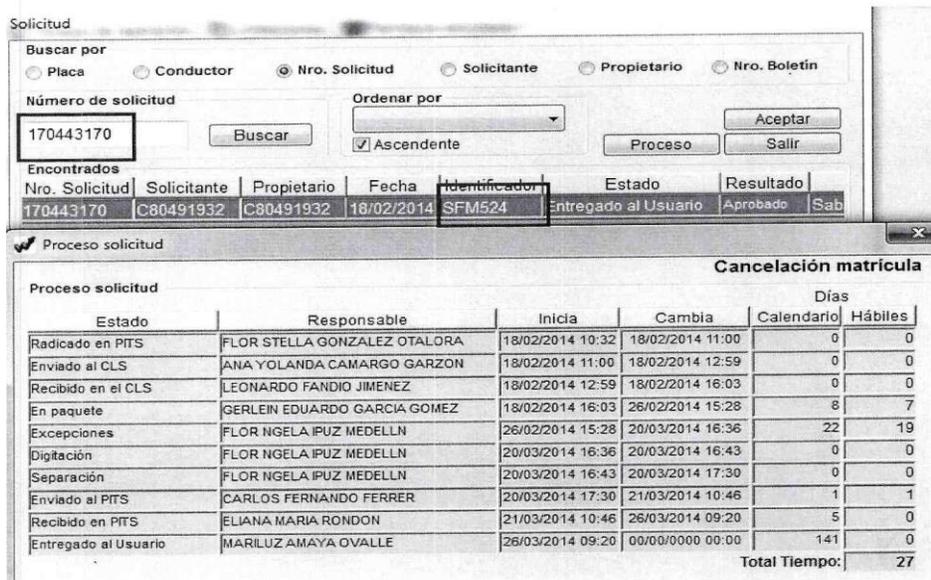
Primero Cláusula Segunda, la exclusión de los tiempos imputables a terceros ajenos a la prestación del servicio los cuales incidan directamente en la realización de los trámites de los Registros Distrital Automotor -RDA, de Conductores –RDC- y de Tarjetas de Operación –RTO-.

De igual manera, el supervisor del contrato Dirección Servicio al Ciudadano informó que consultando el aplicativo Qx Tránsito y el radicado citado por el peticionario No. 170443170 en su queja, no corresponde a la placa SFA524 sino a la placa SFM 524. A su vez, es pertinente aclarar *“que el sistema QX-TRÁNSITO realiza el cálculo del indicador de manera dinámica, es decir, el tiempo es calculado tanto sobre los trámites radicados en el mes objeto, como sobre los cerrados en el mismo periodo (...)”*, identificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar del correspondiente trámite.

En tal virtud, el aplicativo Qx Tránsito es el software con la idoneidad y legitimidad para identificar el número de radicado o solicitud con la placa de un vehículo específico objeto de trámite. En ese orden de ideas, como prueba de lo anterior, la Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano, aportó el pantallazo de la solicitud No. 1700443170, evidenciando que la placa del vehículo objeto de queja por el peticionario (SFA 524) no corresponde al radicado registrado en el aplicativo Qx Tránsito (SFM 524), tal como se evidencia a continuación:

**IMAGEN No. 1**

**PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRANSITO SOBRE EL TRÁMITE NO. 1700443170, SOLICITUD QUE VERSA SOBRE EL VEHÍCULO DE PLACA SFM 524, Y NO CORRESPONDE A LA PLACA INFORMADA EN EL DPC 267-14 (SFA524)**



The screenshot shows the 'Solicitud' search interface with the following details:

- Search Criteria:** Nro. Solicitud: 170443170. Ordenar por: Ascendente.
- Found Results:**

Nro. Solicitud	Solicitante	Propietario	Fecha	Identificador	Estado	Resultado
170443170	C80491932	C80491932	18/02/2014	SFM524	Entregado al Usuario	Aprobado
- Processo solicitud - Cancelación matrícula:**

Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Días		
				Calendario	Hábiles	
Radicado en PITS	FLOR STELLA GONZALEZ OTALORA	18/02/2014 10:32	18/02/2014 11:00	0	0	
Envío al CLS	ANA YOLANDA CAMARGO GARZON	18/02/2014 11:00	18/02/2014 12:59	0	0	
Recibido en el CLS	LEONARDO FANDIO JIMENEZ	18/02/2014 12:59	18/02/2014 16:03	0	0	
En paquete	GERLEIN EDUARDO GARCIA GOMEZ	18/02/2014 16:03	26/02/2014 15:28	8	7	
Excepciones	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	26/02/2014 15:28	20/03/2014 16:36	22	19	
Digitación	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	20/03/2014 16:36	20/03/2014 16:43	0	0	
Separación	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	20/03/2014 16:43	20/03/2014 17:30	0	0	
Envío al PITS	CARLOS FERNANDO FERRER	20/03/2014 17:30	21/03/2014 10:46	1	1	
Recibido en PITS	ELIANA MARIA RONDON	21/03/2014 10:46	26/03/2014 09:20	5	0	
Entregado al Usuario	MARILUZ AMAYA OVALLE	26/03/2014 09:20	00/00/0000 00:00	141	0	
<b>Total Tiempo:</b>				<b>27</b>		

Fuente: Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

En ese orden de ideas, consultado el derecho de petición con radicado 1-2014-05845 del 17 de marzo de 2014, el cual demandaba el estudio de presuntas irregularidades en el trámite de cancelación de matrícula con radicado No. 170443170 del 18 de febrero de 2013, solicitud que según el petente versaba sobre el vehículo tipo taxi de placa SFA 524. La Contraloría de Bogotá al analizar los pantallazos del aplicativo Qx Tránsito suministrados por la SDM, evidenció que el trámite objeto de estudio corresponde es al vehículo de placas SFM 524 y no del vehículo de placa SFA 524.

Así las cosas, en aras de consolidar un control a la gestión fiscal efectivo y transparente, se analizarán separadamente los trámites de los vehículos con placa SFM 524 Y SFA 524.

Por un lado, en relación al vehículo con placa SFA 524, el interventor C&S se pronunció frente a la solicitud realizada por la S.D.M. el día 03 de abril del 2014, informando mediante correo electrónico que la placa SFA524 no pertenece a un vehículo tipo taxi, como muestra la siguiente imagen:

**IMAGEN No. 2**  
**PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRANSITO DEL VEHÍCULO DE PLACA SFA 524**

Consulta Vehículo: SFA524													
Características		Propietario		Cambios		Otros		Tarjetas de operación		Limitaciones		Permisos escolares	
Alimentador	Licencia #:	140046395	Placa:	SFA524	Previamente revisado:	<input checked="" type="checkbox"/>	Radio acción:	Urbano	Nivel de servicio				
Marca	Línea	Cilindraje	Modelo	Clase	Color(es)	Servicio	Ptas						
IAZ	489 B	2000	1987	CAMPERO	BEIGE	<input type="checkbox"/> Par <input checked="" type="checkbox"/> Pu. <input type="checkbox"/> Of.	2						
Carrocería		Nro. motor	R	Nro. serie	R	Nro. chasis	R	Capacidad		Peso	Ejes		
ABINADO		04146770203750	<input type="checkbox"/>	31512095310	<input type="checkbox"/>	31512095310	<input type="checkbox"/>	Kg	Pasj sent	Pie	Peso	Ejes	
									50		0	2	
Sin	Act/Man	Nro Act/Man	Aduana		F. Act/Man	Sin	Factura	F. Factura	Emp. vendedora	Valor Fact.			
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> M	01130	Sta. Marta		02/06/1987	<input checked="" type="checkbox"/>	****	00/00/0000	Sin empresa				
Aduana	Imp	Combustible	Forma Ingreso	F. Matricu	Estado	Seccional	B	Tipo propiedad	Calidad de datos				
00/00/0000	<input type="checkbox"/>	Gsin	MI	30/12/1987	ROBADO	Consortio SIM-5	<input type="checkbox"/>		NO_VALIDADO				
Blindado	Seg obligatorio	Vence	Pagó impt	Tránsito origen			Radicación	Revisión	Expede				
	<input type="checkbox"/>	269672395	21/12/2009	30/09/2009					0563836	11/2000			
Tránsito destino			Fecha	Nro. resolución	Repotenciado	F. Hasta							
d. Empresa		Afiliado a				F. Afiliación							
0065		COOP. INTEGRAL TRANSPORTADORES MIXTOS DE CORABAST				30/12/1987							

Fuente: Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

Aunado a lo anterior, en relación al trámite solicitado para el vehículo de placa SFA524, que según lo informado por el sistema Qx Tránsito versa sobre un trámite de cancelación de matrícula, cumplió con el tiempo máximo de respuesta estipulado contractualmente (literal b y c de la CLAUSULA DECIMA-INDICADORES DE SERVICIO respectivamente), ya que el trámite de cancelación se surtió en (3) tres días, sin presentarse ninguna irregularidad o anomalía en su proceso, como se evidencia en las siguientes imágenes o pantallazos:

**IMAGEN No. 3**  
**PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRANSITO REFERENTE AL VEHÍCULO DE PLACA SFA 524 (INFORMADA EN EL DPC 267-14)**

Buscar por

Placa   
  Conductor   
  Nro. Solicitud   
  Solicitante   
  Propietario   
  Nro. Boletín

Número de placa:    
 Ordenar por:    
 Aceptar

  
 Ascendente   
   

Encontrados

Nro. Solicitud	Solicitante	Propietario	Fecha	Identificador	Estado	Resultado	
600190329	C3265943	C3265943	21/09/2001	SFA524	Entregado al Usuario	Rechazado	C
600218146	C70520684	C3265943	28/02/2002	SFA524	Entregado al Usuario	Rechazado	C
600267740	C78030297	C3265943	16/10/2002	SFA524	Entregado al Usuario	Rechazado	C
400912973	C103237976	C103237976	11/08/2007	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	N
170046152	C79753513	C79753513	17/04/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	S
170063643	C74325001	C74325001	28/07/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	S
101652378	C80808069	C80808069	31/08/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	A
401169388	C18261428	C18261428	30/09/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	N
140046395	C80808069	C3265943	01/10/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	C
140046396	C80808069	C3265943	01/10/2009	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	C
140150279	C3265943	C3265943	28/06/2011	SFA524	Entregado al Usuario	Aprobado	C

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Proceso solicitud

**Cancelación matrícula, Cambio de placas**

Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Días	
				Calendario	Hábiles
Radicado en PITS	JENNY MILENA GONZALEZ MARIN	01/10/2009 13:34	01/10/2009 13:55	0	0
Enviado al CLS	MONICA RAIRAN ANTOLINES	01/10/2009 13:55	01/10/2009 14:15	0	0
En paquete	GILDARDO AGUIRRE RIOS	01/10/2009 14:15	01/10/2009 16:38	0	0
Recibido en el CLS	RICARDO HUMBERTO RICO CAON	01/10/2009 16:38	02/10/2009 10:21	1	1
En paquete	GERARDO VELOZA	02/10/2009 10:21	03/10/2009 02:35	1	1
Digitación	JENIFFER ANDREA SAAVEDRA	03/10/2009 02:35	03/10/2009 05:30	0	0
Separación	ROSA HELENA BUSTACARA	03/10/2009 05:30	05/10/2009 11:45	2	1
Digitación	LAURA MARTEL VARGAS CARDOZO	05/10/2009 11:45	05/10/2009 11:45	0	0
Separación	LAURA MARTEL VARGAS CARDOZO	05/10/2009 11:45	05/10/2009 13:59	0	0
Enviado al PITS	RICARDO HUMBERTO RICO CAON	05/10/2009 13:59	05/10/2009 14:00	0	0
Separación	RICARDO HUMBERTO RICO CAON	05/10/2009 14:00	05/10/2009 14:00	0	0
Enviado al PITS	RICARDO HUMBERTO RICO CAON	05/10/2009 14:00	05/10/2009 18:11	0	0
Recibido en PITS	MONICA DEL ROCIO CORTES C	05/10/2009 18:11	06/10/2009 09:00	1	0
Entregado al Usuario	MONICA DEL ROCIO CORTES C	06/10/2009 09:00	00/00/0000 00:00	1.773	0
<b>Total Tiempo:</b>					<b>3</b>

Fuente: Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

Bajo esta perspectiva, el trámite de cancelación de matrícula del automotor que no pertenece a un vehículo tipo taxi con placa SFA 524, se radicó el 1° de octubre de 2009 y se entregó al usuario el 6 de octubre de 2009, cumpliendo con el término establecido contractualmente por las partes (3 días hábiles).

Por otro lado, en relación al trámite de cancelación de matrícula del vehículo de placas SFM 524, de acuerdo con lo manifestado en Oficio No. SDM-DSC-129091-14 por la Dirección de Servicio al Ciudadano de la SDM, se puntualiza que no cumplió con los tiempos contractualmente establecidos, tal como reconoce lo S.D.M. en su respuesta:

*“RTA. No cumplió con los tiempos contractualmente establecidos. El trámite de cancelación de matrícula fue radicado el día 18 de febrero de 2014 y recibido en PITS el día 21 de marzo de 2014, los tiempos con mayor duración del trámite son en “paquete” del 18 al 26 de febrero y en “excepciones” del 26 de febrero al 20 de marzo.”*

Aunado a lo anterior, el sujeto de control mediante el pantallazo o imagen del aplicativo Qx Tránsito en el trámite del vehículo tipo taxi de placas SFM 524, confirma el desafortunado incumplimiento de los términos contractuales pactados por las partes.

**IMAGEN No. 4**  
**PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRANSITO REFERENTE AL VEHÍCULO DE PLACA**  
**CANCELACIÓN DE MATRICULA Y CONSULTA VEHICULO SFM524**

**Solicitud**

Buscar por

Placa   
  Conductor   
  Nro. Solicitud   
  Solicitante   
  Propietario   
  Nro. Boletín

Número de solicitud

170443170

Buscar

Ordenar por

▼

Ascendente

Aceptar

Proceso

Salir

**Encontrados**

Nro. Solicitud	Solicitante	Propietario	Fecha	Identificador	Estado	Resultado	
170443170	C80491932	C80491932	18/02/2014	SFM524	Entregado al Usuario	Aprobado	Sab

Proceso solicitud
✕

**Cancelación matrícula**

Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Días	
				Calendario	Hábiles
Radicado en PITS	FLOR STELLA GONZALEZ OTALORA	18/02/2014 10:32	18/02/2014 11:00	0	0
Enviado al CLS	ANA YOLANDA CAMARGO GARZON	18/02/2014 11:00	18/02/2014 12:59	0	0
Recibido en el CLS	LEONARDO FANDIO JIMENEZ	18/02/2014 12:59	18/02/2014 16:03	0	0
En paquete	GERLEIN EDUARDO GARCIA GOMEZ	18/02/2014 16:03	26/02/2014 15:28	8	7
Excepciones	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	26/02/2014 15:28	20/03/2014 16:36	22	19
Digitación	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	20/03/2014 16:36	20/03/2014 16:43	0	0
Separación	FLOR NGELA IPUZ MEDELLN	20/03/2014 16:43	20/03/2014 17:30	0	0
Enviado al PITS	CARLOS FERNANDO FERRER	20/03/2014 17:30	21/03/2014 10:46	1	1
Recibido en PITS	ELIANA MARIA RONDON	21/03/2014 10:46	26/03/2014 09:20	5	0
Entregado al Usuario	MARILUZ AMAYA OVALLE	26/03/2014 09:20	00/00/0000 00:00	183	0
<b>Total Tiempo:</b>					27

Cerrar

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Consulta Vehículo: SFM524

Características Propietario Cambios Otros Tarjetas de operación Limitaciones Permisos escolares

Alimentador  Licencia #: 10006525797 Placa: SFM524 Previamente revisado:  Radio acción: Urbano Nivel de servicio

Marca	Línea	Cilindraje	Modelo	Clase	Color(es)	Servicio	Ptas
RENAULT	R 9 TL	1300	1990	AUTOMÓVIL	AMARILLO	<input type="radio"/> Par <input checked="" type="radio"/> Pu. <input type="radio"/> Of.	4

Carrocería	Nro. motor	R	Nro. serie	R	Nro. chasis	R	Capacidad				
SEDAN	M419881	<input type="checkbox"/>	00406408	<input type="checkbox"/>	00406408	<input type="checkbox"/>	Kg	Pasj sent	Pie	Peso	Ejes
								50		,0	2

Sin	Act/Man	Nro Act/Man	Aduana	F. Act/Man	Sin	Factura	F. Factura	Emp. vendedora	Valor Fact.
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="radio"/> A <input checked="" type="radio"/> M	8287	Medellin	24/08/1990	<input checked="" type="checkbox"/>	*****	00/00/0000	Sin empresa	

F. Aduana	Imp	Combustible	Forma Ingreso	F. Matrícula	Estado	Seccional	B	Tipo propiedad	Calidad de datos
00/00/0000	<input type="checkbox"/>	Gsin	MI	28/11/1990	CANCELACION	Consortio SIM-S	<input type="checkbox"/>		NO_VALIDADO

Blindado	Seg obligatorio	Vence	Pagó imp	Tránsito origen		Radicación	Revisión	Expide	
155087483		11/03/2006	24/05/1999				44584885	11/2013	
							0295789	01/2007	
				Tránsito destino	Fecha	Nro. resolución	Repotenciado	F. Hasta	
								0154847	12/2005

Id. Empresa	Afiliado a	F. Afiliación
9450	TAXI PERLA S.A.	28/11/1990

Fuente: Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá D.C. a través de las imágenes del aplicativo Qx Tránsito suministradas por la S.D.M., evidenció que el trámite de cancelación de matrícula del automotor que pertenece a un vehículo tipo taxi con placa SFM 524, se radicó el 18 de febrero de 2014 y se entregó al usuario el 26 de marzo de 2014, otorgando respuesta definitiva en 27 días hábiles e incumpliendo con el término máximo de respuesta establecido contractualmente por las partes (4 días hábiles).

No obstante el referido incumplimiento detectado, el sujeto de control informa que no se requirió al contratista SIM por el trámite del vehículo SFM524, “ya que las acciones para tal fin se emprenden con el promedio general y no individual de los trámites”. Igualmente, al indagar sobre si el interventor presentó informes de incumplimiento, la SDM manifiesta que los mismos se presentan por niveles de servicio.

“RTA. Es de aclarar que los informes de incumplimiento que se presentan por los niveles de servicio son generados por el no cumplimiento del total del indicador y no de forma individualizada como se sugiere en el presente oficio, por tal motivo, no se presentó Informe de posible incumplimiento.”

Ahora, si bien los informes de incumplimiento por los niveles de servicio son generados por el no cumplimiento del total del indicador de servicio, la prestación del servicio administrativo concesionado gravita sobre trámites a usuarios individualmente considerados, y toda queja o derecho de petición presentada por los usuarios debe ser objeto de estudio y análisis por el interventor y supervisor del contrato, so pena de incumplir con las funciones de control y vigilancia consagradas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993; y el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el objeto del contractual es ejercida por el interventor y la entidad distrital, de conformidad al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas, si los trámites denunciados por la ciudadanía, con incumplimientos tan graves y protuberantes en los niveles de servicio pactados, ya que la mora en la respuesta supera en más de seis veces el tiempo estipulado, no son objeto de seguimiento, revisión y plan de mejoramiento por el sujeto de control, el servicio concesionado se aleja a los principios de eficiencia, eficacia y economía de la función administrativa prevista en el artículo 209 de la Constitución Política, recordando que el consorcio SIM cumple con una función pública y administrativa concesionada por el Distrito.

En virtud de lo manifestado por la S.D.M. en el citado oficio, los informes de incumplimiento No. 007 y 13 por los “*Tiempos máximos de respuesta al usuario, octubre, noviembre y diciembre de 2013*”; y el No. 008 “*Trámites en estado de excepción, febrero, marzo, abril y mayo de 2014*” por la gestión del contratista SIM, no es óbice para implementar, adoptar y ejecutar medidas correctivas en el presente caso objeto de estudio, ya que investigar, analizar y corregir las causas eficientes de los retardos en la prestación del servicio administrativo concesionado, es cumplir y observar las obligaciones pactadas en la Cláusula Segunda del contrato; y realizar las actividades necesarias para cumplir adecuadamente con el objeto contractual.

Una vez analizados los trámites de los vehículos con placa SFA 524 y SFM 524, se advierte que la información suministrada por la S.D.M. en los trámites objeto de estudio se caracterizó por su ambigüedad, confusión e indeterminación; toda vez que la Dirección al Servicio al Ciudadano mediante oficio No. SDM-DSC-108013-14 del 20 de agosto de 2014 no respondió los interrogantes planteados, ni siguió la metodología propuesta de los interrogantes o adjuntó la totalidad de los documentos soporte en la respuesta.

Posteriormente, la S.D.M. da alcance mediante oficio No. SDM-DSC-110658-14 a las preguntas inicialmente planteadas por este ente de control en el oficio radicado

No. SDM 107539 del 12 de agosto de 2014, sin consolidar una respuesta satisfactoria a los cuestionamientos planteados, ya que no determina la fecha exacta de radicación y respuesta al usuario, ni tiempo transcurrido para otorgar solución, y confunde las circunstancias de tiempo y modo entre el trámite de los vehículos de placa SFA524 y SFM524.

Lo anterior, obligó a la Contraloría Distrital a solicitar nuevamente mediante el oficio radicado No. SDM 116762 del 29 de Agosto de 2014, aclaración de la información suministrada, por continuar la flagrante y evidente confusión entre los trámites referidos previamente. No obstante lo anterior, la última respuesta recibida mediante oficio No. SDM-DSC-116924-14 de fecha 4 de septiembre del 2014, no se da claridad a la confusión inicialmente presentada en lo referente al DPC 267-14, que informa presuntas anomalías en los trámites de cancelación de matrícula de los vehículos de placas SFA524 y SFM524, generando una presunta observación administrativa al determinar deficiencias en la pertinencia, efectividad y oportunidad de la información suministrada.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo, ya que las respuestas allegadas a este ente de control mediante los oficios Nos SDM-DSC-116924-14, SDM-DSC-110658-14 y SDM-DSC-116924-14 confirman las consideraciones anteriormente expuestas.

Los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

**3.1.2. Queja presentada en el Derecho de Petición DPC-267-14 a este Organismo de Control, por presuntos incumplimientos en el trámite de matrícula inicial en reposición del vehículo de placas WDG 217, con radicado 460031219 del 11 de Noviembre de 2014.**

De conformidad con la respuesta mediante oficio No. SDM-DSC-108013-14 del 20 de agosto de 2014, este trámite corresponde a un ingreso en la modalidad de reposición, de acuerdo con lo normado en el artículo 35 del Decreto 172 de 2001. En el caso en concreto, “*el vehículo que pretendía ser repuesto correspondía al de la placa SFC 061*” el cual se encontraba afectado por una medida judicial de restablecimiento del derecho de reposición, cumplida a través del auto No. 31803 que ordenaba registrar como titular del derecho del vehículo y cancelar la matrícula del vehículo.

Es pertinente aclarar, que

*“El RUNT es un sistema de información que permite registrar y mantener actualizada, centralizada, autorizada y validada la data relacionada con los registros de: (1) automotores, (2) conductores, (3) licencias de tránsito, (4) empresas de transporte público y privado, (5) infracciones de tránsito y transporte, (6) accidentes de tránsito, (7) seguros, (8) remolques y semirremolques, (9) maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada, (10) centros de enseñanza automovilística y (11) personas naturales o jurídicas que prestan servicios al sector.*

*La ley 769 de 2002 ó Código Nacional de Tránsito Terrestre ordenó al Ministerio de Transporte la implementación del sistema de información denominado Registro Único Nacional de Tránsito RUNT; la Ley 1005 de 2006 adicionó y modificó la anterior norma y completó la regulación normativa necesaria con el fin de crear e implementar el RUNT”.*

Igualmente, es pertinente recordar que la Secretaría Distrital de Movilidad y el Consorcio SIM celebraron el Otrosí No. 3 al Contrato de Concesión No. 071-2007, pactando en el Parágrafo Primero Cláusula Segunda *“la exclusión de los tiempos imputables a terceros ajenos a la prestación del servicio los cuales incidan directamente en la realización de los trámites de los Registros Distrital Automotor, de Conductores y de Tarjetas de Operación”*. Así pues, la autorización del sistema de información RUNT es un caso típico de Exclusión de los Tiempos Imputables a Terceros, ya que son trámites ajenos a la operación del SIM que intervienen en la realización de los trámites administrativos concesionados, pero su ejecución está en cabeza del Ministerio de Transporte, justificando el retardo denunciado por el petente.

Así las cosas, como lo informa la S.D.M. en el oficio referido anteriormente, fue necesario realizar la actualización del RUNT el cual fue escalado con el ticket No. 118951-122105 del 25 de noviembre del 2013, y hasta tanto no fuera actualizada la información del estado del automotor y el propietario, *“no era legalmente posible emitir el número de aprobación de censo”*. En tal virtud, el sujeto de control informa que *“una vez fue actualizado en el sistema HQ RUNT le fue generado aprobación de censo No. 1039 y se procedió a aprobar la Matrícula Inicial el 02/12/2013 y se encuentra disponible en el punto de atención a partir del 03/12/2013”*.

Bajo esta perspectiva, el usuario radicó su solicitud de matrícula inicial de reposición el 7 de noviembre de 2013 y la respuesta al ciudadano solamente estaba disponible el 3 de diciembre de 2013, es decir, 21 días después de

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

radicado el trámite, tal como se evidencia en la siguiente imagen correspondiente al aplicativo Qx tránsito.

**IMAGEN No. 5**  
**PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRANSITO REFERENTE AL VEHÍCULO DE PLACA WDG217 EN EL CUAL SE EVIDENCIA INCUMPLIMIENTO POR DEMORA DE VEINTIÚN (21) DÍAS EN EL TRAMITE DE CANCELACIÓN DE MATRÍCULA.**

Solicitud

Buscar por  
 Placa  Conductor  Nro. Solicitud  Solicitante  Propietario  Nro. Boletín

Número de solicitud:   Ordenar por:  Ascendente

Encontrados

Nro. solicitud	Solicitante	Propietario	Fecha	Identificador	Estado	Resultado	Manifiesto
460031219	C79570437	N860004946	07/11/2013	WDG217	Entregado al Usu	Aprobado	460004178

Proceso solicitud

**Registro inicial, Concepto de Ingreso**

Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Días		
				Calendario	Hábiles	
Radicado en PITS	LUIS EDUARDO MOSQUERA LOZANO	07/11/2013 07:44	07/11/2013 10:55	0	0	
Enviado al CLS	DORIS MELBA PEUELA GONZALEZ	07/11/2013 10:55	07/11/2013 13:43	0	0	
Recibido en el CLS	MAYERLY AMADO GUZMAN	07/11/2013 13:43	09/11/2013 07:30	2	2	
En paquete	DAVID REYES SANCHEZ	09/11/2013 07:30	13/11/2013 11:49	4	2	
Excepciones	SANDRA MILENA RODRIGUEZ SNCHE	13/11/2013 11:49	02/12/2013 16:08	19	16	
Digitación	SANDRA MILENA RODRIGUEZ SNCHE	02/12/2013 16:08	02/12/2013 16:11	0	0	
Separación	Usuario integrador runt	02/12/2013 16:11	02/12/2013 16:12	0	0	
Separación	SANDRA MILENA RODRIGUEZ SNCHE	02/12/2013 16:12	02/12/2013 16:34	0	0	
Enviado al PITS	CARLOS FERNANDO FERRER	02/12/2013 16:34	03/12/2013 08:18	1	1	
Recibido en PITS	CLAUDIA MARCELA CORTES	03/12/2013 08:18	05/12/2013 07:35	2	0	
Entregado al Usuario	KAREN JESENIA RIAÑO GARZON	05/12/2013 07:35	00/00/0000 00:00	294	0	
<b>Total Tiempo:</b>				<b>21</b>		

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

En virtud de lo anterior, si bien se presentó una mora en la entrega de la respuesta definitiva al usuario, el retardo de 21 días hábiles se encuentra justificado fáctica y jurídicamente por la necesidad de actualizar el RUNT, y la excusión de tiempos imputables a terceros estipulada en el Parágrafo Primero Cláusula Segunda del otro Sí No. 3 del 26 de septiembre de 2011, toda vez que la causa eficiente de la

respuesta tardía es imputable al Ministerio de Transporte y no al concesionario SIM.

**3.1.3. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria por incumplir con el deber de control, vigilancia y supervisión al contrato 071 de 2007, toda vez que no se implementaron las acciones correctivas pertinentes en el trámite del vehículo de placas WEX 010 “Tarjeta de Operación Primera Vez”, con radicado 170160689 del 3 de abril del 2014, correspondiente al Derecho de Petición 430-14**

En atención a la queja presentada en el Derecho de Petición 430-14, este Organismo de Control realizó el correspondiente seguimiento, a fin de establecer el cumplimiento de lo previsto contractualmente en el contrato 071 de 2007.

Inicialmente, el peticionario informó presuntas irregularidades o anomalías en el *“vehículo taxi de placas WEX 010 que mediante radicado número 170160689 del 3 de abril del 2014, solicitó tarjeta de operación por primera vez por ser de un vehículo que ingresa por reposición a la fecha el trámite se encuentra represado en manos de los trabajadores del sim sin explicación de ninguna naturaleza”*.

A su vez, la S.D.M. informa que *“el 25 de abril de 2014 (El usuario quejoso) radicó Derecho de Petición bajo el número 46S00001318, y posteriormente, se otorgó respuesta a la precitada petición mediante comunicación C.J.M.3.1.2.3970.14 del 15 de mayo de 2014”*.

En virtud de lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. inquirió mediante oficio No. SDM-107539 del 12 de Agosto del 2014, las justificaciones con sus presupuestos de hecho y de derecho sobre el presunto incumplimiento informado por el peticionario.

Del mismo modo, es pertinente aclarar que el estado de excepciones son aquellos trámites que tienen problemas ajenos a la prestación del servicio administrativo de la Concesión, en el caso en concreto, el supervisor del contrato informa las excepciones mediante oficio No. SDM-DSC-129734-14 del 26 de septiembre de 2014 en los siguientes términos:

*“(…) en el momento de procesar la solicitud el vehículo no tenía asociada la placa por la cual ingresó, es decir la placa por la cual repone. El sistema se encuentra parametrizado de manera exclusiva para permitir la expedición de tarjeta de operación y registro inicial de vehículos de transporte público individual (taxis) bajo la modalidad de reposición, es decir que ingresa un*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

vehículo de este tipo asociado a la placa que sale, es decir a la que ha cancelado matrícula. Por lo anterior, para los casos excepcionales en donde un cupo de un vehículo tipo taxi, nace de una orden judicial, hay que ajustar el sistema, para asociar la placa que sale con la placa que ingresa, esto tiene una serie de controles y parametrizaciones que implican tiempos y procesos, además de las autorizaciones internas pertinentes, para modificar el sistema. Estas son las razones por las cuales este tipo de solicitudes no tienen los tiempos de procesamiento normales, y lo que nos lleva a ponerlos en el estado de excepciones”

Así las cosas, el supervisor del contrato Dirección Servicio al Ciudadano precisó que el tiempo máximo de respuesta para este trámite fue superado y la demora se originó por encontrarse en estado de excepciones del 10 al 29 de Abril del 2014, otorgando respuesta definitiva 16 días hábiles después de presentada solicitud de trámite por el peticionario. Como prueba de lo anterior, se muestra la imagen o pantallazo del aplicativo Qx Tránsito que confirma la mora en la respuesta y el presunto incumplimiento de los indicadores y tiempo máximo de respuesta (literal b y c de la CLAUSULA DECIMA-INDICADORES DE SERVICIO respectivamente):

**IMAGEN No. 6  
PANTALLAZO DEL APLICATIVO QX TRÁNSITO QUE CONFIRMA EN EL TRÁMITE DE LA  
PLACA WEX 010, INFORMADA EN EL DPC 430-14**



Solicitud

Buscar por  
 Placa     Conductor     Nro. Solicitud     Solicitante     Propietario     Nro. Boletín

Número de placa: WEX010    Ordenar por:    
     Ascendente       

Proceso solicitud

**Elaboración Tarjeta de operación cambio de empresa**

Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Días	
				Calendario	Hábiles
Radicado en PITS	HAYDEN ADRIAN VILLA RODRIGUEZ	03/04/2014 14:44	03/04/2014 17:00	0	0
Enviado al CLS	ANA YOLANDA CAMARGO GARZON	03/04/2014 17:00	03/04/2014 18:59	0	0
Recibido en el CLS	LAURA VMIANA PINEDA OSORIO	03/04/2014 18:59	10/04/2014 11:49	7	6
Excepciones	MARTHA LILIANA TORRES PINZON	10/04/2014 11:49	29/04/2014 11:50	19	13
Digitación	MARTHA LILIANA TORRES PINZON	29/04/2014 11:50	29/04/2014 12:02	0	0
Recibido en el CLS	MARTHA LILIANA TORRES PINZON	29/04/2014 12:02	29/04/2014 12:03	0	0
Separación	MARTHA LILIANA TORRES PINZON	29/04/2014 12:03	29/04/2014 20:36	0	0
Enviado al PITS	CARLOS FERNANDO FERRER	29/04/2014 20:36	30/04/2014 14:55	1	1
Recibido en PITS	OSCAR ARMANDO QUESADA	30/04/2014 14:55	30/04/2014 14:56	0	0
Entregado al Usuario	OSCAR ARMANDO QUESADA	30/04/2014 14:56	00/00/0000 00:00	112	0
<b>Total Tiempo:</b>				<b>20</b>	

Fuente: Secretaria Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Solicitud

Buscar por  
 Placa     Conductor     Nro. Solicitud     Solicitante     Propietario     Nro. Boletín

Número de placa: WEX010    Ordenar por:  Ascendente     Descendente

Nro. Solicitud	Solicitante	Propietario	Fecha	Identificador	Estado	Resultado	
170448328	C98427965	C52094695	03/03/2014	WEX010	Entregado al Usuario	Rechazado	Sab
170451294	C98427965	C52094695	11/03/2014	WEX010	Entregado al Usuario	Aprobado	Sab
170460689	C98427965	C52094695	03/04/2014	WEX010	Entregado al Usuario	Aprobado	Sab
170460695	C98427965	C52094695	03/04/2014	WEX010	Entregado al Usuario	Rechazado	Sab
46S00001318	C52094695	0	25/04/2014	WEX010	Entregado al Usuario	Aprobado	Terr

Proceso solicitud

(Derecho de petición)					
Estado	Responsable	Inicia	Cambia	Calendario	Días Hábiles
Radicado en PITS	MARCELA CUADROS CAICEDO	25/04/2014 12:20	25/04/2014 13:35		0
Enviado al CLS	CENAYDA PAOLA RICO PARADA	25/04/2014 13:35	25/04/2014 15:59		0
Recibido en el CLS	CARLOS FERNANDO FERRER	25/04/2014 15:59	15/05/2014 15:48		20
Enviado al PITS	FERNANDA PULGARIN	15/05/2014 15:48	15/05/2014 15:49		0
Recibido en PITS	FERNANDA PULGARIN	15/05/2014 15:49	15/05/2014 15:50		0
Entregado al Usuario	FERNANDA PULGARIN	15/05/2014 15:50	00/00/0000 00:00		91
<b>Total Tiempo:</b>					<b>16</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad - Dirección de Servicio al Ciudadano.

No obstante lo anterior, al analizar la respuesta del concesionario SIM al peticionario quejoso mediante oficio No. C.J.M.3.1.2.3970.14 del 15 de mayo de 2014, y del sujeto de control a través del oficio No. SDM-DSC-129734-14 del 26 de septiembre de 2014, este ente de control concluye que las respuestas no justifican el incumplimiento con el tiempo máximo de respuesta estipulado en el literal b y c de la CLAUSULA DECIMA-INDICADORES DE SERVICIO respectivamente, ya que contractualmente no se contempló como un caso excepcional el “*cupo de un vehículo tipo taxi que nace de una orden judicial*”, sin olvidar que los ajustes del sistema para “asociar la placa que sale con la placa que ingresa” son tiempos y procesos imputables al contratista, quien debe cumplir con los indicadores de servicio pactados en la precitada Cláusula.

Del mismo modo, el sujeto de control aduce una serie de controles, parametrizaciones y autorizaciones internas, lo cual demanda un mayor tiempo en su procesamiento, sin embargo, el contratista también asumió por su cuenta y riesgo la prestación de los servicios administrativos de R.D.A, R.T.C. y R.T.O. y el cumplimiento de los indicadores de servicios específicos regulados en la Clausula Decima, que solo pueden exceptuarse cuando se trate de tiempos imputables a terceros, el cual no es aplicable al caso objeto de análisis.

En ese orden de ideas, independientemente de los informes de incumplimiento estructurados por la interventoría, el cabal cumplimiento de las funciones de control, vigilancia y supervisión demanda adicionalmente un plan de acción de medidas correctivas, en caso que los usuarios informen o denuncien presuntas

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

irregularidades o anomalías en el trámite solicitado; verbigracia, un retardo injustificado de 20 días hábiles en el trámite “Tarjeta de Operación Primera Vez”.

Si bien la S.D.M. contrató la respectiva interventoría para realizar un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, no se puede desentender completamente de la ejecución del contrato 071 de 2007, ni pretermitir las facultades, obligaciones y responsabilidades de control y vigilancia reguladas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, lo cual no se materializó por ausencia total en el seguimiento administrativo de la quejas en el trámite del vehículo de placas WEX 010.

Bajo esta perspectiva, la ausencia de un mecanismo para canalizar y atender materialmente los reclamos planteados por los usuarios, impidiendo adoptar o implementar medidas correctivas por parte de la SDM, Interventor y concesionario, constituyen una negligencia en el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y supervisión al contrato 071 de 2007, toda vez que la simple respuesta a los derechos de petición formulados por el usuario, no es suficiente para enervar el incumplimiento del plazo contractual estipulado.

Más aun, la formulación de informes de incumplimiento por la interventoría, no garantizan por sí solos el cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión requeridas en la ejecución del contrato 071 de 2007, el análisis y estudio efectivo y material de las quejas planteadas por los usuarios, también son un deber que protegen la moralidad administrativa, previenen la ocurrencia de actos de corrupción y tutelan la transparencia de la actividad contractual. No obstante lo anterior, la omisión de seguimiento administrativo técnico a las presuntas falencias de la prestación del servicio, no se conjuran con una respuesta superficial como la planteada en el oficio No. C.J.M.3.1.2.3970.14 del 15 de mayo de 2014, son pena de configurar una vulneración a los deberes de todo servidor público regulados en el artículo 34 de la ley 734 de 2002, y su consecuente presunta responsabilidad con incidencia disciplinaria.

Ahora bien, en relación a las investigaciones solicitadas por el peticionario, por un presunto detrimento patrimonial a favor del distrito, ya que el contrato 071 de 2007 prevé multas por incumplimiento de los indicadores del servicio en la Cláusula Décima del contrato 071 de 2007, es importante precisar la siguiente característica del proceso de responsabilidad fiscal, señalada por la Corte Constitucional en las sentencias C-046 del 1994 y SU-620 de 1996

**“Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca**

**obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal.** Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso (...).” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Así las cosas, atendiendo a la naturaleza jurídica y los objetivos perseguidos por el proceso de responsabilidad fiscal, el máximo tribunal constitucional es claro en proscribir el carácter sancionatorio y afirmar su exclusiva finalidad resarcitoria, constituyéndose en una responsabilidad independiente y autónoma regulada en lo preceptuado por la Ley 610 del 2000.

En efecto, el artículo 5° de la Ley 610 del 2000 define que la responsabilidad fiscal esta integrada por los siguientes elementos, los cuales son requisito sine qua non para el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público de quienes realizan gestión fiscal. En consecuencia, para adelantar el correspondiente proceso administrativo de responsabilidad fiscal, la conducta o hecho debe revestir: “- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

Además, en relación a la estimación del daño, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 – 96 M.P. Antonio Barrera Carbonel, puntualiza que “

“el daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser **cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud.** En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio” (Negrilla y subraya fuera de texto).

En particular, al analizar específicamente la certeza del daño patrimonial, el Consejo de Estado en el fallo 21861 del 25 de abril de 2012 C.P. Enrique Gil Botero, determinó que la certeza del daño se concreta en: “ que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura–, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el ordenamiento jurídico”.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Igualmente, en relación a la facultad exorbitante de la Administración para imponer multas unilateralmente, cuando el contratista incurra en un eventual incumplimiento, el legislador previó la garantía del debido proceso como un principio rector en los procedimientos administrativos contractuales sancionatorios. Al respecto el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 prescribe:

*“En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. **Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.** Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”. (Negrilla y subraya fuera de texto).*

De conformidad con lo anterior, si bien se puede presentar un incumplimiento en cabeza del contratista, no es posible aplicar o ejecutar automáticamente la multa prevista en el clausulado del contrato, o inferir que son recursos que ingresan al erario público distrital por el mero hecho del incumplimiento, toda vez que en virtud del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, garantía constitucional y legal que se tutela tanto en procedimientos judiciales y administrativos, la multa debe estar precedida del respectivo procedimiento sancionatorio de multa, demostrando la responsabilidad por incumplimiento contractual del consorcio SIM.

En tal virtud, no es ajustado a derecho afirmar que el simple hecho del incumplimiento, sin un debido proceso administrativo contractual sancionatorio, donde el contratista ejerza su derecho a la contradicción y defensa, genera un detrimento automático a favor del tesoro público del distrito, y es menester adelantar el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

Ahora, si bien hay lugar a predicar una presunta responsabilidad con incidencia disciplinaria por pretermitir y obviar funciones de control, vigilancia y supervisión, incumpliendo con los deberes funcionales de todo servidor público de la administración y generando un tipo de responsabilidad autónoma y sancionatoria, al no ejecutarse o adelantarse el procedimiento administrativo sancionatorio de multa por el sujeto de control, el daño deviene en indeterminado e incierto; toda vez que no sea desvirtuado la presunción de inocencia del contratista en el respectivo proceso administrativo.

Así pues, si el simple incumplimiento del consorcio SIM no es suficiente para aplicar la multa contenida en el contrato, sino que se requiere del cumplimiento del proceso reglado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, otorgando los momentos procesales oportunos y pertinentes para presentar descargos, pruebas y alegatos, mal puede este organismo de control afirmar la certeza del daño que esta sujeto al resultado final del proceso administrativo de multa. En consecuencia, se requiere de acto administrativo en firme, precedido de audiencia del proceso sancionatorio con el contratista, con el objeto de determinar si efectivamente la multa está en firme, y es procedente afirmar la certeza del daño.

En síntesis, ante la falta de certeza del daño por no haber sido vencido el contratista en el proceso administrativo sancionatorio, no se estructura el referido elemento integrador de la responsabilidad fiscal, y no se puede adelantar un proceso de responsabilidad fiscal por las quejas presentadas por el peticionario.

Una vez revisada la respuesta del Informe Preliminar mediante oficio No. SDM-DSC-146851-14 del 29 de octubre de 2014, la Contraloría de Bogotá D.C. ratifica el referido hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, ya que limitan el control a muestras aleatorias de peticiones presentadas dentro de un período determinado, sin estructurar un mecanismo o administrador que garantice la atención material de las quejas, peticiones y reclamos de los usuarios.

En conclusión, los hechos y argumentos relacionados, evidencian el incumplimiento y vulneración de los deberes funcionales regulados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y las facultades de dirección control y vigilancia regulados en el artículo 4° y 14 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

## **3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO**

### **3.2.1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.**

De acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria No 003 de enero 14 de 2014 *“Procedimiento para la elaboración, modificación y seguimiento al Plan de Mejoramiento”*, se revisó la documentación de quince (15) acciones correctivas planteadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, con ocasión de nueve (9) hallazgos administrativos estructurados por este organismo de control en la Visita Fiscal, Ciclo II, PAD 2012 y Auditoría Regular Período I, PAD 2013.

No obstante lo anterior, únicamente se analizaron las acciones correctivas a un (1) hallazgo administrativo con incidencia fiscal y posible incidencia disciplinaria y

penal cuya fecha de implementación terminó el 30 de noviembre de 2013; y dos (2) hallazgos administrativos con posible incidencia disciplinaria cuya fecha de implementación terminó el 6 de junio de 2014. Por otro lado, los seis (6) hallazgos restantes no fueron objeto de análisis en el actual proceso auditor, toda vez que la fecha límite para su implementación fenece hasta el 29 de mayo de 2015.

Así las cosas, de acuerdo con lo establecido en la mencionada Resolución, la Contraloría distrital evaluó las acciones correctivas desde dos perspectivas;

*“la **eficacia** entendida como en grado de cumplimiento de las acciones previstas y la **efectividad**, el efecto de las acciones para subsanar la causa o factor generador de la situación evidenciada por la Contraloría de Bogotá, D.C. en los informes de la actuación de control fiscal o en los estudios de economía y política pública”.*

De conformidad con lo anterior, se presenta el análisis de los hallazgos administrativos estudiados, siguiendo la siguiente metodología:

**CUADRO No. 7  
ANÁLISIS DE LAS ACCIONES CORRECTIVAS EVALUADAS**

No. Hallazgo	Acción correctiva	Análisis Contraloría	Estado
2.4. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de CINCO MIL TRESCIENTOS NUEVE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$5.309.581.190,00) originado en los sucesivos y reiterados incumplimientos, en la ejecución de la actividad Censo Taxis, que no han permitido que se cumpla el objetivo del proyecto. Actividad realizada mediante la Adición No. 1 al Contrato 071 de 2007 - SIM, sin el cumplimiento de los requisitos legales. Así mismo se establece	<i>“Realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Adición No. 1 al Contrato 071 de 2007 - SIM, y formular las medidas correctivas y sancionatorias a que haya lugar”.</i>	De conformidad con la información aportada por la S.D.M., no es posible determinar el rango de cumplimiento en la acción correctiva, toda vez que: (i) La medida es ambigua y general, omitiendo señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar para su ejecución; (ii) El supervisor del contrato (Dirección servicio al Ciudadano), como acción adicional a la propuesta de mejoramiento, programó 50 operativos para verificar el funcionamiento del dispositivo electrónico DIE, sin embargo, las actas de los operativos no determinan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su elaboración; ni señalan las causas cuando se	ABIERTA

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<p>posible incidencia disciplinaria y penal.</p>		<p>presentan fallas en la lectura del DIE; no plantean ninguna acción correctiva eficaz para solucionar los problemas de lectura del DIE; y no plantean o ejecutan ninguna acción correctiva.</p> <p>Por otro lado, llama especialmente la atención de este organismo de control, el cambio de competencia en el funcionario encargado de adelantar la acción contractual sancionatoria, y sus disímiles decisiones administrativas, ya que en principio, la Subsecretaría de Servicios de la Movilidad impuso la respectiva multa mediante la Resolución 097 del 10 de diciembre de 2013; y posteriormente, el Secretario Distrital de Movilidad repone y archiva el recurso a favor del contratista mediante la Resolución 178 de 23 de mayo de 2014.</p> <p>En virtud de lo anterior, el referido proceso sancionatorio será objeto de estudio por la Contraloría de Bogotá D.C., con la finalidad de calificar la referida acción en auditoria regular.</p> <p>En conclusión, la acción correctiva se mantiene abierta.</p>	
<p>2.6.1.1. Hallazgo Administrativo con posibles incidencia disciplinaria por diferencias en el Cálculo y pago del impuesto de Timbre Nacional del Contrato de Concesión SIM.- 071/2009</p>	<p><i>“Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) pronunciamiento sobre la diferencia en el pago de Impuesto de Timbre en el marco de la sentencia del Consejo de Estado del Contrato de Concesión SIM 071/2007, y aplicar dicho</i></p>	<p>Una vez verificado el soporte de la consignación por valor de ciento cincuenta y cinco mil pesos (\$155.000.00) para la DIAN, se determinó cerrar la acción correctiva.</p>	<p>CERRADA</p>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	<i>proceso, y proceder de conformidad.</i>		
2.6.1.3. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria al establecer, de conformidad con la información suministrada por la SDM, elementos faltantes de inventario al no encontrarse recibidos por el Concesionario SIM.	<i>“Solicitar copia del Anexo No. 9 al que se refiere la Resolución 110 de 2010 con el fin de verificar e identificar los elementos “faltantes” con el fin de tomar las medidas respectivas”.</i>	De acuerdo con la información aportada por la S.D.M. en el Plan de Mejoramiento Institucional, se estableció que solo existen dos elementos que no se encontraron con la denominación descrita (Monitor SAMP, Computador HP 6).  Así, en virtud de la efectividad de la acción correctiva, la acción planteada por la entidad no elimina la causa del hallazgo, en consecuencia, se mantiene abierta.	ABIERTA

Fuente: Información SDM – Oficina Asesora de Control Interno.  
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

En ese orden de ideas, las acciones correctivas cuyo estado se identificó como ABIERTA, a pesar del seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno-OCI de la S.D.M., y su calificación como acciones cumplidas; este Ente de Control concluye su ineffectividad para eliminar la causa del hallazgo, y la consecuente obligación de adoptar otra medida correctiva para encontrar los elementos no relacionados en el inventario, y los operativos para verificar el funcionamiento de los dispositivos DIE.

En conclusión, de las acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Secretaría Distrital de Movilidad, con ocasión de los hallazgos estructurados por la Contraloría de Bogotá en la ejecución del Contrato de Concesión 071 de 2007, se mantienen abiertas las acciones correctivas de los hallazgos identificados con los números 2.4. y 2.6.1.3., ya que no eliminan la causa eficiente del mismo.

Por último, se identifican los seis (6) hallazgos dentro del plazo de cumplimiento propuesto por la Secretaría Distrital de Movilidad, los cuales serán objeto de estudio una vez fenezca el término de su ejecución:

**CUADRO No. 8**  
**HALLAZGOS DEL PLAN DE MEJORAMIENTO CON ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN**

No.	ORIGEN	ESTADO
1	2.3.1 Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los principios de la contratación estatal y la indebida adición y prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM - y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.	En ejecución
2	2.3.2. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria, por el incumplimiento del deber de planeación en el Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD – SIM, integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.	En ejecución
3	2.3.3. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y penal, por pretermir el proceso licitatorio y la indebida prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD - SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.	En ejecución
4	2.3.3. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y penal, por pretermir el proceso licitatorio y la indebida prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD - SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.	En ejecución
5	2.3.3. Hallazgo Administrativo con posibles incidencias disciplinaria y penal, por pretermir el proceso licitatorio y la indebida prórroga del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, celebrado el 14 de diciembre de 2007, entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD –SDM y el	En ejecución

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No.	ORIGEN	ESTADO
	contratista CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD - SIM integrado por las personas jurídicas TABORDA VELEZ & CIA S. EN C., DATA TOOLS S.A., CREATIVESOFT LTDA y QUIPUX S.A.; por un plazo de ejecución de OCHO (8) años y DOS (2) meses; el interventor es el CONSORCIO C&S integrado por las personas jurídicas C&M CONSULTORES S.A. y SERTIC S.A.	
6	2.3.4. Hallazgo Administrativo con posible incidencia Disciplinaria por las modificaciones efectuadas en el Reglamento del Contrato de Concesión No. 071 de 2007	En ejecución

Fuente: Plan de Mejoramiento SDM- 2014

Seguimiento: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

## 4. ANEXO

### 4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	15	N.A	2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.10, 2.3.11, 2.3.12, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7, 3.1.1, 3.1.3
2. DISCIPLINARIOS	11	N.A	2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.10, 2.3.11, 2.3.12, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.6, 2.4.7, 3.1.3
3. PENALES			
4. FISCALES			
➤ Contratación - Obra Pública			
➤ Contratación -			
➤ Prestación de Servicio			
➤ Contratación -			
➤ Suministros			
➤ Consultoría y otros			
➤ Gestión Ambiental			
➤ Estados Financieros			
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>		