



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 123

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

Período Auditado 2014-2016

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., noviembre de 2016

Contralor de Bogotá D.C.	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Directora Sectorial Movilidad	Clara Viviana Plazas Gómez
Subdirector Fiscalización Movilidad	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Asesora	Doris Clotilde Cruz Aponte
Gerente	Olga Lucía Reyes Hernández
Equipo de auditoría	Carlos Eduardo Cristancho M. Sebastián Chona Londoño Juan Alexander Delgado Morales Oscar Heriberto Peña Novoa

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
3.1. CONTRATO DE CONCESIÓN No. 071 DE 2007	8
3.1.1 Antecedentes	8
3.1.2 Actuaciones previas de la Contraloría de Bogotá	9
3.1.3. Recaudo del Contrato.....	11
3.1.4 Indicadores de Servicio.....	12
3.1.4.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, en razón a la falta de planeación, deficiencias en el control y seguimiento durante la ejecución del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, respecto de los dineros a reintegrar a los usuarios en cumplimiento del literal c) de la cláusula décima del Contrato de Concesión y ausencia de procedimiento a seguir para definir el destino de los valores no cobrados.	12
3.1.5 Procesos de incumplimiento presentados en ejecución del Contrato de Concesión	17
3.1.5.1 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad no estableció obligaciones contractuales ciertas que limitaran los posibles y reiterados incumplimientos con relación a la cláusula décima del contrato, “Indicadores de servicio” y el numeral 16 del Anexo 001- Reglamento de la Concesión, “Sanciones especiales”.	17
3.1.6 Renovación Tecnológica.....	19
3.1.7 Contratos suscritos por la SDM, para realizar asesoría jurídica, técnica y financiera con relación a la suscripción del Otrosí No. 4.....	20
3.1.7.1 Contrato 2015-555	20
3.1.7.2 Contrato 2016-207	23
4. ANEXO 2.....	24
4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	24

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor
JUAN PABLO BOCAREJO SUESCÚN
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Movilidad
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Movilidad vigencias 2014-2016, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado.

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 de desempeño 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 el área, actividad o proceso auditado 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.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia; en el debido manejo de los recursos del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, excepto por el Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria formulado en el presente informe .

La Secretaría Distrital de Movilidad, en las vigencias 2014 a 2015, suscribió 2.903 contratos por valor de \$297.481,2 millones, de los cuales, en la presente Auditoría de Desempeño, se evaluó el cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Otrosí No. 4 al Contrato de Concesión, sobre el cual este Ente de Control alcanzó el 100% de la gestión de control panificada y aprobada sobre el plan de trabajo de la presente Auditoría.

El control fiscal interno implementado en la Secretaría Distrital de Movilidad en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia, equidad y economía, permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos por el sujeto de vigilancia y control fiscal, para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo permiten el logro de los objetivos institucionales, excepto por el Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria formulado en el presente informe .

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y

la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ
Directora Técnica Sectorial de Fiscalización

Revisó: Gabriel Hernán Mendez Camacho – Subdirector de Fiscalización
Olga Lucía Reyes H. – Gerente
Elaboró: Equipo Auditor



2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Se plantea como objetivo de la presente auditoría de desempeño, establecer la gestión fiscal desplegada por la Secretaría Distrital de Movilidad, en adelante SDM, relacionada con la ejecución del Otrosí No. 4, al Contrato de Concesión No. 071 de 2007, referente a la *“prestación de los servicios administrativos de los registros distrital automotor, de conductores y tarjetas de operación para la Secretaría Distrital de Movilidad”*.

Teniendo en cuenta que la Contraloría de Bogotá, en ejercicio de las funciones de control fiscal, ha adelantado distintos procesos auditores en los cuales se evaluó el Contrato de Concesión No. 071 de 2007 y la suscripción del Otrosí No. 4 del 10 de febrero de 2014; en ejecución de la presente auditoría se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Realizar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Otrosí No. 4, y establecer las razones por las cuales las mismas aún no se han ejecutado; teniendo en cuenta, que el Concesionario percibe recursos desde marzo del presente año, como retorno a una inversión que no ha realizado. El seguimiento se realizará a partir de los resultados obtenidos en procesos auditores anteriores.
- Revisar y analizar el estado de los procesos de incumplimiento interpuestos por la SDM, en contra del Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, desde la vigencia 2014.
- Revisar y analizar el proceso de recaudo de los dineros percibidos por los servicios prestados en ejecución del contrato.
- Evaluar la prestación de los servicios a cargo del Concesionario en los puntos de atención.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. CONTRATO DE CONCESIÓN No. 071 DE 2007

3.1.1 Antecedentes

El 14 de diciembre de 2007, se suscribió el Contrato de Concesión No. 071, entre la SDM 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*”.

Durante su ejecución, el Contrato de Concesión No. 071 de 2007, ha tenido cuatro modificaciones:

- a) Adición 1, suscrita el 1 de julio de 2008, por un valor de \$5.600 millones. Mediante esta modificación, se incluyó como una obligación del concesionario, 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 identificación electrónica - DIE
- b) Otrosí 2 suscrito el 30 de octubre de 2008, cuyo objeto era ampliar el plazo establecido en el Literal A de la Cláusula Segunda de la Adición 1 del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, hasta el 30 de noviembre de 2008.
- c) Otrosí 3 suscrito el 26 de septiembre de 2011, 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.
- d) El 10 de febrero de 2014 la SIM, 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.

Así mismo, el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, estaba inicialmente constituido como se relaciona en el cuadro 1:

Cuadro 1
CONFORMACIÓN INICIAL CONSORCIO SIM

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

Fuente. Anexo póliza RO013476 de la Aseguradora Confianza S.A. – Carpeta contractual
Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

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., por lo tanto, el Concesionario en adelante quedó conformado en las proporciones relacionadas en el cuadro 2:

Cuadro 2
CONFORMACIÓN CONSORCIO 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 %
TOTAL	100%

Fuente.: Secretaría Distrital de Movilidad
Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad

3.1.2 Actuaciones previas de la Contraloría de Bogotá

La Contraloría de Bogotá D.C., ha realizado evaluación al Contrato de Concesión No.071 de 2007, en los procesos auditores que se relacionan a Continuación:

- **Visita Fiscal PAD 2012 Ciclo II:** Se evaluó el Censo de Vehículos Taxi que dio origen a la Adición, 1 al Contrato de Concesión No.071 de 2007, por valor de \$5.600,0 millones, y se estableció un Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal, en cuantía de \$5.309.581.190 originado en los sucesivos y reiterados incumplimientos, en la ejecución de la actividad Censo Taxis.
- **Auditoría Regular PAD 2013 Primer Período:** 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, por diferencias en el cálculo y pago del impuesto de Timbre Nacional del Contrato de

Concesión; y por elementos faltantes de inventario al no encontrarse recibidos por el Concesionario SIM.

- **Visita Fiscal PAD 2014 Período I:** Se evaluó la celebración del Otrosí No. 4 del 10 de febrero de 2014, y se determinó la vulneración de los principios de planeación, transparencia, igualdad, libertad de concurrencia y deber de selección objetiva, generando presuntos hallazgos con incidencia disciplinaria y penal; al pretermitir los referidos principios, estructurar deficientemente el Contrato de Concesión No.071 de 2007, y celebrar la indebida prórroga mediante el precitado Otrosí. Adicionalmente, se realizaron modificaciones del Reglamento del Contrato en aspectos que no guardan relación con la justificación para la suscripción del Otrosí 4, a saber: se modificaron responsabilidades a favor del Consorcio SIM, se eliminaron sanciones y retribuciones a favor de la SDM, se le sustrajeron facultades de supervisión y control a la interventoría y adicionalmente, se eliminaron obligaciones del Concesionario relacionadas con la calidad en la prestación del servicio.
- **Auditoría Especial PAD 2014 Período II:** Se realizó el seguimiento a la obra civil para ampliar las instalaciones del inmueble destinado por la SDM, para albergar el archivo producto de los servicios prestados por el Concesionario, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8.3 del Reglamento de la Concesión. En la evaluación realizada se estableció, que las propuestas presentadas por el Concesionario, para cumplir con su obligación, no se ejecutaron en su totalidad, por lo tanto, la obligación de ampliar las instalaciones del inmueble destinado por la entidad a la Concesión, continúa vigente. Sin embargo, no fue posible establecer un valor para cada una de las etapas y/o actividades no ejecutadas, toda vez que, tanto en la propuesta inicialmente presentada por el Contratista, como en la propuesta alternativa parcialmente ejecutada, no se incluyeron los valores a invertir. Adicionalmente, se evaluaron aspectos relacionados con el cumplimiento de los Indicadores de Servicio establecidos en la cláusula décima del Contrato de Concesión 071 de 2007 y en el numeral 3.2.1 del Reglamento de la Concesión y el avance en la ejecución del proceso de Gestión Documental.
- **Auditoría de Regularidad PAD 2015 Período I:** Se realizó seguimiento a las observaciones efectuadas por la Contraloría de Bogotá, en desarrollo de la Auditoría Especial realizada en el año 2014, relacionadas con la obra civil para ampliar las instalaciones del inmueble destinado por la Secretaría a la Concesión. Se evaluó el cumplimiento de los Indicadores de Servicio establecidos en la cláusula décima del Contrato de Concesión y en el numeral

3.2.1 del Reglamento de la Concesión. Así mismo, se estableció un hallazgo fiscal por valor de \$36.061.831, porque la SDM, al no resolver el Recurso de Reposición interpuesto por el Consorcio SIM contra la Resolución No. 006 de febrero 28 de 2013, en el tiempo establecido por el Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, se configuró el silencio administrativo positivo, perdiendo toda competencia para exigir el pago.

- **Auditoría de Regularidad PAD 2016 Período I:** Se realizó seguimiento a las obligaciones adquiridas por el Concesionario SIM, en la suscripción del Otrosí 4 del 10 de febrero de 2014, especialmente las relacionadas con la obra civil para ampliar las instalaciones del inmueble destinado por la Secretaría a la Concesión y la Construcción del Centro de Gestión Distrital Automotor.

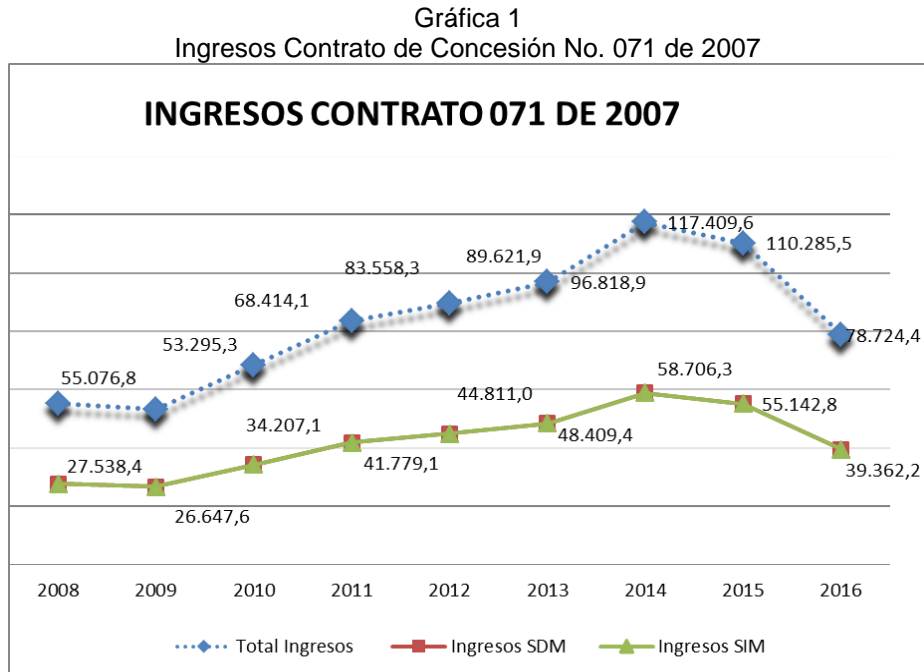
3.1.3. Recaudo del Contrato

De acuerdo con lo establecido en las cláusulas 6, 7 y 9 del Contrato de Concesión No.071 de 2007, a la SDM, una vez descontados los porcentajes que deben ser girados tanto al Ministerio de Transporte como al RUNT, le corresponde el 50% de los ingresos por los servicios de registro automotor, de conductores y tarjetas de operación, de los derechos distritales por cada trámite, en concordancia con el valor establecido de los servicios que el Concesionario prestará a los usuarios y que están relacionados en el numeral 3.4 denominado “*Del Estudio de Oportunidad y Conveniencia del Proceso Licitatorio SDM-LP-006-2007*”. En este documento también se estableció que dichos valores no estarán sujetos a revisiones y reajustes, salvo el correspondiente al incremento anual autorizado por el Gobierno Nacional al salario mínimo legal.

El concesionario recibe directamente de los usuarios el valor de los servicios prestados, los cuales son consignados en la cuenta de ahorros del Banco Davivienda No.0060-00872892 y este transfiere diariamente la participación de la SDM, a la Tesorería Distrital.

Desde enero de 2008, hasta septiembre de 2016, tanto a la SDM como al SIM, les ha correspondido un valor de \$376.603,8 millones, a cada uno. En el 2008 los ingresos para la Secretaría, fueron de \$27.538,4 millone; para el 2009 disminuyeron un 3.23%; en el 2010 llegaron a \$34.207,1, lo que representa un aumento de 28.37%; para 2011 percibieron \$41.779,1 millones, es decir, se incrementaron en un 22.14%; en el 2012 fueron de \$44.811 millones, incrementándose en un 7.26%; en el 2013 los recaudos fueron de \$48.409,4 millones, creciendo un 8.03%; en el 2014 los ingresos se situaron en \$58.706,3

millones, llegando a su punto más alto y que representa un incremento del 21.27%; en el 2015 giran a la Secretaría \$55.142,8 millones, con una disminución del 6.07%; y finalmente hasta septiembre de 2016, les ha correspondido \$39.362,2 millones, como se observa en la gráfica 1:



Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Adicionalmente, al interior de la SDM, se tiene establecido el “*Procedimiento verificación del recaudo Concesión SIM*”, aprobado mediante Resolución 312 de junio 19 de 2008, mediante el cual la entidad realiza el seguimiento al recaudo reportado diariamente por la entidad financiera y la conciliación mensual.

Por lo anterior, respecto de los ingresos de la SDM, no existen observaciones puesto que se han girado los valores que le corresponden diariamente de conformidad con lo establecido en el contrato.

3.1.4 Indicadores de Servicio

3.1.4.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, en razón a la falta de planeación, deficiencias en el control y seguimiento durante la ejecución del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, respecto de los dineros a reintegrar a los usuarios en cumplimiento del literal c) de la cláusula décima del Contrato de

Concesión y ausencia de procedimiento a seguir para definir el destino de los valores no cobrados.

El literal c) de la cláusula décima del Contrato de Concesión No. 071 de 2007, determinó:

“c) tiempos máximos de respuesta al usuario: En ningún caso, el terminado o la devolución del mismo podrán tardar más de cuatro (4) días hábiles después del día siguiente a aquél en que haya sido recibida la totalidad de los documentos de un trámite, o de completados los mismos. Será válido el aviso mediante boletín de devolución en la página web o la remisión del boletín al Punto de Atención al Usuario donde se radicó el trámite.

Cuando este plazo se incumpla injustificadamente en más de dos (2) días el concesionario reintegrara al usuario su participación contractual, descontando solamente el costo de transacción de recaudo y operación. En todas las radicaciones de trámites se incluirá el presente literal con la indicación de la dirección y teléfono a la que debe dirigirse el usuario para solicitar su devolución si considera que se han vulnerado los términos concedidos.” (Subrayado fuera de texto)

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo del proceso auditor evidenció, que no se estableció desde el inicio del Contrato de Concesión, un procedimiento que le permitiera a la SDM, determinar el destino de los dineros correspondientes a la participación del SIM, que deben ser devueltos a los usuarios, por el incumplimiento en los tiempos de respuesta de los trámites, en el caso en que la devolución no es solicitada.

De acuerdo a lo informado por la SDM¹, con relación al período comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2011, la entidad no tiene información de la cantidad de trámites que excedieron los tiempos máximos de respuesta establecidos en la cláusula décima del Contrato, por lo tanto, no tiene el valor de los dineros a reintegrar sobre los cuales, tendrían derecho los usuarios.

Por otra parte, en el período comprendido entre enero de 2012 y diciembre de 2014, la Secretaría sólo tiene la información correspondiente a las solicitudes de devolución presentadas por los usuarios, sin tener conocimiento del total de trámites que excedieron los tiempos máximos de respuesta, por lo cual, el valor de los dineros a devolver a los usuarios, suministrado por la entidad, corresponde a

¹ Oficio SDM-DSC-140715 de 2016 de octubre 26 de 2016

una cifra parcial, sin que a la fecha, tenga certeza sobre el valor total que el Concesionario SIM debe reintegrar.

Con respecto al período comprendido entre enero de 2015 y agosto de 2016, la SDM reporta a este Ente de Control, el total de trámites que excedieron los tiempos máximos de respuesta, sobre los cuales los usuarios tienen derecho a realizar reclamación. Lo relacionado anteriormente se evidencia en el cuadro 3:

Cuadro 3
VALOR A REINTEGRAR A LOS USUARIOS 2008-2016

VIGENCIA	VALOR A REINTEGRAR A LOS USUARIOS
2008 - 2011	Sin datos
2012 -2014	\$13.382.274
2015 – Agosto 2016	\$667.177.009
TOTAL	\$680.559.283

Fuente: Oficio SDM-DSC-140715 de 2016 de octubre 26 de 2016
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Adicionalmente, se confirma la falta de control y seguimiento por parte de la SDM, a las devoluciones a que tienen derecho los usuarios, toda vez que en el oficio SDM-DSC-135607 de octubre 14 de 2016, indica que *“Dado que la obligación de realizar la devolución del dinero por parte del Concesionario SIM, por cualquier trámite que exceda el tiempo de respuesta, se genera cuando el usuario realiza la solicitud y que el pago al que hay lugar afecta la remuneración del Consorcio bajo el procedimiento establecido en el reglamento de la concesión, a la fecha no existen sumas pendientes de devolución.”*; y por otra parte, en el cuadro consolidado relacionado en el oficio SDM-DSC-140715-2016, indica que existen un total de 19.738 trámites realizados extemporáneamente, por un valor de \$680.559.283.00.

Lo anterior evidencia, que la entidad no tiene claridad frente al momento en el cual se genera la obligación para el Concesionario de realizar la devolución de los dineros a los usuarios que tienen derecho a reclamar, cuando los trámites sobrepasan los tiempos máximos de respuesta, teniendo en cuenta que por una parte, indican que la obligación se genera sólo cuando los usuarios lo solicitan, y por otra, informan el valor del monto total a reintegrar sin limitar este valor a las solicitudes realizadas por los usuarios. Esta falta de claridad frente al proceso, no permite que la Secretaría tenga control sobre la cifra que está obligado a reintegrar el Concesionario SIM.

Aunado a lo anterior, se evidencia que no hay una adecuada información al usuario sobre sus derechos, en cuanto al dinero que puede reclamar por el incumplimiento de los tiempos máximos de respuesta; situación que se pudo

verificar mediante un sondeo realizado el pasado 21 de octubre de 2016, en tres Puntos Integrales de Trámites y Servicios -PITS del SIM, toda vez que de 21 usuarios consultados, 18 no tenían conocimiento del derecho a solicitar devolución de dinero por demoras en el trámite, agravada esta situación con el hecho que de ocho funcionarios del SIM consultados, tres desconocían el procedimiento para la devolución.

Esta situación se hace evidente en el periodo comprendido entre enero de 2015 y agosto de 2016, en el cual se reportan 19.031 casos de demoras por causas imputables al SIM, de los cuales solo en 4 casos fue solicitada la devolución correspondiente, que equivale al 0.02% del total de trámites que exceden el tiempo máximo de respuesta en el período en mención.

Como lo prueban los hechos anteriormente expuestos, la SDM a lo largo de la ejecución del contrato, no concertó con el SIM, mecanismos que le permitieran a los usuarios conocer los derechos que tienen de acuerdo a lo contemplado el numeral 1.3 del artículo 3 de la ley 1480 de 2011 “*Estatuto del Consumidor*”, que establece como derecho de los consumidores: “*Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación...*”. Sin embargo, en reuniones de seguimiento efectuadas entre la SDM, el Concesionario y la Interventoría, se ha tratado el tema, sin llegar a una decisión de fondo y a una modificación contractual.

Por otra parte, la SDM informa mediante oficio SDM-DSC-135607 de 2016 que “... la Secretaria Distrital de Movilidad cuenta con una base de datos que es actualizada de forma mensual, en la cual se registra la información de los tramites que excedan el tiempo de respuesta y que serían objeto de devolución ante la solicitud del usuario, **información que será utilizada por la Entidad al momento de la liquidación del contrato, para que de común acuerdo se establezcan el resultado final de la ejecución obligacional y por tanto se acuerden “los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar”** (Subrayado y negrilla fuera de texto), demostrando así una falta evidente de planeación al esperar a la finalización del contrato para tomar decisiones sobre eventos previsibles desde el mismo inicio del contrato, momento en el cual se estipuló que el Concesionario debía realizar el reintegro a los usuarios por el incumplimiento en los indicadores de servicio pactados.

Así pues y de manera generalizada, se evidencia la falta de control por parte de la Secretaría, sobre la ejecución del Contrato, situaciones que no coadyuvan a la eficacia, eficiencia y economía de las actuaciones administrativas que debía adelantar la entidad, así como lo disponen los artículos 3 y 4 de la ley 80 de 1993,

en conexidad con el principio de planeación, tanto que al cumplirse los cometidos regulados en estos articulados, se daría también cumplimiento al principio de economía regulado en el artículo 25 de la misma ley en su numeral 5° el cual recita: *“Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten”*.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar, a la luz de la ley 1150 de 2007, la cual enfatiza una visión de la contratación a la lógica de la contratación pública y de igual forma el Decreto 1510 de 2013 que especifica esta lógica. Por los anteriores hechos se configura una presunta falta disciplinaria.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta del informe preliminar, suministrada por la Entidad mediante oficio SDM-DSC-150763 de 2016 con radicado #1-2016-22785, de noviembre 16 de 2016, este Ente de Control en la observación no hace referencia a la existencia de un procedimiento entre el Concesionario y el usuario. La esencia del cuestionamiento obedece a la falta de planeación por parte de la SDM, toda vez que no se estableció el destino final de los dineros no solicitados por los usuarios, como tampoco de los dineros solicitados por los usuarios pero no reclamados por ellos posteriormente, situación sobre la cual, a la fecha no se han establecido acciones que permitan subsanar esta falencia; aspecto que se corrobora con la respuesta² dada por la entidad cuando afirma que *“(…) no existe contractualmente un procedimiento para determinar que hacer al momento de finalización del Contrato de Concesión No. 071 de 2007 para proteger los derechos de los usuarios y garantizar que las devoluciones de dinero por trámites que excedieron el tiempo de respuesta, imputables al Concesionario SIM”*.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

² Oficio SDM-DSC-150763

3.1.5 Procesos de incumplimiento presentados en ejecución del Contrato de Concesión

3.1.5.1 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque la Secretaría Distrital de Movilidad no estableció obligaciones contractuales ciertas que limitaran los posibles y reiterados incumplimientos con relación a la cláusula décima del contrato, “Indicadores de servicio” y el numeral 16 del Anexo 001-Reglamento de la Concesión, “Sanciones especiales”.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta al informe preliminar, suministrada por la Entidad mediante oficio SDM-DSC-150763 DE 2016, con radicado #1-2016-22785 de noviembre 16 de 2016, este Ente de Control encuentra que se hace referencia a que sí existe un tope máximo a descontar sobre el incumplimiento en los indicadores de servicio y que éste parámetro está definido en el numeral 3.2.1 del nuevo reglamento. Pero se reitera que el tema de cuestión no es valor de las sanciones especiales, cuando se hace referencia al “tope máximo”, nos referimos a la cantidad de incumplimientos presentados en los que sólo se han aplicado sanciones especiales sin carácter conminatorio, pero no se ha adelantado ningún proceso por incumplimiento, por ende el contratista puede incurrir en incumplimientos por la misma causal que afecten la calidad del servicio prestado al usuario pero nunca se verá inmerso en un proceso sancionatorio según lo establecido en el otrosí No 4 y en su modificación al reglamento. Como bien lo acepta la SDM, en su respuesta, cuando afirma que: *“Así mismo, interpreta que la reiteración de estos incumplimientos sin limitar su ocurrencia, pueden ser subsanadas con una sanción sin carácter conminatorio. Hecho cierto, el cual se estableció desde la firma del contrato en el año 2007, donde se estableció el parámetro en el cual para cada mes en que no alcance a cumplir con los indicadores se procederá a descontar el uno (1%) por ciento de los ingresos brutos de la concesión del mes siguiente al que se cause.”* Según lo expuesto, no existen multas por el incumplimiento en los indicadores de servicio, ni por el incumplimiento de lo establecido en el numeral 16 del nuevo reglamento.

Teniendo en cuenta que el Otrosí número 4, se encuentra en proceso de demanda para buscar su anulación, lo cual incluye la modificación al reglamento del contrato 2007-071, se debe considerar lo afirmado por la SDM en su respuesta *“que la Secretaría Distrital de Movilidad, suscribió el otrosí No. 04 y su anexo, incluyendo en el numeral 16 SANCIONES ESPECIALES, trámite que debe adelantarse cuando se*

presentan las faltas señaladas en este numeral, el cual se viene ejecutando acorde con lo allí señalado, motivo por el cual no es posible interpretar de otra manera lo acordado mientras que no exista pronunciamiento alguno de autoridad competente, respecto de la legalidad del otrosí No. 4”.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se aceptan los argumentos planteados por la Entidad y se retira la Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

No obstante, es pertinente indicar que la interventoría a partir de agosto de 2014, ha reportado 8 incumplimientos reiterativos por parte del contratista, entre el año 2014 y 2015, referentes a la ejecución de trámites sin el lleno de los requisitos, y 5 trámites que superan el tiempo de respuesta al usuario, que se concluyen a partir de la revisión mensual del 10% del total de los trámites realizados por el SIM.

Como se evidencia, a pesar de los procesos de “sanción especial” adelantados por la SDM, esta situación se presentó reiterativamente, lo cual representa una afectación a la calidad del servicio acumulativa en el tiempo con el agravante que esta cantidad de trámites se obtuvo solamente de una muestra representativa y no del total de los trámites realizados mensualmente, presentándose de esta manera una situación irregular y repetitiva en la ejecución contractual que incumple lo establecido en numeral 9.1.5 del anexo 1 del Otrosí 4, los numerales 3.2, 7.4 y 9.1.5 del Reglamento de la Concesión, la Resolución 12379 de 2012 y las cláusulas 2, 10 y 16 del Contrato No. 071 de 2007.

Es necesario dejar evidencia sobre la gravedad que revisten estos incumplimientos expuestos y que a futuro presentan consecuencias negativas en la calidad del servicio de los trámites de RDA y RTO en la ciudad de Bogotá. Considerando que la administración pública debe cumplir sus responsabilidades atendiendo las necesidades de los ciudadanos para garantizar la efectividad de sus derechos, con instituciones eficientes y transparentes, se evidencia que de esta forma se está incumpliendo la Resolución 12379 de 2012, expedida por el Ministerio de Transporte la cual en el párrafo segundo de su Considerando dice: *“Que en desarrollo de los principios de eficacia y economía que rigen las actuaciones de la administración pública, se hace necesario brindar al usuario una herramienta legal que le permita tener claridad y certeza sobre los requisitos establecidos y los procedimientos diseñados, para adelantar ante los organismos de tránsito, los trámites relacionados con el Registro Nacional Automotor, Registro Nacional de Remolques y Semirremolques y Registro Nacional de Conductores”*, y en el párrafo sexto del mismo dice: *“Que con la finalidad de proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas y facilitar las relaciones de los particulares con los organismos de tránsito, como usuarios o destinatarios de sus servicios, de conformidad con los principios y reglas*

previstos en la Constitución Política, la ley y en el Decreto número 019 de 2012, se hace necesaria la aplicación uniforme de los procedimientos y exigencia de requisitos en los trámites por parte de los organismos de tránsito en todo el territorio nacional”.

3.1.6 Renovación Tecnológica

El párrafo de la Cláusula Quinta del contrato de Concesión No. 071 de 2007 establece:

*“(…) **EL CONCESIONARIO** desarrollará las siguientes actividades: a. Al empezar el segundo año contado a partir del inicio de la fase de adecuación, el concesionario deberá renovar todo el parque computacional de hardware por modelos de mejores especificaciones con respecto a los entregados al inicio del servicio, entendidas éstas como los de tecnología de punta disponible en el mercado en el momento. b. Cada tres años el concesionario deberá renovar todo el parque computacional de hardware por modelos de mejores especificaciones con respecto a los que se retiran del servicio. El último parque computacional renovado debe ser entregado en reversión a la Secretaría de Movilidad al finalizar el contrato”.*

Con el fin de verificar el cumplimiento de la obligación antes descrita, la Contraloría de Bogotá, efectuó revisión a las renovaciones tecnológicas realizadas por el Concesionario SIM, comparando los números de serie de todos los elementos renovados en los años 2010 y 2013, teniendo en cuenta todos los números de series y placas. Así mismo, el inventario de la renovación realizada en 2016, comparado con el inventario general tanto en operación como en Back Up.

En la verificación realizada se encontró que 45 elementos reportados como renovados en 2016, no se encuentran en el inventario de operación ni en el Back Up. Sin embargo, de acuerdo a lo informado por la entidad, los mismos, fueron ingresados a la bodega del SIM y teniendo en cuenta que son elementos periféricos, pueden no renovarse en las mismas fechas, debido a la alta rotación que tienen.

El pasado 21 de noviembre de 2016, se realizó visita a los Puntos Integrales de Trámites y Servicios del SIM de Ricaurte, Galerías y Terminal de Transporte, con el fin de revisar aleatoriamente una muestra de 86 elementos del inventario reversible de cómputo. De la muestra escogida, sólo se presentó una novedad, ya que no estaba registrado en el inventario, el lector biométrico con placa 8421 y serial 134911046254. De este equipo posteriormente se adjuntó la copia del movimiento de traslado, con fecha del 18 de octubre de 2016, aclarando la novedad.

3.1.7 Contratos suscritos por la SDM, para realizar asesoría jurídica, técnica y financiera con relación a la suscripción del Otrosí No. 4

3.1.7.1 Contrato 2015-555

La Secretaría, suscribió el contrato No. 2015-555, con la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto es *“La Universidad Nacional de Colombia se obliga con la Secretaria Distrital de Movilidad a brindar soporte financiero y técnico, respecto de la ejecución del contrato de concesión N° 071 de 2007, suscrito entre la Secretaria Distrital de Movilidad y el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad SIM, hasta la procedencia del Otro si N° 4”*, por un valor de \$200 millones y un plazo de ejecución de 2 meses.

Bajo la ejecución de este contrato, la Universidad Nacional realizó el análisis del Contrato de Concesión No.071 de 2007, en especial al Otrosí No. 4, suscrito el 10 de febrero de 2014. El estudio realizado se dividió en tres aspectos: el primero relacionado con el componente técnico, en el cual se analizó el programa de gestión documental y en especial a la propuesta que sirvió de base para la suscripción del referido Otrosí; el segundo tema analizado, fue el financiero y en el tercero se presentaron la valoración de posibles escenarios. En este informe se hace alusión a lo presentado por la Universidad, en cuanto al análisis realizado al componente financiero y la valoración de escenarios, como se relaciona a continuación.

El modelo financiero utilizado se compone de tres fases, la primera incluye el flujo de caja libre y los elementos que lo componen (EBITDA, Capital de trabajo, CAPEX y Utilidad operacional), la segunda incluye el margen EBITDA, el margen operacional y el margen de utilidad neta y la tercera presenta los resultados de los modelos de valoración. Además, se tuvieron en cuenta tres aproximaciones complementarias, a saber, el periodo de recuperación, valor presente neto y tasa interna de retorno modificada.

En el referido estudio la Universidad Nacional informa que en los cálculos del Otrosí 4, la Tasa Interna de Retorno - TIR del proyecto en términos reales es del 9.5%, y que el consorcio estimó los flujos bajo una condición de equilibrio en que la WAAC y la TIR son iguales.

Dentro de los parámetros utilizados por la Universidad, para hacer el estudio se estableció que la variable determinante es el número de trámites, y que desde la

apertura económica de 1991 el parque automotor ha crecido más que la economía.

Indica el estudio realizado que el parque automotor de Bogotá es el 21.54% del país; y que cada uno de los vehículos nuevos debe tramitar la matrícula en el Registro Distrital Automotor - RDA. El cálculo realizado por la Universidad Nacional, estimó que en 2015, se realizarían 154.302 trámites de matrículas nuevas y que por cada vehículo nuevo se venden 2.2 carros usados; así mismo, se estableció que históricamente las matrículas y los traspasos de propiedad han representado el 41.4% de los trámites del RDA, por lo cual asumen que los trámites restantes representan el 58.6%.

De acuerdo con los referentes anteriores, la Universidad, realizó la proyección del número de trámites, así: en 2015: 2.029.781, 2016: 2.314.130, 2017: 2.720.924, 2018: 2.865.867, 2019: 3.140.125, 2020: 3.395.903, 2021: 3.660.329 y 2022: 3.917.495. Los trámites de RDA representan el 93% del total.

La Universidad expone varios escenarios para determinar el retorno de la inversión realizada, como se detalla a continuación:

Escenario base. Supone que se realizarán las inversiones estipuladas en el Otrosí 4, es decir, \$28.500 millones; no hay avances en el proceso de gestión documental; supone igualmente, que se construirá la nueva bodega. Así mismo, asumió que las inversiones que inicialmente estaban planteadas para realizarse entre el 2014 y el 2015, se realizarán entre 2015 y 2016. Teniendo como base estos supuestos, la Universidad determinó que el Valor Presente Neto - VPN de la inversión a realizar sería de \$29.559 millones, que se recuperarían en un periodo de **3 años y 2 meses** a partir del 31 de diciembre de 2015. Y si se toma la rentabilidad del 9.5% contenida en los estudios que justificaron la suscripción del Otrosí 4, la inversión se recuperaría en **3 años y 5 meses**.

Escenario base A. La Universidad consideró los mismos supuestos contemplados en el escenario base y adicionalmente asume un crecimiento en el número de trámites contemplados en el Otrosí 4 del 2.3% anual. Para este escenario, se estimó que el VPN en \$15.229 millones y una Tasa Interna de Retorno Modificada - TIRM del 14.6%. La inversión realizada se recuperaría en de **3 años y 8 meses**; si la tasa de interés objetivo fuera del 9.5%, el tiempo de recuperación de la inversión sería de **4 años y 3.7 meses**.

Escenario 1. Se consideraron los siguientes supuestos: no contiene un programa de gestión documental integral, las inversiones van encaminadas a ampliar la

capacidad de la bodega existente de acuerdo a la propuesta de propuesta de optimización del espacio planteada por la Universidad Nacional en el estudio realizado, el crecimiento de trámites de acuerdo a lo estimado por la Universidad y asume los supuestos de márgenes descritos en el escenario base. Para este escenario, el VPN es \$46.572 millones, la TIRM 43.5% superior al costo de capital de proyecto del 6.8%. Según estima la Universidad, la inversión se recupera en un periodo de **11 meses**, si la tasa de interés objetivo es del 9.5%, el plazo de ejecución del proyecto sería de **11.6 meses**.

Escenario 2. Se toman los siguientes supuestos: no contiene un programa de gestión documental integral, se considera el crecimiento del número de trámites estimado por la Universidad y las inversiones a realizar se limitan a la construcción de la nueva bodega, valorado por la Nacional. En este escenario, el VPN es de \$37.064 millones, la TIRM es de 33.13% y el periodo de recuperación sería de **1 año y 10 meses**. Si la tasa de interés objetivo fuera de 9.5%, el plazo del proyecto sería de **1 año y 11,4 meses**; y si este porcentaje se aumenta al 16.4%, el plazo de ejecución se estima en **2 años y 3,1 meses**.

Escenario 3. Contempló los siguientes supuestos: contiene un programa de gestión documental integral, el crecimiento en el número de trámites es estimado por la Universidad, y las inversiones a realizar, están dirigidas a implementar la propuesta de optimización del espacio planteada en el estudio por la Universidad. Para este escenario, el VPN es de \$28.841 millones, la TIRM es de 26.87% y el periodo de recuperación sería de **2 años y 9 meses**. Si la tasa de interés objetivo fuera de 9.5%, el periodo del proyecto sería de **2 años y 11,1 meses**.

Escenario 4. Se contemplaron las siguientes características: contiene un programa de gestión documental integral, el crecimiento en el número de trámites es estimado por la Universidad, las inversiones a realizar van dirigidas a implementar la propuesta de optimización del espacio y a la construcción de una nueva bodega. En este escenario, el VPN es de \$19.146 millones, la TIRM es de 17.27% y el periodo de recuperación sería de **4 años**. Si la tasa de interés objetivo fuera de 9.5%, el periodo de ejecución del proyecto sería de **4 años y 3,5 meses**.

Como se evidencia, en ninguno de los escenarios planteados por la Universidad Nacional, el plazo de ejecución del proyecto alcanza los 6 años establecidos en el Otrosí 4.

La Universidad Nacional en el análisis financiero realizado al Contrato de Concesión No. 071 de 2007 y al Otrosí 4, evidenció las siguientes observaciones: las proyecciones de los gastos, así como los ingresos y gastos no operacionales,

no se explican detalladamente; no se discriminaron las depreciaciones impidiendo calcular el EBITDA; se presentan diferencias en el cálculo del porcentaje de crecimiento en el número de trámites. De acuerdo con los escenarios planteados, la Universidad considera que el negocio es rentable y de bajo riesgo, puesto que tiene la demanda asegurada.

3.1.7.2 Contrato 2016-207

La SDM, suscribió con Valora Consultoría S.A.S., el Contrato de Consultoría No. 2016-207, con el objeto de *“(..).prestar sus servicios profesionales especializados en materia financiera y económica para apoyar a la Subsecretaría de Servicios de Movilidad en el estudio, revisión, análisis y conceptualización de los Contratos de Concesión 071 y 075 de 2007, así como en la elaboración de los estudios previos y apoyo en asuntos contractuales puestos a su consideración”*, por un valor de \$112 millones y un plazo de 7 meses.

Teniendo en cuenta que la inversión establecida en el Otrosí 4, tiene un retraso de más de dos años, Valora Consultoría S.A.S., a través de distintos escenarios, se encuentra realizando el análisis de la metodología a través de la cual, el equilibrio financiero del contrato debe restablecerse a favor de la SDM.



4. ANEXO 2

4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A.	3.1.4.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A.	3.1.4.1
3. PENALES	0	N.A.	
4. FISCALES	0	N.A.	