



85111

Bogotá D.C.,

Doctora
NATALIA ABELLO VIVES
Ministra de Transporte
Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 21-04-2016 08:54

Al Contestar Cite Este No.: 2016EE0049308 Fol:1 Anex:3 FA:179

ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / JULIAN
EDUARDO POLANIA POLANIA

DESTINO NATALIA ABELLO VIVES / MINISTERIO DE TRANSPORTE

ASUNTO INFORME FINAL DE AUDITORIA MINISTERIO DE TRANSPORTE VIGENCIA 2014

OBS

2016EE0049308



ASUNTO: Informe Final de Auditoría Ministerio de Transporte Vigencia 2014

Respetada Señora Ministra:

Adjunto al presente, el Informe Final de la Auditoría realizada al Ministerio de Transporte, en desarrollo del Plan de Vigilancia Fiscal 2015 de la Contraloría General de la República.

Dicho informe, fue sometido a revisión, antes de su liberación, en razón a la diferencia de opinión suscitada entre este despacho y el equipo auditor que realizó la auditoría en el Ministerio que usted representa. La revisión se llevó a cabo en cumplimiento de lo ordenado en la resolución ORD-80112-0227-2015 del 4 de enero de 2016, emitida por el Contralor General de la República, en la cual delegó al Contralor Delegado para el sector social señor José Antonio Soto Murgas, para el efecto.

Luego de la revisión mencionada, los hallazgos 12 y 52 fueron mantenidos de acuerdo con la comunicación SIGEDOC 2016IE0027065 del 29 de marzo del año en curso, expedida por el despacho del señor contralor delegado para el sector social.

La Entidad deberá ajustar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en los informes y registrarla en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del presente informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013 emitida por la Contraloría General de la República.

De la mayor consideración,

JULIÁN EDUARDO POLAÑIA POLAÑIA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Proyectó el presente oficio: Ana Liliana Agudelo Rincón - Abogada contratista Despacho Contralor Delegado.

TRD: 85111-077-162 Informe Final de Auditoria

Anexo: 1. Informe con 171 folios.

2. Resolución ORD - 80112-0227-2015 del 4 de enero de 2016 con 3 folios.

3. Oficio con SIGEDOC 2016IE0027065 del 29 de marzo de 2016 con 5 folios.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Tel: 3240800



No. 20163210254322

Fecha Radicado: 2016-04-26 08:54:28

Destino: 300

RTE:CONTRALORIA GENERAL DE LA REPU

Anexos: 8 FOLIOS Y 1 CARPETA.



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

PÁGINA NÚMERO: 1 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en el Decreto 267 de 2000 y

CONSIDERANDO

Que el inciso cuarto del artículo 267 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde a la Contraloría General de la República, en ejercicio de su autonomía administrativa, definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en el precitado Decreto.

Que los numerales 2 y 4 del artículo 35 del Decreto Ley 267 de 2000 señalan como atribuciones del Contralor General las de adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Contraloría General de la República, en desarrollo de la autonomía administrativa y presupuestal otorgada por la Constitución y la ley y dirigir como autoridad superior las labores administrativas y de vigilancia fiscal de las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley.

Que el artículo 27 del Decreto Ley 267 de 2000, establece que el Contralor General de la República, mediante acto administrativo, podrá delegar funciones generales o específicas del ejercicio de la vigilancia y del control fiscal, así como las atribuidas a la Contraloría General de la República por las que deba responder, con excepción de los casos de que trata el artículo 29 del citado decreto.

Que el 20 de noviembre de 2015, mediante SIGEDOC 2015ER0118489, la Ministra de Transporte elevó la siguiente solicitud:

"(...) en un ejercicio conjunto desarrollado en el Comité de Dirección Sectorial, hemos revisado todas las comunicaciones remitidas a las entidades que conforman nuestro sector y las respuestas que se dieron a la comisión auditora, encontrando que algunas respuestas deben ser complementadas, precisadas y aclaradas (...) Bajo la premisa



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

PÁGINA NÚMERO: 2 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

anterior, solicitamos de manera respetuosa que sean tenidos en cuenta los elementos que queremos destacar y complementar a continuación:

CONSIDERACIONES Y SOLICITUDES GENERALES i. Que los hallazgos que se consignen en los informes finales indiquen con claridad el hecho presuntamente daño o la conducta disciplinariamente responsable dejando absolutamente claro la época (fecha) de ocurrencia de los sucesos que son base del hallazgo; ii. Que se señale con precisión el cargo de quien suscribió el acto o contrato o realizó la gestión o actividad que lleva al hallazgo".

Adicional a la anterior solicitud general, junto con la comunicación referida se presentaron oficios suscritos por los Directores de la Aeronáutica Civil, del Invias y del Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, así como otro oficio específico sobre asuntos del Ministerio de Transporte suscrito por la Ministra, en los cuales se presentaron *"consideraciones y solicitudes particulares respecto de asuntos de especial relevancia"*. En total se recibieron 874 folios y 5 carpetas.

Que mediante oficio SIGEDOC 2015IE0121294 del 24 de diciembre de 2015, el Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, expuso al Contralor General de la República los antecedentes descritos y manifestó: *"Considerando la importancia de garantizar la calidad y soporte legal y factico de los informes y hallazgos que emita la Contraloría General de la República y habida cuenta que de la revisión realizada por este Despacho, se observa que en efecto algunos aspectos de los hallazgos requeridos (Ministerio del Transporte H.12 y H.52; ANI H.16; AEROCIVIL H.6 y H59; CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA H11-informes de auditoría aprobados por comité técnico no liberados ni comunicados) no son procedentes, siendo necesario analizar su contenido y/o incidencias, me permito solicitar al Señor Contralor General su anuencia para efectos de adelantar la revisión y ajuste de los informes de auditoría mencionados en lo referido eh dicho documento"*

En el mismo oficio SIGEDOC 2015IE0121294 del 24 de diciembre de 2015, el Contralor Delegado informó respecto del informe de auditoría a la vigencia 2014 de la Cámara de Comercio de Bogotá que:

"(...) en Comité 53 del 13 de noviembre de 2015 se aprobó el informe de auditoría de la CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. En desarrollo del Comité se solicitó precisión al equipo auditor respecto del hallazgo 11 Contribuciones - Invest Bogotá- (Administrativo, Presunto Disciplinario y Fiscal), en tanto se indagó sobre los soportes



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

PÁGINA NÚMERO: 3 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

del presunto daño fiscal, frente a lo cual el equipo auditor informó que el soporte de que los aportes de la Cámara de Comercio de Bogotá a Invest Bogotá " son utilizados para los gastos de funcionamiento de esta Corporación", es el Acta de Junta Directiva del año 2006 en donde así se aprobó, sin que existiera ningún soporte que desvirtuara tal situación". Frente a esta situación el Contralor Delegado solicitó al equipo auditor y al enlace que revisó la incidencia fiscal de este hallazgo que revisaran nuevamente la respuesta de la entidad y los soportes para verificar que los elementos del daño fiscal estuvieren dados.

Luego de la revisión se informó a este Despacho que el equipo auditor luego de la revisión surtida con el enlace de control fiscal, se ratificaba en la incidencia fiscal del hallazgo.

El 23 de noviembre de 2015 fue entregado el informe de auditoría de la Cámara de Comercio de Bogotá al Despacho para surtir el trámite de revisión, liberación y comunicación.

La Cámara de Comercio de Bogotá solicitó reunión con el Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la cual se llevó a cabo el lunes 30 de noviembre. En esta reunión la Cámara de Comercio expresó que al equipo auditor se le habían entregado los soportes que evidenciaban que los recursos aportados por la CCB habían sido destinados a proyectos de inversión.

Se solicitó entonces, en desarrollo de la reunión a la Cámara de Comercio de Bogotá que enviara los soportes entregados al equipo auditor. El 1 de noviembre de 2015 se entregó a este Despacho copia de los oficios 38-000000020 y 38-000000021 los dos del 03 de noviembre de 2015 suscritos por Martha Yaneth Quintero Vicepresidente ejecutiva de la CCB, dirigido al Funcionario Alberto Ruiz Poveda, responsable de la referida auditoría, compilados en 3 documentos anillados con un total de 519 folios".

Que de acuerdo con lo señalado en el numeral 3.3.5 de la Guía de Auditoría, el Contralor General de la República tiene habilitada la facultad para revisar y ajustar los resultados de los informes de auditoría, antes de ser liberados o posteriormente, directamente o por delegación, con fundamento en el numeral 12 del artículo 51 del Decreto Ley, 267 de 2000.

Que de conformidad con el citado numeral del Decreto Ley 267 de 2000, "Las contralorías delegadas para la vigilancia fiscal de los sectores Agropecuario; Minas y Energía; Social;



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

PÁGINA NÚMERO: 4 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional; Gestión Pública e Instituciones Financieras; Defensa, Justicia y Seguridad, y Medio Ambiente tienen las siguientes funciones:... 12.- Responder por los resultados e informes de vigilancia fiscal en su respectivo sector, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General..."

Que este Despacho, luego de hacer un análisis preliminar de la comunicación remitida por el Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional y del oficio SIGEDOC 2015ER0118489 suscrito por la Ministra de Transporte en nombre propio y de las entidades adscritas a dicho Ministerio, así como de la información aportada por la Cámara de Comercio de Bogotá al Despacho del Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, encuentra necesario verificar y evaluar los informes de auditoría a la vigencia 2014 del Ministerio de Transporte, el Invias, la Aeronáutica Civil y la ANI y el informe de la Cámara de Comercio de Bogotá aprobados por Comité Técnico Sectorial y aún no liberados, ni comunicados, por lo que este Despacho ha decidido hacer uso de la facultad prevista en el citado numeral de la Guía de Auditoría, que a su vez tiene respaldo en el numeral 12 del artículo 51 del Decreto Ley 267 de 2000.

Que en tal sentido, ha dispuesto delegar en el Contralor Delegado para el Sector Social, la revisión y ajuste de los informes mencionados en el considerando anterior, únicamente en lo que respecta a los siguientes asuntos:

Del Ministerio del Transporte:

Hallazgo 12. "Cobros por inscripción de personas naturales y jurídicas en el RUNT, Resolución Minstraspote número 2108 de 2015 " (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

Hallazgo 52. A) Inconvenientes en la debida y sustentada justificación técnica y jurídica en los contratos 399 y 212 de 2014". B) Inconvenientes en el proceso de selección y adjudicación del contrato 399 de 2014." (Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y Penal)

De la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI –

Hallazgo 16. "Menores inversiones en obras, e impacto en el VPIT." (Administrativo, Disciplinario y Fiscal)

De la Aeronáutica Civil - AEROCIVIL-



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

PÁGINA NÚMERO: 5 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

Hallazgo 6. "Cumplimiento proyecto Aeropuerto del Café" (Administrativo, disciplinario y fiscal)

Hallazgo 59. "Pago de Laudo Aerocali, sin cumplimiento de requisitos" (Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal)

De la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB -

Hallazgo 11. "Contribuciones - Invest Bogotá-" (Administrativo, presunto Disciplinario y Fiscal)

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto Ley 267 de 2000, "El Contralor General de la República, mediante acto administrativo, podrá delegar funciones generales o específicas del ejercicio de la vigilancia y del control fiscal, así como las atribuidas a la Contraloría General de la República por las que deba responder, con excepción de los casos de que trata el artículo 29 del presente decreto. Esta delegación podrá hacerse en los servidores públicos de los niveles directivo y asesor de la Contraloría General de la República".

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Delegar en el Contralor Delegado para el Sector Social, la revisión de los informes de auditoría vigencia 2014 del **Ministerio de Transporte** en relación con el **Hallazgo 12.** "Cobros por inscripción de personas naturales y jurídicas en el RUNT, Resolución Mintransporte número 2108 de 2015 "(Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria). **Hallazgo 52.** A) Inconvenientes en la debida y sustentada justificación técnica y jurídica en los contratos 399 y 212 de 2014". B) Inconvenientes en el proceso de selección y adjudicación del contrato 399 de 2014." (Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y Penal). De la **Agencia Nacional de Infraestructura - ANI - Hallazgo 16.** "Menores inversiones en obras, e impacto en el VPIT." (Administrativo, Disciplinario y Fiscal). De la **Aeronáutica Civil - AEROCIVIL- Hallazgo 6.** "Cumplimiento proyecto Aeropuerto del Café" (Administrativo, Disciplinario y Fiscal), **Hallazgo 59.** "Pago de Laudo Aerocali, sin cumplimiento de requisitos" (Administrativo, Disciplinario, Penal y Fiscal). De la **Cámara de Comercio de Bogotá - CCB - Hallazgo 11.** "Contribuciones - Invest Bogotá-" (Administrativo, presunto Disciplinario y Fiscal).

7



RESOLUCIÓN ORDINARIA

DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

NÚMERO: ORD-80112-0227-2015

FECHA: Enero 04 de 2016

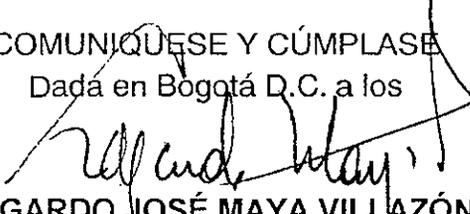
PÁGINA NÚMERO: 6 de 6

"Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República"

ARTÍCULO SEGUNDO.- Comunicar el contenido de la presente Resolución, a través de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República al titular de la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social, para que proceda de conformidad.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los


EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Contralor General de la República

Proyectó, aprobó y revisó: Néstor Iván Ariás Afanador,
Director (E) Oficina Jurídica



84111

Bogotá D.C.,

Polonia

Contraloría General de la República :: SGD 29-03-2016 10:10	
Al Contestar Cite Este No.: 2016IE0027065 Fol:1 Anex:0 FA:0	
ORIGEN	84111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL / JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
DESTINO	00110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
ASUNTO	REVISION HALLAZGOS INFRAESTRUCTURA
OBS	
2016IE0027065	

Doctor
EDGARDO JOSE MAYA VILLAZON
Contralor General de la República
Ciudad

ESC

Asunto: Revisión de Hallazgos – Informe de Auditoría del Ministerio de Transporte.

Respetado Doctor Maya:

En cumplimiento a lo ordenado en Resolución ORD-80112 0227 2015 del 4 de enero de 2016 "Por la cual se delega una función en la Contraloría General de la República", y una vez efectuada la revisión y análisis jurídico de los hallazgos No. 12 y 52 del informe presentado y aprobado en Comité Técnico, aún no liberado ni comunicado al Ministerio de Transporte; así como el alcance de las respuestas emitidas, se procede a rendir el resultado de la evaluación, en los siguientes términos:

Hallazgo 12.- Cobros por inscripción de personas naturales y jurídicas en el RUNT – Resolución Mintransporte No. 2108 de 2015 (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria).

"El numeral octavo del artículo 8 de la Ley 769 de 2002 establece el registro denominado "Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público"; a su vez el artículo 10 de la Ley 1005 de 2006 establece los sujetos obligados a inscribirse y a reportar información al RUNT, indicando en su literal A numeral octavo la obligación para "todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito". A su vez el numeral 2.2.8 del Anexo B del Contrato 033 de 2007, establece el contenido del registro denominado Registro Nacional de Personas Naturales o Jurídicas Públicas o Privadas que prestan servicios al sector Tránsito.

El Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 2108 de julio 2 de 2015, que establece en su artículo primero literal A, numeral cuarto, del orden secuencial 52, la tarifa para la "inscripción de persona natural o jurídica" al Registro Nacional de Personas Naturales y Jurídicas - RNPNJ indicando el valor de \$10.100.

Maya
Edgardo
7/04/2016

-1 MAR 2016
4:30 PM

La Resolución 2108 de 2015 expedida por el MT, en el numeral cuarto del artículo primero literal A, solo transcribe parcialmente el nombre completo que debe llevar dicho registro, igual situación acontece con el numeral 52, cambiando la naturaleza del servicio que para este registro establece la Ley y extendiendo irregularmente el cobro de la tarifa a un mayor número de destinatarios como son "todas las Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas", teniendo en cuenta que legalmente los destinatarios de este registro son "todas las Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas que prestan servicios al sector público". (Resaltado nuestro)."

(...)"

Análisis del hallazgo

Para el análisis y valoración del hallazgo, fue objeto de estudio los fundamentos normativos que darían o no origen al cobro por inscripción de personas naturales o jurídicas al RUNT, las cuales se indican a continuación:

Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".

ARTÍCULO 8°. REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.
2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
- 8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.**
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.

Por su parte, el artículo 9 ibídem que también trata del RUNT, señala:

ARTÍCULO 9°. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS. Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público.

Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-532 de 2003, salvo el texto resaltado que se declaró INEXEQUIBLE.**

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002, y con el fin de garantizar la sostenibilidad del RUNT, así como determinar el método y sistema del mismo, se expidió la Ley 1005 de 2006, que efectos del análisis del hallazgo, se citan los artículos:

Artículo 2°. Hecho generador. Está constituido por la inscripción, el ingreso de datos, expedición de certificados y la prestación de servicios relacionados con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 4°. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos de la tasa de que trata la presente ley, quienes estén obligados a inscribirse ante el RUNT, soliciten el ingreso de información, soliciten la expedición de certificados, o quienes soliciten la prestación de algún servicio relacionado con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 10. Sujetos obligados a inscribirse y a reportar información.

A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, la información correspondiente a:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.
2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción, el organismo de tránsito que expidió la licencia.
3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción, los interesados.
4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.
5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.
6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción, el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.

7. Modificado por el art. 207, Decreto Nacional 019 de 2012. Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.
8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.
9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de motocicletas.
10. Todas las ensambladoras de: Vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.

De la normatividad transcrita, se interpreta que el legislador señala taxativamente los sujetos pasivos a los cuales se les fijará a través del Ministerio de Transporte las tarifas que aplican para la inscripción, certificación, registro de información y todo lo relacionado con el RUNT. Por su parte, en los artículos que en los que se hace referencia a "Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito o sector público", claramente se está haciendo referencia a empresas que prestan servicios al sector tránsito, a manera de ejemplo concesionarios, empresas tramitadoras, centros de enseñanzas, y en general toda empresa que constituida y registrada legamente como persona natural o jurídica, ejerza su actividad económica relacionado con el sector tránsito, a los que incluso para efectos de reporte de información se les asigna un usuario y contraseña para el ingreso al sistema de información del RUNT; y no al ciudadano persona natural que requiere de un trámite ante los organismos de tránsito.

Por tanto, y con fundamento en la norma, se suscribió el contrato de concesión No. 033 de 2007, el cual, en ninguno de los apartes de su contenido, establece el cobro de tarifa alguna para la inscripción de personas naturales o jurídicas que no prestan servicios al sector público.

El RUNT, es un sistema de información que permite registrar y mantener actualizada, centralizada, autorizada y validada la misma, sobre los registros de automotores, conductores, licencias de tránsito, empresas de transporte público, infractores, accidentes de tránsito, seguros, remolques y semirremolques, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de **personas naturales o jurídicas que prestan servicio al sector**. El RUNT es un sistema que aportará al Estado la información para la adopción de políticas en materia de transporte y tránsito terrestre e igualmente para controlar y planificar la actividad. Por tal motivo, se trata de un sistema que regula la información de organismos y operadores que ejercen actividades económicas relacionadas con el sector y no propiamente de personas naturales que en virtud del uso del servicio del sector tránsito, requieran adelantar inscripción o trámite alguno ante las autoridades y organismos de tránsito.

El Ministerio de Transporte al expedir la Resolución 2108 del 2 de julio de 2015, transgredió lo legalmente establecido, pues las disposiciones contenidas en la

resolución son contrarias a lo señalado en el numeral 8° del artículo 8 de la Ley 769 de 2002, situación además que se evidencia con modificación de la Resolución No. 2108 del 2 de julio de 2015, a través de la Resolución 3531 del 24 de septiembre de 2015, a efectos de ordenar a la Concesión RUNT, la cesación del cobro a personas naturales y jurídicas, y en consecuencia la devolución de los valores o dineros captados por el concepto de inscripción en el RUNT, por parte de usuarios del sistema.

Por todo lo expuesto, el hallazgo objeto de revisión y análisis, se mantiene como Administrativo con incidencia disciplinaria, por expedición de acto administrativo contrario a la ley.

Hallazgo 52.- Contratos 399 y 212 del 2014. - Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y Penal.

El Contrato interadministrativo 399 de noviembre 25 de 2014, plantea en su objeto la prestación de servicios para realizar un programa de capacitaciones, bajo la modalidad semipresencial, virtual y teórico - práctica sobre seguridad vial, orientado al desarrollo de habilidades y competencias, que permitan que funcionarios de tránsito y transporte del país generen conciencia sobre su deber y compromiso en las labores encomendadas en el marco de su rol frente a la comunidad y el ministerio; de otra parte, el contrato 212 de agosto 15 de 2014 plantea en su objeto el diseño y la realización de un protocolo de investigación con sus respectivos instrumento-encuesta nacional y aplicar un instrumento-encuesta nacional que permita estudiar e investigar los conocimientos, actitudes y prácticas de los colombianos en los temas relacionados con la seguridad vial, teniendo en cuenta los parámetros internacionales de medición de estos temas. Estos 2 contratos evidencian las siguientes inconsistencias:

- a) Inconvenientes en la debida y sustentación justificación técnica y jurídica en los contratos 399 y 212 de 2014:

Para la CGR y según los soportes allegados, se puede establecer que el Contrato 399 de 2014 no está debidamente justificado, teniendo en cuenta que los considerandos 8 a 14 del contrato plantea una necesidad relacionada con la problemática de la seguridad vial, surgida en la necesidad del Observatorio Nacional de Seguridad Vial del Ministerio de Transporte - MT de apalancar sus procesos de gestión de conocimiento en importantes desarrollos pedagógicos que involucren no solo a los usuarios del tránsito, sino a los funcionarios encargados de la gestión del tránsito y de la seguridad vial en los niveles territoriales y nacionales. De otra parte, los estudios previos del contrato, establece que "es justificable que desde el MT, como ente rector de la seguridad vial en Colombia, se promueva el desarrollo de procesos pedagógicos orientados a la generación de capacidades y competencias individuales y sociales para una movilidad segura

desde una mirada integral y sistemática. Las cuales deben ser desarrolladas tanto en profesionales responsables del diseño y realización de los planes, proyectos y acciones para la construcción de la cultura de seguridad vial como de la ciudadanía en general.

(...)

De esta manera, no se encuentra relación lógica y coherencia entre el objetivo específico del contrato y la necesidad que se registra en la ficha BPIN del proyecto RUNT, donde se presenta la actividad descrita en el proyecto para el 2014 relacionada con "Desarrollar estudios, investigaciones, divulgación y programa de capacitación para la fijación de políticas en materia de seguridad, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT" y bajo la cual se suscribió el contrato No. 399 de 2014, el cual fue dirigido en su mayoría a funcionarios de los organismos de tránsito y para una mínima parte de funcionarios de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte.

Inconvenientes en el proceso de selección y adjudicación en el Contrato 399 de 2014:

Para la CGR, el proceso de selección verificado dentro del Contrato Interadministrativo 399 de 2014 contiene aspectos que cuestionan su objetividad, hecho que se manifiesta por lo siguiente: 1. El artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 que modifica el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, establece que procede la contratación directa para los Contratos Interadministrativos, "siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos", pero verificada las actividades descritas en el objeto social del Contratista se deduce que no guarda efectiva relación con las actividades requeridas y descritas en el objeto del Contrato, por lo tanto, las obligaciones contractuales no guardan relación "directa" con el objeto de la entidad ejecutora.

La entidad en su respuesta manifiesta que el objetivo es totalmente compatible con la actividad relacionada con el objeto social de la Federación, lo que no es acogido por la CGR en el sentido que las facultades genéricas del contratista descritas en su objeto social, no le otorgan una efectiva idoneidad en el suministro de servicios en programas de capacitación en el área de seguridad vial, convirtiéndolo finalmente en un intermediario logístico de dicha prestación de servicios.

(...)

Análisis del hallazgo

De conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, para el cumplimiento de los fines del Estado, las entidades estatales y los servidores

públicos tendrán en consideración la celebración de contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

De ahí que previamente a la celebración de contratos estatales, la Entidad, debe realizar y estudiar la conveniencia y oportunidad para la celebración de dicha contratación, valoraciones y actuaciones previas que se materializan con la elaboración de estudios, proyectos, planes y entre otros, que, de manera consecucional, determinan la ruta a seguir para dar cumplimiento a los fines y necesidades del Estado, por tanto, estos deben guardar correlación y concordancia entre sí.

Del análisis de la actuación de la entidad y en consecuencia de esta, del hallazgo dejado por el equipo auditor, se deduce que la entidad durante la ejecución de la etapa previa o precontractual, desarrollo unos documentos previos a la celebración del contrato, los cuales no guardan correspondencia el estudio o descripción del objeto y la necesidad, con el proyecto que da sustento y soporte técnico al contrato, de manera tal que el objeto del mismo y la fuente de los recursos, difieren o no tienen semejanza.

El decreto 111 de 1996, indica entre otros el principio de planificación cuyo sustento es que el presupuesto debe guardar concordancia con los planes de desarrollo, inversión, etc. De ahí que, para la ejecución del presupuesto de la nación, se debe garantizar la preexistencia de un proyecto, plan o programa que este directamente relacionado con lo que se pretende ejecutar.

Lo anterior respecto al deber que le asistía de elaborar y soportar en concordancia (estudios previos y proyecto) técnica y presupuestal, la celebración de los contratos No. 399 y 212 de 2014; respecto a la selección objetiva de contratista del contrato interadministrativo No. 399 de 2014, se tiene que se suscribió entre el Ministerio de Transporte y la Federación Nacional de Departamentos, para lo cual se estimaron los siguientes fundamentos jurídicos:

Ley 489 de 1998

Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Ley 1474 de 2011

Artículo 92. Contratos interadministrativos. *Modifícase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:*

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo. (Subrayado nuestro)

Ahora bien, de las normas que regulan esta modalidad contractual -directa-, que resulta ser una excepción a la regla general -Licitación Pública – se evidencia que, si bien legalmente le resultaba permitido al Ministerio de Transporte, suscribir un contrato con una entidad de derecho público que se encargará de ejecutar y satisfacer la necesidad prevista en los estudios previos, esta debía cumplir con lo establecido en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, en relación a que las obligaciones derivadas del contrato, tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora; para el caso que nos ocupa, se trata de la Federación Nacional de Departamentos, entidad pública de segundo grado, sin ánimo de lucro, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuya misión y objetivos son contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los departamentos, como entidades territoriales del nivel medio que opera entre la nación y el municipio, velar por el fortalecimiento de la descentralización administrativa y financiera de los departamentos en desarrollo de los principios fundamentales consagrados a la Constitución Política, asesorar a los departamentos en estudios de programas y actividades que los favorezcan y requieran adelanto de trámites ante el Gobierno Nacional; objetivos estos que no están directamente relacionados con el objeto contractual descrito en el contrato interadministrativo No. 399 de 2014.

La naturaleza jurídica de una entidad, no es fundamento para la determinación de una modalidad de contratación y selección de contratista, se deben analizar otros factores que en muchos casos son taxativamente señalados por el ley o normas que regulan la materia; por tanto, el hecho de que la Federación Nacional de Departamentos, sea una entidad pública, no constituye obligatoriamente que se deba celebrar contratos o convenios interadministrativo, debe cumplirse con lo indicado en el artículo 92, esto es que el objeto de la misma tenga relación directa con las obligaciones contractuales, situación que no ocurre en el contrato

interadministrativo suscrito entre el Mintransporte y la FND, cuyo objeto es la realización de capacitaciones a funcionarios del orden nacional y territorial del Mintransporte.

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta el contenido del hallazgo, se evidencia que el servidor público que tiene a su cargo la contratación presuntamente no dio cumplimiento a las normas y leyes que regulan la Contratación de la Administración Pública, ni las de carácter presupuestal, se mantiene los hallazgos No. 12 y 52 del informe de auditoría al Ministerio de Transporte.

En los anteriores términos se surte lo ordenado en la Resolución ORD-80112 0227 2015 del 4 de enero de 2016, respectó a los hallazgos No. 12 y 52 contenido en el informe de auditoría al Ministerio de Transporte de Colombia.

Cordialmente,



JOSE ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

INFORME DE AUDITORÍA

MINISTERIO DE TRANSPORTE

Vigencia 2014

CGR-CDIFYTCEYDR No. 024
Octubre de 2015

Handwritten signature

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora	Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado para el Sector	Julián Eduardo Polanía Polanía
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutierrez Oviedo
Coordinadora de Gestión-Supervisor	Luis Edgar Michaels Rodriguez
Responsable de Auditoría	Juan Carlos Carrero Camacho
Integrantes del Equipo Auditor	Nubia Esther Castañeda Gomez Sara Maria Cabello Alvarez Carlos Arturo Forero Prieto Manuel Orlando Barrero Prieto Orlando Lopez Niño Jose Luis Solarte Castro Juan Carlos Gordillo (Apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO	4
2. DICTAMEN INTEGRAL	8
2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	10
2.1.1 CONTROL DE GESTIÓN.....	11
2.1.2 CONTROL DE RESULTADOS.....	15
2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA.....	23
2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	23
2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	23
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	25
3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	25
3.1.1. Gestión.....	25
3.1.2. Resultados.....	96
3.1.3. Legalidad	125
3.1.4. Financiero.....	148
4. ANEXOS	166

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

Política de carga.

En el Documento CONPES 3759 del 20 de agosto de 2013 se fijaron los *"Lineamientos de Política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga"*. Para ejecutar estos lineamientos el Ministerio de Transporte suscribió tres convenios así:

- Con la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 271 del 4 de octubre de 2013, entre BANCÓLDEX y el Ministerio de Transporte, se creó un programa de financiación para beneficiar a los propietarios de vehículos de transporte de carga con menores recursos, con la finalidad de acceder a un crédito en una institución financiera. El objetivo del convenio *"Poner en marcha una línea de crédito dirigida a los empresarios propietarios de vehículos de transporte de carga, que cumplan con las condiciones que EL MINISTERIO determine, domiciliados en el territorio nacional, que requieran de recursos para financiar sus necesidades de modernización de los equipos de transporte público de carga"*. El aporte total recibido por parte de BANCÓLDEX del Ministerio de Transporte fue de \$22.500 millones, suma que se comprometió en su totalidad con la publicación de la línea para reposición del parque automotor de carga.
- Igualmente a finales de 2013, el Ministerio de transporte y el Fondo Nacional de Garantías –FNG-, suscribieron un Convenio Interadministrativo de mandato sin representación 294 de 2013, en donde las partes pactaron como objeto principal del mismo, los mecanismos de financiación a los propietarios de vehículos de transporte de carga, con el fin de modernizar los equipos de transporte público de carga, domiciliados en el territorio nacional que requieran de una garantía para respaldar sus necesidades de financiación para modernizar los equipos de transporte público de carga. El Ministerio se obligó a entregar al FNG, \$11.800 millones.
- En enero de 2014, suscribió el Convenio Interadministrativo No. 117 y 243 del Fondo Nacional de Ahorro –FNA-, cuyo objeto es *"...EL MINISTERIO promoverá el traslado al FNA de recursos con el fin de otorgar beneficios de tasa compensada, con cargo a este, a las personas pertenecientes al gremio de transportadores, afiliados a través del producto Ahorro Voluntario Contractual"*

(AVC) al FNA que accedan a crédito hipotecario y/o educativo..”; para lo cual el Ministerio de Transporte efectuó un desembolso de \$5.000 millones.

En el mismo documento CONPES 3759, se estableció que en el “Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga” se propuso como objetivo incentivar la renovación del parque por medio de un procedimiento simplificado que retoma elementos del programa actual y se erigió sobre la definición de condiciones para la prestación del servicio de transporte de carga, específicamente en cuanto a edad máxima, que será reglamentada por el Ministerio de Transporte con base en criterios técnicos, sociales y económicos, y como consecuencia de lo anterior, la desintegración de los vehículos y su reposición permitirán el inicio de un ciclo de renovación sostenible en el tiempo. Con respecto a este lineamiento, la Entidad suscribió el 18 de marzo de 2015, Acta que contienen los Acuerdos entre el Ministerio de Transporte, los gremios y transportadores, en la cual se garantizó la política de no implementar la vida útil para el transporte de carga en Colombia, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como en otros actos gubernamentales; lo cual de una parte afecta la eficiencia de la operación de carga, y de otra, se mantienen equipos que representan mayor riesgo para la seguridad vial.

Política Nacional Logística.

En diciembre 30 de 2013, se celebró con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID-, el contrato de préstamo No. 3130/OC-CO, con base a lo establecido en los documentos CONPES 3547 Política Nacional Logística (PNL) y 3489 Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga. La implementación de esta estrategia fue el centro de la acción del préstamo basado en políticas Apoyo a la Política Nacional logística.

El objetivo del crédito es para la ejecución de un programa de apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística, donde las partes convienen en que la ejecución del Programa y la utilización de los recursos del préstamo del Banco serán llevadas a cabo por el Prestatario, de la siguiente manera: componente (i) por intermedio del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, para lo relacionado con la coordinación general, la ejecución de actividades del Componente I del Programa, la auditoría financiera, y el monitoreo y seguimiento; componente (ii) por el Ministerio de Transporte, para lo relacionado con la ejecución de las actividades relacionadas con la implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga.

Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo: Sistemas Integrales de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos

Sistemas de Transporte

El Gobierno Nacional impulsó una política para fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en ciudades principales e intermedias, con el propósito de incrementar su calidad de vida y productividad, e impulsar procesos integrales de desarrollo urbano, dando paso de esta forma a los denominados, Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP, respectivamente.

En la vigencia 2013, se generó el documento Conpes 3767 del 16 de septiembre, en relación al sistema integrado de transporte masivo de Santiago de Cali, con el propósito de presentar un balance físico y presupuestal de la implementación del SITM MIO, realizando la revisión del alcance del mismo, y de acuerdo con ello, establecer los términos para la participación de la Nación en este Sistema.

Respecto a la participación de la Nación, el documento establece que, el desembolso de los recursos que se encuentran a cargo de la Nación para la construcción de cualquiera de los componentes adicionado en el presente documento CONPES, estarán sujetos al mejoramiento de la demanda mediante la ejecución de una serie de acciones, entre ellas las tendientes a la reducción de la oferta del TPC en la Ciudad y la implementación transitoria de los buses Naranja como alimentadores del SITM. Esta reducción de oferta estará a cargo de Metro Cali S.A. como ente gestor del proyecto, de los operadores y la Administración Municipal a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte. Entre las acciones se encuentran:

- Liquidación de los contratos de concesión de los patios y talleres
- Mejorar la capacidad transportadora del sistema
- Aumento de velocidad de operación
- Implementar acciones para aumentar la demanda del sistema

De otra parte, para el SITM de la ciudad de Barranquilla, se generó el documento Conpes 3788, en el que establecen las acciones a implementar para el mejoramiento del sistema, como son:

- Reducción de la oferta

- Ampliación de la Cobertura
- Reestructuración de rutas del Transporte público colectivo.
- Poner en operación los patios y talleres definitivos.
- El incremento de la red de venta y recarga de tarjetas para el SITM.
- La puesta en funcionamiento del fondo de racionalización de la oferta y de reposición del transporte público colectivo, de tal manera que permita buscar alternativas de financiación del costo de la desintegración física de vehículos que actualmente se está aplicando a la estructura tarifaria del SITM de Barranquilla.
- Liberación de la tarifa de los recursos que se desembolsan a los concesionarios a cargo de la construcción de la infraestructura, para optimizar la operación.

Por ultimo, se formuló el documentos Conpes 3823 del 22 de diciembre de 2014, en el cual se advierte la necesidad de ampliar el alcance de obras del SITM de la ciudad de Cartagena (Trancaribe), adicionando los recursos necesarios para liberar el porcentaje de la tarifa que actualmente está destinado a patios y portales, así como incorporar la ejecución de infraestructura que garantice la dotación de estacionamientos para el 100% de la flota que operará el sistema, vías de precarga, paraderos y obras de señalización y señalética.

Los recursos a adicionar ascienden a \$225.071 millones de 2013, de los cuales la Nación aportará el 63% y el Distrito de Cartagena, el 37% restante. De esta manera, el proyecto SITM para Cartagena ascenderá a un valor total de \$681.235 millones de 2013.

2. DICTAMEN INTEGRAL

85111

Doctora
NATALIA ABELLO VIVES
Ministra de Transporte
Ciudad

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Transporte, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en los procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2014 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno, el cumplimiento al Plan de Mejoramiento, Control Interno Contable y seguimiento a la Glosas de la Comisión Legal de Cuentas - Cámara de Representantes.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de acuerdo de conformidad con las normas prescritas, con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados financieros, libres de errores e inconsistencias significativas, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración del Ministerio de Transporte en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Ministerio de Transporte, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2014, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No 7350 del 29 de Noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros de los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados del Ministerio de Transporte. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros.

Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en aquellos casos que se consideró pertinente en el informe.

Alcance de Auditoría

En desarrollo de la auditoría se abordaron los temas Financiero, Presupuestal, Contratación, de Gestión y Resultados, con el análisis a recursos asignados por el Gobierno Nacional en sus diferentes programas de conformidad con la muestra aleatoria, el cumplimiento de metas descritas en el plan de gestión, defensa judicial de los intereses patrimoniales del Estado, seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas, Sistema de Control Interno, Atención de Denuncias y al Plan de Mejoramiento.

Para lo anterior, se realizaron pruebas con enfoque sustantivas y de control, con el propósito de sustentar el concepto sobre la Gestión y Resultados, la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables, y la evaluación de la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, en aras de emitir un concepto sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal correspondiente a la vigencia 2014, las cuales se ven reflejadas en la matriz de evaluación de Gestión y Resultados, establecidas por la CGR.

Para la evaluación de la Gestión y Resultados, se evaluó el grado de cumplimiento de los objetivos misionales en términos de cantidad, calidad; oportunidad y su coherencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y/o planes del sector, además de la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos, los indicadores, el proceso presupuestal y los aspectos de legalidad de conformidad con las muestras seleccionadas. De igual manera, las acciones que la Entidad ha tomado para cumplir con el Plan de Mejoramiento.

2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor de conformidad con los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR, teniendo en cuenta los principios de la gestión fiscal basados en la eficiencia, la economía, la eficacia y la equidad, obteniéndose una calificación final de gestión ponderada de 33,58 que la ubica en el rango **DESFAVORABLE**

Cuadro Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados

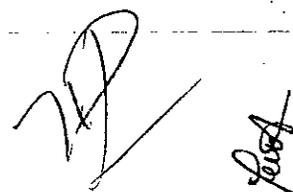
COMPONENTE	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN	20%	50,11	10,02
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS	30%	37,86	11,36
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD	10%	70,00	7,00
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO	30%	0,00	0,00
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO	10%	52,00	5,20
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA			33,58

2.1.1 Control de Gestión.

La calificación de este componente fue de 50.11.

2.1.1.1 Programa Reposición vehículos de Transporte de Carga

En atención a los lineamientos de Política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga, definidos en el documento Conpes 3759 de 2013, el Ministerio de Transporte suscribió con BANCOLDEX el Convenio Interadministrativo de Cooperación 271 de 2013 con el fin de Poner en marcha una línea de crédito dirigida a los empresarios propietarios de vehículos de transporte de carga, que cumplan con las condiciones que EL MINISTERIO determine, domiciliados en el territorio nacional; que requieran de recursos para financiar sus necesidades de modernización de los equipos de transporte público de carga. Durante el tiempo transcurrido desde la suscripción del convenio, se han realizado tres cambios en la asignación de los recursos con relación a los beneficiarios, pasando de otorgar los créditos a transportadores propietarios de máximo dos vehículos de carga, a propietarios de siete vehículos. Al revisar los



créditos otorgados, se observa que la mayoría de ellos se han dirigido y beneficiado a personas jurídicas.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte suscribió Convenio Interadministrativo con el FNA con el objeto de “*promover el traslado al FNA de recursos con el fin de otorgar beneficios de tasa compensada, con cargo a este, a las personas pertenecientes al gremio de transportadores, afiliados a través del producto Ahorro Voluntario Contractual (AVC) al FNA que accedan a crédito hipotecario y/o educativo..*”. Analizados tanto el CONPES, como el objeto del convenio, se determinó que no se observa la existencia de una norma que le permita al Ministerio suscribir este tipo de convenios, por cuanto la naturaleza y las funciones establecidas al Ministerio de Transporte, se relacionan directamente con formulación y adopción de políticas, planes y proyectos en materia de Transporte y Tránsito.

Finalmente, aun cuando el Ministerio de Transporte derogó en el año 2013, la caución o póliza de cumplimiento que se exigía para el ingreso de nuevos vehículos de transporte de carga, aún se presenta cobro extemporáneo de las pólizas que constituyeron a favor de la Entidad como garantía de desintegración de vehículos de transporte de carga. Al efectuar el análisis selectivo a la información reportada por la entidad, se encontró que en la vigencia 2014, se cuenta con cauciones pendientes de cobro a favor del Ministerio de Transporte¹, expedidas por varias aseguradoras en los años 2010 y 2011.

2.1.1.2 Ejecución de Planes y Cumplimiento de Metas.

Se observan los indicadores formulados por el Ministerio de Transporte, se limitan a medir la eficacia, sin considerar otras variables que permitan medir realmente el impacto de su gestión. Lo anterior, se presenta a causa del deficiente monitoreo de actividades y la insuficiente definición de mecanismos de medición de la gestión de la entidad. Un indicador es una expresión cuantitativa del comportamiento y/o desempeño de un proceso; por tanto, se constituye en instrumento para monitorear la gestión, tanto en lo que respecta al desarrollo de actividades, como a los resultados de gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades. Dentro de las características de los indicadores están la simplicidad, validez en el tiempo, adecuación, utilidad, participación de los

¹ Aproximadamente por \$835 millones

usuarios y oportunidad. Aun cuando se realizó un análisis de expedientes para habilitaciones se concluyó que cumplen con el tiempo previsto en la norma; no obstante debe ser objeto de medición mediante el indicador de efectividad además de los otros servicios que presta el Ministerio a la ciudadanía.

2.1.1.3 Fondo de Subsidio de Sobretasa a la Gasolina FSSG

El Ministerio de Transporte a partir de la Resolución 1496 de mayo 20 de 2011 generó instructivos para la viabilidad técnica y para la autorización del giro de los recursos de proyectos financiados con el FSSG, sin embargo, no se encuentra reglamentado un procedimiento específico que determine periodicidad, contenido y la obligación en la presentación de los informes de manejo a los recursos transferidos del FSSG a los departamentos, impactando la efectividad en los mecanismos de control aplicados por la Entidad y la implementación oportuna de acciones correctivas, en caso de evidenciarse circunstancias que afecten el correcto manejo e inversión de los recursos.

2.1.1.4 Registro único Nacional de Tránsito –RUNT-

En relación con el proyecto “Administración gerencial del RUNT y organización para la investigación y desarrollo en el sector Tránsito y Transporte”, cuyo objetivo específico es “Mejorar la información del Registro único Nacional de Tránsito y sus componentes”, se estableció a partir del análisis a: las actividades descritas en las fichas BPIN, los objetos contractuales y la ejecución de los mismos; deficiencias en la planeación, control, seguimiento y supervisión contractual; que derivaron en continuos cambios tanto de actividades como de valores programados a ejecutar. Además, no se encuentra relación lógica y coherencia entre el objetivo específico y problema que se registra en la ficha BPIN del proyecto RUNT, con las actividades² realizadas en algunos contratos³ que se suscribieron bajo este proyecto.

2 Actividades como: preparar informe de avance de peajes, actualizar actividades de informe de gestión relacionadas con los sistemas inteligentes de transporte, apoyo en la elaboración y seguimiento del proyecto de la ANSV, apoyo en la estructuración de la ANSV, diseñar protocolo encuestas para investigar en temas relacionados con seguridad vial.

3 Muestra selectiva de los contratos números: 30, 110, 212 de 2014

En agosto de 2015 aún siguen sin hacer un efectivo uso de los NSO⁴, que son una serie de indicadores cuya medición mensual garantizan al Ministerio la mejor calidad de servicio posible y los cuales deberían haber entrado a funcionar efectivamente a partir del primero de noviembre de 2010, lo que implica no contar a la fecha, con una de las herramientas fundamentales que permitan medir y evaluar si el RUNT funciona o no como sistema de información, además de verificar si el Concesionario está cumpliendo con las exigencias de servicio requeridas para un sistema de información de estas características.

De otra parte, el Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 2108 de julio 2 de 2015⁵, que establece en su artículo primero literal A, numeral cuarto, del orden secuencial 52, la tarifa para la “inscripción de persona natural o jurídica” al Registro Nacional de Personas Naturales y Jurídicas - RNPNJ indicando el valor de \$10.100.

Dicha resolución solo transcribe parcialmente⁶ el nombre completo que debe llevar dicho registro⁷, cambiando la naturaleza del servicio que para este registro establece la Ley y extendiendo irregularmente el cobro de la tarifa a un mayor número de destinatarios como son “todas las Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas”, teniendo en cuenta que legalmente los destinatarios de este registro son “todas las Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas que prestan servicios al sector público”(Resaltado nuestro). Esta irregularidad fue corregida mediante Resolución 3531 de septiembre 24 de 2015, norma que también determina que los valores captados por este concepto y por cuenta de la concesión RUNT deberán ser devueltos a los usuarios que efectuaron el pago en el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del presente acto administrativo. Los aspectos antes mencionados, hacen evidente la existencia de deficiencias en la gestión contractual de este contrato⁸.

2.1.1.5 Programas Sistemas Integrados de Transporte Masivos SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP

4 Niveles de servicio y operación.

5 Mediante el cual se actualizan las tarifas de los servicios del RUNT.

6 Registro Nacional de Personas Naturales y Jurídicas - RNPNJ

7 Registro Nacional de Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas que prestan servicios al sector público.

8 Contrato 033 de 2007.

Los sistemas integrados de transporte masivo SITM, han enfrentado dificultades en cuanto a la implementación eficiente de controles a la competencia de los sistemas integrados de transporte masivos, reordenamiento de rutas del transporte colectivo y desintegración física (chatarización) de los buses tradicionales, que se reflejan en una problemática generalizada en la demanda de pasajeros, al encontrarse por debajo de las proyectadas inicialmente en la estructuración de los distintos proyectos y que ha venido afectando la prestación del servicio, la satisfacción de los usuarios de los sistemas y por ende; ha impactado la oportunidad en el cumplimiento de las metas definidas en los documentos Conpes generados para la implementación de los distintos sistemas de transporte⁹.

En cuanto a la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos SETP, se planteó que los mismos estarían operando en el 2011 y que la construcción de los componentes de infraestructura se desarrollaría hasta el año 2012, permitiendo establecer que a la fecha dichas metas no se han cumplido, trayendo consigo atrasos en la consecución de los beneficios esperados por la implementación de dicho programa SETP en las distintas ciudades que lo integran.

Por lo descrito, a partir del seguimiento realizado por el Ministerio de Transporte, no se han formulado estrategias efectivas tendientes a superar las problemáticas expuestas.

2.1.2 Control de Resultados

2.1.2.1 Ejecución de Planes y Cumplimiento de Metas

En términos de oportunidad y cumplimiento de metas, los objetivos misionales se vieron afectados por algunos proyectos como el El Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte – CICOTT por valor de \$1.500 millones no presentó ningún avance con un cumplimiento porcentual de 0%, dado a la improvisación, cambio de jefaturas al interior del Ministerio de Transporte, desconocimiento a

⁹ El SITM Transcaribe en Cartagena, presenta un atraso de más de 8 años en el inicio de su operación, de acuerdo al Conpes 3259 de 2003, que establece: "Se prevé que la construcción y adecuación de la infraestructura para TRANSCARIBE esté finalizada en su totalidad en el primer trimestre del año 2006 y que se encuentre en operación en el segundo trimestre de 2006".

profundidad de los temas que abarca este tipo de Centros Inteligentes, conllevó a retrasos e inoportunidad en la implementación, incumplimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, teniendo que postergarse para la vigencia 2015 toda la ejecución del proyecto.

De igual forma sucedió con el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte – PEIIT, cuya consultoría para tal propósito costo \$ 1500 millones y cuyo Plan Maestro, se postergó hacer la propuesta sectorial para incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se tuviera en cuenta como prioridades una alineación estratégica Nación-Región, sostenibilidad de infraestructura e impulso a las técnicas y tecnologías amigables con el medio ambiente.

2.1.2.2 Política Nacional Logística

En relación con la implementación de la Política Nacional Logística, programa que se desarrolla con recursos provenientes del Crédito BID 3130/OC-CO¹⁰, y en atención a los subcomponentes a cargo del Ministerio de Transporte, se tiene que revisados algunos de los contratos que se suscribieron bajo este crédito, no se logra identificar el nexo entre los diferentes subcomponentes a cargo del ministerio con el objeto, alcance de los servicios y los productos que debería entregar el contratista. Además, se observó que en los objetos y actividades realizadas, que no se observa suficiente coherencia entre lo señalado en el objeto, con el alcance de los servicios y los productos entregables.

2.1.2.3 Seguridad Vial

La Ley 1702 de 2013 establece que el MT debe definir mediante resolución, las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores y los de Diagnóstico Automotor, aspecto que a la fecha¹¹ solo se ha realizado para los CDAs¹², no así para los Centros de Enseñanza Automovilística y para los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores.

¹⁰ Valor total del Crédito por USD\$15 millones

¹¹ Septiembre de 2015.

¹² Resolución 3318 de septiembre 14 de 2015.

Con respecto al funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, establecida en la Ley 1702 de 2013, después de 2 años no ha iniciado su funcionamiento completamente, que ha impedido transferir \$137.000 millones del Fondo de Prevención de los recursos del SOAT, lo que ha contribuido al incremento de muertos y heridos por accidentes viales; en el año 2014 esta cifra se ubicó en 6.409 vidas perdidas y 42.000 heridos.

El artículo tercero de la Resolución 6314 de 2013 establece que el Subdirector de Talento Humano del MT, previo requerimiento del Viceministerio de Transporte definirá los cargos y asignará los servicios públicos para el Grupo de Seguridad Vial; igualmente establece que *“El grupo contará con personal que se encargue de los aspectos necesarios para suplir las necesidades que en materia legal, presupuestal y financiera se requieran para adquirir los bienes y servicios que las funciones demanden, con cargo a los recursos obtenidos de préstamos de la banca multilateral ...”*. La conformación de este grupo se dio finalmente mediante resolución 2237 de 10 de julio de 2015, compuesto por una asesora, dos profesionales y una secretaria, no obstante, se observa que durante la vigencia 2014 el Viceministerio de Transporte suscribió 35 contratos por valor de \$1.963.8 millones sufragados con recursos del préstamo BID, para adquirir bienes y servicios, sin que los respectivos procesos fueran adelantados por el Grupo de Seguridad Vial.

Dentro del transporte ilegal que está operando en ciudades, se han identificado las modalidades del mototaxi, bicitaxi y motocarro, sin prevenir por parte de los mismos, la afectación directa a la seguridad vial, que se apoya en las deficiencias en el control de estas modalidades por parte de las autoridades locales alejándose en todo caso, de los principios del transporte público definidos por la Ley. A pesar de las pretensiones del Gobierno Nacional y locales, respecto a la necesidad de combatir la informalidad e ilegalidad en el transporte público, se evidencia contrariamente, que existen debilidades en las acciones locales implementadas, para el caso de las autoridades, en los operativos que han desarrollado en las principales vías de las ciudades afectadas por este fenómeno, ya que han sido ineficaces por cuanto esta modalidad de transporte se ha acrecentado, trasladando a los usuarios mismos, los riesgos que se puedan generar por su utilización.

Sumándose a esta situación local, la falta de implementación de acciones y normativas efectivas tanto del Gobierno Nacional como de los entes territoriales, que sean contundentes para controlar esta actividad de ilegalidad en el transporte

público, lo que ha permitido que un número cada vez más representativo de usuarios opten por alternativas diferentes al transporte legalmente constituido, con los riesgos que ello representa.

Los hechos antes descritos, hacen evidente la existencia de una gestión deficiente en esta área.

2.1.2.4 Programa Plan Vial Regional – PVR

La política de Plan Vial Regional, avanzó en general respecto a los componentes que la conforman, aunque la implementación de los Planes Viales Departamentales PVD presentó atrasos en cuanto a la ejecución de la inversión programada en el horizonte establecido para los mismos (10 años). Aunado a este hecho, se verificó que los datos registrados en las matrices de seguimiento de los Planes Viales Departamentales que opera el Ministerio de Transporte, en relación con la inversión programada y ejecutada en el periodo de análisis; difieren en algunos casos de los inscritos en dichas matrices manejadas por los entes territoriales, ya que al parecer, el Ministerio no actualiza periódicamente estos registros.

De otra parte, aunque el PVR ha hecho presencia con el desarrollo de inventarios viales en la totalidad de los departamentos, las vías secundarias no se encuentran inventariadas completamente, lo que implica que algunos Gobiernos Departamentales, deban enfrentarse a futuro, a la desactualización de dichos inventarios impactando de forma negativa la toma de decisiones por parte de los mismos, en cuanto a la planificación y gestión de los sistemas viales a cargo de los diferentes departamentos.

A estos hechos se suma, que en algunos casos, los estudios y diseños de los tramos contratados por el Ministerio de Transporte no coinciden con los priorizados por los departamentos en sus planes viales o no forman parte de la red secundaria de los departamentos.

La observancia de estas deficiencias, evidencia que existe por parte del Ministerio de Transporte, debilidades en el seguimiento efectuado al Programa PVR, lo que impacta la gestión de la Entidad, en cuanto al objetivo de brindar un apoyo eficiente a los departamentos en su gestión vial y de transporte.

Por último, es de obligación mencionar, que la plataforma del sistema de información geográfica (SIGVIAL) implementado en los departamentos para el registro y actualización de los inventarios viales, es obsoleta por un insuficiente desempeño en su aplicabilidad, además que ya no es operable en equipos recientes. Respecto, a la plataforma en la cual fue desarrollado el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras – SINC, el cual debería estar en operación desde el año 2010 conforme a lo establecido en la Ley 1228 de 2008, requiere ser estructurada nuevamente en su totalidad para lograr la migración a las nuevas versiones la misma, lo que impacta de manera negativa la gestión de la Entidad, en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa Plan Vial Regional, orientado a facilitar la competitividad e integración de los departamentos, a través de la implementación de procesos y herramientas de gestión vial eficientes.

2.1.2.5 Transporte Férreo

El marco normativo del transporte férreo colombiano dispone de un conjunto de leyes, decretos y resoluciones no estructurados ni organizados, siendo todos ellos muy genéricos en su alcance y ámbito de aplicación, no existiendo un marco normativo general que regule este sector, para desarrollar las futuras actuaciones previstas al igual que el régimen de su explotación, como un aspecto fundamental para mejorar la calidad del sistema; la legislación existente se encuentra desactualizada conforme a las nuevas necesidades sociales y avances técnicos vigentes, por lo que no se dispone de mecanismos que posibiliten la ágil actuación de la Administración dentro del modelo actual de operadores ferroviarios privados de Colombia;

El sector férreo está inmerso en un marco normativo con una gran disparidad y heterogeneidad de criterios, especialmente en aspectos como regulación del régimen y modelo de gestión, criterios de seguridad ferroviaria, reglamentos de circulación, especificaciones técnicas. Ello supone que no haya unanimidad en la aplicación de unas normas comunes para todos y por tanto, que el régimen de construcción y explotación de infraestructuras férreas sea distinto en cada caso, generando inseguridad jurídica tanto para los operadores ferroviarios como para los usuarios del sistema, desconociendo los avances de países que han adoptado este medio de transporte masivo de pasajeros y mercancías, como una alternativa efectiva para su economía.

De otra parte, no se ha adelantado avance alguno en materia de nuevos kilómetros de red férrea en operación, y por el contrario, existe destrucción de los

actuales tramos de red con que contaba el país¹³, la red férrea es muy pobre y solo un 27% del total de la red a nivel nacional se encuentra en operación; el país presenta un gran atraso en el sistema de transporte férreo y existe una gran densidad de vías férreas las cuales hoy se encuentran abandonadas. Además los convenios firmados con los Entes Territoriales de Cundinamarca para activar los trenes de cercanías y del Metro de Bogotá no inician por falta de una efectiva coordinación y gestión interinstitucional con actores del orden nacional y territorial como el INVIAS y el distrito capital, que permita una pronta solución al problema de la movilidad en Bogotá

En síntesis, el sistema sigue presentando problemas en términos de falta de infraestructura, insuficiencia en el mantenimiento de la red actual, falta de un marco regulatorio integral y actual que delimite funciones, responsables y que determine aspectos técnicos, de seguridad vial entre otros, lo que hace evidente la existencia de una gestión deficiente del sector.

2.1.2.6 Política Nacional Transporte Acuático

Transcurridos más de seis (6) años de la vigencia de la Ley 1242 de 2008 que establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, el Ministerio de Transporte aún no ha implementado las normas que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la Ley relacionado con: llevar un Registro Nacional de información; reglamentar las normas de comportamiento que deben cumplir los usuarios y tripulantes del transporte fluvial y condiciones que deban cumplir las embarcaciones para la prestación del servicio público de transporte; reglamentación de sanciones, en donde se establezcan los procedimientos para la tipificación de las infracciones descritas en la Ley 336 de 1996 y la imposición y tasación de las multas; la definición de los formatos de comparendos para imponerlos a los tripulantes y a las empresas en caso de infringir las normas de transporte y tránsito fluvial estipuladas en este código; elaboración del Plan de Acción Fluvial que establezca la estrategia de desarrollo de las vías fluviales de la Nación y de las actividades fluviales, en el largo, mediano y corto plazo; expedición de los reglamentos de navegación fluvial

Lo anterior, podría afectar la implementación de la APP del Río Magdalena por cuanto se dificulta el cumplimiento de las proyecciones de carga por este modo de

¹³ Al inicio del periodo objeto de análisis, con una línea base de 906 kilómetros de red férrea y al final del periodo contaba con 848 kilómetros, destruyéndose 58 kilómetros.

transporte, que es más económico para el País y que podría contribuir a mejorar la competitividad.

2.1.3 Control de Legalidad

La calificación del control de legalidad fue de 70.00

2.1.3.1 Defensa judicial:

De las pruebas realizadas por la CGR a la Oficina Asesora Jurídica del MT, se pudo establecer que los procedimientos, controles y mapa de riesgos de la defensa judicial y del pago de sentencias del MT no son integrales, se determinan algunas deficiencias en el control a la gestión procesal de la entidad, situación que impide efectuar un seguimiento y control puntual sobre sus actuaciones; con fundamento en la información reportada, en el comportamiento de los fallos producidos y en la inspección física realizada a los expedientes de control procesal, se verifica que con relación a su defensa judicial existen dificultades para la obtención de la información al interior de la entidad y construcción de efectivos medios de prueba que respalden y consoliden la posición institucional frente a los debates judiciales; el sistema único de gestión e información litigiosa del estado – LITIGOB¹⁴, como mecanismo esencial de control de su gestión procesal, verifica debilidades en su debida alimentación y actualización; se verifican fallos en firme y ejecutoriados desde agosto de 2010 a marzo de 2014 que no se han pagado a la fecha, algunos de ellos por causas atribuibles a la entidad. Lo anterior, determina que existen deficiencias en el control a la gestión procesal realizada por el MT en la atención de los procesos judiciales instaurados en su contra.

2.1.3.2 Gestión contractual:

Al revisar la contratación objeto de muestreo, se encontraron inconsistencias relacionadas con el cumplimiento de la normatividad y los principios contractuales vigentes, especialmente relacionados con la debida y sustentada justificación técnica y jurídica así como con el proceso de selección y adjudicación de algunos

¹⁴ Este sistema de control procesal es reemplazado por el nuevo sistema denominado E – KOGUI, que se encuentra actualmente en proceso de implementación en el MT; lo anterior, considerando que el sistema único de gestión e información litigiosa del estado-LITIGOB suspendió su funcionamiento el día 13 de abril de 2015 según Circular Externa de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado No. 04 de marzo 11 de 2015, por considerar que el LITIGOB era un sistema muy limitado en sus consultas, que permitía ingresar información errónea y no generaba ninguna alerta para realizar un efectivo control de los procesos.

contratos, igualmente por reiterarse la suscripción de contratos de prestación de servicios con los mismos contratistas y objetos, contratos sin liquidar e indebida justificación en la suscripción de una adición contractual, fallas que impiden evaluar satisfactoriamente la gestión de la ejecución contractual así como del sistema de gestión de calidad; lo que muestra deficiencias en las gestión pre contractual, contractual y post contractual de la Entidad.

2.1.4 Control Financiero

La calificación de la gestión financiera fue de **00,00**. La calificación de este componente fue de 0.00%, de acuerdo con el examen reveló que los saldos de las cuentas 1605, 1635, 1655, 1660, 1665, 1670, 1675, 1680 y 1685, del rubro de Propiedad, Planta y Equipo, 1970 y 1999 del grupo de Otros Activos y sus cuentas correlativas a 31 de diciembre de 2014 presentan incertidumbres materiales y generalizadas. Los saldos de estas cuentas ascienden a \$197.494,78 millones y que representan el 65.03% de los activos totales por un valor de \$303.711,19 millones

2.1.4.1 Opinión de los Estados Financieros

La Contraloría General de la República se abstiene de emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables mencionados, debido a la importancia de los asuntos que se mencionan en los párrafos subsiguientes.

Fue designado un equipo de profesionales para auditar los estados contables del Ministerio de Transporte con corte a 31 de diciembre de 2014 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación. Sin embargo éstos estados como la información requerida y recibida como documentos fuentes, registros contables, soportes, libros principales oficiales y libros auxiliares; conllevó al auditor, a establecer incertidumbres materiales y generalizadas derivadas en el suministro de la información entregada por el Ministerio al evidenciarse que las subcuentas que componen los grupos 16 Propiedad, Planta y Equipo y 19 Otros Activos, no guardan correspondencia entre sí al ser comparados con los del SIIF contra los listados y la información en Excel. Adicionalmente los registros contables no

permiten aplicar procedimientos alternativos¹⁵ adecuados respecto a las cantidades incluidas en los inventarios o del costo histórico de los activos fijos como los ajustes y reclasificaciones efectuados a los mismos.

2.1.5 Sistema de Control Interno

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por Ministerio de Transporte, la calificación obtenida fue 1,954 puntos, que corresponde al concepto con Deficiencias. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 52,0 valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es con deficiencias.

2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **no fenece** la cuenta del Ministerio de Transporte, por la vigencia fiscal correspondiente al año 2014.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 65 hallazgos administrativos, de los cuales, 21 tienen posible alcance disciplinario y 1 tiene presunto alcance penal, de los que se dará traslado ante la autoridad competente.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Transporte debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe.

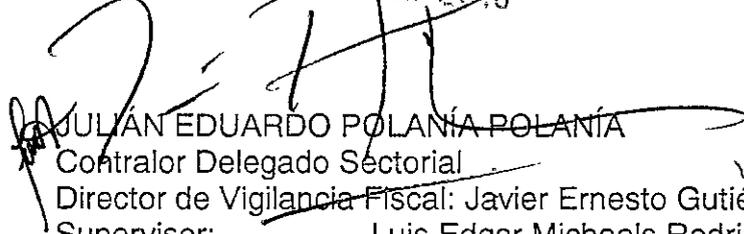
¹⁵ Practicar inventarios aleatorios de bienes muebles sin saldos iniciales confiables originados a partir de un inventario físico de existencias como punto de partida para realizar cédulas analíticas que permitan establecer y verificar de manera confiable sus movimientos, ajustes y reclasificaciones hasta obtener un saldo final razonable.



Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y actividades que se implementarán por parte del Ministerio, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – (SIRECI), así como los avances del mismo, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, sin perjuicio de las acciones que se adopten desde el momento en que la Entidad ha conocido de los hallazgos aquí mencionados. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que dentro del siguiente proceso auditor, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para evaluar los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., ~~12~~ ABR. 2015


JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA

Contralor Delegado Sectorial

Director de Vigilancia Fiscal: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo

Supervisor: Luis Edgar Michaels Rodríguez

Responsable de Auditoría: Juan Carlos Carrero Camacho

Aprobado: Comité Técnico Sectorial No. 40 del 30 de octubre de 2015

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

3.1.1. Gestión.

3.1.1.1. Macroproceso Otorgamiento de Permisos, Autorizaciones y Licencias

Programa de Habilitación de Empresas y Organismos de Apoyo.

Hallazgo N°1 Otorgamiento de Habilitaciones (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

De conformidad al artículo 19 de la Ley 769 del 2001, Una vez realizado un seguimiento de las habilitaciones realizadas en la vigencia 2014 y que fueron seleccionadas como son: Centros de Diagnóstico Automotor, Centro de Enseñanza Automovilística, Centro de Reconocimiento Conductores, Centro Integral de Atención al Ciudadano, Empresas de servicio público de transporte de carga y Transporte Especial, de un total de 337 que se realizaron, fueron objeto de análisis 116, se encontró que en los Centros de Reconocimiento de Conductores¹⁶, en siete casos, no queda plenamente demostrado por parte de estos centros, las condiciones y protocolos establecidos para la adecuada y eficiente interconexión con el RUNT, con toda la relación de escáner, cámaras, pad firmas y posibles contratos, entre otros, estipulado en la Resolución 217 del 2014 y/o Resolución 012336 del 28 de diciembre del 2012, " Demostrar el cumplimiento de las condiciones y protocolos establecidos para la adecuada y eficiente interconexión al RUNT", situación complementaria a la certificación que expide la ONAC¹⁷. Esto además debe quedar en coordinación con la Superpuertos y Transporte, el cual debe ejercer el control a fin de mantener o no la habilitación.

¹⁶ CRC Res.Habilitaciones No. 3036, 1875, 1271, 1746, 743, 1466, 577. Todas del 2014

¹⁷ Organismo Nacional de acreditación de Colombia

En cuanto a Centros de Enseñanza Automovilista¹⁸ se presentó un caso en donde no se demuestra la disponibilidad de infraestructura para los salones de capacitación, de la infraestructura debe quedar plenamente demostrado al momento de la solicitud de la habilitación, tal como lo establece el Decreto 1500 del 2009 y Resolución 3245 del 2009. " Contar con la infraestructura y dotación" requisito adicional a las certificaciones de la secretaría de educación e ICONTEC.

Lo anterior debido a la deficiente verificación del cumplimiento de requisitos establecidos en la normatividad para cada una de las habilitaciones, incumplimiento a cabalidad de las funciones por parte de quienes revisan y aprueban los documentos constituyéndose una presunta falta disciplinaria¹⁹ y conllevando a presuntas irregularidades en la habilitación de estos Centros.

Hallazgo N°2 Otorgamiento de Habilitaciones transporte terrestre automotor y transporte especial (Administrativo – con presunta incidencia disciplinaria).

De conformidad con el Decreto No173 del 2001 que rige a las habilitaciones de transporte terrestre automotor de carga y Decreto 174 del 2001-Resolución 3097 del 2009 que rigen al transporte terrestre automotor especial se pudo evidenciar los siguientes aspectos en el otorgamiento de la habilitación incumple²⁰ con el requisito de presentar un organigrama que contenga las diferentes dependencias de la organización, funciones, relación de cargos y experiencia incumpliendo con el artículo 13, numeral 4 del decreto 173 del 2001 y en el otorgamiento de otra habilitación²¹ no contiene en el expediente los siguientes documentos: la capacidad, declaración de renta del solicitante correspondiente a los dos últimos años, estados financieros básicos certificados de los dos últimos años, no se anexa copia al carbón de pago de derecho de habilitación.

De otro lado de conformidad con del artículo segundo de cada una de estas Resoluciones de habilitaciones menciona: " *deberá acreditar los requisitos establecidos en los numerales 5,6 y 14 del artículo 13 de Decreto 174 del 2001, dentro de un término no superior a seis meses improrrogables contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución con la solicitud de asignación de capacidad*

18 CEA Res. Habilidadación 914 de 2014

19 Numeral 2, artículo 34-Deberes de todo servidor público- LEY 734 del 2002

20 Res. Habilidadación No 126 del 9/04/2014

21 Res. Habilidadación 322 del 4/11/2014

transportadora, de lo contrario esta será revocada” .De conformidad con la solicitud realizada mediante oficio AMT-033, no fueron anexados a los expedientes estos requisitos; no obstante de haber transcurrido los seis meses exigidos, no aparece revocatoria alguna de estas habilitaciones²².

Lo anterior debido al incumplimiento a las normas que regulan la materia por parte del funcionario que revisa y avala los documentos que allegan a la solicitud de habilitación, incluyéndose como resultado una presunta falta disciplinaria²³ para el funcionario encargado.

Programa Reposición vehículos de transporte de Carga

Hallazgo N°3 Siniestro de pólizas programa de reposición (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

El artículo 6° del Decreto 2450 de 2008, estableció que *“el registro inicial de vehículos de transporte terrestre automotor de carga particular y público también podrá otorgarse cuando el solicitante constituya una caución consistente en garantía bancaria o póliza de seguros a favor del Ministerio de Transporte, que garantice que el cumplimiento del proceso de desintegración se llevará a cabo en un término no superior a tres (3) meses”.*

El artículo 8° del Decreto 2450 de 2008, estipuló que *“vencido el término de la caución sin que se haya realizado el proceso de desintegración, el Ministerio de Transporte mediante acto administrativo motivado declarará la ocurrencia del siniestro y hará exigible la caución...”*

En los años 2010 y 2011, se constituyeron cauciones a favor del Ministerio de Transporte como garantía de desintegración de vehículos de transporte de carga. En los casos en que el solicitante no cumpliera con la desintegración, el Ministerio debería haber declarado el siniestro de la póliza en el término de tres (3) meses otorgado en la norma, para adelantar el cobro correspondiente.

No obstante, la entidad expidió el acto administrativo de cobro de algunas de las pólizas por fuera del término para ello; a la fecha, cuenta con cauciones a favor del

22 Res.Habilitaciones: 109, 164, 169, 116, 085, 288 todas del 2014- en el momento de solicitud y revisión de estos expedientes.

23 Numeral 2, artículo 34-Deberes de todo servidor público- LEY 734 del 2002

Ministerio de Transporte, expedidas por varias aseguradoras en el año 2011, que presuntamente presentó la prescripción por el cobro extemporáneo de las mismas.

NÚMERO DE POLIZA	VIGENCIA (DESDE-HASTA)	AFIANZADO	CONSECUTIVO	VALOR
6714968	14/12/2011 14/03/2012	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.	33946	\$ 70.000.000
6057259	15/06/2011 15/09/2011	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.	29031	\$ 35.000.000
1743101000286	19/08/11 19/11/11	SEGUROS DEL ESTADO S.A.	30810	\$ 70.000.000
30493	11/04/2011 11/07/2011	ROYAL & SUN ALLIANCE	27963	\$ 70.000.000
300001454	01/03/2011 01/06/2011	SEGUROS CONDOR S.A.	27538	\$ 70.000.000
3943101000233	08/03/2011 08/06/2011	SEGUROS DEL ESTADO S.A.	27514	\$ 70.000.000
375	26/07/2011 24/10/2011	COLPATRIA SA	29813	\$ 35.000.000
376	26/07/2011 24/10/2011	COLPATRIA SA	29812	\$ 50.000.000
01DL010439	04/12/2009 04/03/2010	SEGUROS CONFIANZA S.A.	25384	\$ 70.000.000
01DL010683	03/02/2010 03/05/2010	SEGUROS CONFIANZA	25543	\$ 70.000.000
30722	10/05/2011 10/08/2011	ROYAL & SUN ALLIANCE	28517	\$ 50.000.000
6042626	10/06/2011 10/09/2011	SURAMERICANA	28892	\$ 70.000.000
6042681	10/06/2011 10/09/2011	SURAMERICANA	28893	\$ 70.000.000
31075	30/06/2011 30/09/2011	ROYAL & SUN ALLIANCE	29329	\$ 35.000.000
TOTAL				\$ 835.000.000

Datos suministrados Grupo Reposición Integral de Vehículos

En su respuesta la entidad argumenta varias situaciones para cada una de las pólizas, en las cuales señala para algunas: el pago, desintegración del vehículo lo que permitiría la no procedencia del cobro, solicitud de devolución de la póliza por no haberse utilizado, entre otras, sin embargo, estas aclaraciones no fueron sustentadas de manera documental²⁴.

Por lo anterior y dado que el proceso de verificación del cumplimiento por parte de los propietarios de la desintegración del vehículo, se demoró por parte a entidad, y que a la fecha aún no se ha logrado el cobro de algunas de las pólizas que fueron constituidas en los años 2010 y 2011, se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, por cuanto se dejó de realizar el cobro en el término

²⁴ por lo que el pago de las mismas se estará verificando posteriormente por parte de la Contraloría

establecido en la normatividad, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°4 Reconocimiento Económico- Información RUNT
(Administrativo).

En la viñeta tercera del numeral 19.6, de la cláusula Decima Novena del contrato de concesión 033 de 2007, establece que "...Imponer a los Organismos de tránsito el deber de realizar la identificación de los vehículos automotores...así como la obligación de reportar al Registro Central la información obtenida con el fin de conformar el RUNT con información íntegra, segura y consistente..."

En el Artículo 3° de la Resolución 7036 de 2012²⁵, se estipula que "el propietario deberá someter el vehículo a revisión técnica de la Dijín para que constate los guarismos de identificación de motor, serie y chasis, teniendo como único soporte el certificado de tradición. La Dijín deberá corroborar la información que contiene el certificado a través del sistema RUNT".

Analizada la información entregada por la Entidad, sobre el reconocimiento económico, realizado en las vigencias 2012 a 2014, a los propietarios de vehículos de transporte de carga que postularon su vehículo para ser desintegrado, y cruzada con los documentos originales que reposan en las carpetas físicas en los Organismos de tránsito²⁶; se estableció que la información con que cuenta el Ministerio de Transporte por intermedio del Registro único Nacional de Tránsito – RUNT-, y con la cual se aprueban los reconocimientos, presenta las siguientes inconsistencias:

- No se encuentra en el RUNT todas las transformaciones y repotenciaciones que se le han efectuado a los vehículos de transporte de carga. Se observaron transformaciones tales como vehículos que en su registro inicial eran buses para 31 pasajeros y fueron transformados posteriormente en tracto camiones y camiones.

25 por la cual se definen las condiciones y el procedimiento para el reconocimiento económico por desintegración física total de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición, y se dictan otras disposiciones.

26 De Floridablanca y Bucaramanga

- Igual sucede con la modificación de los vehículos en sus características, por cambio de tipo de carrocería de volqueta, mezcladoras (mixer), compactadores o recolectores de basura o blindados.
- Dentro de las observaciones presentadas por la Dijín al efectuar la revisión técnica de los vehículos para constatar los guarismos de identificación del vehículo, se presenta la siguiente observación de manera recurrente: “se desconoce la legalidad de transformaciones homologaciones y reaforos, se sugiere verificar la capacidad de carga”. Se encontró que para algunas de las placas de los vehículos de transporte de carga²⁷, no es coincidente la capacidad registrada del vehículo en el RUNT, con la que efectivamente se encuentra en las carpetas físicas originales. Para algunas placas, se registra en el RUNT, con capacidad cero (0).

Lo anterior demuestra que la información registrada en el RUNT, no es del todo confiable para la toma de decisiones, lo que puede generar que se entreguen reconocimientos a propietarios de vehículos de transporte de carga que no cumplan con las condiciones para ello.

Hallazgo N°5 Política para la Modernización del Transporte Automotor de Carga (Administrativo)

El Artículo 1° del Decreto 4372 de 2008, determinó que los recursos recibidos por concepto de las cauciones que sean exigibles, se destinarán al "Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional".

El Artículo 9° de la Ley 1640 de 2013²⁸, establece que “Los recursos provenientes de lo definido en el artículo 1° del Decreto número 4372 de 2008...Estos recursos podrán invertirse tanto en reposición de vehículos y reconocimiento económico como en proyectos de formalización destinados a financiar alternativas a los propietarios de vehículos de servicio público de carga que puedan servir a los propósitos de las metas de racionalización de la capacidad transportadora que determine el Ministerio de Transporte.

²⁷ De la muestra tomada de los documentos originales de los vehículos a los cuales se les otorgó reconocimiento en las vigencias 2013 y 2014

²⁸ Modificatoria del presupuesto Nacional

En el Documento CONPES 3759 del 20 de agosto de 2013 se fijaron los *"Lineamientos de Política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga"*

Con la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 271 del 4 de octubre de 2013, entre BANCÓLDEX y el Ministerio de Transporte, se creó un programa de financiación para beneficiar a los propietarios de vehículos de transporte de carga con menores recursos, con la finalidad de acceder a un crédito en una institución financiera. El objetivo del convenio *"Poner en marcha una línea de crédito dirigida a los empresarios propietarios de vehículos de transporte de carga, que cumplan con las condiciones que EL MINISTERIO determine, domiciliados en el territorio nacional, que requieran de recursos para financiar sus necesidades de modernización de los equipos de transporte público de carga"*

"Dichos recursos estarán destinados a cubrir el valor presente del diferencial entre la tasa de interés a la cual BANCÓLDEX entregará los recursos a los intermediarios de las líneas de crédito objeto de este convenio, y la tasa de interés vigente al momento del desembolso del crédito publicada por BANCÓLDEX para las modalidades tradicionales en operaciones de redescuento o crédito directo, según sea el caso, y de acuerdo con el destino de los recursos, el tamaño de la empresa y el plazo de la operación"

El Ministerio de Transporte suscribió un Convenio Interadministrativo de mandato sin representación 294 de 2013, con el Fondo Nacional de Garantías (FNG), cuyo objeto es: *"Respaldar los mecanismos de financiación a los propietarios de vehículos de transporte de carga, con el fin de modernizar los equipos de transporte público de carga, domiciliados en el territorio nacional que requieran de una garantía para respaldar sus necesidades de financiación para modernizar los equipos de transporte público de carga"*.

Durante el tiempo transcurrido desde la suscripción del convenio con BANCÓLDEX, se han realizado tres cambios en la asignación de los recursos con relación a los beneficiarios, pasando de otorgar los créditos a transportadores propietarios de máximo dos vehículos de carga, a propietarios de siete vehículos. Al revisar los créditos otorgados, se observa que la mayoría de ellos se han

dirigido y beneficiado a personas jurídicas²⁹ (microempresas - empresas pequeñas).

La respuesta de la entidad establece que *"Una vez agotado el universo de posibles destinatarios en estas condiciones (propietarios personas naturales o jurídicas con hasta dos camiones, aptos para el crédito de acuerdo con las políticas de tipo prudencial que exige a los establecimientos de crédito la regulación), se decidió ampliar la cobertura e involucrar a personas que fueran propietarias de más de dos vehículos debido a que el programa dentro de sus objetivos también contempla la reducción de externalidades ambientales y el objetivo final es la renovación de la flota transportadora; en especial la de mayor edad"*.

Para esto último, es de resaltar lo descrito en el CONPES. En lo referente a los aspectos socioeconómicos de los transportadores de carga en Colombia, con lo cual la respuesta de la entidad no es viable *"... resulta relevante que para el año 2008 aproximadamente el 90% del parque destinado al servicio público estaba distribuido en pequeños propietarios, en donde a menudo, el dueño del camión es el mismo conductor y concurrentemente emplea a sus familiares como ayudantes..."*.

Dicha modificación puede generar que se desvirtúe el objetivo de la política de Reposición y Renovación del Parque Automotor, en lo que respecta a fortalecer y contribuir a que las personas naturales puedan tener la oportunidad de modernizar sus equipos de transporte de carga, tal como le establece el CONPES así: *"En cuanto a la propiedad, el 69.88% del parque automotor actual tiene como propietario a una persona natural y es el parque más obsoleto; mientras que en el 30.12% del parque los propietarios son personas jurídicas³⁰. No obstante, la dinámica reciente muestra que los nuevos vehículos son cada vez más propiedad de personas jurídicas. Es en ese sentido que los incentivos y las medidas de fortalecimiento que más adelante se detallan son dirigidos predominantemente a las personas naturales prestadoras del servicio de transporte en unidades de su propiedad"*.

Además, y de acuerdo a lo descrito en el documento CONPES, la renovación de estos vehículos permitirá disminuir las externalidades negativas tales como: la

²⁹ Datos entregados por la entidad con oficio radicado MT No. 20151010087781 del 09-04-2015

³⁰ En este documento, se entiende la propiedad de una persona jurídica como propiedad de una empresa, de un leasing, o de un renting

contaminación ambiental, congestión de los principales corredores de carga y sobre todo la reducción de los índices de accidentalidad³¹.

Hallazgo N°6 Convenio suscrito con el FNA (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

El Artículo 1° del Decreto 4372 de 2008, determinó que los recursos recibidos por concepto de las cauciones que sean exigibles, se destinarán al "Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional".

El Artículo 9° de la Ley 1640 de 2013³², establece que "*Los recursos provenientes de lo definido en el artículo 1° del Decreto número 4372 de 2008...Estos recursos podrán invertirse tanto en reposición de vehículos y reconocimiento económico como en proyectos de formalización destinados a financiar alternativas a los propietarios de vehículos de servicio público de carga que puedan servir a los propósitos de las metas de racionalización de la capacidad transportadora que determine el Ministerio de Transporte*".

En el Documento CONPES 3759 del 20 de agosto de 2013 se fijaron los "*Lineamientos de Política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*"

Se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 117 del Ministerio de Transporte y No. 243 del Fondo Nacional del Ahorro en enero 24 de 2014, cuyo objeto es "*...EL MINISTERIO promoverá el traslado al FNA de recursos con el fin de otorgar beneficios de tasa compensada, con cargo a este, a las personas pertenecientes al gremio de transportadores, afiliados a través del producto Ahorro Voluntario Contractual (AVC) al FNA que accedan a crédito hipotecario y/o educativo..*"; para lo cual el Ministerio de Transporte efectuó un desembolso de \$5.000 millones.

31 Reducirían los índices de accidentalidad así: 150 accidentes mortales, 715 accidentes graves y 4000 simples

32 Modificatoria del presupuesto Nacional

Por lo anterior y de acuerdo a la respuesta de la entidad, es importante resaltar la naturaleza y las funciones establecidas al Ministerio de Transporte³³, las cuales se relacionan directamente con formulación y adopción de políticas, planes y proyectos en materia de Transporte y Tránsito. Se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Fondo de Subsidio de Sobretasa a la Gasolina –FSSG

El artículo 130 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998, creó el Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina el cual se financia con el 5% de los recursos que recaudan los departamentos por concepto de la sobretasa a la gasolina.

El Ministerio de Transporte administra el fondo y realiza la distribución de los recursos previa consulta a los departamentos beneficiarios.

La Resolución 1496 de mayo 20 de 2011 expedida por el Ministerio de Transporte, reglamentó la administración del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, así como la distribución y asignación de los recursos. Según esta resolución los recursos del fondo serán apropiados por los departamentos destinatarios, para financiar proyectos de mejoramiento, construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura de transporte.

En la vigencia 2014, el fondo transfirió a los departamentos destinatarios, el valor de \$16.000 millones, para financiar 22 proyectos de mejoramiento, construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura de transporte.

Hallazgo N°7 *Procedimiento Fondo de Subsidio de Sobretasa a la Gasolina -FSSG- (Administrativo)*

Los recursos del fondo según la Ley 488 de 1998, se destinan a los departamentos de Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con

33 Artículo 1° del Decreto 087 de 2011, Objetivo. El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

el fin de suplir la falta de recursos para el mejoramiento y conservación de la infraestructura de transporte regional y local.

El Ministerio de Transporte a partir de la Resolución 1496 de mayo 20 de 2011³⁴, ha generado instructivos para la viabilidad técnica de proyectos³⁵ y para la autorización del giro de los recursos de proyectos financiados con el FSSG³⁶. Para hacer efectivos los mismos, a través del Formato AAT-F-004, se evalúan los documentos de los proyectos presentados por los gobernadores, como requisito para aprobar la transferencia de los recursos provenientes de este Fondo.

A pesar que existen estos instructivos, la solicitud de informes a los departamentos se rige con lo estipulado en la resolución 1496 de 2011, la cual establece, que *"El Ministerio de Transporte, a través de la Dirección de Infraestructura, podrá solicitar en cualquier momento a los departamentos beneficiarios, información relacionada con el manejo de los recursos transferidos; de la misma manera, podrá efectuar visitas aleatorias a las entidades territoriales"*, evidenciando con ello, que no se encuentra reglamentado por el Ministerio un procedimiento específico que determine periodicidad, contenido y la obligación en la presentación de los informes de manejo a los recursos transferidos del FSSG a los departamentos; razón por la que remiten la información sobre la ejecución de los proyectos de manera facultativa, en respuesta a la solicitud realizada por el Ministerio, pero sin estar regulada la obligatoriedad en el envío de la misma.

Lo expuesto, impactando la efectividad en los mecanismos de control aplicados por la Entidad, ya que en algunos casos, puede afectar la verificación en tiempo real de la ejecución de los recursos del Fondo a cargo de los departamentos; además, de impactar negativamente, la implementación oportuna de acciones correctivas, en caso de evidenciarse circunstancias que afecten el correcto manejo e inversión de los recursos. Los casos concretos corresponden a retrasos o no ejecución de los recursos de vigencias anteriores por parte de los departamentos beneficiarios³⁷.

34 Por la cual se reglamenta la administración del Fondo de Subsidio de la Sobretasa de la Gasolina

35 Código AAT-I-004 versión 01 de fecha 29 de junio de 2012

36 Código AUT-I-062 versión 01 de fecha 13 de julio de 2012

37 En el departamento de Amazonas, el contrato de obra No. 1181 de 2013, no se ha ejecutado. En Guainía el contrato de obra No. 250 de 2012, se encontraba en ejecución a mayo de 2014, así como el contrato de obra No. 457 de 2010. En el Guaviare, el contrato de obra No. 192 de 2011, se encontraba en ejecución a septiembre de 2014. En el departamento del Chocó, el contrato de obra No. 10 de 2014, a marzo de 2015 no había iniciado su ejecución.

3.1.1.2 Macroproceso Formulación de Políticas, Regulación y Coordinación.

Programa de Ejecución de Planes y Cumplimiento de Metas.

Hallazgo N°8 *Cumplimiento del Plan de Gestión- Ministerio de Transporte vigencia 2014 (Administrativo)*

El Plan de Gestión formulado por el Ministerio de Transporte para la vigencia 2014, apunta al cumplimiento del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo PND; *Crecimiento Sostenible y Competitividad*, desarrollado por las Direcciones de Tránsito y Transporte e Infraestructura y conformado por 41 metas distribuidas en 22 proyectos.

Como producto de la evaluación adelantada del objetivo *Crecimiento Sostenible y Competitividad*, se verificaron 27 metas distribuidas entre 15 proyectos. De la evaluación de las metas verificadas (27 metas) del plan de gestión de la entidad, vigencia 2014; fueron concluidas en su totalidad 11, quedando pendientes 16 metas. A continuación se relacionan los siguientes resultados:

Cuadro No. 1: Avance de Metas Verificadas

Metas Totales Verificadas	27
Metas Concluidas al 100% de las verificadas	11
Metas Pendientes por concluir con puntaje < 100%	9
Metas Pendientes por concluir con puntaje del 0%	7

En cuanto a los proyectos, se estableció lo siguiente:

Cuadro No. 2: Avance de Proyectos Verificados

Proyectos Totales Verificados	15
Proyectos Concluidos al 100% de los verificados	4
Proyectos Pendientes por concluir con puntaje < 100%	8
Proyectos Pendientes por concluir con puntaje del 0%	3

De acuerdo a lo anterior, de los proyectos que más afectaron la gestión de la entidad, se manifiesta lo siguiente:

Proyectos: Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte y Plan estratégico de infraestructura intermodal de transporte.

Los siguientes proyectos obtuvieron bajos avances y resultados como El Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte – CICOTT, por falta de una ejecución oportuna (tres años de atraso respecto a lo inicialmente propuesto), se aplazan los aportes esperados a la seguridad vial en todo el País, por no disponer de información en tiempo real, de las condiciones de la circulación vial, como insumo para una mejor gestión de las autoridades de tránsito y transporte, en aspectos como: las condiciones físicas de las vías y el mejoramiento de la administración y supervisión de la infraestructura igualmente con la medición de impactos negativos causados por incidentes y emergencias de tránsito. Esta situación impacta el plan de gestión 2014 ya que no han obtenido los productos esperados.

De igual forma sucedió con el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte – PEIIT y el Plan Maestro, se postergó hacer la propuesta sectorial para incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se tuviera en cuenta como prioridades una alineación estratégica Nación-Región, sostenibilidad de infraestructura e impulso a las técnicas y tecnologías amigables con el medio ambiente.

En cuanto a habilitaciones, según seguimiento se cumple con los términos establecidos en la norma; no obstante existen deficiencias en exigir a cabalidad los requisitos que estas las contemplan y por lo tanto dieron origen a hallazgos con presunta incidencia disciplinaria.

Proyecto: Agencia Nacional de Seguridad Vial

- Meta Elaborar actos administrativos. La calificación de 70 puntos obedece a que la emisión de actos administrativos para preparar la creación de la ANSV fueron realizados durante la vigencia 2015. En la vigencia 2014 se realizaron estudios y solo algunos actos preparatorios.
- Meta Proceso de transición con el FPV. La calificación de 50 puntos obedece a que dicho proceso está actualmente en curso (vigencia 2015), no ha culminado.

Durante la vigencia 2014 se realizaron actos preparatorios y de gestión administrativa, contable y financiera entre otros.

- Meta Proceso de selección de Fiducia para administrar recursos. La calificación de cero (0) puntos obedece a que dicho proceso está actualmente en curso (vigencia 2015), no ha culminado .

Proyecto: Administración gerencial del RUNT

- Meta Plan Integral de Seguridad. Calificación de cero "0"³⁸.
- Meta Mejoramiento Calidad de Datos / Validación Identidad de las Personas. La calificación de 50 puntos es el resultado de verificar dos cosas: a) Las actuaciones seguidas tanto por la concesión RUNT como por el Ministerio, buscando mantener en permanente actualización la base de datos del sistema y b) La ausencia (para la vigencia 2014) del convenio a suscribirse con la Registraría Nacional del Estado Civil a efecto de materializar el proceso de validación de identidad de usuarios del sistema.

Proyecto: Política Nacional Logística

Con respecto a este proyecto, de las cuatro metas que se tomaron como selectiva, se observó que la meta "Estructuración y ejecución de un (1) proyecto de entornamiento en el nodo logístico de Buenaventura", no se logró cumplir por cuanto a 31 de diciembre de 2014, alcanzaron a estructurar el nodo únicamente.

Proyecto: Política de modernización del transporte automotor de carga.

De las tres metas revisadas para verificar el cumplimiento del Plan de Gestión 2014 del proyecto "Política de modernización del Transporte automotor de carga", se determinó que el compromiso de proyectar el acto administrativo para reglamentar la vida útil de los vehículos de transporte de carga, no se llevó a cabo en esta vigencia. Es de anotar que para la vigencia 2015 y hasta el 2018, la emisión de este acto administrativo no se reglamentará, de acuerdo a lo establecido como compromiso en el Acta de Acuerdo suscrita entre el Ministerio de Transporte, los gremios y los transportadores.

³⁸ Calificación efectuada por la Oficina de Control Interno del Ministerio de Transporte. Evaluación de Gestión por Dependencia - vigencia 2014 (Radicado MT20151500012863 de 30-01-2015).

Proyecto: Sistema de Información Nacional de Carreteras SINC

En cuanto al Programa Plan Vial Regional PVR, de una parte se tiene que no se dispone de la totalidad de información y de otra, la plataforma en la cual fue desarrollado el Sistema de Información Nacional de Carreteras SINC requiere ser estructurada nuevamente en su totalidad para lograr la migración a las nuevas versiones de esta plataforma³⁹, lo cual no se constituye en herramienta de consulta y gestión conforme fue prevista. Lo expuesto impacta de manera negativa la gestión de la Entidad, en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa Plan Vial Regional, orientado a facilitar la competitividad e integración de los departamentos, a través de la implementación de procesos y herramientas de gestión vial eficientes, motivo por el cual no se obtuvo avance en esta meta.

Proyecto: Plan Vial Regional PVR

En cuanto a la aprobación del crédito BID para el programa Plan Vial, esta meta no se cumplió, motivo por el cual su avance es del 0%.

De otra parte, la meta estructurada para este proyecto "Crédito BID aprobado", no es acorde con los objetivos del programa PVR, por lo tanto no permite una correcta medición del mismo y su participación en la gestión del Ministerio como cabeza del Sector Transporte, en cuanto, a la implementación de estrategias para desarrollar un sistemas de gestión vial en los departamentos e impulsar el fortalecimiento institucional de los Entes Territoriales para ejercer sus competencias en materia vial.

Proyecto: Movilidad Urbana

Respecto al proyecto de Movilidad Urbana, la meta de acompañar y hacer seguimiento a la operación e implementación a los sistemas (SITM y SETP), se ha venido ejecutando, evidenciándose en la generación de los informes de seguimiento trimestrales por parte de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS. Sin embargo, en la vigencia 2014 el Ministerio de Transporte, no efectuó

39 Fuente: Comunicación No. 201500115311 de fecha 5 de mayo de 2015, suscrito por el Ministerio de Transporte.

reformulación de la política pública de movilidad urbana, a través de un documento CONPES, razón por la cual el avance es del 0%⁴⁰.

Temas no contemplados en el plan de gestión

Si bien lo expuesto en los párrafos precedentes corresponde a las metas previstas en el plan de gestión, es pertinente considerar las materias específicas seleccionadas por la CGR dentro de la evaluación, que aportan conclusiones relevantes en cuanto a temas misionales inherentes a la formulación e implementación de política:

En materia fluvial no se han expedido reglamentaciones, cuya responsabilidad se asignó al Ministerio de Transporte desde el año 2008. Similar situación se presenta con la parte férrea, donde a pesar de haber realizado estudios para su actualización normativa, la misma no se ha hecho efectiva.

En relación con el uso de corredores férreos para mejorar la movilidad de la ciudad región (Bogotá – Cundinamarca), se tiene que aún no se han dado avances en para implementación, con el agravante de no tener la disponibilidad de la totalidad de los predios que conforman estos corredores, por encontrarse invadidos o carecer de la titularidad de los mismos.

En las contrataciones realizadas para apoyar la Política Nacional Logística, la Política de Seguridad Vial y la Gerencia del Proyecto RUNT, se establecen deficiencias en su justificación, estructuración y ejecución, que se traducen la suscripción de objetos no elegibles con esos recursos así como el incumplimiento de objetos contractuales. Por lo tanto, la aplicación de estos recursos no apoyan en modo alguna la implementación de políticas calificadas como “de importancia estratégica para el país”

40 En la vigencia 2014, respecto al Plan de Gestión de la Entidad, no se realizó acción alguna por parte del Ministerio de Transporte, concerniente a la meta estructurada “Reformular Política Pública de movilidad urbana, mediante la expedición de un documento Conpes”. En la respuesta, el Ministerio manifiesta que: “...las modificaciones a la Política Nacional de Transporte Urbano fueron trabajadas en el Plan Nacional de Desarrollo”, es decir a través de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 por la cual se reglamenta el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, acciones generadas en la presente vigencia.

En conclusión, la Entidad presenta baja efectividad en la ejecución de las tareas misionales legalmente asignadas, aplazando de manera reiterada los beneficios a la población objetivo.

Hallazgo N°9 Indicadores de Gestión 2014 (Administrativo).

Un indicador es una expresión cuantitativa del comportamiento y/o desempeño de un proceso; por tanto, se constituye en instrumento para monitorear la gestión, tanto en lo que respecta al desarrollo de actividades, como a los resultados de gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades. Dentro de las características de los indicadores están la simplicidad, validez en el tiempo, adecuación, utilidad, participación de los usuarios y oportunidad.

Del análisis realizado a los indicadores de gestión rendidos por el Ministerio a través del SIRECI, se pudo concluir que no se hizo referencia al indicador de Economía, que evalúe la adecuada adquisición y asignación de recursos humanos, físicos, técnicos, en procura de maximizar sus resultados; de igual forma sucede con el indicador de Efectividad el cual se hace necesario para medir el grado de satisfacción que produce los servicios que presta el Ministerio como es el caso de implementación de políticas y el otorgamiento de habilitaciones, autorizaciones y/o registros entre otros servicios. Lo anterior conlleva a que no se tenga un estándar de medición para las diferentes actividades y por lo tanto no permite reorientar y redirigir el quehacer de la entidad cuando se requiera.

Por lo tanto, los indicadores formulados por el Ministerio de Transporte, se limitan a medir la eficacia, sin considerar otras variables que permitan medir realmente el impacto de su gestión. Lo anterior, se presenta a causa del deficiente monitoreo de actividades y la insuficiente definición de mecanismos de medición de la gestión de la entidad.

Hallazgo N°10 Desarrollo del diseño y dimensionamiento en El Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte – CICOTT (administrativo-con presunta incidencia disciplinaria).

El Artículo 85 de la Ley 1450 del 2011, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 autorizó al Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas para estructurar y poner en funcionamiento el CICOTT, que sería operado por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, en coordinación permanente y continua con la Superintendencia de Puertos y Transporte con el

propósito de contribuir con la seguridad vial y al control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, adicionalmente el CICOTT tendría comunicación continua con los Centros de Control que se establezcan en ciudades o vías concesionadas.

Por lo anterior, se suscribió un convenio especial de cooperación No. 181 de 2011⁴¹, cuyo objeto entre otros es el Diseño y dimensionamiento del CICOTT incluye desarrollar un modelo tecnológico del sistema inteligente de tráfico ITS que comprende procesos de hardware (equipos) y Software (aplicaciones) para ser considerados e integrados a un CICOTT, orientado a la seguridad vial.

Con la suscripción del contrato se pretende: revisar el estado y las tendencias en seguridad vial, identificar las entidades y los actores que hacen parte del sistema, proponer una infraestructura tecnológica que articule las diferentes fuentes de información, diseñar esquemas y procesos operativos y finalmente desarrollar un prototipo piloto como herramienta de consulta y gestión de la accidentalidad en carreteras de red primaria.

Igualmente se suscribió un contrato de fiducia mercantil No.623 entre Colciencias y Fiduciaria Bogotá; no obstante, por diversas causas como improvisación, cambio de jefaturas al interior del Ministerio de Transporte, desconocimiento a profundidad de los temas que abarca este tipo de Centros Inteligentes, conllevó a retrasos e inoportunidad en la implementación, incumplimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, teniendo que postergarse para la vigencia 2015 toda la ejecución del proyecto y por ende aplazando los beneficios esperados en materia de seguridad vial y la reducción de víctimas en el cuatrenio anterior.

Finalmente y con el deseo de continuar con el proyecto en el 2014, Colciencias suscribió nuevamente un contrato de Fiducia con FiduPrevisora; mientras que para el Diseño y Dimensionamiento de este centro, celebró contrato con Sistemas Inteligentes en Red S.A.S., el cual contempla en el término de un año tener un modelo piloto incluido hardware y software, es decir, una herramienta de consulta y gestión de la accidentalidad en dos carreteras de la red primaria en buen estado.

Con relación a las demás actividades previstas en el convenio como son seguridad informática en el RUNT y Diseños y desarrollo de aplicativos para

41 Convenio Especial de Cooperación No.181 del 2011 celebrado entre Colciencias, Ministerio de Transporte y Fondo de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Francisco José de Caldas, valor \$ 5.500 millones de los cuales \$ 1.500 corresponden al proyecto CICOTT.

recolección, depuración, captura, movilización de transporte de pasajeros, se abordaron a través de los siguientes proyectos, los cuales se encuentran en ejecución en la vigencia 2015.

Cuadro N° 3

PROYECTOS RELACIONADOS DEL CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACION 181 DEL 2011- MT Y COLCIENCIAS	VALOR (millones)
Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte – CICOTT	\$ 1.500
Proyecto RUNT, se encuentra en proceso de estructuración para definir cómo se puede modernizar la arquitectura del software del RUNT, mejorar aspectos críticos y superar las limitaciones.	\$ 700
Proyecto de diseño y desarrollo de aplicativos para recolección, depuración, captura y movilización de transporte de pasajeros	\$3.300
TOTAL	\$5.500

Fuente: Ministerio de Transporte-Colciencias y Fiduprevisora.

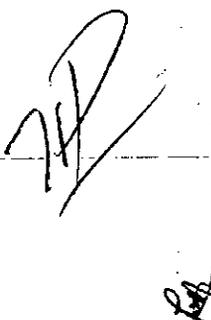
Cabe resaltar, que por desconocimiento de este tipo de proyectos y tecnologías, en un total de más de dos años para el caso del CICOTT, no hubo gestión en el desarrollo del proyecto entre los involucrados como Mintransporte y Colciencias, evidenciando deficiente planeación, falta de ejecución de los recursos, retrasos e impacto negativo en la gestión de la entidad. Adicionalmente, los informes de seguimiento por parte del supervisor del Ministerio son incompletos no detallan los avances, la situación financiera del proyecto y no se exige a Colciencias la oportunidad en la contratación con un tercero que ejecute el proyecto, entre otros, constituyéndose en situaciones que revisten presunto alcance disciplinario⁴².

Programa de Política de Transporte Multimodal.

Hallazgo N°11 Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte – PEIT- (Administrativo).

Una vez analizado dicho plan se evidenció que desde junio de 2013, fecha de finalización de la ejecución de la consultoría con EPYPSA⁴³, atrasos hasta este momento, en el desarrollo e implementación de la política de transporte y objetivos estratégicos del PEIT por parte del Ministerio de Transporte, se postergó hacer la

42 LEY 734 del 2002, Artículo 48 Numeral 34-Código único disciplinario y artículos 83 y 84 LEY 1474 del 2011-Estatuto anticorrupción.



propuesta sectorial para incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se tuviera en cuenta como prioridades una alineación estratégica Nación-Región, sostenibilidad de infraestructura e impulso a las técnicas y tecnologías amigables con el medio ambiente. El atraso⁴⁴ conllevó a que la concreción de la política en el anterior PND, se dejara de aprovechar nuevas estrategias, por lo que estos estudios quedan aplazados en el futuro inmediato, imposibilitando el resultado final a lo que se debe llegar, que es dotar a la totalidad del territorio nacional, de infraestructura terrestre y marítima con una red estructurada de corredores de transporte de alta eficiencia.

Proyecto RUNT.

Hallazgo N°12 Cobros por inscripción de personas naturales y jurídicas en el RUNT - Resolución Mintransporte número 2108 de 2015. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria).

El numeral octavo del artículo 8 de la Ley 769 de 2002 establece el registro denominado "*Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público*"; a su vez el artículo 10 de la Ley 1005 de 2006 establece los sujetos obligados a inscribirse y a reportar información al RUNT, indicando en su literal A numeral octavo la obligación para "*todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito*". A su vez el numeral 2.2.8 del Anexo B del Contrato 033 de 2007⁴⁵, establece el contenido del registro denominado Registro Nacional de Personas Naturales o Jurídicas Públicas o Privadas que prestan servicios al sector Tránsito.

El Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 2108 de julio 2 de 2015⁴⁶, que establece en su artículo primero literal A, numeral cuarto, del orden secuencial 52, la tarifa para la "*inscripción de persona natural o jurídica*" al Registro Nacional de Personas Naturales y Jurídicas - RNPNJ indicando el valor de \$10.100.

44 SUSCRIPCIÓN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 18 DE FEBRERO 2015 ENTRE: MT,ANI, INVÍAS Y FDN *FIN DE ELABORAR EL PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE INTERMODAL EN COLOMBIA.

45 Folio 1642 del Tomo 9 del contrato 033 de 2007.

46 Mediante el cual se actualizan las tarifas de los servicios del RUNT.

La Resolución 2108 de 2015 expedida por el MT, en el numeral cuarto del artículo primero literal A, solo transcribe parcialmente⁴⁷ el nombre completo que debe llevar dicho registro⁴⁸, igual situación acontece con el numeral 52⁴⁹, cambiando la naturaleza del servicio que para este registro establece la Ley y extendiendo irregularmente el cobro de la tarifa a un mayor número de destinatarios como son *"todas las Personas Naturales o Jurídicas; Públicas o Privadas"*, teniendo en cuenta que legalmente los destinatarios de este registro son *"todas las Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas que prestan servicios al sector público"*. (Resaltado nuestro⁵⁰).

En su respuesta⁵¹ la entidad manifiesta que *"no solo las personas naturales y jurídicas que prestan servicios al sector deben inscribirse en el Sistema y asumir el pago de las tarifas por los trámites que allí se realicen, sino también aquellas Personas naturales o jurídicas que sin tener esa calidad, estén obligados a hacerlo, soliciten la prestación de un servicio o el ingreso de información a cualquiera de los registros que integran el RUNT"*, posteriormente se determina que *"debe entenderse que mediante un acto administrativo de idéntica categoría a aquellos que establecieron la gratuidad en la inscripción de tales sujetos, se suprimió en razón a las necesidades del Sistema como se indicó en la motivación de ese acto administrativo, procediéndose a señalar una tarifa para un trámite que, por su complejidad, acciones, costos y requerimientos técnicos afines se asimiló a la establecida para la inscripción de las personas naturales y jurídicas que prestan servicios al sector"*.

Igualmente la entidad afirma que la interventoría, previa la revisión jurídica y técnica⁵² presentó concepto favorable sobre la tarifa de \$10.100 para el trámite de inscripción de persona natural o jurídica que no prestan servicios al sector, ante el RUNT⁵³; esta motivación técnica, no es acogida por la CGR en el sentido, que si

⁴⁷ Registro Nacional de Personas Naturales y Jurídicas - RNPNJ

⁴⁸ Registro Nacional de Personas Naturales o Jurídicas, Públicas o Privadas que prestan servicios al sector público.

⁴⁹ Inscripción de persona natural o jurídica.

⁵⁰ Igualmente al verificar la naturaleza de los servicios descritos entre los órdenes secuenciales 53 a 70 del artículo primero literal A, numeral cuarto de la Resolución 2108 de 2015, se puede establecer que son servicios suministrados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público. Lo anterior, hace evidente que dicho registro debe operar para personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público, como lo determina la Ley 769 de 2002

⁵¹ Oficio MT20154010262371 de agosto 5 de 2015 suscrito por la Ministra de Transporte.

⁵² Mediante las comunicaciones RUNT-RDC-MT-514-2015 y RUNT- RDC-MT-528-2015 radicadas en el Ministerio con los números 2011 53210317742 y 20153210349222 de junio de 2015.

⁵³ Teniendo en cuenta que "el numeral 9.4 de la Cláusula Novena del Contrato 033 de 2007 establece las tarifas techo previstas para el primer año de la fase de operación, actualización y mantenimiento incluyendo el trámite Personas

bien los procedimientos técnicos son similares del registro de personas naturales y jurídicas, también es cierto que se determinó desde el Anexo B del Contrato de Concesión 033 de 2007 el RNPNJ para personas públicas o privadas del sector que prestan servicios al sector tránsito y en ninguna parte se determinó un registro de personas naturales y jurídicas que no prestan servicio al sector, gravando a todos los usuarios de este registro, indiferente a si prestan o no un servicio al sector, y desconociendo que el cobro de la tarifa no quedó establecido por registros, sino para tramites específicos.

Se resalta también, que el informe denominado "*Actualización RUNT – Ministerio de Transporte – Inviás – Entregable No. 2 Situación Actual de Noviembre 22 de 2005*", elaborado por la firma Deloitte & Touch Consultores – Selfinver que hace parte del contrato⁵⁴, a folio 236 establece el objetivo⁵⁵, alcance⁵⁶ e información⁵⁷ que debe contener este registro.

Por lo anterior, el sustento técnico que da la interventoría⁵⁸ para recomendar el cobro de esta tarifa no es efectivo, ya que desde el anexo B del Contrato de Concesión 033 de 2007 se determinan todos estos requerimientos, incluidos software y hardware que permitan registrar, almacenar y validar todos los datos e información biométrica, la cual debe ser guardada en bases de datos propias del RUNT; igual situación se sustenta en la Cláusula Décima⁵⁹ del Contrato 033 de 2007, por lo que es cuestionable el cobro de un registro adicional y por consiguiente una nueva tarifa⁶⁰ por el uso de infraestructura

Naturales o Jurídicas y la necesidad de generar recursos que garanticen la sostenibilidad del sistema y posibiliten la ejecución de las mejoras y actualizaciones que se requieren realizar al HQ-RUNT dada la evolución natural del sistema y las nuevas exigencias de tipo normativo relacionadas con el RUNT".

⁵⁴ Tal como lo evidencia el oficio MT 27334 de mayo 18 de 2007 suscrito por el Asesor del Viceministro de Transporte, Dr. Jorge Vera.

⁵⁵ Información de las empresas con las cuales el sector de tránsito tiene alguna relación comercial, de información con el MT.

⁵⁶ Por ej. Médicos que autoricen los exámenes para licencia de conducción, proveedores de insumos para licencias de conducción y tránsito, CDA, CRC, importadores, ensambladores, carroceros, fabricantes, aseguradores, representantes legales de las empresas, instructores, concesionarios de vehículos, fabricantes de placas etc.

⁵⁷ Razón social, Tipo de sociedad, actividad económica, NIT, representante legal, documento de identidad del representante, dirección de la ciudad sede.

⁵⁸ "Considerando el proceso de inscripción, el de mayor volumen de información corresponde al de las personas naturales, por la captura de la información biométrica como es la firma, código bidimensional del documento de identidad, la huella y fotografía"

⁵⁹ Obligaciones principales del Concesionario

⁶⁰ La obligación 10.4.26 determina la actualizar de la solución tecnológica, de conformidad con lo establecido en el Anexo A - Condiciones Técnicas y Tecnológicas.

tecnológica, ya que como se explica, estos requerimientos están desde la concepción del contrato⁶¹.

Esta situación irregular ha generado que los actores del RUNT apliquen el cobro de esta nueva tarifa de una manera general, teniendo solo que aplicarlo a las personas naturales y jurídicas que prestan sus servicios al sector tránsito, realizando un indebido cobro de esta tarifa a cargo de los usuarios del sistema y generando un ingreso indebido al concesionario del RUNT, tal situación se hace evidente con la publicación electrónica realizada sobre este aspecto por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Cali⁶², así como del recibo de pago Davivienda número 05527821169 de julio 22 de 2015, donde se cobra la tarifa a una persona natural que no presta servicios al sector público, sino que dicho usuario está tramitando la expedición de su licencia de conducción. Lo anterior, evidencia falencias en la resolución expedida por el Ministerio, así como la deficiente vigilancia a la ejecución del contrato del RUNT, que permitieron el cobro de manera generalizada a todas personas naturales y jurídicas que realizan trámites de tránsito, lo que constituye una conducta con presunta incidencia disciplinaria.

Igualmente la entidad en su respuesta, manifiesta que *“No obstante lo anterior y atendiendo a la observación efectuada por la entidad que usted representa y luego de un nuevo análisis con el equipo de trabajo del Ministerio de Transporte que tiene a su cargo el tema objeto de análisis, se ha considerado modificar los ordinales 52 y 53 del Numeral 4 Literal A del Artículo 1 de la Resolución 2108 de 2015, en el sentido de precisar que la tarifa de \$10.100 establecida en la disposición antes mencionada se debe aplicar al registro de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público de transporte”*. Esta modificación fue realizada mediante Resolución 3531 de septiembre 24 de 2015, norma que también determina que los valores captados por este concepto y por cuenta de la concesión RUNT deberán ser devueltos a los usuarios que efectuaron el pago en el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del presente acto administrativo.

⁶¹ La propuesta del Concesionario en donde se indican los trámites que son objeto de cobro de registro, a partir de los cuales se generarán sus ingresos. Los registros que se deben crear y manejar, están definidos en el contrato pero no se habla del cobro por registro sino por trámite.

⁶² Consulta realizada el pasado 22 de julio de 2015.

Hallazgo N°13 Niveles de Servicio y Operación - NSO. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria).

El anexo B del contrato 033 de 2007, define en su cláusula séptima, que los acuerdos de niveles de servicio y de operación, son una serie de indicadores cuya medición mensual garantizara al Ministerio la mejor calidad de servicio posible. Cuando los niveles de servicio y operación sean inferiores a los establecidos, el Concesionario estará obligado a incrementar los traslados mensuales con destino al "fondo de reposición" en un porcentaje que resultara después de aplicar la metodología descrita en dicho anexo.

El anexo B en su numeral 7 definen los siguientes indicadores con sus respectivos factores de calidad y los cuales deben iniciar su uso 24 meses después de firmada el acta de inicio del contrato:

1. Indicadores de Cumplimiento y calidad del servicio de soporte⁶³: Facilitan la medida de los tiempos máximos transcurridos para la atención y solución de los problemas reportados por los usuarios de los servicios estén dentro de los tiempos ofrecidos por el oferente.
2. Indicadores de Disponibilidad de la Plataforma Tecnológica Central⁶⁴: Facilitan la medida de disponibilidad de la plataforma tecnológica central, es decir,

63

Factor de Calidad de Soporte	Factor de Incremento del Traslado (FIT) mensual al Fondo de Reposición
0.99 – 1	0%
0.98 – 0.989	5%
0.97 – 0.979	10%
0.96 – 0.969	15%
0.95 – 0.959	20%
Menor a 0.95	25%

64

% Disponibilidad (DPC)	Máxima cantidad de horas fuera de servicio al mes	FIT mensual al Fondo de Reposición
100.00 – 99.60	2.88	0%
99.59 – 99.50	3.60	2.50%
99.49 – 99.39	4.38	5%
99.39 – 99.29	5.11	10%
99.28 – 99.00	7.20	15%
98.99 – 98.80	8.64	20%
98.79 – 98.60	10.08	25%

se mide la disponibilidad de las aplicaciones, servidores y demás dispositivos requeridos por el RUNT.

3. Indicadores de Disponibilidad de los Canales⁶⁵: Facilitan la medida de disponibilidad de los canales de comunicaciones requeridos para el funcionamiento den línea del RUNT.

4. Calidad de procesos de registro de la información⁶⁶ (PRI): Deberán implementar los controles de calidad requeridos, para garantizar que los errores en el proceso de registro de los trámites, sean menores a uno por mil.

5. Tiempo de Ejecución⁶⁷ (TE): Este indicadores refleja los tiempos de respuesta del RUNT respecto de las solicitudes de los servicios que se ofrecen a los organismos de Transito y de las Direcciones Territoriales del Ministerio.

6. Tiempo Promedio entre fallas⁶⁸ (MTBF): Refleja el tiempo medio entre fallas del mismo dispositivo. Con esta variable, se busca medir la confiabilidad de la plataforma (Hardware y software).

65

% Disponibilidad de canales (DC)	Máxima cantidad de horas fuera de servicio al mes	FIT mensual al Fondo de Reposición
100.00 – 99.60	2.88	0%
99.59 – 99.33	4.80	2.50%
99.32 – 99.14	6.20	5%
99.13 – 98.85	8.30	10%
98.84 – 98.58	10.20	15%
98.57 – 98.08	13.80	20%
98.07 – 97.78	16.00	25%

66

PRI	FIT mensual al Fondo de Reposición
1 X 1000	0%
2 X 1000	10%
3 X 1000	15%
4 X 1000	20%
5 X 1000	25%

67

TE	FIT mensual al Fondo de Reposición
Menor 0 = 1	0%
1.1 a 1.5	10%
1.6 a 1.9	15%
2 a 2.5	20%
2.6 a 3.0	25%

68

Factor de MTBF	FIT mensual al Fondo de Reposición
1 X 1000	0%
2 X 1000	10%
3 X 1000	15%

De acuerdo al Otrosí 6, se prorroga la exigencia de los NSO y los cuales serán exigibles a los 30 meses a partir de la firma del acta de inicio del contrato y con el otrosí 8 se prorroga nuevamente y se define que los NSO entrarán a funcionar el 01 de noviembre de 2010. Sin embargo en agosto de 2015 aún siguen sin hacer un efectivo uso de los NSO, lo que indica debilidades en la supervisión del contrato e incumplimientos contractuales. Este incumplimiento contractual de más de 4 años, implica no contar con una de las herramientas fundamentales que permite medir y evaluar si el RUNT funciona o no como sistema de información, además de verificar si el Concesionario está cumpliendo con las exigencias de servicio requeridas para un sistema de información de estas características, lo que constituye una conducta con presunta incidencia disciplinaria.

Lo antes mencionado se ratifica con el informe de septiembre 1 de 2013 realizado por el interventor del contrato RUNT 033 de 2007, informe que reporta: *"El contrato de concesión no define procedimientos y cláusulas apropiadas para el debido control por parte del MT y de la interventoría de las obligaciones del concesionario", "el contrato no tiene medios jurídicos para la debida exigibilidad de las obligaciones a cargo del concesionario, por falta de elementos de control y apremio tendientes a hacer que el concesionario atienda sus obligaciones contractuales", "los tiempos de respuesta de la concesión ante quejas de clientes, problemas en producción por infraestructura, desarrollo de software, situaciones de vulnerabilidades y de cualquier inquietud y/o queja por parte del MT no permiten actuar de manera diligente y no coincide con los niveles de servicio esperados para el servicio público a ser prestado", "el servicio no se está prestando con niveles óptimos de calidad y que el contrato no cuenta con herramientas suficientes para que el MT y la interventoría apremien el cumplimiento cabal del mismo".*

4 X 1000	20%
5 X 1000	25%

Hallazgo N°14 Contrato 110 de 2014 (Administrativo y presunta
incidencia Disciplinaria).

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, estipula que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia⁶⁹.

En el literal i, del numeral 8.3 del Manual de Supervisión e Interventoría de contratos de la entidad, adoptado mediante la Resolución⁷⁰ 2444 del 18 de junio de 2010, establece que el Supervisor de los contratos que... *"Entregar a la Oficina Asesora de Jurídica – Grupo Contratos, los documentos que se generen con ocasión de la ejecución del contrato o convenio. La anterior obligación debe hacerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la elaboración o suscripción del documento correspondiente. Deberá mantener al día la documentación de los contratos y/o convenios y controlar el archivo con la finalidad de integrar un expediente claro y completo del desarrollo del contrato y/o convenio"*.

Literal d del numeral 8.3 del Manual de supervisión describe: *"Impartir al contratista las instrucciones escritas que se requieran para el adecuado desarrollo del contrato y exigir la presentación de informes mensuales sobre su ejecución, así como los demás informes que solicite el Ministerio de Transporte con estricto apego al Pliego de Condiciones, el Contrato y los demás documentos del proceso de selección"*.

El 24 de enero de 2014 la Entidad suscribió el contrato 110, cuyo objeto es: *"prestación de servicios profesionales para el seguimiento y control de la planeación estratégica e implementación de los registros que componen el Registro Único Nacional de Tránsito"*, por un valor total de \$45 millones.

En el documento "Estudios y Documentos Previos" se describe la necesidad de contratar un profesional... *"a fin de que haga seguimiento y control a la planeación estratégica e implementación de los registros que componen el Registro único Nacional de Tránsito"*.

69 La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

70 Por la cual se adopta el Manual de Contratación y el Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos del Ministerio de Transporte.

No se observa en los informes que entregó el contratista⁷¹, el cumplimiento expreso del objeto ni de las obligaciones del contrato⁷². No se soporta el seguimiento y control a la planeación estratégica, solo se describen acciones realizadas mes tras mes, sobre la creación de la Agencia Nacional de seguridad vial y otras actividades⁷³.

Aun cuando la entidad en su respuesta manifiesta que las actividades realizadas por el contratista corresponden a las que fueron establecidas en el contrato, los documentos que reposan en el expediente contractual no soportan dichas labores. Lo anterior por deficiente seguimiento y control en la ejecución del contrato. Lo que trae como consecuencia, una posible comisión de una conducta disciplinaria por incumplimiento a lo establecido en el literal i del numeral 8.3, literal d del numeral 8.3, del Manual de Supervisión e Interventoría de contratos y desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°15 Contrato 475 de 2014 (Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013⁷⁴, establece: *La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo...*

En el documento “Estudios y documentos previos” se describe que “...dentro de los registros concesionados, existen dos, Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística y Registro Nacional de Empresas de Transporte Público que involucran trámites que se desarrollan en las Direcciones Territoriales y en la Planta Central del Ministerio y para adelantar se requiere de los citados

71 En la respuesta MT 20154010262371 del 05-08-2015, a la observación se anexo un CD con lo desarrollado por la contratista

72 Apoyar al coordinador del RUNT, en la supervisión técnica del contrato 210 de 2013 a que haya lugar, Realizar seguimiento a la planeación estratégica elaborada para la implementación de los diferentes registros que componen el RUN, Apoyar a la coordinación del grupo runt en el seguimiento de los cronogramas y del tablero de indicadores de gestión, Emitir conceptos y dar recomendaciones sobre planeación estratégica del proyecto RUNT

73 Resumen y consolidación de los hallazgos de Contraloría, Elaboración del cronograma y evaluaciones y sugerencias de propuestas para lograr el proceso de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, participar en la capacitación de archivo y organización y revisión del mismo, revisión y elaboración de actas de liquidación del estado actual de los contratos suscritos con los diferentes contratistas, entre otras.

74 Reglamentó el sistema de compras y contratación pública

dispositivos e impresoras de sustratos PVC con sus insumos para la expedición de documentos como tarjetas de servicio y de instructor de Centros de Enseñanza Automovilística...

La Entidad suscribió el contrato 475 de 2014, por \$1.227 millones, cuyo objeto es Adquisición de impresoras, cintas, láminas holográficas y dispositivos periféricos de última tecnología con sus insumos para la implementación del registro nacional de empresas de transporte en el RUNT. De la revisión al mismo, se observó que la selectiva de los contratistas fue deficiente, en lo que el Ministerio pretendía satisfacer con el proceso de contratación, lo cual permitió lo siguiente:

- Se describe en el objeto del contrato *"...dispositivos periféricos de última tecnología con sus insumos..."*, dispositivos tecnológicos⁷⁵ que finalmente no fueron incluidos como obligación del contratista para la ejecución del mismo, no obstante tenerse contemplado en el estudio previo como conveniente su adquisición, dada la importancia para la implementación del Registro Nacional de Empresas de Transporte⁷⁶.
- En las especificaciones técnicas⁷⁷, en donde se describen los insumos para impresoras, detallan cantidades diferentes a las que finalmente se registran en el pliego de condiciones.⁷⁸
- Además, el valor presupuestado⁷⁹ para la adquisición de los dispositivos tecnológicos, fue agotado en la compra⁸⁰ de mayores cantidades de impresoras, láminas holográficas y cintas. Este incremento en las cantidades compradas no se encuentra soportada en ningún documento que permita determinar la necesidad de su compra. La entidad en su respuesta aduce: *"...Se destaca que la utilización de la subasta inversa permitió a la entidad adquirir los bienes a un valor menor como fruto de la puja que efectuaron los oferentes; es decir se optimizó la adquisición haciendo así un mejor uso de los*

75 Biométricos, digitalizador de formas, lector código bidimensional y video cámara

76 Es de anotar, que dichos dispositivos fueron objeto de contratación para la vigencia 2015.

77 Página 5 del documento: "estudios y documentos previos" describen 80.000 tarjetas de operación y 50.000 licencias de instructor.

78 En el pliego de condiciones se registra solicitud de 110.000 tarjetas de operación y 20.000 licencias de instructor

79 El valor de presupuesto oficial de acuerdo al certificado de disponibilidad No. 5614 fue por \$1.400 millones, y el objeto era para: Adquisición de impresoras, cintas, láminas holográficas y dispositivos periféricos de última tecnología con sus insumos para la implementación del registro nacional de empresas de transporte en el RUNT.

80 pag. 332 "acta de audiencia subasta inversa presencial", "negociación y recomendación de adjudicación" "...el mayor porcentaje ofrecido para los respectivos lances...se utilizará para compra de más cantidades con las características ofrecidas en la propuesta inicial hasta agotar el presupuesto oficial..."

recursos del Ministerio de Transporte. (Adjunto copia del acta de subasta) mediante la compra de cantidades adicionales a las previstas inicialmente ajustándonos en un todo a la disponibilidad presupuestal del proceso". Sin embargo, este no es un documento en donde se demuestre la necesidad de ampliar las cantidades de compra.

Cuadro N° 4

capítulos	Elementos	cantidad		
		Estudios y documento previos	pliego definitivo	Adquisición mediante contrato
I	Impresoras		28	29
	láminas holográficas		155.000	300.000
	cintas de operación	80.000	110.000	280.000
	cintas certificados de instrucción	50.000	20.000	20.000
II	Biométricos	66	66	0
III	digitalizador de firmas	20	20	0
IV	lector de código bidimensional	20	20	0
V	video cámaras	21	21	0

Información elaborada por la CGR, a partir de lo registrado en los documentos del expediente del contrato.

Lo expuesto evidencia un presunto incumplimiento a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, con lo cual se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°16 Documentación contratos Proyecto RUNT
(Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria).

En el literal i, del numeral 8.3 del Manual de Supervisión e Interventoría de contratos de la entidad, adoptado mediante la Resolución⁸¹ 2444 del 18 de junio de 2010, establece que el Supervisor de los contratos que... *“Entregar a la Oficina Asesora de Jurídica – Grupo Contratos, los documentos que se generen con ocasión de la ejecución del contrato o convenio. La anterior obligación debe hacerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la elaboración o*

⁸¹ Por la cual se adopta el Manual de Contratación y el Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos del Ministerio de Transporte.

suscripción del documento correspondiente. Deberá mantener al día la documentación de los contratos y/o convenios y controlar el archivo con la finalidad de integrar un expediente claro y completo del desarrollo del contrato y/o convenio”.

Literal d del numeral 8.3 del Manual de supervisión describe: *“Impartir al contratista las instrucciones escritas que se requieran para el adecuado desarrollo del contrato y exigir la presentación de informes mensuales sobre su ejecución, así como los demás informes que solicite el Ministerio de Transporte con estricto apego al Pliego de Condiciones, el Contrato y los demás documentos del proceso de selección”.*

Revisados algunos contratos suscritos bajo el Proyecto RUNT, se observó lo siguiente:

- No se encuentra toda la documentación de ejecución del contrato, que permita establecer el cumplimiento de las obligaciones del contratista⁸². Si bien en la respuesta a la observación se informa que los documentos y productos se encuentra en la supervisión del contrato; es importante señalar que el Manual de supervisión exige que éstos deben entregarse a la Oficina Asesora de Jurídica con el fin de... *“controlar el archivo con la finalidad de integrar un expediente claro y completo del desarrollo del contrato”*⁸³.
- Algunos expedientes no cuenta con el total de actas suscritas y designación de supervisor⁸⁴.
- La justificación de las prórrogas en el plazo de ejecución y adición en valor de algunos de los contratos, se sustentan en *“garantizar la prestación del servicio, en especial para el seguimiento y control de la planeación e implementación de los registros que componen el Registro Único Nacional de Tránsito”*, argumento que en ciertas ocasiones no guarda relación con las actividades ejecutadas por el contratista⁸⁵.

82 Contratos Nos. 004, 022, 023, 046, 101 y 475 de 2014

83 En el literal i, del numeral 8.3

84 Contratos 004 y 101 de 2014

85 Contratos Nos. 030, 004, 110, 23 de 2014 entre otros.

Es importante señalar, lo descrito en el informe emitido por la oficina de control interno⁸⁶, denominado: "evaluación de gestión por dependencias vigencia 2014" en el cual se describe que "...se observan debilidades en la labor de supervisión e interventoría y falta de compromiso para hacer llegar a las respectivas carpetas de los contratos la documentación soporte de la ejecución de los mismos, dificultando la labor de control y seguimiento..."

Lo anterior genera incumplimiento en lo establecido en el manual de supervisión e interventoría de la entidad, con lo cual se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°17 Registros ficha BPIN – (Administrativo).

Para la vigencia 2014, se presentan inconsistencias en lo registrado en la Ficha BPIN y en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI- del DNP, con lo registrado en los contratos, los cuales se suscriben soportados y enmarcados dentro de actividades descritas en la ficha BPIN, así:

- No se registra la actividad "Administración y gerencia del proyecto para implementación del Registro Único Nacional de Tránsito", actividad que es descrita en el numeral 12) de las consideraciones del contrato No. 101 de 2014 por \$ 175.7 millones.
- La actividad "Contratar estudios de transporte, tránsito y seguridad vial para establecer y atender la evolución de la operación del RUNT", se registra en el SPI con una asignación de \$1.000 millones y con avance y cumplimiento "0"; sin embargo, el contrato No. 212 de 2014 por \$599,9 millones, fue suscrito y ejecutado con base en esta actividad⁸⁷.
- Se presenta cambios en las actividades a ejecutar en la ficha bajo este proyecto, de los cuales no se encuentra documentada su justificación⁸⁸. Inicialmente en el cronograma por etapas de la ficha BPIN, se encontraba

86 Enviado a la Señora Ministra con memorando 20151500012863 del 30-01-2015, en página 6

87 Oficio No. 20154010192451 del 16-06-2015, numeral 2 y documento estudios previos

88 Oficio No. 20154010192451 del 16-06-2015, numeral 2, la entidad informa a esta comisión que "la metodología del DAFP para la actualización de las fichas BPIN dejó de aplicar el cronograma por etapas", sin embargo no se conoce dicho documento.

descrita la Inversión para “ESTUDIOS” y una de las actividades a desarrollar es la de “Apoyo, asistencia técnica, jurídica y transferencia de tecnología para la implementación del RUNT”; no obstante, se observa que esta actividad ya no se relaciona con “estudios”, sino que se suscribieron veintiocho (28) contratos en la vigencia 2014, de prestación de servicios y asesorías, por \$791 millones.

- La ejecución del contrato⁸⁹ No. 399 de 2014 por \$800 millones, para realizar programas de capacitación sobre seguridad vial, fue suscrito bajo la actividad “Desarrollar estudios, investigaciones, divulgación y programa de capacitación para la fijación de políticas en materia de seguridad, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT”; sin embargo, se observa que la parte subrayada fue incluida en la ficha BPIN en Agosto de 2014. Actividad que fue programada inicialmente para la actualización en aspectos técnicos, tecnológicos y de seguridad⁹⁰.

Lo anterior por falta de planeación, coordinación y control en la ejecución del proyecto, que puede traer consigo, que se desvirtúe la justificación y finalidad que dio la Ley para la designación de estos recursos, la cual giraba en torno a que con este proyecto se pretende que el Ministerio de Transporte desarrolle estudios de investigación, actualización tecnológica, y la administración gerencial del proyecto RUNT.

Hallazgo N°18 Planeación ejecución Proyecto RUNT (Administrativo).

Se observa deficiencias en la ejecución del proyecto “Administración gerencial del RUNT y organización para la investigación y desarrollo en el sector Tránsito y Transporte”, dado que durante la vigencia 2014 de los \$4.000 millones asignados para su ejecución, a 31 de julio de 2014, solo se habían ejecutado el 21%. Además, en septiembre, se registraron cambios de actividades así:

- Después de 9 meses de no ejecutarse la actividad “Contratar estudios de transporte, tránsito y seguridad vial para establecer y atender la evolución de la operación del RUNT” por \$1.000 millones, fue trasladado este valor para

⁸⁹ cuyo objeto “Prestación de servicios para realizar un programa de capacitaciones, bajo la modalidad semipresencial, virtual y teórico – práctica, sobre seguridad vial, orientado al desarrollo de habilidades y competencias, que permitan que funcionarios de tránsito....”

⁹⁰ Informe ejecutivo registrado en el DNP a junio 12 de 2014.

una nueva actividad "Actualizar los parámetros de operación en el transporte de carga"

- Esta última actividad tampoco fue ejecutada, por cuanto a finales del mismo mes, se trasladaron \$800 millones para la nueva actividad "Adquirir equipos informáticos y dispositivos periféricos de última tecnología con sus insumos para la implementación del Registro Nacional de Empresas de Transporte en el RUNT".
- De la actividad "Desarrollar estudios, investigaciones para la fijación de la política en materia de seguridad, reversión y seguimiento del RUNT", se trasladó \$600 millones a la nueva actividad incluida en el mes de septiembre de "Adquirir equipos informáticos y dispositivos periféricos de última tecnología con sus insumos para la implementación del Registro Nacional de Empresas de Transporte en el RUNT".

Lo anterior por fallas en la planeación que permite el cambio constante de actividades que finalmente no logran cumplir con el objeto del proyecto por el cual fue creado, en cuanto a la implementación de herramientas administrativas, gerenciales y de investigación en temas de transporte y tránsito que permitan establecer la política en esta materia.

Programas Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP.

Gestión Financiera de los Sistemas de Transporte

Hallazgo N°19 Obras de Infraestructura realizadas por los Entes Gestores de los SITM. (Administrativo)

A 31 de diciembre de 2014, se estableció según información suministrada por los Entes Gestores a través de la UMUS del Ministerio de Transporte, que el valor total de cada uno de los componentes relacionados como inversión en obras de infraestructura proyectada para los SITM fue de \$7.17 billones para un total de obras ejecutadas de \$6.58 billones, quedando un saldo por ejecutar de \$630.035 millones, como se detalla a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5.

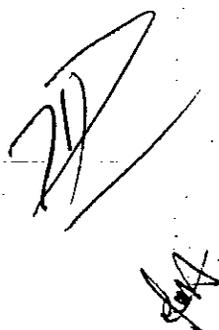
ENTES GESTORES	PROYECTADA	EJECUTADA	POR EJECUTAR
INFRAESTRUCTURA	\$7.177.874.802,36	\$6.547.839.498,71	\$630.035.303,66
EXTENSIÓN SOACHA	\$114.525.927,62	\$81.589.253,71	\$32.936.673,92
MEGABÚS	\$197.813.795,00	\$200.555.800,00	(\$2.742.005,00)
METROCALI-MIO	\$1.454.713.933,00	\$1.051.131.393,00	\$403.582.540,00
METROLÍNEA	\$449.441.235,00	\$341.152.417,00	\$108.288.818,00
METROPLUS	\$633.629.426,74	\$534.977.445,00	\$98.651.981,74
TRANSCARIBE	\$371.769.695,00	\$382.452.400,00	(\$10.682.705,00)
TRANSMETRO	\$0,00	\$0,00	
TRANSMILENIO	\$3.955.980.790,00	\$3.955.980.790,00	\$0,00
Total general	\$7.177.874.802,36	\$6.547.839.498,71	\$630.035.303,66

FUENTE: Información suministrada por los Entes Gestores a través de la UMUS del Ministerio de Transporte

Esta información comparada con la registrada en el Estado de Inversión Acumulada – E.I.A., Consolidado, no guarda correspondencia con el total de la inversión registrada en cada uno de los componentes y subcomponentes que totalizados asciende a un monto de \$1.62 billones.

La diferencia en más de \$4.91 billones, se presenta como resultado de la no entrega de la información financiera y contable por parte de todos los Entes Gestores, y a debilidades del Control Interno relacionadas con la falta de seguimiento y controles oportunos, por parte de la UMUS, para requerir a cada Ente Gestor el dar estricto cumplimiento con las disposiciones de los Convenios de Cofinanciación para que se envíe la toda la información contable, objeto de agregación.

El no disponer de información financiera cierta de los proyectos, evidencia que las cifras reflejadas en cada uno de los Estados de Inversión Acumulada – E.I.A., Consolidados al no agregar toda la información financiera de cada uno de los Entes Gestores, y para lo cual fue diseñado el Manual Financiero por la UMUS del Ministerio de Transporte, carezca de consistencia, veracidad, confiabilidad y utilidad para los usuarios externos e internos que requieran analizarla.



Hallazgo N°20 Entrega de las Obras de Infraestructura de los Entes Gestores de los SITM a los Entes Territoriales. Administrativa.

Se estableció que en la vigencia 2014, con excepción de Transmilenio, los otros Entes Gestores de los SITM, no ha realizado la entrega formal, en los aspectos contables, legal y administrativo de las obras de infraestructura realizadas a cada uno de los Entes Territoriales conforme a lo dispuesto en el Manual Financiero, Numeral 2.4.8. Registro de la Entrega de las Obras a los Entes Territoriales⁹¹.

La no entrega oportuna de la infraestructura física ejecutada en el desarrollo del Proyecto SITM, según los lineamientos definidos en el Manual Financiero emitido por la UMUS del Ministerio de Transporte, para su incorporación en la contabilidad y en los activos de los Entes Territoriales (Distritos, Municipios, Áreas Metropolitanas, Departamentos), se origina en debilidades relacionadas con la falta de coordinación integral a nivel de Entes Gestores y Territoriales para formalizar eficazmente la entrega oportuna de las obras realizadas a la entidad del nivel territorial competente que se encargará de su administración y mantenimiento.

Por otra parte, el no tramitar oportunamente la legalización de la infraestructura construida⁹² ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, u organismo competente, para que se expidan las respectivas cédulas catastrales conlleva a que se generen riesgos relacionados con el pago de gravámenes por los conceptos de impuesto predial y de valorización antes las Secretarías de Hacienda Municipal de cada una de las ciudades participantes; cuando las obras realizadas son de propiedad del municipio, ciudad o área metropolitana respectiva que delegó su construcción en el Ente Gestor que se constituyó para desarrollar el Proyecto de los SITM.

⁹¹ Para la entrega de las obras de infraestructura y sus componentes a los Entes Territoriales, que tengan en su cometido estatal el registro de los Bienes de Uso Público, el Ente Gestor reglamentará el procedimiento para su entrega, el cual debe contener por lo menos el levantamiento del inventario debidamente valorizado, incluyendo todos los subcomponentes utilizados en la ejecución del proyecto, determinados por cada fuente de financiación, tales como: La Construcción de Troncales, Pretroncales, Carriles de Tráfico Mixto, Pavimentos de Vías Alimentadoras, Adquisición de Predios, Redes de Servicio Público, Espacio Público, Intersecciones Vehiculares y Peatonales, Parqueaderos Intermedios, Plan de Manejo de Tráfico, Señalización y Desvíos, Interventoría de Obra, Estudios de Consultorías, Asesorías de Obra y Operación; Marco Regulatorio SITM en las Ciudades Participantes, Ejecución de los Planes de Reasentamientos, Compensaciones y Reubicaciones, Diseño e Implementación de Planes Ambientales, Evaluación Ambiental Estratégica, los Gastos Financieros, Servicio de la Deuda Interna (financiación de los créditos sindicados e internos) y todos los otros subcomponentes adicionales del proyecto. Para lo anterior se debe suscribir el acta correspondiente, soportado en el acto administrativo donde se ordena la entrega.

⁹² Con excepción de Transmetro en Barranquilla donde el Distrito le entregó a este ente la administración y control sobre dicha infraestructura.

No obstante las responsabilidades que competen a los entes territoriales, se hace énfasis que la UMUS en el cumplimiento de sus actividades de Coordinación, Supervisión y Seguimiento, debe velar porque los Entes Gestores asuman la responsabilidad de gestionar y ejecutar de manera adecuada la entrega oportuna de las respectivas obras, salvo decisión en contrario que decida tomar el respectivo Ente Territorial, tal como se presenta en el manual financiero del Ministerio de Transporte.

Hallazgo N°21 Flujo de los recursos Aportados por cada Fuente de Financiación y Ejecutados por los Entes Gestores en los Proyectos SITM y su Consolidación Parcial. Administrativa.

Se estableció a 31 de diciembre de 2014, que el Estado de Inversión Acumulado - E.I.A., Consolidado registra en el rubro de Entradas de Efectivo (Ingresos) un saldo por la suma de 1,86 billones, mientras la información suministrada por la UMUS, con relación al total de los Aportes por fuente Nación y Aportes Entes Territoriales a pesos corrientes desembolsados totalizan \$8,27 billones, lo que genera un diferencia de 6,41 billones.

Se determinó que la causa de la anterior diferencia, se origina en la decisión de los Entes Gestores (Transmetro, Metrocali – MIO y Transmilenio) de no remitir la respectiva información financiera para su consolidación, citando por un lado como fue el caso de Transmetro, la decisión⁹³ que tomó el Distrito de Barranquilla en la interpretación que hizo del contenido del oficio CGN 20142000017601 de la Contaduría General de la Nación del 27 de junio de 2014, en donde se pronuncia sobre la contabilización presupuestal y financiera de los aportes de la Nación a la Entidades Territoriales para la financiación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM; y por otra lado, la terminación y ejecución de los recursos adquiridos con la Banca Multilateral (Contratos de Empréstitos BID y BIRF), sobre los cuales se dio la suscripción de los convenios de cofinanciación con los respectivos Entes Territoriales de cada una de las ciudades participantes de los proyectos de los SITM; y que obligaba a los mismos a la remisión trimestral

⁹³ Por las razones antes expuestas, a partir de la fecha, el Distrito de Barranquilla incluirá en su presupuesto de ingresos los aportes que la Nación se obligó a realizar al SITM en el Convenio de Cofinanciación, y una vez tal transferencia se haga efectiva mediante el giro directo de tales recursos al Fideicomiso constituido por Transmetro S.A.S., para tales efectos, se ejecutará el respectivo gasto como una ejecución sin situación de fondos. En consecuencia, de la manera más atenta me permito solicitarle que se realicen los ajustes a que haya lugar en la contabilidad de esa empresa a fin de que todos los aportes que se realicen en virtud del Convenio de Cofinanciación se contabilicen como aportes del Distrito (Aportes con situación de fondos), como los giros o transferencias que realice la Nación al respectivo fideicomiso (Aportes sin situación de fondos).

de los reportes financieros y anexos contables que eran solicitados por la Banca Multilateral y adoptados por la UMUS del Ministerio de Transporte, como una herramienta para realizar sus funciones de supervisión y seguimiento

No obstante, teniendo en cuenta que los convenios de cofinanciación suscritos entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los Entes Territoriales de cada una de las ciudades participantes, se encuentran vigentes y en ejecución, se evidencia una clara omisión relacionada con el cumplimiento de las cláusulas relacionadas con las Obligaciones Especiales de las Partes - Obligaciones Especiales del Ente Gestor⁹⁴ y cláusula 8 Numeral 8.1⁹⁵ y 8.2⁹⁶ de los Convenios de Cofinanciación y sus otros sí.

Lo anteriormente expuesto, conlleva a que la información financiera no remitida para su consolidación, genere inconvenientes para su supervisión y seguimiento por parte de la UMUS del Ministerio de Transporte; toda vez, que conforme a lo dispuesto en la Cláusula de Terminación del Convenio, esto conlleva a la suspensión en determinadas vigencias de la transferencia de los recursos acordados por parte de la Nación o en su defecto dar por terminado por justa causa el convenio suscrito, aunado a las acciones legales que se puedan derivar de su incumplimiento.

⁹⁴ Literal (p) implementar sistemas de monitoreo y de suministro de información del proyecto y el desempeño del SITM en coordinación con el Ministerio de Transporte. Literal (p) implementar sistemas de monitoreo y de suministro de información del proyecto y el desempeño del SITM en coordinación con el Ministerio de Transporte.

⁹⁵ Numeral 8.1. El Grupo Interno de Trabajo para el seguimiento de los Proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del País, del Ministerio de Transporte realizará el seguimiento a las obligaciones contractuales contenidas en el presente convenio. Dicho Grupo dará aviso al ordenador del gasto de cualquier incumplimiento de las obligaciones por parte del Ente Territorial o del Área Metropolitana, para la correspondiente suspensión del giro de los recursos por parte de la Nación. Los giros serán reanudados cuando el mismo Grupo determine e informe el cumplimiento de las obligaciones del Convenio.

⁹⁶ El control y seguimiento que realizará este grupo se realizará de conformidad con la metodología que para tal efecto adopte el Ministerio de Transporte, que se enmarca en los siguientes aspectos: (a) Administrativo, Financiero y Contable. (b) Obras y Adquisiciones. (c) Gestión Social y Reasentamientos. (d) Gestión Ambiental y (e) seguimiento y Evaluación de los Proyectos.

Hallazgo N°22 E.I.A. Conciliaciones de Saldos Disponibles por Fuentes de Financiación y los Saldos de Cierre en Efectivo al Final del Periodo del E.I.A., de los SETP. (Administrativo).

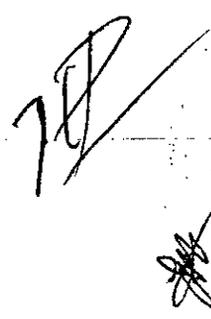
Revisado el Estado de Inversión Acumulada – E.I.A., Consolidado y los individuales por cada uno de los Entes Gestores que fueron agregados con corte a 31 de diciembre de 2014, correspondiente al proyecto de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público – SETP, se estableció que las diferencias que presentan los Saldos de Fuentes Disponibles⁹⁷ por \$138.822, 7 millones, y su comparación contra los Saldos de Cierre de Efectivo al final del periodo en Libros Contables – Ente Gestor por valor de \$133.541,3 millones, presentan una diferencia por valor de \$5.281,4 millones de pesos, siendo el saldo de este último rubro inferior al Saldo Total de Fuentes Disponibles. (Ver cuadro N° 6)

Cuadro N° 6.

CONCILIACION SALDOS DE FUENTES DISPONIBLES ENTRE EL ESTADO DE INVERSIÓN ACUMULADA (E) Y LOS SALDOS DE CIERRE EN EFECTIVO AL FINAL DEL PERIODO (I, J)											
CONCEPTOS	RECURSOS NACION FUENTE BIRP	RECURSOS NACION BIRP 3063	RECURSOS NACION OTRAS FUENTES	APORTES ENTES TERRITORIALE S	APORTES ENTE GESTOR CREDITO SINDICADO	RECURSOS NACION BID	OTROS APORTES ENTE GESTOR (Compañías)	RECURSOS NACION CAF	Otros Recursos Ente Gestor (Audias, Rend. Financieras, etc.)	RECURSOS NACION BID- AMBIENTAL	TOTAL
TOTAL SALDOS DE FUENTES DISPONIBLES DEL E.I.A. (= FILA E)	0	0	91.296.074	63.861.092	-9.237.325	2.154.419	8.541.425	-8.846.372	1.697.873	0	138.822.776
TOTAL SALDOS DE CIERRE DE EFECTIVO AL FINAL DEL PERIODO EN LIBROS CONTABLES ENTE GESTOR	0	0	39.036.479	79.291.792	1.989	2.166.713	8.316.806	\$ 205.333	962.039	0	133.541.319
DIFERENCIA	0	0	\$ 2.289.595	\$ 6.469.300	-9.239.314	2.284	-1.378.557	-11.044.749	735.834	0	\$ 5.281.457

Las diferencias evidenciadas entre los saldos registrados anteriormente, deben estar explicadas en cuentas de orden por control, del pasivo, en notas a los Estados Financieros y Cuentas por Cobrar. Sin embargo, las diferencias presentadas, tampoco guardan correspondencia, ya que el valor de estas asciende a la suma de \$19.617,8 millones, suma que estaría justificada por cuentas por cobrar que registra un saldo de cero \$0 pesos, y en las notas

⁹⁷ FUENTES DISPONIBLES FILA (E) (Menos) Total Saldo de Cierre en Efectivo al Final del Periodo en Libros Contables Ente Gestor = Explicación de la Diferencia.



explicativas a los Estados Financieros Consolidados por valor de \$14.336,4 millones, diferencia que no fue explicada en sus notas por los Entes Gestores.

Esta situación es detectada y revelada por la UMUS del Ministerio de Transporte en las Notas Explicativas al E.I.A., y Balance de Prueba Consolidados, donde se evidencia debilidades del Control Interno y a la falta de seguimiento oportuno, por parte de cada uno de los Entes Gestores de los SITM al momento de elaborar, revisar, aprobar, presentar y remitir la respectiva información financiera y contable que es consolidada para el Proyecto de los SETP.

Lo expuesto conlleva a establecer que las cifras reflejadas en cada uno de los Estados de Inversión Acumulada – E.I.A., Consolidados de los respectivos Entes Gestores en lo que concierne a las Conciliaciones de Saldos Disponibles que trata el Manual Financiero, generen incertidumbres con referencia a si la información contable reportada es confiable, veraz, fidedigna e íntegra.

Gestión en la Implementación de los Sistemas de Transporte

Hallazgo N°23 Estado de la infraestructura en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM. (Administrativo)

La Política Nacional de Transporte Urbano PNTU⁹⁸, consistente en incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población, permitió que el Gobierno Nacional impulsara la implementación de sistemas integrados de transporte masivos SITM, a través de la construcción y/o adecuación de la infraestructura requerida en los principales corredores de estos sistemas de transporte.

En consecuencia, la política estableció, que en los casos en que la Nación cofinancie los SITM, ésta deberá tener una representación mayoritaria en las juntas directivas de las Empresas Gestoras a través del DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Ministerio de Transporte. Este último, es responsable del seguimiento⁹⁹ a los recursos aportados por la Nación y al cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en los Convenios de

98Conpes 3260 de 2003 y conpes 3368 de 2005

99 En virtud del artículo 15 del Decreto 3109 de 1997, corresponde al Ministerio de Transporte vigilar la inversión de los recursos de la Nación cuando cofinancie o participe con aportes en un Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Cofinanciación suscritos con las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del país y a las políticas contenidas en los documentos Conpes para el desarrollo de los proyectos SITM¹⁰⁰; lo cual está contemplado también en la Resolución 269 de 2012, expedida por el Ministerio.

Como resultado de este seguimiento, se logró establecer que los sistemas de transporte masivo que se encuentran en operación y los cuales corresponden a las ciudades de Cali, Bogotá, Transmilenio Bogotá - Soacha, Área Metropolitana de Centro-Occidente (Pereira y Dosquebradas), Bucaramanga y su área metropolitana, Valle de Aburra, Barranquillay su área metropolitana, exceptuando Transcaribe en Cartagena, presentan retrasos en la ejecución de las obras que componen su infraestructura, respecto a lo programado en los documentos Conpes y por ende, la implementación de la operación se ha visto afectada por disponer de infraestructura en condiciones diferentes a las inicialmente previstas.

A continuación se relacionan los avances en las obras de infraestructura de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM¹⁰¹.

Cuadro No. 7 . Avance en la ejecución de la Infraestructura de los SITM¹⁰²

SITM	CONPES	FECHA DE CONSTRUCCIÓN	OBSERVACIÓN AVANCE DE OBRA
Metrocali - Cali	Conpes 2932 de 1997	1994-2000	-Construidos el 50% de los Patios-Talleres (Patio Taller Calima y Patio Taller Puerto Mallarino), pendientes: Patio Taller Aguablanca y Patio Taller Lili.
	Conpes 3369 de 2005	2004-2007	
	Conpes 3504 de 2007	208-2009	-Construidas el 50% de las estaciones intermedias. (Cañaveralejo y Julio Rincón), pendientes: Centro (En proceso de adquisición predial con avance del 62.5%) y Guadalupe. -Construidos el 40% de los Portales (Menga y Andrés Sanín), pendientes: Terminal Calima (con avance de obra del 42%), Sur (En estudio y Diseño) y Aguablanca (En estudio y diseño. Avance en la adquisición de predios del 75%).
	Conpes 3767 de 2013	2009-2016	
Metrolínea - Bucaramanga	Conpes 3298 de 2004	Tercer Trimestre de 2005 - 2007	-Las rutas alimentadoras se encuentran en un avance del 45%.

100 Estas valoraciones se encuentran relacionadas en la respuesta dada por la entidad a las observaciones mediante la comunicación MT 20153000326581 de fecha 30-09-2015, página 29 de 124.

101 Avance con corte primer semestre de 2015. Fuentes: Entes Gestores y Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS

102 La Infraestructura de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo se encuentra conformada de forma general por: Corredores Troncales, Corredores Pre troncales y Complementarias, Rutas Alimentadoras, Patios-Talleres, Portales, Estaciones, Andenes, Puentes (vehiculares y peatonales), Intersecciones vehiculares, paraderos; entre otros.

	Conpes 3298 de 2004	2007	-Aún no se han construido los Portales-Patio Talleres (Portal Girón, Portal del Norte, Portal de Piedecuesta y Portal de Floridablanca "Papi Quiero Piña")
	Conpes 3370 de 2005	2007	
	Conpes 3552 de 2008	2010	
Transcaribe - Cartagena	Conpes 3259 de 2003	Finaliza el primer trimestre de 2006	-No ha culminado la construcción de las estaciones (pendientes Bazurto y Delicias). Avance del 65%. -Patio Portal El Gallo con avance en la ejecución del 40% (El ente gestor entregará el portal terminado en abril de 2016). -Aún no se han construido los Patios Alternos contemplados en el Conpes 3823 de 2014. -Corredores Pretroncales y Complementarios con avance del 78%.
	Conpes 3516 de 2008	2010	
	Conpes 3823 de 2014	Finaliza 2019	
Megabús-Pereira	Conpes 3220 de 2003	2004	- Corredores troncales con avance del 98% - Resto de la infraestructura se encuentra terminada.
	Conpes 3416 de 2006	2006	
	Conpes 3503 de 2007	2006-2008	
	Conpes 3617 de 2009	2008	
Metroplús - Valle de Aburrá	Conpes 3307 de 2004	2005-2006	-Corredores Pretroncales y Complementarias con avance de ejecución del 33.5%. -Aún no se ha construido el Patio Taller de la calle 30 -Portal Universidad de Medellín se encuentra en un avance de obra del 85%. -Aún no se han construido las estaciones en las pretroncales.
	Conpes 3349 de 2005	2006-2007	
	Conpes 3452 de 2006	2007-2008	
	Conpes 3573 de 2009	2009-2012	
Transmilenio TM - Bogotá	Conpes 3093 de 2000		-Los corredores troncales se encuentran en una avance de ejecución del 29.9%
Extensión Soacha	Conpes 3404 de 2005	2006-2007	-Corredores troncales en un avance de ejecución del 69.2%, pendientes 1.9 Km. -Estaciones (intermedias y sencillas) con avance en la ejecución del 83%. -No se ha iniciado la ejecución del Portal y Patio - Taller
	Conpes 3681 de 2010	2009-2011	
Transmetro - Barranquilla	Conpes 3306 de 2004	2005-2006	-Corredores Pre troncales y Complementarias en Barranquilla con avance del 99.9% -Portales con avance de ejecución del 88% (Patio Barranquillita) -Par vial en sus fases 1, 2 y 3 con avance del 33% (Longitud Total = 2.28Km)
	Conpes 3348 de 2005	2006	
	Conpes 3539 de 2008	2009	
	Conpes 3788 de 2013	2010-2015	

Fuentes: Oficinas MT20152100273591 de fecha 14 de agosto de 2015 y MT 20153000326581 del 30 de septiembre de 2015 suscritos por el Ministerio de Transporte

De lo anterior, se estableció que estos retrasos en la construcción de la infraestructura de los SITM generan además de los efectos mencionados, atrasos en el cumplimiento del nivel de servicio proyectado para los mismos. En general, la obras han presentado demoras en su implementación y ejecución, por la no entrega oportuna de los estudios y diseños de detalle para la construcción por parte de los entes gestores, dificultades en la consecución de predios, retrasos en el traslado de las redes de servicio público, incumplimiento de los cronogramas de obra, en algunas ocasiones, por causas atribuibles a los contratistas y la falta de

coordinación interinstitucional de acciones con las entidades¹⁰³ que permitan el desarrollo expedito de los proyectos del SITM, esta última dentro del marco de la Política de Transporte Urbano, como parte de las obligaciones especiales conferidas a la Nación en los Convenios de Cofinanciación¹⁰⁴ suscritos.

En consecuencia, se evidencian deficiencias en la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, que se ejecuta con el apoyo y acompañamiento del Gobierno Nacional, en cuanto a la obligación de seguimiento¹⁰⁵ que éste debe realizar a los proyectos SITM y que se encuentra establecido en los convenios de cofinanciación referidos. Lo descrito, con el propósito de establecer los incumplimientos¹⁰⁶ por parte de los actores que intervienen en los proyectos, según la verificación de seguimiento que realice el Ministerio de Transporte a los SITM en los términos previstos en dichos convenios y en la Resolución 269 de 2012. De otra parte, estas deficiencias se manifiestan además, en aspectos físicos de las ciudades como: retrasos en la recuperación de los espacios públicos tanto en los corredores principales como en el área de influencia de los sistemas, avances poco significativos en el ordenamiento de la

103 Para el caso de las obligaciones Especiales del Distrito o municipio, se estableció en los Convenios de Cofinanciación: Suscribir a favor de la Nación, un contrato de usufructo de acciones del Ente Gestor, mediante el cual los accionistas del EG ceden los derechos de, al menos el 70% de las acciones a la Nación, representada para este fin por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación en partes iguales. En el Convenio de Cofinanciación con Transmetro y Barranquilla, esta obligación se encuentra en el literal h) del numeral 7.2) de la Clausula 7) "Obligaciones especiales de las partes" y en el Convenio de Cofinanciación de Metrolinea Bucaramanga, en el literal e) del numeral 7.2) de la Clausula 7) "Obligaciones especiales de las partes". En el convenio de Cofinanciación de Metroplús Vella de Aburrá, esta obligación se encuentra en el literal g) del numeral 7.2) de la Clausula 7) "Obligaciones especiales de las partes", pero el porcentaje de acciones que ceden a la Nación son de al menos el 65%.

104 Convenios de Cofinanciación de los proyectos: SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana (Transmetro), SITM Área Metropolitana del Centro Occidente (Megabús), SITM del Valle Aburrá (Metroplús), SITM de Bucaramanga (Metrolinea), en su literal (c) del numeral 7.1 de la clausula 7 "Obligaciones especiales de las Partes, SITM Distrito de Cartagena de Indias (Transcribe) en su literal (d) del numeral 7.1 de la clausula 7 "Obligaciones especiales de las Partes" y numeral 4.2.2 del 4.2 "Obligaciones de la Nación" para el SITM de Santiago de Cali y Bogotá.

105 Convenio de Cofinanciación – Clausula 8. "Seguimiento" y Resolución 269 del 7 de febrero de 2012: El grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible – UMUS, tendrá la función de: 3.4 Adquisición y Seguimiento de Obras, 5) Hacer seguimiento a los entes gestores para la aplicación de buenas prácticas en la ejecución y conservación de las obras de cada ciudad. 6) Acompañar a las consultorías contratadas por los entes gestores que sirven para la estructuración y funcionamiento de los proyectos, en lo que respecta a parámetros, especificaciones y demás aspectos que soporten la ejecución de los proyectos. Respecto al numeral 3.5 de la resolución, se establece: 1) Acompañar a las entidades ejecutoras en el desarrollo de las actividades necesarias para la implementación de los diferentes componentes de los proyectos cofinanciados por la Nación. 2) Realizar el seguimiento a la implementación de los sistemas de transporte urbano cofinanciados por la Nación en temas de ejecución física, indicadores operacionales y seguridad vial, entre otros. 5) Hacer seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de política nacional definidos en los documentos conpes de cada proyecto. 6) Realizar el seguimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios de Cofinanciación suscritos con las entidades territoriales.

106 Clausula 10 de los Convenios de Cofinanciación "Terminación Anticipada"

estructura institucional en torno al transporte y en la promoción y consolidación del desarrollo urbano.

Hallazgo N°24 Estado de la infraestructura en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público- SETP. (Administrativo)

En los documentos conpes se establecieron estrategias a seguir para la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP, que fueron reglamentados por el Decreto 3422 de septiembre 9 de 2009.

Estos sistemas fueron concebidos como un servicio de transporte público de pasajeros con total cobertura del área de influencia, que se estructuraron con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados, con el seguimiento por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, en concordancia con las obligaciones establecidas en los Convenios de Cofinanciación¹⁰⁷ suscritos con las entidades territoriales, las cuales mencionan que la Entidad designará a la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS para la validación del flujo de desembolsos y realizar el mencionado seguimiento a la ejecución de los compromisos consiguando en los convenios.

Es así, como a través de documentos Conpes se definieron cronogramas, recursos y responsables por estrategia a desarrollar, para la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP; sin embargo, se estableció que los mimos, se estructuraron sin considerar las particularidades de cada proyecto SETP¹⁰⁸, tales como; estado de las redes de servicios públicos, intervenciones de los centros históricos para el desarrollo de las obras requeridas, dificultades en la adquisición de predios y disponibilidad de recursos¹⁰⁹, entre otros.

En el cuadro a continuación se relacionan los conpes generados para los SETP, así:

107 Clausula 8 de los convenios de cofinanciación "Seguimiento"

108 Particularidades como; el estado de las redes de servicios públicos, intervenciones de los centros históricos para el desarrollo de las obras requeridas, dificultades en la adquisición de predios y disponibilidad de recursos.

109 En el caso de la ciudad Santa Marta, el SETP dejó de ejecutar sus vigencias futuras, debido a que en reiteradas ocasiones la Comisión Segunda del Concejo Distrital negó dichas vigencias del Distrito para el proyecto.

Cuadro No. 8: Relación de Conpes Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP

Ciudad	Ente Gestor	Conpes	Fecha del Conpes
Armenia	AMABLE EICE	3572	16 de marzo de 2009
Montería	MONTERIA CIUDAD AMABLE S.A.S.	3638	1 de febrero de 2010
Neiva	Transfederal S.A.S	3756	2 de agosto de 2013
San Juan de Pasto	Unidad Administrativa Especial del SETP	3549	24 de noviembre de 2008
		3682	6 de agosto de 2010
Popayán	Movilidad Futura S.A.S	3602	24 de agosto de 2009
Santa Marta	SETP Santa Marta S.A.S	3548	24 de noviembre de 2008
Sincelejo	Metro Sabanas S.A.S	3637	1 de febrero de 2010
Valledupar	Sistema Integrado de Valledupar – SIVA S.A.S	3656	26 de abril de 2010

Fuente: Documentos Conpes

De la información anterior se deduce que, desde el año 2008 se han generado conpes para la implementación de los sistemas estratégicos en las ciudades de Armenia, Montería, Neiva, San Juan de Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, respectivamente, los cuales de manera general planteaban para la mayoría de los casos, que estarían operando desde el 2011 (excluyendo el SETP de Neiva)¹¹⁰ y que la construcción de sus componentes de infraestructura se extendería hasta el año 2012. No obstante lo anterior, conforme se muestra en el Cuadro No. 9, ninguno de los SETP se ha implementado dentro de este periodo, debido a que las obras no se han terminado¹¹¹, como consecuencia de las particularidades no consideradas que se han presentado durante el desarrollo de los sistemas.

Frente a lo anterior, el seguimiento a cargo del Ministerio no se ha constituido en herramienta efectiva para la formulación de acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios de cofinanciación¹¹².

En consecuencia, se determinaron las fechas previstas para la culminación de los componentes de la infraestructura de los SETP, de acuerdo a las proyecciones realizadas por los Entes Gestores, como soporte de lo descrito con anterioridad.

110 Ver cuadro a continuación "Operación e Infraestructura de los SETP"

111 Dicha infraestructura contempla en general; la reconstrucción o mantenimiento de vías existentes y corredores peatonales, y la construcción de vías nuevas.

112 Convenios de Cofinanciación. Clausula 7 "Obligaciones especiales de las Partes", numerales 7.1, 7.2 y 7.3.

Cuadro No. 9 Infraestructura de los SETP

Ciudad SETP	CONPES	PROYECCIÓN ACTUAL ENTES GESTORES ¹¹³
	Ejecución infraestructura	Fecha prevista terminación de obras
Armenia	Desde el 3er trimestre de 2009 y finalizada en Diciembre de 2012	1 Trimestre del 2018
Montería	Desde el primer semestre de 2010- Diciembre de 2011	Septiembre de 2018
Neiva	Desde 2014 al primer trimestre del 2018	Último cuatrimestre del año 2018
San Juan de Pasto	Desde primer semestre de 2009 a junio de 2012	2° semestre de 2017
Popayán	Desde el primer semestre de 2010 a junio de 2012	2° semestre de 2021
Santa Marta	Desde el segundo semestre de 2009 a junio de 2012	2° semestre 2020
Sincelejo	Desde 2° semestre de 2010	31 de diciembre de 2017
Valledupar	Desde primer semestre de 2010 a junio de 2012	2° semestre de 2018

Fuente: Conpes y Grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS

Con ocasión de la evaluación y visitas realizadas sobre el particular a algunos SETP en la presente vigencia (Popayán, Armenia y Santa Marta)¹¹⁴, se tiene que en general, incluidos los mencionados, ninguno de los Sistemas Estratégicos ha finalizado las obras de infraestructura y en cuanto a la ejecución física, los porcentajes de avance oscilan entre el 1,8% y el 63%, los cuales se pueden evidenciar a continuación.

Cuadro No. 10. Avance de los componentes de infraestructura – SETP

113 Fuente de Información Grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS, comunicación con radicado MT 20152100273591 del 14 de agosto de 2015.

114 Para el caso de Popayán el documento Conpes 3602 de agosto 24 de 2009, indica que las intervenciones en materia de infraestructura para el SETP del Municipio de Popayán, estaban previstas para ejecutarse entre 2009 y 2012, aunque las contrataciones celebradas hasta el momento corresponden solamente a la reconstrucción y construcción de vías y puente vehicular sobre el río Cauca. En cuanto a la renovación de redes de servicios públicos era necesario considerar que el documento Conpes citado estableció que estos costos estaban a cargo del municipio de Popayán, así las cosas, no era procedente intervenir la infraestructura vial, sin haber hecho previamente el proceso de renovación de redes de servicios, por lo que se vislumbra que se generaron documentos de política sin considerar las particularidades de cada proyecto. Para el caso de Santa Marta, Las contrataciones que se han celebrado, tienen relación con las actividades de rehabilitación y adecuación de corredores viales urbanos, y reconstrucción de puentes vehiculares en doble calzada, con rehabilitación y adecuación de accesos con espacio público, las cuales presentan un avance de ejecución, entre el 6,98% y 13,25% en el caso de las vías, y los puentes registran un avance en su ejecución entre 3,42% y 54,14%. Adicionalmente, cabe anotar que entre 2011 y 2012, el SETP de Santa Marta dejó de ejecutar sus vigencias futuras, debido a que en reiteradas ocasiones la Comisión Segunda del Concejo Distrital negó dichas vigencias del Distrito para el proyecto del SETP, las cuales finalmente, en diciembre de 2014 fueron aprobadas.

Ciudad	Ente Gestor	Porcentaje de avance de los componentes de infraestructura ¹¹⁵
Armenia	AMABLE EICE	Rehabilitación vial: 63%; Proyectos viales: 21%; Renovación de andenes: 31% PEPS ¹¹⁶ : 33%
Montería	MONTERIA CIUDAD AMABLE S.A.S.	70%
Neiva	Transfederal S.A.S	En ejecución estudios y diseños de los tramos viales. Contratación de la construcción de 2.5 Km de vía nueva.
San Juan de Pasto	Unidad Administrativa Especial del SETP	51,38% que corresponde al número de kilómetros construidos y rehabilitados (Longitud Ejecutada = 21.98 Kms)
Popayán	Movilidad Futura S.A.S	15%
Santa Marta	SETP Santa Marta S.A.S	1,8%
Sincelejo	Metro Sabanas S.A.S	20%
Valledupar	Sistema Integrado de Valledupar – SIVA S.A.S	Rehabilitación malla vial: 23.5%; Construcción vías nuevas: 60%; Construcción ciclorutas: 18.2%

Fuente: Oficio 20152100273591 de fecha 14 de agosto de 2015 suscrito por el Ministerio de Transporte

Las deficiencias descritas, han generando atrasos en la obtención de mejoras de las condiciones del transporte público de pasajeros y el tránsito en general; en las ciudades donde se implementan los SETP, lo que impide en términos de eficiencia y equidad, que los ciudadanos tengan oportunidades seguras de movilidad bajo principios de economía.

Hallazgo N°25 Operación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP. (Administrativo)

Con la adopción de la Política de Transporte Urbano y Masivo, se estimaron beneficios dirigidos a mejorar el servicio de transporte público, que impacta sustancialmente la demanda de los Sistemas Integrales de Transporte Masivo – SITM.

115 Fuente: Información Grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS, comunicación con radicado MT 20152100273591 del 14 de agosto de 2015.

116 Plan de Protección del Espacio Público PEP

La implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM, se ha enfrentado en las distintas ciudades donde operan, con una problemática generalizada con la demanda de pasajeros, al encontrarse por debajo de las metas establecidas inicialmente en la estructuración de los proyectos. En el cuadro a continuación se relacionan los pasajeros proyectos y movilizados en los SITM, en general.

Cuadro No. 11. Relación de Pasajeros Proyectados y Movilizados de los SITM

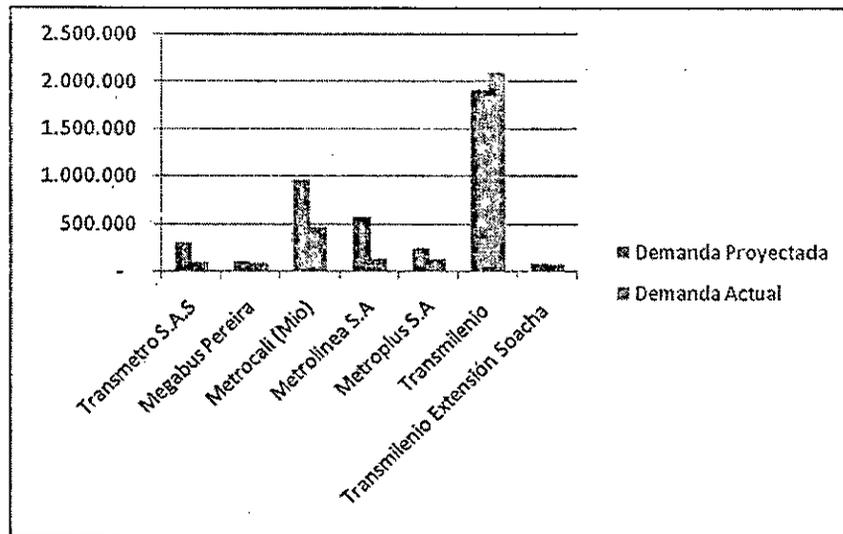
SITM	Demanda Proyectada ¹¹⁷ (Implementación total) Pax/día	Demanda Actual (Pax/día)	CONPES (Demanda implementación total) Pax/día
Transmetro S.A.S	305.000	102.463	476.143 Conpes 3306
Megabus Pereira	116.000	90.288	142.964 Conpes 3220
Metrocali (Mio)	960.000	468.398	1.148.000 Conpes 3166
Metrolinea S.A	580.000	137.585	619.976 para año 2009 Conpes 3552
Metroplus S.A	249.200	133.557	111.300 para el año base 2007, a partir de allí se supone un incremento del 1%. Conpes 3573
Transmilenio	1.921.997	2.099.372	5295501 Conpes 3093
Transmilenio Extensión Soacha	89.000	73.066	89.000 Conpes 3681

Fuente: Oficio 20152100273591 de fecha 14 de agosto de 2015 suscrito por el Ministerio de Transporte

Dicha demanda se puede evidenciar de manera gráfica, como se muestra a continuación:

Gráfico No. 01. Relación de Demanda Proyecta y Actual de los SITM

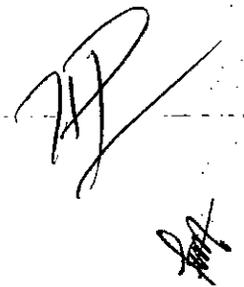
117 Demanda en las estructuraciones técnicas de los proyectos.



Fuente: Propia

Este comportamiento de la demanda, se ha generado principalmente por factores como; atrasos en los cronogramas de obra, presencia de paralelismo por cuenta de la competencia de las rutas del sistema de transporte público colectivo al SITM, incremento de la motorización, situación particularmente evidente en las ciudades de Bucaramanga, Barranquilla, Valle de Aburrá, Pereira y Cali, sumado a la falta de coordinación de acciones entre las entidades locales y nacionales como parte de las obligaciones establecidas en los convenios de cofinanciación, lo cual afecta la implementación de mecanismos que garanticen la reducción de la sobreoferta (chatarización); proceso que en algunas ciudades no ha dado inicio y en otras no ha avanzado como inicialmente se había establecido.

Lo anterior, como consecuencia de la falta de efectividad en el acompañamiento a los entes ejecutores y autoridades locales de tránsito y transporte, como parte del seguimiento que realiza el Ministerio de Transporte a la ejecución de las obligaciones contempladas en los convenios, función consignada en la Resolución 269 de 2012, que se evidencia, en el escaso desarrollo de políticas y mecanismos de administración de la demanda para garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y seguridad, afectándose la eficiencia en la gestión del



Ministerio, por cuanto impacta su obligación contractual¹¹⁸ de coordinación de acciones con los entes territoriales, que permitan superar este aspecto de la demanda, y mejoren integralmente la calidad en la operación de los SITM.

De otra parte, los Conpes formulados para la implementación de los SETP en las ciudades de Armenia, Montería, Neiva, San Juan de Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar; contemplaban en la mayoría de los casos; el inicio de operación a más tardar en el año 2011 (exceptuando la ciudad de Neiva: en el 2018).

En el cuadro a continuación se relacionan las fechas de inicio de operación de acuerdo con los documentos Conpes y la fecha proyectada para comenzar la operación de los SETP, en general.

Cuadro No. 12 Inicio de Operación según Conpes y Proyectada

Ciudad SETP	CONPES	PROYECCIÓN ACTUAL ENTES GESTORES ¹¹⁹
	Inicio de Operación	Inicio de Operación
Armenia	4° trimestre de 2009	2 semestre de 2016
Montería	4° trimestre de 2011	2 semestre de 2016
Neiva	Primer semestre de 2018	El Ente Gestor deberá desarrollar el diseño de detalle para la operación del Sistema
San Juan de Pasto	Primer semestre de 2010	IV Trimestre de 2015
Popayán	4° trimestre de 2011	Segundo semestre de 2016 (fase 1)
Santa Marta	2° semestre de 2011	1er semestre 2017
Sincelejo	4° trimestre de 2011	Bajo esquema SETP: Segundo semestre de 2017
Valledupar	4° trimestre de 2011	1er semestre de 2016

Fuente: Documentos Conpes y UMUS

De acuerdo a lo anterior, es evidente que ninguno de los SETP ha entrado en operación y los que reportan algún avance¹²⁰ en este frente, el mismo se traduce

118 Clausula 7 "Obligaciones Especiales de las Partes" numeral 7.1 "Obligaciones especiales de la Nación", de los Convenios de Cofinanciación.

119 Fuente de Información Grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS, comunicación con radicado MT 20152100273591 del 14 de agosto de 2015

120 A manera de ejemplo, se menciona los siguientes avances de algunos SETP: - Movilidad Futura S.A.S – Popayán: En cuanto a la participación de la Secretaría de Tránsito en temas inherentes al proyecto, se tiene que las mismas se relacionan con los planes de manejo de tráfico y autorización de desvíos. Hasta el momento no se reporta participación alguna en asuntos tendientes a la implementación y operación del Sistema de Control y Gestión

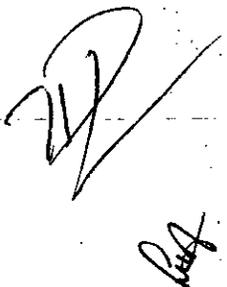
en la contratación, avance o finalización de la estructuración técnica, legal y financiera de la operación de estos sistemas (ETLF), elaboración y avance del Plan Maestro de Movilidad, y en algunos casos; en el acercamiento a través de mesas de trabajo con representantes de las empresas de transporte público colectivo para tratar el tema relacionado con la operación de los distintos sistemas y todos los aspectos que interfieren en la misma, como se relaciona a continuación:

Cuadro No. 17. Avances en los aspectos operacionales del SETP

Ciudad SETP	AVANCES EN ASPECTOS OPERACIONALES
San Juan de Pasto	<ul style="list-style-type: none"> -Se construyó la totalidad del pliego de condiciones para la contratación del Sistema de gestión y Control de Flota, bajo las políticas del BID. -Se elaboró de la estructuración técnica, legal y financiera - ETLF. -Se dio inicio a los procesos que permitan la contratación del sistema de gestión de flota, paraderos y señalética. -Se ha entregado de forma parcial el centro de control semafórico, el cual se encuentra al 95% de ejecución. - Se inició la reposición de flota con el compromiso de los transportadores, durante los años 2015 (100) y 2016 (100). - Se han ejecutado 51 intersecciones, de las cuales 40 están en operación y 16 conectadas al centro de control semafórico. - Se socializó con los transportadores la ETLF.
Santa Marta	<ul style="list-style-type: none"> -El proceso de consultoría de la estructuración técnica, legal y financiera se encuentra en ejecución¹²¹. -Reunión con transportadores para muestra de tecnología adquirida para el control de la flota.
Neiva	<ul style="list-style-type: none"> -Proceso precontractual del Plan de Movilidad y de la Estructuración Técnica Legal y Financiera del Sistema. -El Ente Gestor celebró y ejecutó el convenio Interadministrativo 1729 de 2014 con el Municipio de Neiva con el fin de realizar: la adecuación, remodelación y dotación del local de funcionamiento del centro de control de tráfico. La central de control de tráfico fue inaugurada el 25 de marzo.

de Flota – SCGF; manifiestan que están a la espera de los resultados de los estudios adelantados por Movilidad Futura S.A.S. y las definiciones que se tomen al respecto. - Amable EICE – Armenia: Aun cuando el Conpes 3572 de 2009 planteaba que el centro de control de la operación del SETP de Armenia estaría en cabeza de la autoridad de tránsito, SETTA indica que no se tienen definiciones al respecto y que están a la espera de los resultados de la estructuración técnica, legal y financiera contratada por Amable E.I.C.E. De momento, han suministrado información para ello y participan en las mesas convocadas, en atención a su conocimiento específico sobre el tema (rutas, parque automotor, vías, etc.). - SETP Santa Marta: La Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Marta, ha tomado medidas en cuanto a expedir reglamentaciones con el propósito de controlar el manejo del transporte urbano respecto a la competencia que ha futuro puede tener el SETP cuando entre en operación, aunque se encuentra a la espera de las recomendaciones como resultado del estudio de la ETLF, para que se defina la implementación y la operación del Sistema de Control y Gestión de Flota.

¹²¹Información suministrada en visita al ente gestor, consignada en acta de visita de fechas 27 y 28 de julio de 2015.



Ciudad SETP	AVANCES EN ASPECTOS OPERACIONALES
Popayán	-Se elaboró el nuevo diseño operacional -Formulación del Plan de Movilidad -En espera de los resultados de la estructuración técnica, lega y financiera. -Se ha trabajado con los transportadores informando sobre los esquemas planteados de la tipología vehicular.
Sincelejo	-En ejecución de la ETLF de la operación -En ejecución estudios y diseños correspondiente a la obras civil de sistema semaforico -En ejecución la formulación del Plan Maestro de Movilidad PMM -Se definieron los documentos contractuales para adelantar el proceso de contratación del Sistema de Control y Gestión de Flota e información al Usuario y el Sistema de Semaforización,
Valledupar	-Se realizó la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del SETP SIVA Valledupar. Está en proceso de liquidación el contrato. -Plan Maestro de Movilidad -Informe de diseño operacional -El Ente Gestor propuso formalmente mesas de trabajo celebradas los días 10, 12 y 16 de febrero de 2015 con las empresas de transporte y la Secretaría de Tránsito.
Montería	-Se encuentra en ejecución la ETLF del SETP -Se han realizado mesas de trabajo con las empresas de transporte público colectivo

Fuente: Informes trimestrales Primer Semestre de 2015 (Marzo)

Así las cosas, se tiene que se ha desplazado en el tiempo la realización de las actividades necesarias para el adecuado desarrollo y operación de los SETP, sin que se hayan hecho, a partir del seguimiento realizado por el Ministerio de Transporte a los compromisos establecidos en los convenios de cofinanciación de los actores que intervienen en los proyectos, los ajustes correspondientes para disponer de referentes válidos en la implementación de estos sistemas de transporte, lo que ha aplazado el desarrollo de una movilidad integrada, eficiente y accesible, en cada una de las ciudades donde se ejecutan los SETP.

Hallazgo N°26 Seguridad en la Prestación del Servicio de los Sistemas Integrados de Transporte Masivos SITM. (Administrativo).

Acorde a la Ley 336 de 1996¹²², en la regulación del transporte público las autoridades competentes deben exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas, que garanticen a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo;

122 Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte

es decir, la seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte¹²³.

La Política Nacional de Transporte Urbano PNTU, sustentada tanto en la Ley 86 de 1989 como en la Ley 310 de 1996, con el objetivo de prestar un servicio de transporte público en condiciones de seguridad, implementó los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM en distintas ciudades, estimando con ello; una disminución sustancial de los eventos de accidentes de tránsito en el área de influencia de los corredores intervenidos por los sistemas en mención. Sin embargo, la realidad ha sido otra, durante la operación de los sistemas, los vehículos que componen su flota han estado involucrados en accidentes de tránsito que han dejado lesionados e incluso víctimas fatales, como se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro No 18. Accidentalidad en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM

Ente Gestor	VIGENCIA 2014					VIGENCIA 2015			
	Tipo de Vehículo	No. De eventos	Heridos	Muertes	Solo daños	No. De eventos	Heridos	Muertes	Solo daños
Transmetro ¹²⁴	Articulado	75	99	0		52	34	2	
	Padrón	45	51	0		94	20	1	
	Alimentador	24	26	0		84	14	0	
	Total	144	176	0		230	68	3	
Metrolínea ¹²⁵	Articulado	17	7	1	9	4	2	0	2
	Padrón	100	26	0	74	34	8	1	25
	Alimentador	74	17	1	56	24	8	0	16
	Total	191	50	2	139	62	18	1	43
Metroplús ¹²⁶	Articulado y Padrón	244	170	0		66	66	0	

123 Ley 105 de 1993

124 Oficio C20150812-90295 suscrito por la Alcaldía de Barranquilla de fecha 12 de agosto de 2015. Los datos del año 2015 son los registrados hasta la fecha de emisión del oficio.

125 Oficio DAMB-STM-0061-4772 suscrito por el Área Metropolitana de Bucaramanga de fecha 14 de agosto de 2015. Los datos del año 2015 de accidentalidad, son los registrados entre el mes de enero y julio.

126 Oficio GG-100-22267 suscrito por el ente gestor de fecha 13 de agosto de 2015. Los datos de accidentalidad 2015 son los registrados hasta el mes de abril.

Ente Gestor	VIGENCIA 2014				VIGENCIA 2015			
		Alimentador ¹²⁷	1182	65		335	29	0
	Total	1426	235	0	401	95	0	
Megabús ¹²⁸	Articulado	23	16	1	35	13	0	
	Padrón							
	Alimentador	6	0	4	8	3	1	
	Total	29	16	5	43	16	1	
Metrocañi ¹²⁹	Articulado	376	147	1	148	40	0	
	Padrón	1779	335	2	1027	180	2	
	Alimentador	654	89	0	447	50	1	
	Total	2809	571	3	1622	270	3	
Transmilenio TM	Articulado ¹³⁰	389	505	21	213	243	15	
	Padrón	81	35	3	76	27	4	
	Alimentador	509	237	7	218	99	3	
	Total	979	777	31	507	369	22	

Fuente: Entes Gestores - Autoridades de Tránsito

De estos registros se establece que, a pesar que el dato de eventos de accidentes en la vigencia 2015, pertenece al primer semestre del año, es ligeramente superior al 50% del dato de eventos registrados durante el año 2014, y en el caso de aquellos eventos en que resultaron víctimas fatales (muertes), sobrepasan este porcentaje, alcanzando el 73%.

En el siguiente cuadro se presenta la relación de accidentalidad en la vigencia 2015 respecto a los eventos presentados en el año 2014.

Cuadro No. 19. Relación de accidentes año 2014-2015

SITM	VIGENCIA 2014				VIGENCIA 2015			
	No. Eventos	Heridos	Muertos	Solo daños	No. Eventos	Heridos	Muertos	Solo daños
Transmetro	144	176	0	0	230	68	3	0
Metrolinea	191	50	2	139	62	18	1	43

127 Los registros de los alimentadores de la vigencia 2014, corresponden a los registros entre julio y diciembre. En la vigencia 2015 se reportan datos hasta marzo para alimentadores y para articulados y padrones hasta abril.

128 Oficio D-785 suscrito por el ente gestor "Megabús" de fecha 13 de agosto de 2015.

129 Oficio 914.2949.2015 de fecha 13 de agosto de 2015. Los datos de accidentalidad registrados en el año 2015 son hasta el mes de julio.

130 Incluye articulados y biarticulados

Metroplus	1426	235	0	0	401	95	0	0
Megabús	29	16	5	0	43	16	1	0
Metrocali	2809	571	3	0	1622	270	3	0
Transmilenio	979	777	31	0	507	369	22	0
Total	5578	1825	41	139	2865	836	30	43
Porcentaje Total ¹³¹	51%	46%	73%	31%				

Fuente: Entes Gestores - Autoridades de Tránsito

De acuerdo a estas circunstancias, se tiene que la implementación de los sistemas integrados de transporte masivo SITM no han tenido el impacto deseado en cuanto a los beneficios planteados en los documentos conpes, que se relacionan con la política de garantizar la prestación de un servicio de transporte urbano de mayor seguridad en la que prevalece la protección de los usuarios, y sin que desde el seguimiento que realiza el Ministerio de Transporte, se hayan coordinado gestiones efectivas a nivel interinstitucional (entidades del orden nacional, territorial y Banca Multilateral)¹³² tendientes a realizar ajustes asertivos que permitan el adecuado desarrollo de los sistemas de transporte.

Hallazgo N°27 Gestión predial en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP. (Administrativo).

La construcción de las obras para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM, requirieron de la adquisición de predios y el desplazamiento involuntario tanto de la población que allí habitaba como de las actividades económicas y sociales que allí se realizaban.

De acuerdo a la afirmación anterior, dentro del análisis efectuado se estableció a continuación el avance en la gestión predial de los sistemas, así:

Cuadro No. 20. Gestión Predial en los Sistemas de Transporte Masivos SITM

¹³¹ Relación de los registros del año 2015 respecto a la vigencia 2014

¹³² De acuerdo a lo establecido entre las obligaciones especiales de la Nación, en los Convenios de Cofinanciación.

SITM	ADQUISICIÓN PREDIOS TOTALES	ADQUISICIÓN PREDIOS PARCIALES	ADQUISICIÓN PREDIOS MIXTO	TOTAL DE PREDIOS	TOTAL PREDIOS ADQUIRIDOS	% AVANCE ADQUISICIÓN PREDIOS
METROLÍNEA	65	25		90	89	99%
TRANSCARIBE	99	333		432	370	86%
METROCALI	1169 ¹³³			1169	1045	89%
TRANSMÉTRO	189	466		655 ¹³⁴	533 ¹³⁵	81%
MEGABÚS	83	15		98	98	100%
METROPLÚS	246	49	74	369 ¹³⁶	223 ¹³⁷	60%
TOTAL	1851	888	74	2813	2358	84%

Fuente: Oficio de respuesta MT 20152100273591 de fecha 14 de agosto de 2015

En términos generales, es evidente que la adquisición de predios para la construcción de los Sistemas Integrales de Transporte Masivo SITM presentan retrasos¹³⁸, encontrándose en un avance del 84%. Lo anterior, en el entendido que todos los sistemas, en concordancia con los documentos conpes, debían tener en operación a la fecha, la totalidad de la infraestructura que los componen; excluyendo las ciudades de Barranquilla, Cali y Cartagena que han generado conpes de seguimiento y modificación de los términos para finalizar las obras pendientes y la entrada en operación de las mismas.

De acuerdo con lo mencionado, se establece que en algunos sistemas de transporte la adquisición predial no ha sido oportuna, generando retrasos en la finalización de las obras, sin que con ocasión del seguimiento y acompañamiento que realiza el Ministerio de Transporte en temas como: gestión predial, reasentamientos y planeación de las adquisiciones; se hayan implementado

133 Incluye los predios de las troncales, terminales y pre troncales de la primera y segunda fase. El total de predios adquiridos implican los predios con acta de acuerdo y con escritura y/o sentencia.

134 Incluye predios para construcción de troncales, terminales, pre troncales y Par Vial

135 En cuanto a los predios para las obras troncales, terminales y pre troncales; el ente gestor adquirió terrazas en la zona Murillo que aún no se encuentran legalizadas pero incorporadas físicamente al SITM. El Par Vial en su primera fase se encuentra en un avance de adquisición de predios del 95% y la segunda fase en el 30%.

136 Incluida la adquisición predial de los municipios de Medellín, Envigado e Itagüí.

137 Se tiene que en Medellín existe un avance en la adquisición de predios del 70% (total predios 29), en Envigado 60% (Total predios 121) y en Itagüí del 60% (Total predios 219).

138 Para el caso Transmetro Barranquilla, en la obra Par Vial, el ente gestor ha tenido retrasos considerables en el cumplimiento de la programación de esta obra por la falta de gestión en la adquisición predial. Metrocali El ente gestor reporta que la gestión predial continúa con inconvenientes en relación a la adquisición de predios para la construcción de obras. Entre las obras que presentan esta circunstancia se encuentran: Terminal de Agua Blanca, Conexión troncal av. las Américas - av. 3ra Norte, Franja lineal paralela a la vía Cali - Jamundí - sentido sur-norte (Terminal de cabecera Sur), Terminal de cabecera Sur y Terminal intermedia de Guadalupe, conexión vial asociada y Terminal de cabecera sur y conexión troncal.

acciones efectivas y oportunas con el concurso de los diferentes actores involucrados¹³⁹, de manera que permita implementar una política de transporte urbano con la menor afectación en cuanto a la terminación de las obras a construir por dificultades en la consecución de predios, y así, permitir el avance expedito de los sistemas de transporte masivo, tal como lo establecen los convenios de cofinanciación.

De otra parte, se logró establecer que también existen atrasos en la adquisición de predios para la construcción de los sistemas estratégicos de transporte público, en general. La adquisición de predios en los SETP, presenta en la actualidad un avance del 32.67%, excluyendo la ciudad de Neiva que reportó la no necesidad en la consecución de predios.

El mencionado retraso, soportado en que para el año 2012, los sistemas estratégicos de transporte público SETP, en general, debían tener construidos sus componentes de infraestructura; y por ende, la adquisición de predios debió finalizar con antelación (años 2009 y 2010). En consideración, se establece que de acuerdo a las metas planteadas en los documentos conpes, en cuanto a la adquisición de predios y construcción de las obras para los SETP, no se ha dado cabal cumplimiento a las mismas, contribuyendo de esta manera, a los retrasos presentados en la implementación de los sistemas.

De acuerdo a estas circunstancias, partiendo de lo consignado en los Convenios de Cofinanciación suscritos entre las entidades territoriales y el Ministerio de Transporte, respecto a la obligación de éste último, con el seguimiento que realiza a los sistemas, función establecida en la Resolución 269 de 2012; resulta procedente señalar que a partir del seguimiento que realiza el Ministerio a los compromisos establecidos en los convenios de cofinanciación, no se han generado acciones efectivas que permitan controlar los retrasos determinados en la adquisición de predios, en los casos que este hecho ha afectado el cumplimiento oportuno de los cronogramas de obra, y en la proyección de documentos conpes de seguimiento a los SETP, generados con el propósito de establecer las condiciones que se han modificado, con el fin de alcanzar finalmente las metas definidas en los diferentes conpes y dar cumplimiento a las

139 En concordancia con las obligaciones contractuales establecidas para la Nación en los convenios de cofinanciación

obligaciones dispuestas en los mencionados convenios¹⁴⁰ de los actores que intervienen en el desarrollo de los sistemas.

En el cuadro a continuación, se establece el análisis para la determinación del porcentaje de avance mencionado:

Cuadro No. 21. Relación adquisición de predios en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público

SETP	CONPES		PROYECCIÓN PREDIOS Y OBRAS		ESTADO DE PREDIOS		AVANCE CONSTRUCCIÓN
	Fecha prevista para la compra de predios según CONPES	Ejecución infraestructura Conpes	Fecha proyectada para la compra total de predios	Fecha prevista terminación de obras	Cantidad de predios necesarios para la construcción del SETP	Avance en la adquisición de predios	Avance en la construcción de obras
Ciudad - Ente Gestor							
Neiva Transfederal	El conpes no contempla la compra de Predios	Desde 2014 al primer trimestre del 2018	No aplica	Último cuatrimestre del año 2018	No Aplica	N/A	En ejecución estudios y diseños de los tramos viales. Contratación de la construcción de 2.5 Km de vía nueva.
Armenia Amable EICE	3er trimestre de 2009	Desde el 3er trimestre de 2009 y finalizada en Diciembre de 2012	2° semestre de 2016	1 Trimestre del 2018	En espera de los resultados de la consultoría ETLF	En espera de los resultados de la consultoría ETLF	Rehabilitación vial: 63%; Proyectos viales: 21%; Renovación de andenes: 31% PEPS ¹⁴¹ : 33%
Montería Ciudad Amable S.A.S	Segundo Semestre de 2010	Desde el primer semestre de 2010- Diciembre de 2011	2 semestre 2017	Septiembre de 2018	52	96%	70%

¹⁴⁰Sustentado en las modificaciones que el ente gestor ha realizado, respecto a las fechas para adquisición de predios y construcción de obras, las cuales se encuentran definidas en el Cuadro No. 1. Relación adquisición de predios en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, de la presente observación.

¹⁴¹ Plan de Protección del Espacio Público PEP

Unidad Administrativa Especial del SETP- San Juan de Pasto	1er semestre de 2009	Desde primer semestre de 2009 a junio de 2012	2° semestre de 2016	2° semestre de 2017	467	74.6%	51,38%
Movilidad Futura S.A.S- Popayán	1er semestre de 2010	Desde el primer semestre de 2010 a junio de 2012	2° semestre de 2017	2° semestre de 2021	496	33%	15%
SETP Santa Marta	1er semestre de 2009	Desde el segundo semestre de 2009 a junio de 2012	2° semestre de 2018	2° semestre 2020	418	12%	1,8%
Metrosabanas - Sincelejo	1er semestre de 2010	Desde 2° semestre de 2010	30 de junio de 2017	31 de diciembre de 2017	281	2%	20%
SIVA - Valledupar	1er semestre de 2010	Desde primer semestre de 2010 a junio de 2012	2° semestre de 2017	2° semestre de 2018	54	11.1%	Rehabilitación maia vial:23.5%; Construcción vías nuevas:60%; Construcción ciclorutas:18.2%
Totales					1.768	32.67%	

Fuente: Documentos Conpes y Entes Gestores

Hallazgo N°28 Reestructuración de Rutas en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos SETP e Incorporación de Flota en los SITM. (Administrativo).

El esquema de redefinición de rutas de transporte público urbano no se ha cumplido en su totalidad en las ciudades de implementación de los SITM, ya que las autoridades de tránsito y transporte, en parte, no han ejecutado eficazmente esta obligación, sumado a que los mecanismos de seguimiento por parte del Gobierno Nacional, no han sido lo suficientemente efectivos para impulsar estrategias que permitan agilizar los procesos a cargo de estos entes territoriales como parte de las acciones que debe coordinar con los diferentes entes de orden Nacional y Territorial, en razón a la obligación que le fue establecida en los convenios de cofinanciación¹⁴², dentro del marco regulatorio de la política de transporte urbano,

142 Clausula 7 "Obligaciones especiales de las partes" numeral 7.1 "Obligaciones especiales de la Nación" literal (c) de los convenios de cofinanciación.

en cuanto al tema de aplicación de la reorganización de rutas de transporte público.

Lo descrito, se evidencia para los SITM en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro No.22. Reestructuración de Rutas de Transporte Público Colectivo en los SITM

Ente Gestor	Número de rutas TPC antes de operar SITM	Número de rutas TPC operando el sistema (rutas reestructuradas)	Inicio del proceso de reestructuración de rutas de transporte público (Conpes)	Conpes de Implementación	Avance de la Reestructuración de rutas del TPC
Transmetro	133	82	Segundo Semestre de 2008	3539 de 2008	Desde el año 2010, el AMB se encuentra en el proceso de implementación de la reestructuración de rutas. Se han emitido 79 actos administrativos de reestructuración y otros 52 de eliminación de rutas.
Metroínea ¹⁴³	102	49	No se establece		La reestructuración de rutas del transporte convencional solo se hizo efectiva hasta el mes 8 de Mayo de 2010
Metroplús	88	54	Febrero de 2010 ¹⁴⁴	3573 de 2009	Se han reorganizado las rutas del Colectivo
Megabús	63	42	Segundo trimestre de 2008	Conpes 3503 de 2007	Se mantienen los decretos (ultimo el № 04 del 28 de marzo del año

143 Se tiene en cuenta el diagnóstico de las rutas formalmente autorizadas y los servicios de transporte colectivo que operan de forma irregular

144 El conpes 3307 de 2004, establece el inicio de la reorganización de rutas de TPC desde el primer trimestre de 2006.

					2.014), referido a la reestructuración del Transporte Público Colectivo (TPC).
Metrocali (Mio)	142	32 ¹⁴⁵	No se establece		A partir del 23 de octubre de 2010, se debió iniciar el proceso de reestructuración de rutas del transporte colectivo.
Transmilenio TM	500	141 ¹⁴⁶	No se establece		No reporta

Fuente: Autoridades de Tránsito y Transporte y Entes Gestores

En todo caso es evidente, que algunos SITM entraron en operación sin haber iniciado la implementación del proceso de reorganización de las rutas de transporte público colectivo TPC; ocasionando que algunas de ellas transiten de forma paralela a los sistemas¹⁴⁷.

De igual forma, de los datos registrados en el cuadro anterior, se logra establecer que en los sistemas integrados de transporte masivo SITM, donde el conpes relacionó el término para que las autoridades locales desarrollaran el estudio de reestructuración en las distintas ciudades¹⁴⁸, dicha implementación comenzó desfasada, y con un agravante, al mismo tiempo o posterior a la entrada en operación de los SITM establecidos.

De otra parte, en razón a que los SETP implementados no han comenzado su operación, es más, ninguno ha finalizado las obras de infraestructura que los componen; por ende, las entidades territoriales no han aplicado la reestructuración de las rutas de transporte público, proceso que debió desarrollarse de manera general, entre la vigencia 2009 y 2012, pero que según la información remitida por el Ministerio de Transporte, se estará desarrollando entre el 2015 y 2021, dependiendo de la estructuración técnica operativa que la sustente.

145 Cantidad de rutas que operan paralelamente con el sistema, incluye rutas de camperos. Datos comunicados por el ente gestor.

146 No son rutas reestructuradas, son rutas TPC no retiradas de operación, debido a la falta de cobertura en el SITP.

147 Entre los casos descritos se tienen: -Transmetro (Barranquilla), inició su operación el 10 de Julio de 2010 y la implementación de la reestructuración de rutas el mismo año. -Metrolínea (Bucaramanga), inició la operación comercial el 28 de febrero de 2010 e implementación de reestructuración de rutas dos meses después (8 de mayo de 2010). -Megabús (Pereira), que a pesar que entró en operación el 21 de agosto de 2006, aún está implementando la reorganización de rutas. -Metrocali (Cali), comenzó el desarrollo de la reestructuración de rutas del TPC un año después al comienzo de operación del sistema (01 de marzo de 2009).

148 Transmetro, Metroplús y Megabús

A continuación se relaciona la información respecto a la cantidad de rutas de transporte público que operan en las ciudades donde ejecutan los SETP y el término proyectado para la implementación de los mismos.

Cuadro No. 23. Reestructuración de rutas en los SETP

Ente Gestor-Ciudad	Cantidad de rutas que se implementarán con el SETP	Cantidad actual de operadores para la implementación de las rutas de TPC	Cantidad rutas de TPC operando en la actualidad	Fecha de implementación de las rutas reestructuradas (CONPES)	Fecha proyectada de implementación de rutas reestructuradas
Transfederal Neiva ¹⁴⁹	38 rutas	4 empresas operadoras (710 vehículos)	55	No estipula en el Conpes.	El ente gestor deberá desarrollar el diseño de detalle para la operación del Sistema
Amable EICE - Armenia ¹⁵⁰	Resultados de la consultoría ETLF	1	33	Inicia el 2° semestre de 2009 (Inicio Fase I) hasta el 2° semestre de 2011 (Fase III)	Según las fases de implementación que entregue la consultoría ETLF
Montería Ciudad Amable S.A.S	23	5	24	Segundo Semestre de 2011	4° trimestre de 2016
Avante-San Juan de Pasto ¹⁵¹	23	4	23	1er semestre de 2010.	Se implementaron en Noviembre de 2010. Rutas operando: 7 rutas estratégicas y 16 complementarias
Movilidad Futura S.A.S-Popayán ¹⁵²	Fase I: 29 rutas, Fase II: 32 rutas, Fase III: 35 rutas, Fase IV: 40 rutas	2 (por consolidar contractualmente)	40	4° trimestre de 2011	Fase I: 2016 y fase plena en 2021.
SETP Santa Marta ¹⁵³	26 rutas. Existen 8 rutas reestructuradas a 2014	4 operadores	57 rutas habilitadas, operando 38	2° semestre de 2010	1er semestre de 2017

149Oficio de fecha 12 de agosto de 2015, suscrito por el ente gestor Transfederal de la ciudad de Neiva.

150Oficio AM-PGG-SETP-0598 de fecha 13 de agosto de 2015, suscrito por el ente gestor Amable SETP de Armenia.

151Oficio OF-CC-015-2015 de fecha 13 de agosto de 2015, suscrito por el ente gestor AVANTE SETP de San Juan de Pasto.

152Oficio con radicado 20151000041891 de fecha 13 de agosto de 2015 suscrito por el ente gestor Movilidad Futura S.A.S.

153Oficio No. 000684 del 12 de agosto de 2015 suscrito por SETP Santa Marta S.A.S. (Datos con corte a junio 2015)

Metro Sabanas ¹⁵⁴ - Sincelejo	18 rutas radiales	1 operador	9 rutas diametrales	1er semestre de 2010 al 1er semestre de 2012	20 de noviembre de 2015
Valledupar ¹⁵⁵ SIVA	17 rutas	3 empresas de transporte público	15	1er semestre de 2010	2º semestre de 2015. Se están implementando algunas medidas y rutas propuestas en el ETLF

Fuente: Ente Gestores

Respecto a lo anterior, sobre el particular se tiene, que a partir del seguimiento que realiza el Ministerio de Transporte, no se ha exigido el cumplimiento de obligaciones a cargo de los entes territoriales, ni se han implementado estrategias efectivas de manera conjunta con los entes participantes, con el fin de avanzar oportunamente en la re-estructuración de rutas con el propósito de obtener una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible y ambientalmente sostenible para las entidades territoriales, tal como lo prevé la implementación de estos sistemas a través del Decreto 3422 de 2009¹⁵⁶.

Para el caso de los SITM, las situaciones descritas, revelan la débil coordinación de acciones del Ministerio de Transporte con las entidades locales¹⁵⁷ que permitan el desarrollo expedito de los proyectos¹⁵⁸, que para el caso, se reflejaría en la eficiente reestructuración de rutas del transporte público colectivo, lo que afecta la adecuada operación de los sistemas y la demanda de pasajeros. De forma paralela, las actuaciones efectuadas por el Ministerio de Transporte, a partir del seguimiento que efectúa a los SITM, no han sido efectivas ni oportunas, en la exigencia del cumplimiento de obligaciones a cargo de los entes territoriales.

Por lo tanto, dando continuidad al análisis de los parámetros operativos para los SITM, la vinculación de flota es un componente para el adecuado funcionamiento de los sistemas, que se refleja en la capacidad de los mismos para atender la demanda de usuarios dentro de condiciones de calidad y seguridad que permitan mejoras en la prestación del servicio.

154 Oficio No. MS-508-2015-DO de fecha 13 de agosto de 2015, suscrito por Metro Sabanas S.A.S

155 Oficio No. SIVA SAS 557-2015 de fecha 13 de agosto de 2015, suscrito por el ente gestor Sistema Integrado de Transporte de Valledupar SIVA.

156 Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos SETP.

157 El caso más evidente es Metrolínea S.A. donde existen diferencias sobre la operación del sistema, entre los representantes de Metrolínea y del Área Metropolitana de Bucaramanga.

158 Obligación establecida para la Nación en los Convenios de Cofinanciación suscritos.

En concordancia con lo anterior, se evidencia que los sistemas no han vinculado la cantidad de flota¹⁵⁹ establecida en sus diseños operacionales, considerando que los mismos entraron en operación entre los años 2006 y 2013, respectivamente.

Esta vinculación de flota, que se ha desplazado en el tiempo, impide que se logren mejoras en la productividad de los sistemas, que se reflejaría en el aumento de la relación entre los pasajeros pagos y kilómetros recorridos por la flota (Índice IPK)¹⁶⁰, como indicador de productividad.

Aunado a la situación descrita, se establece que algunos entes gestores han afectado la tarifa con el cargo de componentes distintos a la operación de los sistemas¹⁶¹, situación que sumada a la falta de oportunidad en la vinculación de la totalidad de la flota, ha venido afectando la adecuada prestación del servicio ante la disminución de frecuencias, que se manifiesta en atrasos en la operación de los sistemas, ya que los vehículos disponibles se sobrecargan ocasionando mayores tiempos en los ascensos y descensos de pasajeros afectando la puntualidad operativa.

En general, en cuanto a las obligaciones establecidas para la Nación en los Convenios de Cofinanciación suscritos, se evidencia que los mecanismos de seguimiento por parte del Gobierno Nacional, no han sido lo suficientemente eficaces para impulsar estrategias que permitan agilizar los procesos a cargo de los entes territoriales como parte de las acciones que debe coordinar con los diferentes entes de orden Nacional y Territorial, dentro del marco regulatorio que establece la política en cuanto al tema de aplicación de la reorganización de rutas de transporte público, que por ende implica, la incorporación de flota a los sistemas.

Programa Seguimiento a la Política de Seguridad Vial.

159 En el caso de Transmetro Barranquilla la cantidad de flota en operación en el primer semestre de 2015 es de 191 y la cantidad de flota esperada es de 284 vehículos.

160 índice de pasajeros kilómetro

161 Componentes de infraestructura, chatarrización, ect

Hallazgo N°29 Contratación suscrita para el grupo de seguridad vial del MT. – (Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria)

El Ministerio de transporte creo el grupo Interno de Trabajo de Seguridad Vial a través de la Resolución 7498 de 2003, modificada con las Resoluciones 385 de 2008 y 1505 de 2010. El documento Conpes 3764 de 2013 recomienda crear una Unidad de Seguridad Vial y el Observatorio Nacional de Seguridad Vial dentro de la estructura del Ministerio, de manera que este cuente con la capacidad requerida para ejecutar los proyectos y desarrollar las acciones del PNSV incluidos en el Contrato de Préstamo con la Banca Multilateral, por lo tanto, por Resolución 6314 de diciembre 24 de 2013 se da la *“Creación del Grupo Interno de Trabajo. Conformar el Grupo de Seguridad Vial como grupo interno de trabajo del Viceministerio de Transporte”* para desarrollar funciones de apoyo y seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial del MT y de articulación de la institucionalidad en materia de seguridad vial. Se destaca que en el artículo 4 de esta resolución se derogan las funciones que se habían asignado en la Res. 7498 de 2003.

El artículo tercero de la Resolución 6314 de 2013 establece que el Subdirector de Talento Humano del MT, previo requerimiento del Viceministerio de Transporte definirá los cargos y asignará los servicios públicos para el Grupo de Seguridad Vial; igualmente establece que *“El grupo contará con personal que se encargue de los aspectos necesarios para suplir las necesidades que en materia legal, presupuestal y financiera se requieran para adquirir los bienes y servicios que las funciones demanden, con cargo a los recursos obtenidos de préstamos de la banca multilateral ...”*. La conformación de este grupo se dio finalmente mediante resolución 2237 de 10 de julio de 2015, compuesto por una asesora, dos profesionales y una secretaria.

No obstante, se observa que durante la vigencia 2014 el Viceministerio de Transporte suscribió 35 contratos por valor de \$1.963.8 millones sufragados con recursos del préstamo BID, para adquirir bienes y servicios, sin que los respectivos procesos fueran adelantados por el Grupo de Seguridad Vial. Lo anterior, desconoce el efectivo alcance de los artículos 34 y 35 de la Ley 734, esta parte de la observación tiene eventual incidencia disciplinaria.

Hallazgo N°30 Término para establecer las tarifas por servicios que prestan los organismos de apoyo. (Administrativo).

De acuerdo con la Ley 1702 de Diciembre de 2013 establece que el MT¹⁶² dentro del término no mayor de 90 días, debe definir mediante resolución, las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores y los de Diagnóstico Automotor; revisada esta Ley se encuentra que fue sancionada y promulgada el 27 de Diciembre de 2013 y la expedición del acto administrativo de regulación a la fecha¹⁶³ solo se ha realizado para los CDAs¹⁶⁴, no así para los Centros de Enseñanza Automovilística y para los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores.

La entidad en su respuesta manifiesta que el plazo descrito en el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013, ha sido extendido por efecto del artículo 30 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015. La ausencia de regulación en los aspectos descritos en la norma antes mencionada¹⁶⁵, genera riesgos para la conveniente y efectiva prestación de los servicios suministrados a los usuarios por dichos organismos de apoyo.

Hallazgo N°31 Contratos de Consultoría Individual No. 135 y 139 vigencia 2014 del contrato de préstamo 3078 BID (Administrativo-presunta incidencia Disciplinaria).

Una vez revisados los contratos de consultoría en mención se pudo concluir en su etapa de ejecución y en los informes rendidos por el consultor¹⁶⁶ que no entregó

162 La Ley 1702 del 27 de diciembre de 2013, en su artículo 20 establece: "DETERMINACIÓN DE TARIFAS POR SERVICIOS QUE PRESTEN LOS ORGANISMOS DE APOYO". El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución, en un plazo no mayor a noventa (90) días, las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores y los de Diagnóstico Automotor, expresado en salarios mínimos diarios vigentes. Se efectuará un estudio de costos directos e indirectos considerando las particularidades, infraestructura y requerimientos de cada servicio, incluyendo los correspondientes a los valores que por cada servicio, deban transferirse a la Agencia Nacional de Seguridad Vial".

163 Septiembre de 2015.

164 Resolución 3318 de septiembre 14 de 2015.

165 Condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores y los de Diagnóstico Automotor.

166 Contrato No. 135 del 2014, Contratista: Lady Catherine Ruiz Suavita, Objeto: Prestar servicios como especialista financiero y contable del programa de apoyo a la implementación de la política nacional de seguridad vial y cuyo Valor: \$ 42,5 millones. Adicional \$ 21,25 millones.

completo y a cabalidad los productos requeridos, en el Anexo B: "informes que el consultor debe presentar" entre ellos los siguientes:

- Inventario de activos de bienes actualizado.
- Plan de acción como producto de las visitas fiduciarias implementado oportunamente.

Y en el contrato 139¹⁶⁷

- Coordinar la construcción del banco de preguntas del examen teórico para lo obtención de la licencia de conducción y el literal
- Apoyar el proceso de la implementación de las pruebas teórico prácticas para la obtención de la licencia de conducción

Como resultado de la revisión de cada uno de los informes de los consultores durante toda la ejecución de los contratos, no se evidencia en el expediente estos productos requeridos, no se realiza una modificación al contrato de común acuerdo entre las partes. Por lo que se incumple con normas disciplinarias por parte del supervisor del contrato¹⁶⁸.

Hallazgo N°32 Estructuración del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial del Ministerio de Transporte y su financiación por componentes, acciones y actividades descritos en contrato de empréstito 3078/OC-CO. - Administrativa-

Se determinó que la estructuración del programa de apoyo a la implementación de la política nacional de seguridad vial del Ministerio de Transporte y su financiación por componentes, acciones y actividades descritos en contrato de empréstito 3078/OC-CO, se formuló con base a estrategias y políticas enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, el cual a su vez se basó en la organización y

167 Contrato No. 139 del 2014, Contratista: Hernan Dario Alzate Montes, Objeto: Asesoría técnica en la línea estratégica de educación en seguridad vial así como en el desarrollo de los lineamientos establecidos en la Ley 1503 del 2011 del Decreto reglamentario 2851 del 2013 y su vinculación con el plan nacional de seguridad vial y los planes locales, regionales y departamentales de seguridad vial y valor \$ 47,5 millones y adicional \$23,1 millones
168 LEY 734 del 2002, Artículo 48 Numeral 34-Código único disciplinario y artículos 83 y 84 LEY 1474 del 2011-Estatuto anticorrupción.

ejecución de un conjunto de normas¹⁶⁹ y disposiciones entre otras la Resolución No. 1282 del 30 de marzo de 2012 por medio de la cual el Ministerio de Transporte adoptó el Plan Nacional de Seguridad Vial, para realizar el Fortalecimiento de su estructura administrativa y técnica a través de la creación de la Dirección de Seguridad Vial que a su vez la integraría el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la Subdirección Técnica de Seguridad Vial y la Unidad Nacional de Seguridad Vial UNASEV¹⁷⁰.

Por lo tanto, el análisis y evaluación de estas circunstancias conllevaron a que se generaran las siguientes irregularidades:

1. La celebración del Contrato de Préstamo No, 3078 / OC – CO del 24 de diciembre de 2013 por valor de USD \$10 millones de dólares, propició la expedición por parte del Ministerio de Transporte de la Resolución 6314 del 24 de diciembre de 2014, con la cual esta entidad da cumplimiento a las exigencias del Manual de Crédito del BID, con el fin de poner en contexto y concordancia las funciones que le fueron asignadas al Grupo de Seguridad Vial, con el objetivo principal¹⁷¹ de desarrollar el programa de Apoyo a la implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial. Sin embargo, con la expedición de la Ley 1702 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se creaba la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV, las funciones que le asignaron al Grupo de Seguridad Vial del Ministerio de Transporte, quedaban en cabeza de la Agencia, lo que dejaba sin fundamento el concepto favorable de endeudamiento realizado por el Gobierno Nacional a través del documento Conpes 3764 de 2013, por valor de USD \$10 millones de dólares.

La situación anteriormente expuesta, conllevaría la generación de eventuales conflictos de competencias interinstitucionales para la implementación y

¹⁶⁹ Decreto 087 de 2011. Por el cual se creó el Viceministerio de Transporte (VT), con la función, entre otras, de apoyar y hacer seguimiento a la Implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial.

¹⁷⁰ La Unidad Nacional de Seguridad Vial UNASEV, sería una entidad adscrita al Ministerio y un organismo ejecutor de las políticas en materia de seguridad.

¹⁷¹ 1.01. El objetivo principal del programa es apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en la consolidación de la Política Nacional de Seguridad Vial cuyo fin ulterior será la reducción en el número de víctimas mortales y lesionados causados por accidentes de tránsito, a través de: (i) Fortalecimiento Institucional para la implementación y socialización del Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV); (ii) Consolidación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV); (iii) Apoyo en la formulación de Planes Locales y Regionales de Seguridad Vial.

gestión de la política pública en materia de seguridad vial al generarse una coincidencia de funciones redundantes que afectaría la eficiencia en la utilización de los recursos obtenidos por medio del Contrato Empréstito BID 3078 / OC – CO, aunado al hecho de que el Ministerio de Transporte, tenía conocimiento de la aprobación inicial de los Proyectos de ley 166 de 2012 del Senado y 342 de 2013 de la Cámara de Representantes, los cuales estaban pendientes de sanción presidencial para la expedición de la Ley 1702 de 2013.

- De otra parte, se estableció que la estructura¹⁷² presupuestal del Contrato de Empréstito 3078/OC-CO, aprobada por el BID para cada una de las categorías y componentes de inversión del Programa, presentaron modificaciones en sus apropiaciones iniciales con referencia a los montos estipulados en dicho contrato, que variaron las cifras de los componentes así:

Cuadro No 24. Modificaciones de componentes crédito 3078/OC-CO

PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL - Dólares Americanos			
		Tasa Dólar	\$ 1.933,46
CATEGORÍA DE INVERSIÓN DEL PROGRAMA	CONTRATO 3078/OC-CO	FLUJO DE CAJA PRESUPUESTADO	DIFERENCIAS
1. Plan Nacional de Seguridad Vial	\$4.700.000,00	\$4.700.000,00	\$ 0,00
1.1. Implementación PNSV	\$3.720.000,00	\$2.142.267,57	\$ 1.577.732,43
1.2. Fortalecimiento Institucional	\$980.000,00	\$2.557.732,43	\$ (1.577.732,43)
2. Observatorio Seguridad Vial	\$2.000.000,00	\$2.000.000,00	\$ 0,00
2.1. Estructura ONSV	\$1.070.000,00	\$653.383,89	\$ 416.616,11
2.2. Implementación y Operación Seguridad Vial	\$930.000,00	\$1.346.616,11	\$ (416.616,11)
3. Planes Locales y Regionales SV	\$3.000.000,00	\$3.000.000,00	\$ 0,00
3.1. Diagnóstico y Metodología	\$1.110.000,00	\$2.156.417,67	\$ (1.046.417,67)
3.2. Implementación PNSV regional	\$1.890.000,00	\$588.700,00	\$ 1.301.300,00
1.2. Fortalecimiento Institucional	\$0,00	\$254.862,33	\$ (254.862,33)
4. Auditoría Financiera	\$100.000,00	\$100.000,00	\$ 0,00
5. Evaluación y Monitoreo	\$200.000,00	\$200.000,00	\$ 0,00
TOTAL DE PROGRAMA	\$10.000.000,00	\$10.000.000,00	\$0,00

Fuente: POA - Plan Operativo Anual Grupo de Seguridad Vial Ministerio de Transporte

La situación evidenciada anteriormente, plantea modificaciones (aumentos y disminuciones) por USD \$1,57 y \$1,30 millones de dólares que se compensa

¹⁷² Cuadro de Costos del Programa y Plan de Financiamiento del Contrato de Empréstito BID 3078 / OC – CO

entre los valores inicialmente asignados a cada uno de los subcomponente de las Categorías de inversión No. 1 Apoyo a la Implementación y Socialización del Plan Nacional de Seguridad Vial y No. 3. Apoyo a la Formulación de Planes Locales y Regionales de Seguridad Vial, aprobados por el BID. La misma situación anteriormente descrita, se observó para la ejecución de la Categoría N° 2. Consolidación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, en donde se presupuestó la ejecución de USD \$2 millones de dólares a partir de 2014 hasta el 2017, al compensarse la suma de USD \$416,6 miles de dólares, entre los dos (2) subcomponentes que integran la respectiva categoría.

Esta situación se origina en la falta de aplicación, por parte del Grupo de Seguridad Vial, de lo estipulado en Literal (b)¹⁷³ del artículo 7.01. Disposiciones Generales sobre la Ejecución del Proyecto, Capítulo VII. Ejecución del Proyecto, del Contrato de Empréstito BID 3078 / OC – CO, al no anexarse en la comunicación de respuesta del Ministerio el documento soporte de justificación técnica o de no objeción del Banco, autorizando las compensaciones evidenciadas anteriormente y su redistribución entre los subcomponentes de las categorías que integran el cuadro de costos del Programa y Plan de Financiamiento del Contrato de Empréstito suscrito con el BID.

Lo anteriormente expuesto conlleva la reiteración de que se estaría afectando la eficiencia de los recursos aplicados en consideración a eventuales conflictos de competencias interinstitucionales para la gestión de la política pública en materia de seguridad vial, al momento de entrar a operar la Agencia de Nacional de Seguridad Vial.

Hallazgo N°33 Seguridad Vial en el Transporte Público.
(Administrativo).

Las políticas en transporte público urbano, apuntan a implementar acciones que mejoren la movilidad en las ciudades colombianas y principalmente, a que se preste un servicio de transporte público en condiciones de calidad y seguridad para los usuarios.

¹⁷³ Literal (b). del artículo 7.01. Disposiciones Generales sobre la Ejecución del Proyecto, Capítulo VII. Ejecución del Proyecto, del Contrato de Empréstito BID 3078 / OC – CO, Toda modificación importante en los planes, especificaciones, calendario de inversiones, presupuestos, reglamentos y otros documentos que el Banco apruebe, así como todo cambio sustancial en contratos financiados con recursos del préstamo, requieren el consentimiento escrito del Banco.

Sin embargo, la movilidad pública está enfrentando a nivel general problemas con la ilegalidad e informalidad¹⁷⁴ en el transporte, que ha venido incrementándose como consecuencia de la demanda de personas que hacen uso de ellos, desconociendo que este servicio, no se ofrece bajo los parámetros de seguridad y calidad que se requieren para evitar que los mismos afecten de manera directa la integridad de las personas y no establezcan garantías para el usuario en caso que sucedan accidentes que involucren esta modalidad de transporte. La situación local descrita, generada por la falta de implementación de acciones y normativas efectivas, en primera instancia, tanto del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte como de los entes territoriales, que sean contundentes para controlar esta actividad en el transporte público, lo que ha permitido que un número cada vez más representativo de usuarios opten por alternativas diferentes al transporte legalmente constituido, con los riesgos que ello representa.

El Gobierno Nacional ha considerado a través del nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018, implementar acciones para incrementar y regular el uso de modos no motorizados (bicicleta, viaje a pie o tricimóvil, entre otros) y su integración con otros modos de transporte; al igual que medidas contra la ilegalidad y la informalidad. En complemento, plantea liderar acciones que permitan concientizar a los particulares de no prestar un servicio sin autorización, así como la obligación de las autoridades de retener el vehículo cuando se presta un servicio no autorizado, conforme a lo establecido en la Ley 336 de 1996¹⁷⁵.

En consecuencia, existen debilidades en las acciones locales implementadas y en la coordinación y apoyo de las entidades del orden nacional, en los operativos que se han desarrollado en las principales vías de las ciudades afectadas por esta problemática, ya que han sido ineficaces por cuanto esta modalidad de transporte se ha acrecentado, trasladando a los usuarios mismos, los riesgos que se puedan generar por su utilización. Lo descrito, hace evidente la existencia de debilidades para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 489 de 1998 y Decreto 089 de 2011, en cuanto a las funciones del Ministerio de Transporte respecto a la formulación de políticas, así como las actividades regulatorias, articulación y coordinación con las entidades descentralizadas del sector transporte.

¹⁷⁴ Dentro del transporte ilegal que está operando en ciudades, se han identificado las modalidades del mototaxi, bicitaxi y motocarro.

¹⁷⁵ Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

3.1.2. Resultados

3.1.2.1 Macroproceso Formulación de Políticas, Regulación y Control.

Política transporte Acuático

Hallazgo N°34 Reglamentación ley 1242 de 2008 (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria)

La Ley 1242 de 2008, por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, es de interés público y tiene como objetivos proteger la vida y el bienestar de todos los usuarios del modo fluvial, promover la seguridad en el transporte fluvial y en las actividades de navegación y operación portuaria fluvial, resguardar el medio ambiente de los daños que la navegación y el transporte fluvial le puedan ocasionar.

El Artículo 44 y siguientes del Capítulo IX, de la Ley 336 de 1996, por el cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, contiene los aspectos de un régimen sancionatorio en materia de Transporte fluvial.

Dada la importancia que tiene la implementación del código y siendo el Ministerio de Transporte la autoridad fluvial nacional que define, orienta, vigila e inspecciona la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales; le corresponde en ejercicio de sus funciones desarrollar una normatividad que fomente el uso del modo de transporte fluvial, procurando su viabilidad como actividad comercial.

Han pasado seis (6) años desde la promulgación de esta Ley, sin que la entidad haya implementado la normatividad respecto a:

- Implementar el registro a nivel nacional y en coordinación con todos los actores que intervienen en el modo fluvial¹⁷⁶, el cual contendrá Información relativa a: datos de embarcaciones, tripulantes, operación de las diferentes empresas de servicio público fluvial, habilitaciones y permisos de las empresas, entre otros.

176 El Artículo 16 de la Ley 1242 de 2008, El Ministerio de Transporte llevará un Registro Nacional en coordinación total y permanente con todos los actores que intervienen en el modo fluvial, quienes suministrarán la información. Parágrafo. Este Registro será de carácter público

- La reglamentación de las normas de comportamiento que deben efectuar los usuarios y tripulantes del transporte fluvial y las condiciones que deban cumplir las embarcaciones para la prestación del servicio público de transporte¹⁷⁷. A la fecha, la identificación de las embarcaciones se rige por lo establecido en el Decreto¹⁷⁸ 2049 de 1956 y las condiciones que deben cumplir las embarcaciones, por los reglamentos expedidos¹⁷⁹ en el año 1999.
- El establecimiento de las características y ficha técnica de la identificación tanto nominal como numerada, para las embarcaciones fluviales, asignar sus series, rangos y códigos¹⁸⁰.
- La reglamentación de normas de comportamiento y sanas costumbres, que deben cumplir los usuarios y tripulantes.
- Reglamentar las sanciones de que trata el Artículo 32 de la Ley 1242 de 2008, toda vez que éste artículo establece los requisitos para zarpar, y son específicos para embarcaciones mayores y menores. No obstante la entidad está estructurando el Código Nacional de Tránsito Fluvial¹⁸¹, a la fecha, el Ministerio de Transporte no cuenta con los procedimientos establecidos para la tipificación de las infracciones descritas en la Ley 336 de 1996, ni para la imposición y tasación de las multas¹⁸².
- El Reglamento de las características del formulario de comparendo según las infracciones y los valores de las mismas de que trata el artículo 84 de la ley 1242 de 2008¹⁸³.
- Elaboración de un Plan de Acción Fluvial¹⁸⁴ que establecerá la estrategia de desarrollo de las vías fluviales de la Nación y de las actividades fluviales, en el largo, mediano y corto plazo. Desde el año 2012 el Ministerio de Transporte, en

177 párrafo 1 del artículo 25 de la Ley 1242 de 2008

178 Normas para la construcción, Inspección, reparación y Clasificación de Embarcaciones fluviales

179 Reglamentos de: luces, señales de navegación, embarcaciones mayores y menores

180 El Artículo 58 de la Ley 1242 de 2008

181 Oficio 20151100105681 del 24-05-2015, documento en donde se da la respuesta a las observaciones de la CGR:

182 ésta Ley solamente estipula parámetros, que para el transporte fluvial oscila entre uno (1) y mil (1000) salarios mínimos mensuales.

183 establece que la autoridad fluvial a través de la dependencia que designe está facultada para imponer comparendos a los tripulantes y a las empresas en caso de infringir las normas de transporte y tránsito fluvial estipuladas en este código.

184 Artículo 85 de la Ley 1242 de 2008



su plan de acción, ha proyectado la elaboración del Plan Fluvial; sin embargo, solo hasta finales de 2013, se suscribió un convenio¹⁸⁵ Interadministrativo de cooperación con el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación para el desarrollo del Reino de los Países Bajos, en el cual se acordó la formulación del Plan Maestro Fluvial.

- La expedición de los reglamentos de navegación fluvial¹⁸⁶. La Ley establece la obligatoriedad de actualizar los diecinueve (19) reglamentos de navegación fluvial¹⁸⁷, de los cuales el Ministerio solo ha actualizado dos (2) de ellos. La entidad suministró¹⁸⁸ a esta comisión borradores para la actualización de estas normas, que datan de los años 2010 y 2012; sin embargo, a la fecha, no han sido expedidos.

La deficiente planeación y coordinación de la entidad en la generación de política y/o regulación de manera oportuna; trae consigo que el transporte fluvial, las actividades de navegación y la promoción de la seguridad en este modo de transporte; así como la mitigación del daño que pueda causar la navegación al medio ambiente; no estén acordes a los adelantos operativos y tecnológicos que se den en relación con el transporte fluvial y la actividad portuaria¹⁸⁹, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°35 Ejecución proyectos modo Transporte Fluvial (Administrativo).

En el numeral 14.3 del Artículo 14 del Decreto 087 de 2011, determina como función de la dirección de Transporte y Tránsito: Planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar, en coordinación con el Despacho del Viceministro de Transporte, la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la gestión del transporte, tránsito y seguridad en los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

185 Convenio 212 del 13 de agosto de 2013, su plazo de ejecución es hasta diciembre de 2015.

186 Artículo 86 de la Ley 1242 de 2008

187 Expedidos en el año 1999

188 Oficio MT. 20154120057621 del 16-03-2015

189 Artículo 86 de la Ley 1242 de 2008

Para la vigencia 2014, la entidad programó la ejecución del proyecto "Fortalecimiento e implementación de políticas y regulaciones técnicas para el modo de Transporte Fluvial Nacional". En la ficha BPIN se observa que este proyecto está orientado a mejorar la atención sectorial para el desarrollo del modo de transporte fluvial, en donde se describe el problema de la desactualización de las políticas en materia de transporte fluvial. La asignación presupuestal para este proyecto para el año 2014, fue de \$1.000 millones, sin embargo, tan sólo se ejecutó \$6 millones¹⁹⁰. De acuerdo a la respuesta de la entidad¹⁹¹, se informa que se tenía planeada la elaboración de dos contratos principalmente, uno el desarrollo de la Herramienta para el Registro Único Fluvial RUF y un estudio de oferta y demanda de pasajeros en diferentes sectores; los cuales no fueron suscritos y quedaron para la vigencia 2015.

Lo anterior debido a la falta de planeación en el desarrollo de políticas y regulaciones técnicas, lo cual se traduce en limitaciones en la toma de decisiones para fortalecer en este modo de transporte, que coadyuvarían en el desarrollo de las vías fluviales de la Nación y de las actividades fluviales y portuarias.

Política Transporte Ferreo

Hallazgo N°36 Regulación del transporte férreo - (Administrativo).

El marco normativo del transporte férreo colombiano¹⁹² dispone de un conjunto de leyes, decretos y resoluciones no estructurados ni organizados, siendo ellos genéricos en su alcance y ámbito de aplicación¹⁹³, no existiendo un marco normativo general que regule este sector; la legislación existente se encuentra desactualizada conforme a las nuevas necesidades sociales y avances técnicos vigentes, por lo que no se dispone de mecanismos que posibiliten la ágil actuación de la administración dentro del modelo actual de operadores ferroviarios privados de Colombia.

¹⁹⁰ Se suscribió un contrato de prestación de servicios por un mes iniciando el 1 de diciembre de 2014, con el objeto de "prestación de servicios profesionales para asistir y apoyar jurídicamente al viceministerio de transporte en la política de transporte fluvial.

¹⁹¹ Oficio 20151100105681 del 24-04-2015 en donde la entidad da respuesta a las observaciones

¹⁹² El modo férreo colombiano se encuentra contenido en un marco normativo compuesto por 11 Leyes, 5 Decretos Ley, 9 Decretos Presidenciales y 8 Resoluciones regulatorias emitidas por diversas entidades públicas como el MT, Inco, Invías y Ferrovías.

¹⁹³ Se considera que la legislación en vigor actualmente, ha sido fruto de las necesidades concretas en momentos determinados en función del estado del sector.

Sin unanimidad en la aplicación de unas normas comunes, el régimen de construcción y explotación de infraestructuras férreas es distinto en cada caso, generando inseguridad jurídica tanto para los operadores ferroviarios como para los usuarios del sistema¹⁹⁴, desconociendo los avances de países que han adoptado este medio de transporte masivo de pasajeros y mercancías, como una alternativa efectiva para su economía.

Actualmente los sistemas férreos en operación, son utilizados para la exportación de materia prima, donde cada operador ferroviario ha desarrollado, por su cuenta, a lo largo de los años, criterios técnicos propios, en aspectos de diseño de infraestructuras¹⁹⁵, construcción y explotación de la red ferroviaria en cuestión, y al no estar debidamente regulado de una manera general, en lo atinente al diseño, construcción y explotación de la red ferroviaria, mucho menos lo están otros aspectos que se deberían reglamentar como es el aspecto técnico¹⁹⁶, de circulación y seguridad ferroviaria con el objeto de implementarlos como de uso obligatorio para cualquier actuación sobre la infraestructura (ya sea existente o en proyecto). Consecuencia directa de lo anterior, es la excesiva autonomía de los operadores ferroviarios, ya que, en muchos casos, la administración pública no cuenta con mecanismos legales suficientes para actuar dentro del sistema¹⁹⁷; igualmente las empresas gestoras de su propia infraestructura para servicio privado, no tienen regulado aspectos como el acceso a la infraestructura, calidad y capacidad¹⁹⁸.

Los hechos antes descritos, generan dificultades en las competencias de la administración pública y de los entes privados implicados en el sector, crea un ambiente de inseguridad jurídica que impide el correcto desarrollo y prestación de los servicios ferroviarios, así como el efectivo suministro de las garantías, derechos y obligaciones a los usuarios del transporte público ferroviario en el país y de sus operadores; al contarse con diferentes especificaciones técnicas se impide la interoperabilidad entre las distintas redes ferroviarias del resto de países

194 Ibidem.

195 Trazado, ancho de la trocha, drenaje, señalización, cálculo de capas de asiento, medio ambiente, etc

196 Instrucciones, especificaciones y/o recomendaciones para la correcta materialización o puesta en marcha de la infraestructura, la superestructura, su mantenimiento, el material móvil, las instalaciones de señalización y comunicación y la gestión de la operación ferroviaria.

197 Pág. 6 del Estudio para la elaboración del marco normativo férreo colombiano enfocado en factores técnicos de diseño, construcción, mantenimiento, operación, control y aspectos de seguridad, desarrollado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY acorde a lo establecido en el contrato 139 de 2012.

198 Pág. 26 del Diagnóstico de la Regulación Económica en Infraestructura y Transporte en cada uno de los modos de transporte - carga y pasajeros, realizado por la Oficina de Regulación Económica del MT de Diciembre de 2010.

latinoamericanos con el fin de que sirva de incentivo de actividades económicas como las exportaciones, genera obstáculos para unificar los criterios de seguridad ferroviaria en todo el territorio nacional que englobe todos aquellos aspectos generales y particulares del diseño y la construcción de la infraestructura ferroviaria, sus instalaciones, material móvil que circula por ella y su mantenimiento¹⁹⁹.

Por modalidades vemos, que la regulación del transporte de pasajeros²⁰⁰ por el sistema ferroviario está desactualizada, sobre todo en aspectos técnicos²⁰¹ y sociales; el transporte de carga por este mismo medio, aparte de la parcial y desactualizada regulación en la red concesionada a cargo del INCO, no está debidamente reglamentada por parte del MT; en el tema ambiental, este subsector del transporte destaca la regulación establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la Resolución 113 de 2015, que adopta los términos de referencia para elaborar estudios de impacto ambiental - EIA, requeridos para el trámite de la licencia ambiental de los proyectos de construcción de líneas férreas. Por último, se destaca la relevancia que tiene el Ministerio de Transporte en el tema de regulación²⁰², así como la importancia de este medio de transporte²⁰³.

199 Estudio para la elaboración del marco normativo férreo colombiano enfocado en factores técnicos de diseño, construcción, mantenimiento, operación, control y aspectos de seguridad, desarrollado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY, pág. 28.

200 Aunque en mayo 15 de 2015 se expidió el Decreto 1008, por el cual se regula el servicio de transporte público masivo de pasajeros por metro ligero, tren ligero, tranvía y tren tram, dicho decreto solo establece unos conceptos básicos y condiciones mínimas para esta modalidad del subsector, como es el contenido de los estudios y presentación de los proyectos, habilitación de las empresas, requisitos para la operación, seguros, condiciones mínimas de seguridad, entre otros aspectos.

201 El Decreto 1008 de 2015 establece en su artículo 30, que dentro del año siguiente a la expedición del presente Decreto (Mayo 15 de 2015), el Ministerio de Transporte definirá las condiciones mínimas que debe tener la infraestructura del sistema de metro ligero, tren ligero, tranvía y tren-tram, específicamente en cuanto al trazado de la vía, plataforma, cruces de peatones, intersecciones, señalización, paradas y estaciones.

²⁰² El Decreto 087 de 2011 establece: "El MT tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial, y férreo". Sus funciones se encuentran establecidas en el mismo decreto, especialmente resaltamos el numeral 2.12 del artículo segundo "Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del gobierno nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia". El MT es la cabeza del sector transporte y tiene adscritas las siguientes entidades: Invias, Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil y la Superintendencia de Puertos y Transporte - Supertransporte.

²⁰³ El Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014: Prosperidad para todos. Pág. 266, cita lo siguiente: "...los corredores férreos se constituyen en ejes estratégicos para el transporte de carga, dada su eficiencia en la movilización de grandes volúmenes; para el transporte de pasajeros, por la integración que genera en el contexto urbano regional; y ambientalmente por su producción en términos de emisiones efecto invernadero...."

Hallazgo N°37 Red férrea en operación – (Administrativo).

De acuerdo a la importancia que ostenta el subsector de transporte férreo, el gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010 – 2014, estableció como indicadores de desarrollo en el programa de “*Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores férreos por concesión*”, el aumento de las toneladas de carga transportadas y los kilómetros de red férrea concesionada en operación, pero según datos registrados en el sistema²⁰⁴, se evidencia que no se ha adelantado avance alguno en materia de nuevos kilómetros de red férrea en operación, y por el contrario, existe destrucción de los actuales tramos de red con que contaba el país. Motivado por el incumplimiento del indicador de nuevos kilómetros de red férrea en operación, se trae a colación para su revisión el cumplimiento del indicador de kilómetros de red férrea concesionada en operación, que aunque precario en su cumplimiento, ayuda a entender el estado actual de la red férrea en el país; el avance real en este indicador fue nulo, ya que el país contaba al inicio del periodo objeto de análisis, con una línea base de 906 kilómetros de red férrea y al final del periodo contaba con 848 kilómetros²⁰⁵, destruyéndose 58 kilómetros²⁰⁶.

De acuerdo con el informe de auditoría CGR – CDIFYTCEYDR N°. 024 del 13 de junio de 2014, la red férrea en el país es muy pobre y solo un 27% del total de la red a nivel nacional se encuentra en operación; el país presenta un gran atraso en el sistema de transporte férreo y existe una gran densidad de vías férreas las cuales hoy se encuentran abandonadas. Igualmente, la circulación actual por este medio de transporte no es adecuada, puesto que las dificultades en aspectos logísticos y de infraestructura de la red, impactan negativamente en las velocidades, aumentando los tiempos, y estos a su vez, impactan en los costos, desmotivando su demanda, al verificar sus potenciales clientes inconvenientes de competitividad y eficiencia en este medio de transporte.

204 Verificación plataforma SISMEG del DNP de mayo 28 de 2015 y análisis efectuado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la DVF de Infraestructura de la CGR de diciembre 26 de 2014 (fecha de consulta de diciembre 11 de 2014) denominado INSUMO PLAN GENERAL DE AUDITORIA 2015 - SECTOR TRANSPORTE SUBSECTORES AÉREO, FÉRREO Y CARRETERO.

²⁰⁵ Oficio MT201510190561 de junio 12 de 2015 suscrito por el Ministro de Transporte encargado.

²⁰⁶ De acuerdo con el informe de auditoría CGR – CDIFYTCEYDR No. 024 13 de junio de 2014, el sub sector férreo para la vigencia 2010 – 2014, tuvo una asignación de \$218.105.807.161 pesos, correspondiéndole a la ANI el 92%, el cual asciende a la suma de \$200.326.205.567, mientras que para el Instituto Nacional de Vías INVÍAS, le correspondió el 8% equivalente a la suma de \$17.779.601.594.

Así mismo y como aporte al análisis de este subsector, de acuerdo al CONPES 2776 de abril 26 de 1995 “Estrategia para la modernización de la red férrea”, el cual buscaba reactivar los corredores férreos, vinculando el sector privado a través de la figura de concesiones, el sistema sigue presentando problemas en términos de insuficiencia de demanda, falta de infraestructura, insuficiencia en el mantenimiento de la red actual, falta de un marco regulatorio que delimite funciones y responsables, entre otros²⁰⁷.

Ante la falta de definición en materia de regulación respecto del tipo de trocha que se va a manejar a futuro y considerando las inversiones en la red férrea desafectada²⁰⁸, enfocadas a conservar la vía ferroviaria de sectores donde no se está operando²⁰⁹ y donde es mínimo o inexistente el equipo de tracción y remoldado, deduce que esta contratación incentiva la conservación de la red ferroviaria en trocha con distancia entre rieles de una yarda (yárdica), cuando aún el Estado no ha definido la política a implementar en cuanto al desarrollo de la red férrea del país ni existe una Ley General que regule el sector ferroviario en Colombia, generando con ello, la existencia de un riesgo de realizar inversiones que pueden resultar a largo plazo infructuosas, hecho que se demuestra con las actuales concesiones que manejan trocha yárdica, donde se puede observar los inconvenientes para migrar a trocha estándar cuando el sistema está en operación. Lo anterior genera inconvenientes de interoperabilidad con redes ferroviarias de grandes ciudades para facilitar la movilidad de los viajeros, de oportunidad de negocio de mercados internacionales y disminuye la eficacia y la eficiencia en el tráfico de personas y mercancías, afectando la calidad de la red de infraestructuras y la mejora de la seguridad vial y ferroviaria²¹⁰.

Hallazgo N°38 Coordinación interinstitucional para el desarrollo de proyectos de infraestructura y movilidad. (Administrativo)-

El documento CONPES 3677 de 2010, recomendó la creación de la Autoridad de Transporte de la Región Capital y la incorporación de activos de la Nación para la

²⁰⁷ Pág. 7 del análisis efectuado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la DVF de Infraestructura de la CGR de diciembre 26 de 2014 denominado INSUMO PLAN GENERAL DE AUDITORIA 2015 - SECTOR TRANSPORTE SUBSECTORES AÉREO, FÉRREO Y CARRETERO.

²⁰⁸ Por ejemplo las realizadas con los Contratos VJ-356 del 8 de octubre y VJ-418 del 17 de octubre de 2013, suscritos por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, cuyo objetivo es la reparación y atención de puntos críticos, la administración, mejoramiento, mantenimiento, vigilancia y control de tráfico entre otras actividades complementarias y cuyo plazo termina en octubre de 2015.

²⁰⁹ Informe de la Dirección Técnica de la Cámara Colombiana de Infraestructura, Modo Férreo, 2012

²¹⁰ Estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros, desarrollado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY de septiembre 16 de 2011.

utilización del corredor férreo en el sistema Troncal de Cercanías Occidente, Sur y Norte. Al respecto se tiene de una parte que dicha Autoridad no existe y de otra, que los predios que conforman el corredor férreo mencionado se encuentran invadidos en algunos casos y en otros se carece de los documentos que acrediten la propiedad de los mismos a cargo del INVIAS²¹¹.

Así mismo el citado documento de política pública, le solicitó al Ministerio de Transporte como órgano rector de la política de transporte en el país la conformación de un Comité de Seguimiento de los proyectos²¹², no obstante, los avances al respecto después de cinco años son mínimos, lo que afectaría la incorporación de vigencias futuras de la Nación en el periodo 2016-2032 por \$300.000 millones anuales (\$ de 2010) para los proyectos del Plan integral de Movilidad del Distrito y de \$ 40.000 millones (\$ de 2010) para los proyectos de los sistemas troncalizados de cercanías.

Esta situación, relacionada con la poca ejecución de la administración local y debilidades en el seguimiento por parte del Ministerio de Transporte, impacta en la poca efectividad de los objetivos y metas trazados en la política pública, comprometen el bienestar de los usuarios y la asignación efectiva de estos recursos públicos.

Desarrollo de la política Nacional Logística.

La República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, celebraron el 30 de diciembre de 2013, el contrato de préstamo No. 3130/OC-CO. La justificación del crédito se basó en los documentos Conpes 3547 Política Nacional Logística (PNL) y 3489 Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga. La implementación de esta estrategia fue el centro de la acción del préstamo basado en políticas Apoyo a la Política Nacional logística.

El objetivo del crédito es para la ejecución de un programa de apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística, donde las partes convienen en que la ejecución del Programa y la utilización de los recursos del préstamo del Banco serán llevadas a cabo por el Prestatario, de la siguiente manera: componente (i) por intermedio del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, para lo relacionado con la coordinación general, la ejecución de actividades del

211 Fuente: Auditoría INVIAS – vigencia 2014.

212 CONPES 3677 Pg. 43

Componente I del Programa, la auditoría financiera, y el monitoreo y seguimiento; componente (ii) por el Ministerio de Transporte, para lo relacionado con la ejecución de las actividades relacionadas con la implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga,

Cuadro No 25 Costos Crédito BID en USS

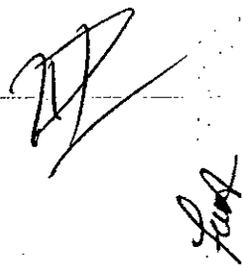
Cuadro de Costos (USD) BID		
	Componente	Total
1	Apoyo a la consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística de Transporte –CNL Apoyo. (DNP)	7.250.000
2	Implementación de la PNTC (Ministerio de Transporte)	7.250.000
3	Auditoría financiera (DNP)	300.000
4	Evaluación y monitoreo (DNP)	200.000
	TOTAL	15.000.000

El objetivo del programa es apoyar a la implementación de la Política Nacional Logística de Colombia y fortalecer la competitividad del comercio interno y externo, mediante la optimización de los procesos de transporte, logística y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior. Uno de los objetivos específicos del programa es apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial.

Para la implementación se encuentra establecido que el componente a cargo del Ministerio de Transporte financiará específicamente los siguientes subcomponentes: 1) Modernización del transporte automotor de carga²¹³, 2) Servicios de transporte de carga y logística²¹⁴, 3) sistemas de información para el

213 Modernización del transporte automotor de carga. El subcomponente contempla el desarrollo e implementación de lineamientos de política y acciones tendientes a la modernización, formalización y desarrollo empresarial y laboral del servicio de transporte de carga por carretera

214 Servicios de transporte de carga y logística. Este subcomponente busca eliminar cuellos de botella en la provisión de servicios de transporte y logísticos con el fin de facilitar el comercio internacional, acercar al productor nacional a mercados globales y fortalecer las cadenas productivas nacionales



monitoreo y optimización del transporte de carga²¹⁵, y 4) Fortalecimiento institucional²¹⁶.

A 31 de diciembre de 2014, con presupuesto del Crédito se suscribieron seis (6) contratos por la suma de \$1.066.9 millones. De la selectiva realizada, se observó lo siguiente:

Hallazgo N°39 Análisis de la realidad el sector transporte (Administrativo y presunta incidencia Disciplinaria).

El Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, estipula que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia²¹⁷.

El 14 de agosto de 2014, el Ministerio suscribió el contrato 210, cuyo objeto es *"Analizar la planificación y regulación de los servicios de transporte de carga y logística a través de un esquema institucional liderado por la Unidad de Planeación del sector de Infraestructura de Transporte y la Comisión de Regulación de Infraestructura y transporte"*.

En el documento Anexo A *"Términos de referencia y alcance de los Servicios"* se justifica la contratación... *"De esta manera, la financiación de las iniciativas de la UPET y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte, da alcance de manera transversal a los propósitos del componente de servicios de transporte de carga y logística, pues promueve desde el marco institucional, el uso de medios alternativos de transporte, la complementariedad de los servicios logísticos y la*

215 Sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga. El subcomponente contempla fortalecer y desarrollar sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga, impulsando actividades tales como tareas analíticas vinculadas a la caracterización de los ciclos y operaciones logísticas de transporte de carga, las relaciones entre los diferentes agentes logísticos que intervienen en la cadena, y el diseño conceptual del sistema de indicadores para el Observatorio de Transporte de Carga por Carretera, que se alimentará a través del fortalecimiento de los sistemas de información y herramientas con que cuenta actualmente el sector

216 Fortalecimiento institucional. Este subcomponente financia: la puesta en marcha y consolidación de la Unidad Técnica de transporte de carga y logística en el Viceministerio de Transporte (VMT), responsable de la implementación y coordinación de las acciones en logística de cargas específicamente relacionadas con el Transporte Automotor de Carga

217 La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

implementación de tecnologías de la información y sistemas inteligentes de transporte”.

“...El Ministerio de Transporte , con el fin de optimizar su labor de definición de la política nacional logística busca identificar los escenarios de articulación con estas nuevas entidades, razón por la cual está interesado en contratar un equipo multidisciplinario de expertos que analicen la realidad del sector transporte a partir de la creación de estas nuevas entidades y que planteen los lineamientos generales para la identificación de un esquema institucional que facilite la planeación y regulación en el sector de carga y transporte”.

Analizado el contrato No. 210, se observó lo siguiente:

- Se suscribió el contrato bajo el subcomponente del contrato de préstamo BID²¹⁸, denominado: “Servicios de transporte de carga y logística”, definido específicamente para: “busca eliminar cuellos de botella en la provisión de servicios de transporte y logísticos con el fin de facilitar el comercio internacional, acercar al productor nacional a mercados globales y fortalecer las cadenas productivas nacionales”. Sin embargo, no se logra identificar el nexo entre el citado subcomponente con el objeto contractual, alcance de los servicios y los productos que debería entregar el contratista.
- En lo que respecta al contrato, no se observa coherencia entre lo señalado en el objeto, con el alcance de los servicios y los productos entregables. Toda vez, que el objeto apuntaba a analizar la planificación y regulación de los servicios de transporte de carga y logística a través de un esquema institucional liderado por dos entidades²¹⁹; mientras que en el alcance de los servicios se establecen acciones²²⁰ que muestren de manera expresa el cumplimiento del objeto”.

218 No. 3130/OC-CO

219 Unidad de Planeación de la Infraestructura -PIT- y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte.

220 Alcance de servicios: Relacionados con la UPIT: Determinar criterios para la elaboración del plan Maestro de transporte como una hoja de ruta para mejorar los términos de eficiencia económica, la articulación de los diferentes modos de transporte, Analizar el sistema de trabajo coordinado entre la UIT y demás entidades del sector que asegure flujos confiables y actualizados de información para alimentar la modelación de transporte que soporta el plan Maestro de transporte, entre otras. Y con respecto a la CRIT: Revisar a partir del nivel de Autonomía y capacidad técnica definida para la CRIT la estructura de funcionamiento eficiente de los mercados de transporte, identificando mecanismos para la corrección de fallas de mercado, Analizar esquemas de coordinación con las entidades del sector Transporte, para la expedición de la normatividad técnica atendiendo las mejores prácticas a nivel internacional, Estudiar los mecanismos de trabajo coordinado con la Supertransporte que permita la verificación del cumplimiento de las normas expedidas por la Comisión, entre otras



- Con respecto a los productos y entregables, se determinó que el contratista entregaría dos documentos; sin embargo, al leer el contenido de los informes, no se observó de manera específica, la presentación del diagnóstico del funcionamiento del sector transporte, ni la propuesta de lineamientos estratégicos para planificación y regulación del sector de carga y transporte. En los informes se presenta la planeación y regulación internacional de transporte de siete Países, aspectos institucionales de las dos entidades descritas en el objeto del contrato (visión, misión, definiciones y funciones generales), entre otras, que no se encuentra una efectiva relación con lo estipulado en el alcance de los servicios.

Lo anterior, por deficiente planeación en la suscripción de contrato, y en el seguimiento y control en la ejecución del mismo. Lo cual presenta una presunta comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N°40 Acercamiento y acompañamiento con la industria automotriz (Administrativo y presunta incidencia Disciplinaria).

El Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, estipula que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, entre otros, los principios de eficiencia y eficacia²²¹.

La descripción de la necesidad que la entidad pretendió satisfacer con la contratación, descritas en los estudios previos se refiere a: *“... El Ministerio de Transporte requiere vincular de manera directa, decidida y colaborativa a todos los actores del programa, en especial a la Industria Automotriz: los concesionarios, importadores, y/o ensambladores de vehículos de carga de todo el País de manera que estos se sientan parte activa y fundamental del programa...”*

“...el MT estableció para dar impulso al programa y fortalecer el relacionamiento de este con los gremios del sector y la industria automotriz la contratación de un profesional en Administración, Economía, Ingeniería, Derecho o ciencias afines,

221 La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

con amplia y destacada experiencia en el sector de tránsito y transporte, que haya desempeñado cargos y ejercido funciones de dirección y manejo de asuntos relacionados con procesos, procedimientos, normas de tránsito que le permitan desempeñarse con total solvencia ante los diferentes gremios del transporte de carga, prestando todo el apoyo y acompañamiento a cada uno de los procesos que conforman la formulación e implementación del programa”.

El Ministerio suscribió el contrato 155 de 2014, por \$38.5 millones, con el objeto de *“Prestar apoyo y acompañamiento permanentes a los actores estratégicos (concesionarios, importadores, ensambladores) de vehículos de carga con el fin de acercarlos al “programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga”, de forma tal que se facilite la implementación y ejecución exitosa del modelo propuesto, la vinculación decidida de dichos actores al programa y la correspondiente articulación de sus expectativas y necesidades al interior del programa”.*

Analizado la ejecución del contrato No. 155, se observó lo siguiente:

- El objeto contratado, alcance de los servicios y productos esperados del contratista²²², no guardan relación con el subcomponente²²³: *“Modernización del transporte de carga”, el cual define que: “contempla el desarrollo e implementación de lineamientos de política y acciones tendientes a la modernización, formalización y desarrollo empresarial y laboral del servicio de transporte de carga por carretera.”.*
- No se observa en los informes mensuales entregados por el contratista, el cabal cumplimiento del objeto ni de las actividades específicas del contrato²²⁴. Se describe en cada uno de estos informes, actividades tales como: verificación de carpetas, revisión de expedientes, digitalización, organización documental y Análisis de información para la expedición de certificación de cumplimiento para su reposición que cumplen en su totalidad los requisitos, Apoyar en las labores de Archivo exigido, Apoyo en la organización y

222 establecido en los estudios previos como soporte para la suscripción del contrato,

223 Establecido en el contrato de préstamo

224 Ser interlocutor entre los actores estratégicos y el Programa de promoción para la reposición y renovación del Parque Automotor de Carga, revisar y conceptualizar desde el punto de vista técnico y legal las propuestas, requerimientos y ofrecimientos que respecto a la ejecución del programa formulen los actores estratégicos, proponer mejoras a los procesos y procedimientos de planeación, ejecución y evaluación de programa, conforme a los resultados de la orientación permanente entre este y los actores estratégicos, entre otras

verificación física de carpetas correspondientes al Archivo de Desintegración Física, Accidentes y Hurtos, Atención personal y telefónica a ciudadanos y funcionarios, entre otras.

Aún cuando la entidad en su respuesta manifiesta que las actividades realizadas por el contratista corresponden a las que fueron establecidas en el contrato, los documentos que reposan en el expediente contractual no soportan totalmente el acercamiento con los gremios del sector y la industria automotriz; generación de conceptos sobre las propuestas, requerimientos y ofrecimientos que formularon los actores estratégicos, ni propuestas de mejora a los procesos y procedimientos de planeación, ejecución y evaluación de programa.

Lo anterior, por deficiente planeación, seguimiento y control en la ejecución del contrato. Con lo cual se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

Programa Plan Vial Regional PVR

La política de Plan Vial Regional, ha estado orientada a brindar acompañamiento y apoyo a los Entes Departamentales con el objetivo de que tengan las herramientas y recursos suficientes para desarrollar una Gestión Vial eficiente sin necesidad de estar recurriendo al Gobierno Central. Para tal fin se gestionó un empréstito con el BID por US\$ 10 millones, para las fases de planeación e implementación del PVR.

Hallazgo N°41 Desarrollo de Inventarios Viales. Programa Plan Vial Regional PVR. (Administrativo)

Mediante los Documentos Conpes 3480 y 3481 del 23 de julio de 2007, se establece la política de mejoramiento de la gestión vial departamental a través del Programa Plan Vial Regional, el cual busca que las entidades territoriales, puedan desarrollar metodologías apropiadas de mejoramiento, rehabilitación y conservación de vías, para así implementar en la red vial a su cargo, proyectos sostenibles que brinden condiciones adecuadas de transitabilidad y conectividad, en concordancia con lo establecido en la Ley 105 de 1993²²⁵.

225 Ley por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

En este contexto, el programa busca asistir a los Gobiernos Departamentales en mejorar la gestión vial regional, mediante acompañamiento por parte del Ministerio de Transporte, como organismo ejecutor del programa, para la elaboración o actualización de inventarios y planes viales departamentales, esenciales para establecer las prioridades de inversión en la red vial²²⁶ a su cargo.

Por tal motivo cabe anotar, que aunque a través del Programa Plan Vial Regional, se ha hecho presencia con el desarrollo de inventarios viales en la totalidad de los departamentos como resultado de los contratos suscritos por el Ministerio de Transporte, las vías secundarias no se encuentran inventariadas completamente, según lo confirma el Informe de Terminación de Proyecto emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo BID²²⁷ en el año 2013, lo que implica que algunos Gobiernos Departamentales, deban enfrentarse a futuro, a la desactualización de dichos inventarios respecto al estado de las vías y al hecho de encontrarse inconclusos, impactando de forma negativa la toma de decisiones por parte de los Gobiernos Territoriales en cuanto a la planificación y gestión de los sistemas viales a cargo de los diferentes departamentos.

A manera de ejemplo, para el departamento de Risaralda, la última actualización realizada al inventario vial fue en el año 2010 y estaría en un avance del 46,74% (incluidas las vías a cargo de los municipios)²²⁸. El departamento de Putumayo, se encuentra en un porcentaje de inventario vial del 84,9%²²⁹. El departamento de Caquetá presenta un avance del 69,6%²³⁰, con relación al total de kilómetros de vías registrados en el Plan Vial Departamental. En el caso de Cundinamarca registra un porcentaje de avance del inventario vial del 46,57%²³¹; Quindío registra un avance del 93%²³², La Guajira un 21,2%²³³, Atlántico un 96%²³⁴, Boyacá del

226 Fuente: Documento Conceptual del Proyecto.

227 Contrato de Préstamo No. 1963/OC-CO, suscrito el 30 de abril de 2008, por la República de Colombia con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, para cooperar en la ejecución del Programa de Asistencia al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional.

228 Fuente: Comunicación No. 0013-10064 de fecha 3 de Junio de 2015. Secretaría de Infraestructura – Gobernación de Risaralda.

229 Fuente: Oficio No. GP.SID-EX No. 342 de fecha 29 de mayo de 2015. Secretario de Infraestructura Departamental. Gobernación de Putumayo.

230 Fuente: Oficio con radicado CGR 2015ER00690463 de fecha 10 de junio de 2015, suscrito por el Secretario de Infraestructura del Departamento de Caquetá.

231 Oficio No. CE-2015536219 de fecha 4 de junio de 2015.

232 Oficio No. D-14228 del 2 de Junio de 2015.

233 Fuente: Oficio Sin Número de Fecha 3 de Julio de 2015. El departamento informa que el porcentaje sin inventariar es del 78,8%.

234 Oficio No. 20151000006911 de fecha 12 de junio de 2015.

80%²³⁵, Nariño del 96%²³⁶, Vichada del 55.43% y el departamento del Tolima un avance del 67%²³⁷ del inventario de la red vial a su cargo. (Ver cuadro N°26)

Cuadro 26. Resumen Porcentaje de Avance Inventarios Viales

Departamento	Porcentaje de Avance Inventario Vial (%)
Risaralda	46.74%
Putumayo	84.9%
Caquetá	69.6%
Cundinamarca	46.57%
Quindío	93%
La Guajira	21.2%
Atlántico	96%
Tolima	67%
Boyacá	80%
Nariño	96%
Vichada	55.43%
Valle del Cauca	100% ²³⁸

Fuente: Departamentos

En algunos de estos casos, el hecho de disponer de inventarios viales inconclusos se ha presentado al parecer, por los contratos suscritos por el Ministerio de Transporte que son de forma parcial; es decir, la asignación de kilómetros a inventariar es limitada, obligando a los departamentos a realizar contrataciones ya sea para actualizar o complementar dicho inventario. Lo anterior, en concordancia con el manual de operaciones del programa (BID 1963/OC-CO), el cual establece que; el MT como ente rector de la política del sector deberá contar con la

235 Fuente: Oficio 20153800108771 del 01/06/2015 suscrito por el Secretario de Infraestructura del Departamento de Boyacá.

236 Fuente: Según oficio No. SIM -0459-2015 de fecha 16 de junio de 2015 suscrito por el Secretario de Infraestructura del departamento de Nariño. Total de Kilómetros = 1387 Km, Total inventariados = 1331 Kilómetros. Faltan por inventariar = 56 Kilómetros.

237 Oficio con radicado CGR No. 2015ER0060826 del 11 de junio de 2015.

238 Fuente: Oficio No. 0111-15-02 SADE-173262-851 de fecha 2 de junio de 2015 suscrito por la Gobernación del Valle del Cauca.

capacidad de desarrollar, con el apoyo de las ET, los inventarios y caracterización de la red vial a cargo de las Entidades Territoriales.

Adicionalmente, los departamentos al no contar con recursos suficientes para contratar dichas actualizaciones o complementaciones de los inventarios viales; como son los casos de Boyacá, Cundinamarca y Risaralda, entre otros; evidencia además, la existencia de periodos prolongados de tiempo entre la ejecución de los inventarios y sus actualizaciones²³⁹, principalmente cuando los entes territoriales en este tema, deben cumplir con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte en sus documentos técnicos para elaboración de inventarios viales²⁴⁰.

Por consiguiente, a pesar de existir lineamientos técnicos implementados por el Ministerio para efectuar el apoyo y acompañamiento a los Entes Territoriales en el fortalecimiento de su gestión vial, se evidencian deficiencias en la implementación de los procedimientos establecidos por la Entidad para algunos componentes del programa Plan Vial Regional, tal es el caso; del desarrollo de los inventarios viales departamentales como parte del componente *Sistema de Gestión Vial Departamental*, que presentan retrasos en su terminación, lo que en consecuencia afecta la planificación que deben realizar los departamentos en cuanto a las intervenciones viales requeridas para la mejora de la transitabilidad y conectividad de las regiones, además de impactar la información reportada en los sistemas de información geográfica (*SIGVIAL*) respecto a la veracidad y precisión de los datos allí suministrados y por ende, a los registros del Sistema Integral Nacional de Carreteras – SINC administrado por el Ministerio de Transporte como un sistema público de información único de la red vial nacional.

Hallazgo N°42 Implementación Instructivo Plan Vial Regional.
(Administrativo)

Teniendo en cuenta que los inventarios viales se consideran un insumo para la elaboración de los planes viales departamentales PVD, y que estos últimos plantean las intervenciones a realizar en las vías priorizadas por los entes territoriales, así como su inversión, se estableció que no todos los departamentos

239 Para el caso de los departamentos de Valle del Cauca, Caquetá, Putumayo y Nariño que se elaboró un inventario vial departamental entre los años 2008 y 2010, se suscribió el Contrato de Consultoría No. 258 de 2013, con el objeto de Actualización y/o complementación del inventario vial departamental de los departamentos del Valle del Cauca, Caquetá, Putumayo y Nariño.

240 Documento: Especificaciones Técnicas para la Elaboración de Inventarios Viales. Programa Plan Vial Regional.

(Antioquia, Guaviare, Magdalena y Vaupés)²⁴¹ cuentan con la aprobación del Plan Vial Departamental PVD a pesar que los contratos suscritos para el desarrollo de sus inventarios viales se ejecutaron entre las vigencias 2009 y 2013, lo que ha retrasado la implementación del programa Plan Vial Regional PVR en los mismos y por ende, los avances en la mejora de la calidad de las vías responsabilidad de los entes territoriales en mención, al no disponer de una mayor información que permita un mejor desarrollo de la gestión vial por parte de los departamentos.

Lo descrito, se debe al parecer, por deficiencias en la estructuración del instructivo creado para el programa, el cual no establece, términos de tiempo para el desarrollo de las actividades de presentación; una vez se efectúen las consultorías de inventarios viales llevadas a cabo por el Ministerio de Transporte de acuerdo al Plan de Trabajo aprobado por las partes intervinientes para el desarrollo o actualización del documento plan vial departamental (Ministerio de Transporte y Entes Territoriales), revisión y ajustes al mismo, por las partes responsables de cada una, generándose debilidades en la implementación del procedimiento "Consulta Especializada en infraestructura" que forma parte del proceso *Asesoría y Asistencia Técnica* de responsabilidad de la Dirección de infraestructura del Ministerio, lo que afecta el concepto de mejora continua en desarrollo de la misión institucional y en cuanto al programa; afecta la oportunidad en la ejecución de actividades que mejoren la red vial a cargo de los departamentos.

Hallazgo N°43 Implementación y Seguimiento de los Planes Viales Departamentales PVD. (Administrativo)

El Plan Vial Departamental - PVD tiene como propósito orientar eficientemente las inversiones en la Red Vial Secundaria, respondiendo a criterios de priorización de las vías regionales contenidos en el plan de intervenciones y el programa de inversiones; que propone los mecanismos de gestión más adecuados para su implementación. Su finalidad última es mejorar los niveles de articulación entre redes viales, áreas productivas y mercados regionales, nacionales e internacionales²⁴².

La metodología para el desarrollo de los Planes Viales, busca contribuir al fortalecimiento de los gobiernos departamentales en su proceso de planificación

241 Información Anexo 1. Cuadro de Información Plan Vial Regional diligenciado por el grupo Plan Vial Regional del Ministerio de Transporte, actualizado a fecha 21 de mayo de 2015.

242 Metodología para el desarrollo de Planes Viales Departamentales.

vial, para actuar con previsión y visión de futuro, basado en un enfoque participativo e integral orientado a lograr un desarrollo sostenible. Los planes viales departamentales tendrán un horizonte de 10 años, de acuerdo con las necesidades del mismo.

Por consiguiente, en cuanto a la implementación de los Planes Viales Departamentales PVD, se estableció que el porcentaje de inversión realizada por el Valle del Cauca en los primeros 4 años es del 12.85%, con respecto al 50.03% esperado y programado en el plan inicial²⁴³. Del Plan Vial Departamental del Cundinamarca se esperaba una ejecución de la inversión del 60.36% de lo programado a 2014, aunque finalmente se realizó el 31.94%²⁴⁴. Los mismos casos se presentan con los Planes Viales de los departamentos de Putumayo²⁴⁵, Quindío²⁴⁶, Nariño²⁴⁷, La Guajira²⁴⁸ y Boyacá²⁴⁹ que esperaban ejecutar a 2014, el 58.15%, 91.56%, 59.67%, 75.42% y 49.19% de la inversión programada, ejecutándose el 22.94%, 59.50%, 9.14%, 65.08% y 19.03%, respectivamente. (Ver cuadro a continuación – Datos Departamentos).

Cuadro 27. Inversión Programada VS ejecutada a 2014

Departamento	Datos Ministerio de Transporte MT		Datos Departamentos	
	Porcentaje de Inversión Programada a 2014 (Porcentaje resultado de la Información)	Porcentaje de Inversión ejecutada a 2014 (Porcentaje resultado de la Información)	Porcentaje de Inversión Programada a 2014 (Porcentaje resultado de la Información)	Porcentaje de Inversión ejecutada a 2014 (Porcentaje resultado de la Información)

243 Fuente: Oficio 0111-15-02 SADE – 173262-851 de fecha 2 de junio de 2015.

244 Total de la Inversión programada a 2014/Cundinamarca = \$598.595.000 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$991.178.000. Total ejecutado a 2014 = \$191.103.000. Oficio CE-2015536219 del 4 de junio de 2015, suscrito por el departamento de Cundinamarca.

245 Total de la Inversión programada a 2014/Putumayo = \$39.457.000 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$67.854.000. Total ejecutado a 2014 = \$9.050.000. Anexo Oficio GP.SID-EX No. 342 del 29 de mayo de 2015 suscrito por la Gobernación de Putumayo.

246 Total de la Inversión programada a 2014/Quindío = \$75.091.000 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$82.009.000. Total ejecutado a 2014 = \$44.678.000. Anexo Oficio SIM-0459-2015 de fecha 16 de junio de 2015, suscrito por el departamento de Quindío.

247 Total de la Inversión programada a 2014/Nariño = \$174.710.312 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$292.809.939. Total ejecutado a 2014 = \$15.964.716. Anexo Oficio SIM-0459-2015 de fecha 16 de junio de 2015, suscrito por el departamento de Nariño.

248 Total de la Inversión programada a 2014/La Guajira = \$117.453.000 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$155.740.000. Total ejecutado a 2014 = \$76.439.000. Anexo Oficio Sin Número de fecha 3 de julio de 2015, suscrito por la Gobernación de La Guajira.

249 Total de la Inversión programada a 2014/Boyacá = \$826.765.030 (En miles de millones). Total de la inversión programa (10 años)= \$1.680.842.090. Total ejecutado a 2014 = \$157.320.470. Anexo Oficio 20153800108771 del 01/06/2015, suscrito por la Gobernación de Boyacá.

	suministrada por el Ministerio)	suministrada por el Ministerio)	suministrada por las Gobernaciones) ²⁵⁰	suministrada por las Gobernaciones) ²⁵¹
Putumayo	58,15%	24,17%	58,15%	22,94%
Quindío	90,01%	17,92%	91,56%	59,50%
Valle	50,03%	14,73%	50,03%	12,85%
Nariño	61,41%	36,39%	59,67%	9,14%
La Guajira	74,89%	12,95%	75,42%	65,08%
Atlántico	65,71%	64,16%	52,43%	84,57%
Boyacá	49,66%	62,59%	49,19%	19,03%
Risaralda	69,15%	37,76%	69,15%	52,35%
Cundinamarca	60,36%	31,94%	60,36%	31,94%
Tolima	53,35%	42,24%	53,36%	84,96%
Caquetá	1,99%	14,85%	0,26%	124,94%
Vichada	29,37%	2,79%	14,94%	65,56%

Fuente: Ministerio de Transporte y Departamentos

Como parte de los Planes Viales Departamentales – PVD, el Plan de Intervención y Programa de Inversión de la red vial, identifica la infraestructura de transporte, el tipo de intervención y la inversión necesaria para mantener o mejorar el nivel de servicio y la operatividad de las vías, permitiendo establecer que el 59%²⁵² (13) de los departamentos, cuentan con una ejecución de la inversión programada para las vías priorizadas menor al 50% y el 55% (12) de los departamentos, han intervenido en un porcentaje menor al 50%, la cantidad de vías priorizadas dentro del plan vial de la red a su cargo. Lo anterior, afectando directamente los objetivos del programa en relación a la adopción y desarrollo de sistemas de gestión vial que faciliten la competitividad e integración de los departamentos, y los resultados en relación al incremento del número de vías de la red vial del país en buen estado que suscita la protección del patrimonio vial, lo que evidencia debilidades en la implementación del procedimiento²⁵³ establecido por el Ministerio de

250 Porcentaje respecto al total de la inversión por los 10 años de ejecución del Plan Vial Departamental.

% = (Inversión Programada a 2014/Inversión Programa por 10 años)*100. Información manejada por los departamentos.

251 Porcentaje respecto a la inversión programada a la vigencia 2014 del Plan Vial Departamental PVD.

% = (Inversión Ejecutada a 2014/Inversión Programada a 2014)*100. Información manejada por los departamentos.

252 Según comunicado MT 20155000076281 de fecha 25 de marzo de 2015 suscrito por el Ministerio de Transporte, 22 departamentos registran seguimiento al Plan Vial Departamental. Es decir; 59% = (13/22)*100 y 55% = (12/22)*100.

253 Procedimiento consulta especializada en infraestructura. Instructivo Plan Vial Regional. Código AAT-I-002 Versión 002 de fecha 3 de abril de 2014.

Transporte y del instructivo asociado al mismo “Plan Vial Regional”, frente al seguimiento que efectúa a las intervenciones realizadas en las vías inscritas en los Planes Viales Departamentales en cuanto a la creación de mecanismos que permitan impulsar avances en los mismos, para así mejorar la eficiencia en la consecución y administración de los recursos que efectivamente se requieran para el desarrollo y conservación de las redes viales departamentales. Esto como parte de la asistencia técnica, financiera y legal que el Ministerio presta a cada departamento con el fin de llevar a cabo la debida ejecución del programa y el cumplimiento de los objetivos planteados por los entes territoriales.

Aunado a lo anterior, se verificó que los datos registrados en las matrices de seguimiento de los Planes de Intervención y Programas de Inversión de los departamentos que opera el Ministerio de Transporte; en relación con la inversión programada y ejecutada en el periodo de análisis²⁵⁴, difieren en algunos casos de los inscritos en dichas matrices manejadas por los entes territoriales²⁵⁵, ya que al parecer, el Ministerio no actualiza periódicamente estos registros, lo que evidencia debilidades en el seguimiento efectuado al Programa PVR por parte de la Entidad en mención y en los controles establecidos para el mismo, impactando la efectividad de los resultados y la veracidad de la evaluación al cumplimiento de los objetivos del programa, en cuanto al desarrollo de los Planes Viales Departamentales por parte de los Gobiernos Departamentales, con el propósito de mejorar las condiciones de las vías a su cargo.

Hallazgo N°44 Implementación de Estudios y Diseños financiados por el Ministerio de Transporte. (Administrativo)

El programa Plan Vial Regional comprende entre otros, el componente de Diseños Viales, cuyo objetivo es que los departamentos cuenten con diseños de ingeniería final y estudios económicos, financieros, ambientales y socioculturales para las principales vías a ser intervenidas. En consecuencia, el Ministerio de Transporte, a través de la Unidad Coordinadora del Plan Vial Regional - PVR, incorporó como política adelantar los trámites necesarios para la cofinanciación de los estudios y diseños de los proyectos viales priorizados por las Entidades Territoriales mediante los Planes Viales Departamentales aprobados por el Ministerio.

254 Periodo de análisis del Plan de Intervención y Programa de Inversión de la red vial de los departamentos es de 10 años.

255 Ver Cuadro: Relación Porcentaje de Inversión Programada a 2014 VS Porcentaje de Inversión ejecutada a 2014 (Datos Ministerio de Transporte VS Departamentos)

Es así, como el Ministerio de Transporte diseñó una metodología²⁵⁶ para que los departamentos elaboren propuestas de solución, orientadas a otorgarle la funcionalidad que requiere la red vial departamental (Red Vial Secundaria) a su cargo.

Atendiendo lo anterior, se estableció que en algunos casos, los estudios y diseños de los tramos contratados por el Ministerio de Transporte no coinciden con los priorizados por los departamentos en sus planes viales²⁵⁷ o no forman parte de la red secundaria de los departamentos²⁵⁸, vías objetivo de esta primera fase del programa PVR. Dichas irregularidades, como consecuencia del deficiente control y seguimiento a la ejecución del programa Plan Vial Regional frente a las vías priorizadas a intervenir, lo cual se refleja en la falta de implementación de acciones correctivas por parte del Ministerio en relación a este hecho, lo que impacta la efectividad del programa, en cuanto a la población que se espera beneficiar y a la sostenibilidad del mismo, ya que ésta implica, una adecuada gestión en la consecución de recursos que se requieren para el desarrollo de los proyectos de mantenimiento y rehabilitación de vías de las redes secundarias que conforman los planes viales departamentales PVD. Lo mencionado, enmarcado en los principios del programa Plan Vial Regional, establecidos en el documento Conpes 3480 del 23 de Julio de 2007.

Hallazgo N°45 Sistema de Información Geográfica – SIGVIAL (Administrativo)

En concordancia con el Programa Plan Vial Regional PVR, para poder realizar una buena planificación y gestión vial es indispensable contar con los inventarios viales departamentales, los cuales se implementan en un sistema de información geográfica, denominado "SIGVIAL", con el objeto de que sean perdurables en el tiempo y de fácil actualización. Es decir; el SIGVIAL es el administrador de datos de inventario del Plan Vial Regional y su información es la base de los inventarios

256 Documento Metodología para el Desarrollo de Planes Viales Departamentales- Programa Plan Vial Regional, año 2012

257 Quindío (De los dos tramos con estudio y diseño financiado por el PVR, solo un tramo se encuentra priorizado en el PVD "Montenegro-Pueblo Tapado"). La Guajira (De los seis tramos con estudio y diseño financiado por el PVR solo un proyecto "Acceso a La Jagua" se encuentra priorizado en el PVD), Boyacá (De los dos tramos con estudio y diseño sólo un tramo se encuentra priorizado en el PVD - Cruce ruta 5503 La Palmera) y Nariño (De 3 proyectos con estudio y diseño, dos se encuentran priorizados en el PVD).

258 Informe de Avance del Contrato de Consultoría No. 224 de 2014. Rehabilitación de tramo vial código 65CQ08-1, que une a los corregimientos de Curillo y Santiago de la Selva, iniciando a la salida del corregimiento de Curillo y hasta la entrada del corregimiento de Santiago de la Selva. Red Terciaria del Departamento de Caquetá y en el Departamento de la Guajira los tramos anillo vial San Juan-Los Ponderos, San Pedro – Barrancas, Fonseca – Mayabangloma, Acceso Las Flores y Acceso Cotoprix (vías terciarias).

departamentales levantados a partir del programa PVR y su función es la de administrar los datos alfanuméricos de las redes viales departamentales²⁵⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenciaron algunas deficiencias respecto a la aplicación de esta herramienta de información geográfica, las cuales se enumeran a continuación:

- La plataforma ha cumplido su vida útil, de acuerdo a su obsolescencia por un insuficiente desempeño de sus funciones en comparación con otros sistemas de similares funcionalidades, dado que fue desarrollado en el 2008²⁶⁰. Además, en algunos casos, por el avance de las herramientas tecnológicas ya no es operable en equipos recientes²⁶¹.
- En algunos departamentos se han cargado al SIGVIAL vías que no corresponden a las que se encuentran a cargo del departamento, registrándose un mínimo de vías en el aplicativo de las contempladas en los Planes Viales Departamentales, como es el caso del Departamento del Putumayo, que sólo tres (3) vías de segundo orden priorizadas se encuentran en SIGVIAL²⁶².
- En muchos casos, no se encuentra registrada completamente la información de los inventarios viales realizados a los departamentos²⁶³.
- No se ha implementado el Sistema de Información Geográfica SIGVIAL, en algunos departamentos, como lo son Vichada²⁶⁴, La Guajira²⁶⁵ y Quindío²⁶⁶.
- En algunos departamentos no se ha actualizado la información consolidada inicialmente por el Ministerio de Transporte en el aplicativo SIGVIAL²⁶⁷.
- Existencia de periodos prolongados de tiempo entre la ejecución de los inventarios viales y la contratación de los estudios y diseños en algunos

259 Fuente: Manual del Usuario. Sistema de Información de Inventarios Viales. SIGVIAL

260 Respuesta de la Entidad mediante comunicación MT 20154010262371 del 5 de agosto de 2015.

261 Departamento de Risaralda. Oficio No. 0013-10064 de fecha 3 de junio de 2015.

262 Fuente: Oficio GP.SID-EX No. 342 de fecha 29 de mayo de 2015, suscrito por el Secretario de Infraestructura Departamental del Putumayo. (ver http://dirinfra.mintransporte.gov.co/pvr2/images/stories/docuemntos/putumayo_estrategico.pdf)

263 Fuente: Oficio SIM-0459-2015 de fecha 16 de junio de 2015, suscrito por el departamento de Nariño. Oficio con radicado CGR 2015ER0060463 del 10 de junio de 2015, suscrito por el departamento de Caquetá. Oficio D-14228 del 02/06/2015, suscrito por el departamento de Quindío. Oficio con radicado CGR 2015ER0060826 de fecha 11/06/2015, suscrito por el departamento del Tolima.

264 Comunicación No. 400/03381 del 10 de julio de 2015, suscrito por la Gobernación del Vichada.

265 Comunicación Sin Número de fecha 3 de julio de 2015, suscrito por la Gobernación de La Guajira.

266 Comunicación D-14228 del 02/06/2015 suscrito por la Gobernación del Quindío

267 Fuente: Oficio No. GP.SID-EX No. 342 del 29 de mayo de 2015 (Departamento de Putumayo). Oficio No. 0013-10064 de fecha 3 de junio de 2015 (Departamento de Risaralda). Oficio No. 0111-15-02 SADE – 173262-851 del 2 de junio de 2015 (Departamento del Valle del Cauca)

departamentos²⁶⁸, lo que puede generar que dichos estudios y diseños, se realicen con base en inventarios desactualizados que pueden impactar la efectividad de la intervención programada para los tramos objeto de diseño.

Los anteriores hechos, afectan los resultados del programa por cuanto se incumple con el objetivo de registrar en su totalidad los inventarios viales efectuados en el aplicativo SIGVIAL y su posterior actualización por parte de los departamentos, impactando la veracidad de los datos incluidos en el mismo y por ende, las evaluaciones técnicas y económicas de alternativas de intervención, la definición del alcance y costo de dichas intervenciones, la valoración de los beneficios esperados por la implementación de las mismas mediante la evaluación de los costos de operación y por último, la medición de los indicadores de gestión resultante de aplicar la alternativa óptima de intervención, debilitándose así, los procesos de administración de los Entes Territoriales en cuanto a la toma de decisiones ante la gestión sobre la red vial a su cargo, dada la carencia de inventarios viales actualizados, lo que impide que la estrategia del Gobierno Nacional frente al programa Plan Vial Regional orientado a fortalecer la competitividad e integración de los departamentos, presente avances importantes, que afectan además, los principios de descentralización en cuanto a la ejecución de proyectos sobre la infraestructura vial que son responsabilidad de los departamentos, los cuales se encuentran establecidos en la Ley 105 de 1993²⁶⁹.

Lo descrito, por deficiencias en los procedimientos establecidos por el Ministerio para el registro de la información en el aplicativo SIGVIAL, de forma posterior a la realización de los inventarios viales, además de una deficiente estructuración e implementación del sistema de información geográfico desarrollado²⁷⁰ para este fin, generándose atrasos en el cumplimiento de los objetivos propuestos por el programa para el fortalecimiento de la gestión vial departamental que parte de una planificación adecuada con base en los inventarios viales y diagnósticos del estado actual de la red que será intervenida a través del Plan Vial Regional PVR.

268 Departamento del Atlántico con Contrato de Consultoría Inventarios Viales de fecha 2 de febrero de 2009 y Contrato para Estudios y Diseños de fecha 1 de octubre de 2010. Departamento de Boyacá con Contrato de Consultoría de Inventarios Viales de fecha 17 de julio de 2009 y Contrato para Estudios y Diseños de fecha febrero de 2011. Departamento del Chocó con Contrato de Consultoría inventario Viales de fecha 20 de enero de 2009 y Contrato para Estudios y Diseños de fecha 30 de agosto de 2013. Fuente: Anexo 1. Cuadro de información Plan Vial Regional diligenciado por el Ministerio de Transporte enviado por correo electrónico de fecha 02 de julio de 2015, como parte de una tercera actualización del mismo.

269 Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre La Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

270 SIGVIAL, el cual fue puesto en funcionamiento desde el año 2010.

Hallazgo N°46 Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras
- SINC. (Administrativo)

La Ley 1228 de 2008, creó el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras "SINC" como un sistema público de información único nacional conformado por toda la información correspondiente a las carreteras a cargo de la Nación, de los departamentos, los municipios y los distritos especiales y que conformarán el inventario nacional de carreteras. En este sistema se registrarán cada una de las carreteras existentes identificadas por su categoría, ubicación, especificaciones, extensión, puentes, poblaciones que sirven, estado de las mismas, proyectos nuevos, intervenciones futuras y demás información que determine la entidad administradora del sistema²⁷¹.

En cumplimiento de la Ley 1228 de 2008 y de la necesidad de crear una herramienta de gestión vial para las entidades territoriales, se suscribió el Convenio Interadministrativo 139 de 2009²⁷², celebrado entre el Ministerio de Transporte y el Instituto Agustín Codazzi (IGAC) con el objeto de "Análisis, Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Carreteras, SINC".

De acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Transporte²⁷³, una vez puesta en funcionamiento la herramienta "SINC" se detectó insuficiencias en la capacidad del servidor para sostener permanentemente las bases de datos, así como las actualizaciones que deben realizar las entidades asignadas para reportar información. Lo anterior, debido al avance tecnológico tanto en la infraestructura informática del Ministerio como en el marco de trabajo usado para el desarrollo por parte del IGAC (*ArcGIS Server*), impidiendo compatibilizar las versiones de todos los componentes necesarios para mejorar el rendimiento y desestimar las insuficiencias encontradas. Por tal motivo, el Ministerio consideró que se hace necesario en la práctica, realizar un nuevo desarrollo para poder ir a la par en el avance de las herramientas tecnológicas existentes relacionadas con Sistemas de Información Geográfica.

271 Ley 1228 de 2008, artículo 10.

272 Este convenio fue objeto de traslados Disciplinario y Fiscal por presunto incumplimiento de su objeto, en la auditoría desarrollada al Ministerio de Transporte, vigencia 2011. Hallazgo 19. Informe CGR- CDSIFTCEDR - N°.033-12.

273 Radicado No. MT 20155000076281 del 25 de marzo de 2015.

En la actualidad el Ministerio se encuentra trabajando en desarrollar una nueva versión integral del sistema SINC²⁷⁴, el cual debe aportar mejoras en los aspectos técnicos de la primera versión, que cumplan con las nuevas necesidades de información contempladas en la normatividad²⁷⁵ emitida por la Entidad. Es así, como el Ministerio de Transporte, decide efectuar un desarrollo *inhouse* del sistema que dé continuidad al desarrollo del IGAC pero dando mejoras a las interfaces existentes.

De lo anterior se evidencia, que en contravención de la Ley 1228 de 2008 que estableció un plazo de dos (2) años al Ministerio de Transporte como administrador del SINC, para que apropiara los recursos necesarios para su implementación y puesta en funcionamiento, y de la Resolución 1860 de 2013 que estableció los plazos para que las entidades administradoras²⁷⁶ de la red vial nacional reportaran información verídica, precisa y necesaria para alimentar dicho sistema; el mismo no ha entrado en operación²⁷⁷, afirmación ratificada por la Resolución 1067 de 2015 emitida por el Ministerio de Transporte. Lo mencionado, como consecuencia de la deficiente planeación, control y seguimiento por parte del Ministerio a las actividades ejecutadas previamente para el análisis, diseño e implementación del software; además de la falta de oportunidad en la aplicación de correctivos necesarios, lo que en consecuencia admitió que se estructurara una base tecnológica que no ha permitido la actualización de la misma, lo cual a su vez ha impedido la integración de datos de otras fuentes, para este caso del SIGVIAL, que se requieren de las entidades que producen la información, situación que afecta el cumplimiento del objeto para el cual fue creado este sistema, además de incidir de forma desfavorable en la toma de decisiones por parte de los usuarios del SINC en cuanto a la planeación y ejecución de proyectos que dependan directamente de los datos allí registrados.

En conclusión, la plataforma en la cual fue desarrollado el SINC (ArcGIS 9.x) requiere ser estructurada nuevamente en su totalidad para lograr la migración a

274 De acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Transporte mediante oficio con radicado MT 20151500115311 del 5 de mayo de 2015.

275 Ley 1228 de 2008 y Resolución 1860 de 2013

276 Entidades adscritas al Ministerio de Transporte (Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Instituto Nacional de Vías INVÍAS), los departamentos, los municipios y los distritos especiales.

277 Esta irregularidad fue objeto de traslado con presunto alcances disciplinario en la auditoria efectuada al Ministerio de Transporte, vigencia 2013. Hallazgo No. 13. Informe CGR-CDSIFTCEDR-014 de mayo de 2014.

las nuevas versiones de esta plataforma²⁷⁸, lo que impacta de manera negativa la gestión de la Entidad, en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa Plan Vial Regional, orientado a facilitar la competitividad e integración de los departamentos, a través de la implementación de procesos y herramientas de gestión vial eficientes.

3.1.2.3 Cumplimiento de Plan de Mejoramiento.

De conformidad al seguimiento al plan de mejoramiento formulado por la entidad de otras actuaciones anteriores, se tiene que ante el vencimiento de plazos para el cumplimiento de acciones propuestas, la entidad deberá proponer una nueva estrategia que finalmente puedan ser cumplidas.

Con base en los resultados de seguimiento realizado por el equipo auditor con corte a 30 de junio de 2015, se obtuvo como resultado un cumplimiento del 77%.

En el Anexo No. 2, se presentan las acciones cumplidas, las cuales pueden ser retiradas del plan de mejoramiento.

Igualmente, treinta y cuatro (34) acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento, no fueron totalmente efectivas, identificadas en el anexo N° 3 para que se planteen nuevas acciones de mejora.

Hallazgo N°47 Seguimiento al Plan de Mejoramiento (Administrativo)

El Artículo 9° de la ley 87 de 1993, establece que la oficina de Control Interno es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

278 Fuente: Comunicación No. 201500115311 de fecha 5 de mayo de 2015, suscrito por el Ministerio de Transporte. Comunicación MT 20154010262371 del 5 de agosto de 2015, donde manifiesta que el artículo 4° de la Resolución 1860 de 2013 fue reemplazado por el artículo 2° de la Resolución 1067 de 2015, modificando el tiempo de entrada en operación del sistema en consideración que solo puede darse uso de la información siempre y cuando las entidades administradoras de la red vial nacional hayan reportado la información requerida.



El Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno –MECI 2014-, determina en el Componente 2.3 Planes de Mejoramiento, establece que el objetivo primordial del Plan de Mejoramiento es promover que los procesos internos de las entidades se desarrollen en forma eficiente y transparente a través de la adopción y cumplimiento de las acciones correctivas o de la implementación de metodologías orientadas al mejoramiento continuo.

En el mismo Manual se define: *“los Planes de Mejoramiento son los aspectos que integran el conjunto de acciones requeridas para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno, en el direccionamiento estratégico, en la gestión y resultados de la entidad...”* Además se describe como aspecto importante que: *“Al momento de realizar planes de mejoramiento se debe tener en cuenta que estas acciones deben ser no sólo cumplibles sino que se soporten en un análisis de costo-beneficio; además deben atacar directamente las causas de la situación detectada, y deben ser realizados con objetividad con el fin de asegurar el mejoramiento continuo”*.

Revisadas y analizadas las acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento, suscrito entre el Ministerio de Transporte y la Contraloría General de la República, se determinó que algunas de las acciones propuestas por los responsables, no se formulan de manera adecuada, por cuanto no permiten corregir las desviaciones o causas de generaron los hallazgos; para algunos hallazgos no se generan acciones correctivas ni preventivas; y en otras, las acciones no son coherentes con los hallazgos.

Es de resaltar, que pese a la función que tiene la Oficina de Control Interno de asesoría, y encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles, se observó en las diferentes dependencias, que el seguimiento que efectúa esta Oficina al Plan de Mejoramiento, solamente se limita a verificar el cumplimiento de las acciones y no a la efectividad de las mismas.

No obstante la respuesta de la entidad, en donde aclaran que *“La Oficina de Control Interno antes de decidir colocar un avance a una acción de mejora o cerrar un hallazgo, revisa que la dependencia haya ejecutado la acción, efectúa un análisis de la causa y se evalúan los resultados que se lograron a través de la acción, para lo cual se exige la evidencia objetiva (incluyendo documentación soporte) que demuestre que la acción propuesta ha sido totalmente implementada y eficaz para prevenir la recurrencia del hallazgo”*; es importante anotar que la observación se encaminó a resaltar que varias de las acciones propuestas en el

plan de Mejoramiento, no son efectivas y que de acuerdo a las visitas realizadas a cada una de las dependencias, se informó a la CGR que la Oficina de Control interno no hace acompañamiento para generar las acciones correctivas y/o preventivas. Esto se observó igualmente en el mismo Plan de Mejoramiento en donde, no obstante, la Entidad cumplió con las acciones propuestas para algunos hallazgos, éstas no fueron totalmente efectivas.

Lo cual impide un mejoramiento real en procura del logro de los objetivos de la entidad, que coadyuven a los procesos se desarrollen en forma eficiente y permitan fortalecer la misión institucional.

3.1.3. Legalidad

3.1.3.1 Macroproceso Defensa Judicial

Hallazgo N°48 Procedimientos, controles y mapa de riesgos en defensa judicial y pago de sentencias - Administrativo.

De la prueba de recorrido realizada²⁷⁹ por la CGR a la Oficina Asesora Jurídica del MT, se pudo establecer que los procedimientos, controles y mapa de riesgos de la defensa judicial y del pago de sentencias del MT no son integrales, hecho que se evidencia por lo siguiente:

- a) El procedimiento de defensa judicial publicado e implementado por el MT²⁸⁰ no presenta tablero de indicadores, ni tampoco tiene regulado dentro de su SGC (plataforma DARUMA 4) el procedimiento para establecer su defensa judicial. De otra parte, el procedimiento presentado dentro de la prueba de recorrido, se encuentra desactualizado frente a las últimas directrices establecidas en el CPACA²⁸¹, en especial en lo concerniente al proceso de traslado y notificación de las demandas²⁸², etapas probatorias y alegatos de conclusión.

²⁷⁹ 10 de febrero de 2015.

²⁸⁰ Procedimiento DJU-P-003.

²⁸¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 del 2011)

²⁸² Artículos 196 a 206 del CPACA



- b) El mapa de riesgos existe, pero el mismo no ha sido actualizado por la entidad desde abril de 2010, existen riesgos²⁸³ no contenidos en el MAPA DE RIESGOS (Código DJU-R-001) vigente en la entidad, el actual solo contiene 2 riesgos²⁸⁴ que no cubren otros aspectos relevantes de la gestión de defensa judicial.
- c) Muchos de los controles con que de hecho cuenta la entidad no están incorporados en su SGC.

Igualmente, de las pruebas de auditoria realizadas por la Oficina de Control Interno del MT²⁸⁵ durante la vigencia 2014, se pudo establecer lo siguiente:

- d) No existe un procedimiento oficializado que permita evidenciar los controles establecidos por el proceso desde el momento del pago de una sentencia judicial hasta el momento de ser presentado en el Comité de Conciliaciones para determinar si se inicia o no acción de repetición²⁸⁶.

La inadecuada identificación, administración, control y prevención de riesgos, así como de sus procedimientos y controles en estas áreas, determina debilidades en el control interno del MT y conlleva a que las deficiencias en la regulación interna, afecten la efectividad de la gestión de la entidad.

Hallazgo N°49 Control a la gestión procesal de la entidad -
Administrativo.

De la información reportada, así como de las pruebas realizadas a la entidad por parte de la CGR y de la auditoría efectuada por la OCI del MT, determinan deficiencias en el control a la gestión procesal de la entidad, situación que impide efectuar un seguimiento puntual sobre sus actuaciones, pudiendo con ello, generar eventuales traumatismos en su proceso de defensa, hecho que se hace evidente por lo siguiente:

²⁸³ Riesgos de control en procesos vigentes seguidos ante juzgados de descongestión, vencimiento de términos, riesgos de control en procesos judiciales seguidos en despachos judiciales de territoriales donde los abogados no son subordinados del grupo de defensa judicial de la OAJ del MT, sino que son dependientes de la nómina de la territorial.

²⁸⁴ Falta de contestación de las demandas y prescripción de la acción de cobro.

²⁸⁵ Auditorías realizadas en marzo 12 y diciembre 18 de 2014.

²⁸⁶ Teniendo en cuenta que la Ley 678 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009 el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliaciones, para que en un término no superior de 6 meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los 3 meses siguientes a la decisión.

a) Teniendo en cuenta la importancia que tiene para la entidad el SISTEMA UNICO DE GESTION E INFORMACION LITIGIOSA DEL ESTADO – LITIGOB²⁸⁷, como mecanismo esencial de control de su gestión procesal, se verifican debilidades en su debida alimentación y actualización, hecho que se demuestra en los informes de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno del MT durante la vigencia 2014, donde se verifica:

1. No existe un mecanismo adecuado implementado por el MT; que garantice el ingreso y retiro oportuno de los apoderados de la entidad²⁸⁸ en el sistema Litigob²⁸⁹.
2. De los 2617 procesos, hay 100 que no tiene diligenciado el campo asignado para escribir el apoderado²⁹⁰, 109 procesos en los cuales el campo de apoderado expresa “apoderado por definir”, la entidad en su respuesta manifiesta los casos en que se presentaba esta situación fueron reasignados y subsanados, para poderlos incorporar en el nuevos sistema E-KOGUI, ya en la vigencia 2015.
3. Hay 315 procesos a cargo de 60 apoderados que no están como usuarios activos en el Litigob, 3 de esos apoderados son funcionarios actuales de la entidad, pero no tiene la condición de apoderados litigantes asociados a la defensa judicial de la entidad²⁹¹; la entidad en su respuesta manifiesta los casos en que se presentaba esta situación fueron reasignados y subsanados, determinándose un total de 28 apoderados activos por parte del MT, lo anterior para poderlos incorporar en el nuevos sistema E-KOGUI, ya en la vigencia 2015.
4. Existen apoderados que aparecen registrados también como demandante dentro del mismo proceso²⁹² (Reporte “Cantidad de Proceso por Apoderado”).

²⁸⁷ Este sistema de control procesal es reemplazado por el nuevo sistema denominado E – KOGUI, que se encuentra actualmente en proceso de implementación en el MT; lo anterior, considerando que el sistema único de gestión e información litigiosa del estado-LITIGOB suspendió su funcionamiento el día 13 de abril de 2015 según Circular Externa de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado No. 04 de marzo 11 de 2015, por considerar que el LITIGOB era un sistema muy limitado en sus consultas, que permitía ingresar información errónea y no generaba ninguna alerta para realizar un efectivo control de los procesos.

²⁸⁸ Auditoría de octubre 3 de 2014 – RAD. 20141510200933, realizado por la OCI del MT

²⁸⁹ Hoy sistema E Kogui.

²⁹⁰ Ibidem

²⁹¹ Ibidem

²⁹² Ibidem



5. De los 41 procesos revisados, 26 procesos se encuentran desactualizados en el sistema Litigob, respecto a lo que se encuentra registrado en la rama judicial; igualmente los procesos con ID 69857, 192208, 232791 y 453583, tienen errores en el número del proceso que registra en Litigob con el que registra la rama judicial²⁹³.
 6. Hay 3 exfuncionarios que renunciaron y están activos en el sistema y tienen a cargo 244 procesos; de otra parte, 4 usuarios activos, no tiene ningún vínculo laboral con el MT y tiene a cargo 2 procesos²⁹⁴.
 7. En el reporte "Procesos por Apoderado" existen 2529 procesos, 2 no tienen diligenciado el tipo de proceso, 187 el despacho actual, 270 el Demandantes, 49 el Demandados, 847 la etapa actual, 330 la instancia actual y 643 el valor de la pretensión²⁹⁵.
-
- b) De la prueba de recorrido realizada al Grupo de Defensa Judicial del MT, se verifican dificultades para la obtención de la información al interior de la entidad y construcción de efectivos medios de prueba que respalden y consoliden la posición institucional frente a los debates judiciales de la entidad, buscando la obtención de su eficaz defensa jurídica.
 - c) De la prueba antes mencionada, se pudo establecer que el Grupo Defensa Judicial en la sede central tiene dificultades para coordinar un efectivo control y seguimiento al personal profesional encargado de la defensa judicial de la entidad en sus Direcciones Territoriales.
 - d) En una visita realizada el pasado 10 de febrero de 2015 a las instalaciones del Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica del MT, se realizó un muestreo aleatorio a 10 expedientes de control procesal, con el objeto de examinarlos y cotejar información contenidos en los expedientes contra la contenida en su sistema de control, encontrando que el Proceso 404339 de 2013 seguido contra este ministerio, no reporta actividades procesales en dicho sistema.
 - e) Falta de mantenimiento al sistema de gestión documental²⁹⁶, observando 437 radicados pendientes de depuración que corresponden a las vigencias 2011, 2012 y 2013, hecho que se demuestra con las pruebas de auditoría

²⁹³ Ibidem

²⁹⁴ Ibidem

²⁹⁵ Ibidem

²⁹⁶ Correspondencia en Orfeo a cargo del Grupo de Defensa Judicial del MT

realizados por la Oficina de Control Interno del MT²⁹⁷ durante la vigencia 2014.

Hallazgo N°50 Mora en el pago de sentencias - Administrativo y presunta incidencia Disciplinaria.

Se verifican 12 fallos en firme y ejecutoriados desde agosto de 2010 a marzo de 2014 que no se han pagado a la fecha, de estos se destacan 5 fallos que a 31 de diciembre de 2014 presentaban mora por causas atribuibles a la entidad²⁹⁸. Esta situación, hace evidente la existencia de fallas de coordinación y control entre los sujetos que intervienen en el actual proceso de pago, incumpliendo disposiciones generales y pudiendo con ello a futuro, generar un gasto indebido al tener que reconocer intereses adicionales, afectando el patrimonio público del estado.

Lo anterior presume el desconocimiento del procedimiento para pago de sentencias regulado por los Decretos 768 de 1993, 818 de 1994, 2841 de 1994, las Resoluciones 7144 de 1995 y 2137 de 1998, así como en lo dispuesto en el art. 60 de la Ley 446 de 1998, así como por lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en la Circular número 10 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de noviembre 13 de 2014.

Hallazgo N°51 Acciones de repetición - Administrativo.

De las pruebas de auditoría realizadas por la Oficina de Control Interno del MT²⁹⁹ durante la vigencia 2014, se pudo establecer que de los 111 registros revisados, 81 pagos fueron referenciados por la Subdirección del Talento Humano, los cuales

²⁹⁷ Auditoría de Octubre 3 de 2014 – RAD. 20141510200933, Auditoría de marzo 12 de 2014 – RAD. 20141510047293 y Auditoría de diciembre 18 DE 2014 – RAD. 20141510259073

²⁹⁸ Según base de datos allegada por la Subdirección de Talento Humano del MT y contenida en el oficio MT20151320034791 al igual que en los anexos del oficio MT20153420107261 de abril 27 de 2015 suscrito por la Subdirectora de Talento Humano del MT, se evidencia que en esta situación se encuentran los procesos 2011-62, 2009-48, 2011-453, 2012-246 y 2012-131 y por expedientes remitidos con oficio MT20151320073741 el proceso con ID LITIGOB 77095. Se destaca que en los procesos 2011-62, 2012-246 y 2012-131, la CGR decidió mantenerlos aunque presentaban actos administrativos de cumplimiento de sentencia, por el motivo que dichas resoluciones fueron emitidas recientemente (marzo de 2015) es decir dentro de la vigencia 2015. De esta manera, dichos actos no desvirtúan la existencia del hecho objeto de reproche con el hallazgo durante la vigencia objeto de auditoría (2014); resaltando que en estos procesos, sus efectos se determinan como SUBSANADOS, por lo que no requerirían acciones correctivas dentro del respectivo plan de mejoramiento que la entidad proponga en su oportunidad.

²⁹⁹ Auditorías realizadas en marzo 12 y diciembre 18 de 2014.

no registran la fecha de pago de la sentencia³⁰⁰; 24 casos se enviaron a la Oficina Asesora Jurídica y no aparecen registrados en el listado suministrado por el Grupo de Defensa Judicial³⁰¹; 11 casos se enviaron a la Oficina Asesora Jurídica y no hay evidencia de que hayan sido presentados al Comité de Conciliación, igualmente en 10 de ellos, no aparecen registrados en el listado suministrado por el Grupo de Defensa Judicial³⁰².

Esta situación, hace evidente la existencia de fallas de coordinación entre los sujetos que intervienen en el actual proceso de pago y de defensa judicial de la entidad, afectando la efectividad de la gestión de la entidad.

3.1.3.2 Macroproceso Gestión de Adquisición de bienes y servicios.

Hallazgo N°52 Contratos 399 y 212 del 2014. - Administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y Penal.

El Contrato interadministrativo 399 de noviembre 25 de 2014, plantea en su objeto la prestación de servicios para realizar un programa de capacitaciones, bajo la modalidad semipresencial, virtual y teórico - práctica sobre seguridad vial³⁰³, orientado al desarrollo de habilidades y competencias, que permitan que funcionarios de tránsito y transporte del país generen conciencia sobre su deber y compromiso en las labores encomendadas en el marco de su rol frente a la comunidad y el ministerio; de otra parte, el contrato 212 de agosto 15 de 2014 plantea en su objeto el diseño y la realización de un protocolo de investigación con sus respectivos instrumento-encuesta nacional y aplicar un instrumento-encuesta nacional que permita estudiar e investigar los conocimientos, actitudes y prácticas de los colombianos en los temas relacionados con la seguridad vial, teniendo en

³⁰⁰ Al verificar la respuesta y con la reunión de 28 de abril de 2015 realizada con funcionarios del Grupo Defensa Judicial y de la OCI de la entidad, se verifica que de los 81 pagos que no tienen fecha de pago de la sentencia, solo quedan 16 pendientes, los demás fueron subsanados, por lo tanto este hecho se mantiene por que fue una situación percibida en su momento, pero se encuentra como parcialmente corregida.

³⁰¹ Al verificar la respuesta y con la reunión de 28 de abril de 2015 realizada con funcionarios del Grupo Defensa Judicial y de la OCI de la entidad, se verifica que estos casos a la fecha están subsanados, por lo tanto este hecho se mantiene por que fue una situación percibida en su momento, pero se encuentra subsanada.

³⁰² Al verificar la respuesta y con la reunión de 28 de abril de 2015 realizada con funcionarios del Grupo Defensa Judicial y de la OCI de la entidad, se verifica que estos casos a la fecha están subsanado y consolidados entre el Grupo de Defensa Judicial y la Subdirección del Talento Humano del MT, por lo tanto este hecho se mantiene por que fue una situación percibida en su momento, pero se encuentra como subsanada.

³⁰³ Con un valor de \$800 millones y con una duración de 25 días desde el acta de inicio (5 de diciembre de 2014) hasta diciembre 31 de 2014.

cuenta los parámetros internacionales de medición de estos temas³⁰⁴. Estos 2 contratos evidencian las siguientes inconsistencias:

A) Inconvenientes en la debida y sustentada justificación técnica y jurídica en los contratos 399 y 212 de 2014:

➤ Para la CGR y según los soportes allegados, se puede establecer que el Contrato 399 de 2014 no está debidamente justificado, teniendo en cuenta que los considerandos 8 a 14 del contrato³⁰⁵ plantea una necesidad relacionada con la problemática de la seguridad vial, surgida en la necesidad del Observatorio Nacional de Seguridad Vial del Ministerio de Transporte - MT de apalancar sus procesos de gestión de conocimiento en importantes desarrollos pedagógicos que involucren no solo a los usuarios del tránsito, sino a los funcionarios encargados de la gestión del tránsito y de la seguridad vial en los niveles territoriales y nacionales³⁰⁶. De otra parte, los estudios previos del contrato³⁰⁷, establece que *“es justificable que desde el MT, como ente rector de la seguridad vial en Colombia, se promueva el desarrollo de procesos pedagógicos orientados a la generación de capacidades y competencias individuales y sociales para una movilidad segura desde una mirada integral y sistemática. Las cuales deben ser desarrolladas tanto en profesionales responsables del diseño y realización de los planes, proyectos y acciones para la construcción de la cultura de seguridad vial como de la ciudadanía en general”*.

También se observa que en este contrato, los estudios previos³⁰⁸ (sin fecha), en el análisis del sector³⁰⁹ de octubre de 2014 realizados por el Coordinador del Grupo Runt y la Directora de Transporte y Tránsito del MT, así como el Acto Administrativo de Justificación³¹⁰ (sin fecha) suscrito por el Secretario General del MT y en el considerado 14 del contrato³¹¹ también suscrito por el Secretario General del MT, determinan que esta contratación se encuentra enmarcada en la actividad ***“desarrollar estudios, investigaciones, divulgación y programa de capacitación para la fijación de políticas en materia de seguridad vial, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT”*** dentro del proyecto ***“ADMINISTRACION***

³⁰⁴ Con un valor de \$600 millones y con una duración de 4 meses contados desde el AI (sept 11 de 2014).

³⁰⁵ Folio 86 del contrato suscrito por el Secretario General del MT

³⁰⁶ Considerando 8 y 9 del contrato

³⁰⁷ Folio 07 del contrato

³⁰⁸ Ibidem.

³⁰⁹ Folio 25 del contrato

³¹⁰ Folio 36 de la carpeta del contrato

³¹¹ Folio 86 del contrato



GERENCIAL DEL RUNT Y ORGANIZACIÓN PARA LA INVESTIGACION Y DESARROLLO EN EL SECTOR TRANSITO Y TRANSPORTE LEY 1005 DE 2006 REGION NACIONAL” Código BNPIN 0011100530000, proyecto debidamente inscrito en el Banco de Proyectos de inversión del DNP y en cuya descripción se encuentra el objeto pretendido”.

Los recursos fuente para este contrato afectan la dependencia 006 MT-administración Gerencial RUNT y el gasto C-520-600-13 Administración Gerencial del Runt y organización para la investigación y desarrollo en el sector tránsito y transporte, pero al consultar la ficha EBI³¹² – del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas – SUIFP del DNP, Código BPIN 0011100530000 se establece que la actividad se denomina **“desarrollar estudios, investigaciones, divulgación y programa de capacitación para la fijación de políticas en materia de seguridad, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT”**, es decir que presuntamente existe una indebida fundamentación del contrato, presentando una actividad de **“seguridad vial”** cuando no la es, el tema de **“seguridad”** contenido en la ficha EBI antes mencionada, tiene un alcance más técnico y específico³¹³, no el genérico plasmado en el contrato y en sus soportes precedentes; soportes y contrato que además nunca vinculan aspectos que garantice la sostenibilidad del sistema, la actualización del software, hardware, los bienes y servicios necesarios para efectuar el registro, validación, autorización del registro, los cuales de alguna manera desarrollan los conceptos de seguridad, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT contenidos en la actividad de la ficha EBI. La entidad en su respuesta enmarca un concepto amplio con el objeto de desvirtuar la observación, pero la realidad es que se termina sufragando un gasto contenido en el objeto convenido con recursos del proyecto RUNT, cuando los mismos tienen una destinación específica; lo máximo permitido es realizar **“estudios”** en seguridad vial solo para atender la evolución de la operación del Runt. Por último, se resalta que temas de divulgación y programas de capacitación en materia de seguridad vial tiene recursos propios en otros proyectos de inversión de la entidad.

³¹² Remitida con el oficio MT20154010262371 de agosto 5 de 2015 suscrito por la ministra de transporte.

³¹³ Enmarcados dentro de la “Implementación de herramientas administrativas, gerenciales y de investigación en temas de transporte y tránsito, que garantice la sostenibilidad del sistema, la actualización del software (caso de la seguridad informática entre otros) y hardware, así como los bienes y servicios necesarios para efectuar el registro, validación, autorización del registro RUNT”.

Igualmente la entidad en su respuesta³¹⁴ reconoce que en los estudios previos, en el acto administrativo de justificación de la contratación directa y en el contrato mismo evidencian un simple error de transcripción de la actividad mencionada, pero que no es cierto que la fundamentación fue alterada, presentándola como una actividad de "seguridad vial" cuando no lo es, por cuanto, el objeto del contrato se enmarca de manera expresa en la actividad citada, pues no tiene una connotación exclusivamente técnica e informática. También se afirma que la CGR no valoro las condiciones particulares del contrato, lo que para este ente de control no es cierto, porque fue precisamente el MT el que no valoró efectivamente la fuente y la inversión de los recursos del contrato, al determinar que un tema propio de seguridad vial fuera sufragado con recursos del RUNT que tienen destinación específica, sin contar con los soportes efectivos que lo determinen y solo en la respuesta se manifiesta que *"las capacitaciones planteadas a fin de garantizar la calidad de la información requerida por la plataforma RUNT y permitir generar indicadores veraces de la información reportada por los funcionarios encargados de las actividades de tránsito y transporte en el país"*, aspecto que además resulta cuestionable en el sentido que la CGR también reviso los temarios de los eventos y los productos suministrados por el Contratista para desarrollar el servicio objeto del contrato, hallando que no se encontró en ninguno de sus apartes el desarrollo de actividades que vincularan la operación del RUNT.

De esta manera, no se encuentra relación lógica y coherencia entre el objetivo específico del contrato y la necesidad que se registra en la ficha BPIN del proyecto RUNT, donde se presenta la actividad descrita en el proyecto para el 2014 relacionada con *"Desarrollar estudios, investigaciones, divulgación y programa de capacitación para la fijación de políticas en materia de seguridad, riesgo, reversión y seguimiento del RUNT"* y bajo la cual se suscribió el contrato No. 399 de 2014, el cual fue dirigido en su mayoría a funcionarios de los organismos de tránsito³¹⁵ y para una mínima parte de funcionarios de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte.

➤ Una situación similar se presenta en el Contrato de Consultoría 212 de 2014 donde los estudios previos con su Justificación³¹⁶ suscritos por la Asesora y Coordinadora del Grupo de Seguridad Vial del MT de mayo 19 de 2014 y el Pliego

³¹⁴ OFICIO MT 20153000326571 de septiembre 30 de 2015 suscrito por la Ministra de Transporte.

³¹⁵ Organismos que no son generadores de políticas, por cuanto es el Ministerio de Transporte quien es el ente rector.

³¹⁶ Folio 3 de la carpeta.

de Condiciones³¹⁷ de junio de 2014 emitidos dentro del concurso de méritos abierto CM – VT 069 – 2014 mencionan que esta contratación se encuentra enmarcada en la actividad **“estudios de transporte, tránsito y seguridad vial para establecer y atender la evolución de la operación del RUNT”** dentro del proyecto **“ADMINISTRACION GENERAL DEL RUNT Y ORGANIZACIÓN PARA LA INVESTIGACION Y DESARROLLO EN EL SECTOR TRANSITO Y TRANSPORTE LEY 1005 DE 2006 REGION NACIONAL”** Código BNPIN 0011100530000, proyecto debidamente inscrito en el Banco de Proyectos de inversión del DNP y en cuya descripción se encuentra el objeto pretendido”.

Al consultar la ficha EBI³¹⁸ – del sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas – SUIFP del DNP - Código BPIN 0011100530000, se establece que la actividad coincide con la relacionada con los documentos precontractuales, pero el estudio previo con su Justificación de mayo 19 de 2014 no tiene la debida fundamentación en el sentido que **dichos soportes hacen referencia con aspectos relacionadas a estudios e investigaciones de seguridad vial en cabeza del MT, sin guardar relación directa con la operación del RUNT**, destacando que del proyecto RUNT se asignaron los recursos con los que se sufragó este contrato; de esta manera el MT no valoro efectivamente la fuente y la inversión de los recursos del contrato, al determinar que un tema propio de seguridad vial fuera sufragado con recursos del RUNT que tienen destinación específica, sin contar con los soportes efectivos que lo determinen. Se resalta que temas relacionados con el diseño y realización de protocolos de investigación y aplicación de estos instrumentos para permitir estudios e investigaciones en temas de seguridad vial, tiene recursos propios en otros proyectos de inversión de la entidad.

La entidad afirma en su respuesta que con *“relación con la denominación del proyecto contenido en la ficha EBI, es menester indicar que el nombre del proyecto incluye dos componentes de manera complementaria. El primero de ellos es la administración gerencial del RUNT, y el segundo es la organización para la investigación y desarrollo en el sector tránsito y transporte. En este sentido, el proyecto contiene tanto actividades para la administración gerencial del RUNT, como para la investigación y desarrollo en el sector tránsito y transporte”*. Igualmente menciona que *“no es dable afirmar que los estudios e investigaciones obtenidos en el marco del contrato 212 de 2014 no guarden relación alguna con el*

³¹⁷ Folio 47 de la carpeta

³¹⁸ Remitida con el oficio MT20154010262371 de agosto 5 de 2015 suscrito por la ministra de transporte.

proyecto RUNT. Se reitera que la información obtenida resulta valiosa para retroalimentar la información contenida en el Registro Único Nacional de Tránsito”.

Analizado el alcance del objeto contractual, se verifica que no hay una efectiva correlación o un claro conector entre el servicio suministrado por el contratista con la actividad contenida en la ficha EBI³¹⁹, toda vez que los documentos precontractuales y contractuales contenidos en la carpeta del contrato no establecen claramente como el diseño y la realización de un protocolo de investigación para estudiar e investigar los conocimientos, actitudes y prácticas de los colombianos en temas de Seguridad Vial, pueden de una manera directa y efectiva establecer y atender la evolución de la operación del RUNT, fin último de estos recursos; si bien la respuesta aduce una serie de argumentos con la intención de hacerlo, su resultado y efectiva utilidad para el RUNT a la fecha resulta incierta, más aun cuando no se estableció un método para ello.

La situación descrita en este literal, observa que si bien es cierto que la información reportada por el RUNT es un insumo importante para delinear las políticas respectivas en materia de transporte y tránsito, este aspecto no puede distraer el verdadero objetivo que deben alcanzar los recursos administrados por este sistema, el abuso de esta atribución compromete la inversión conveniente de los mismos y debilita a futuro la efectiva ejecución del proyecto RUNT.

B) Inconvenientes en el proceso de selección y adjudicación en el Contrato 399 de 2014:

Para la CGR, el proceso de selección verificado dentro del Contrato Interadministrativo 399 de 2014 contiene aspectos que cuestionan su objetividad, hecho que se manifiesta por lo siguiente:

1. El artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 que modifica el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, establece que procede la contratación directa para los Contratos Interadministrativos, *“siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos”*, pero verificada las

³¹⁹ *“estudios de transporte, tránsito y seguridad vial para establecer y atender la evolución de la operación del RUNT”*

actividades descritas en el objeto social del Contratista³²⁰ se deduce que no guarda efectiva relación con las actividades requeridas y descritas en el objeto del Contrato, por lo tanto las obligaciones contractuales no guardan relación "directa" con el objeto de la entidad ejecutora.

La entidad en su respuesta manifiesta que el objetivo es totalmente compatible con la actividad relacionada con el objeto social de la Federación³²¹, lo que no es acogido por la CGR en el sentido que las facultades genéricas del contratista descritas en su objeto social, no le otorgan una efectiva idoneidad en el suministro de servicios en programas de capacitación en el área de seguridad vial, convirtiéndolo finalmente en un intermediario logístico de dicha prestación de servicios.

2. La carpeta contractual verifica la presentación de 2 ofertas, la primera radicada por la UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA - UPTC, FACULTAD DE ING. TRANSPORTE Y VIAS y la segunda por la FEDERACION NACIONAL DE DEPARTAMENTOS, destacando que la primera de las mencionadas es idónea y experta en el tema requerido y finalmente desarrollado y aunque no se observa fecha de presentación de su oferta, se deduce que es anterior a septiembre de 2014, toda vez que en su oferta menciona que la ejecución de actividades iniciaría en los primeros días de septiembre³²² de 2014 y el costo ofertado ascendía a \$2'156.000 por estudiante³²³, muy inferior al valor por estudiante finalmente contratado que fue de \$3'555.555.

La entidad en su respuesta manifiesta que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, en su cotización indicó que se requería un número mínimo de 25 profesionales y los cursos serían desarrollados en la ciudad

³²⁰ Certificado de Existencia y Representación Legal verificado a folio 46 del Contrato Interadministrativo 399 de 2014, que establece el objeto de la entidad y donde se resaltan las siguientes: "Velar por el fortalecimiento de la descentralización administrativa y financiera de todos los departamentos...asesorar a los departamentos en el estudio de programas y actividades que los favorezcan y que requieran el adelanto de tramites ante el gobierno nacional...promover ante el congreso de la república y ante el gobierno nacional las iniciativas y reformas que se consideren necesarias...impulsar las relaciones de los departamentos con organismos nacionales e internacionales con el fin de fomentar el intercambio de tecnología y experiencias en materia de administración y desarrollo...velar por el diseño de planes y programas integrales de desarrollo de niveles regional y nacional para que se enmarquen a la atención de las necesidades de las comunidades departamentales".

³²¹ Toda vez que el programa de capacitaciones es la expresión de la gestión de la Federación para impulsar relaciones entre las entidades territoriales y el Ministerio de Transporte, cuya consecuencia es generar los espacios, como es natural en todo ámbito académico, para transmitir a las entidades territoriales las experiencias institucionales de esta cartera ministerial en lo que se refiere a la dirección de la política de seguridad vial y su interacción con el RUNT, y del mismo modo obtener retroalimentación por parte de las entidades territoriales con base en sus prácticas habituales u ocasionales.

³²² Folio 34 de la carpeta

³²³ Ibidem.

de Bogotá, por un lapso de 16 semanas, ofreciendo la realización de una capacitación. La Federación Nacional de Departamentos ofreció realizar un Programa de Capacitación que impactara al menos 25 funcionarios del orden Nacional y Territorial en 9 sesiones y desarrollar así mismo, el programa de capacitaciones de manera regionalizada en todo el país garantizando mayor participación, pluralidad de asistentes, facilitando la asistencia en diferentes ciudades del país.

3. Teniendo en cuenta los objetivos buscados con esta contratación, el objeto contractual no debió entregarse de una manera directa sino a través de licitación o concurso de méritos que hubieren permitido contemplar otras posibilidades al tiempo, es decir de una manera simultánea y no como se realizó en este caso, es decir, de una manera diferida, primero con la UPTC sin análisis de sector y sin estudios previos a esa fecha, y segundo con la FEDERACION DE DEPARTAMENTOS, por lo que nunca se presentó un proceso de cotejo simultaneo entre las dos ofertas radicadas.

En su respuesta la entidad manifiesta que el objeto contractual pretendido por la Administración, sí era susceptible de ejecutarse bajo la modalidad de contrato interadministrativo; en cuanto a la propuesta presentada por la Universidad UPTC, se menciona que sirvió de base – como estudio de mercado – para la elaboración del análisis del sector por parte de la unidad ejecutora. Lo anterior, no es compartido por la CGR en el sentido que en aplicación del principio de transparencia, la contratación directa bajo la modalidad interadministrativa no es la pertinente, teniendo en cuenta lo enunciado en el numeral primero de este literal, donde se cuestiona la idoneidad de la entidad ejecutora y su relación con el objeto contractual.

4. Los estudios previos elaborados por el Coordinador del Grupo Runt y la Directora de Transporte y Transito del MT no cuentan con fecha de elaboración; el análisis del sector suscrito por los anteriores es de octubre de 2014; por memorando 20144010230113 de noviembre 10 de 2014 suscrito por la Directora de Tránsito y Transporte del MT y radicado el día siguiente en el grupo contratos³²⁴, solicita la elaboración del Convenio sin tener la propuesta formalmente, toda vez que dicha propuesta fue presentada posteriormente³²⁵ por

³²⁴ Folio 38 del Contrato
³²⁵ Folio 39 del contrato

la FEDERACION NACIONAL DE DEPARTAMENTOS en noviembre 11 de 2014, suscribiendo el contrato interadministrativo en noviembre 25 de 2014.

C) Verificación de actas de seguimiento y supervisión para determinar ejecución en el Contrato 399 de 2014:

No existe un documento del Supervisor en donde se evidencia un análisis del resultado obtenido con los productos del Contrato Interadministrativo 399 de 2014 y su aplicabilidad a los fines buscados por este ministerio relacionados al proyecto gerencial RUNT. Igualmente la entidad menciona que con relación *“al análisis del resultado obtenido, se deja constancia que en la fecha en la cual la auditoría requirió la carpeta original correspondiente al contrato, no se contaba con la totalidad de soportes para efectuar el análisis consolidado, pese a ello en el acta de recibo definitivo, se dejó constancia de la ejecución del mismo. El análisis requerido no es un documento que se lleve a cabo, como parte de la carpeta contractual, pese a ello la valoración del impacto del mismo se evidencia en las actas y será parte de la respectiva acta de liquidación”*.

Para la CGR, los soportes precontractuales y contractuales no soportan efectivamente los hechos mencionados en la respuesta y relacionados con el análisis de resultados obtenidos con los productos del contrato y su aplicabilidad a los fines buscados por este ministerio; igualmente se revisaron los temarios de los eventos y los productos suministrados por el Contratista para desarrollar el servicio objeto del contrato, hallando que no se encontró en ninguno de sus apartes, el desarrollo de actividades que vincularan la operación del RUNT, destacando que se está sufragando un gasto, contenido en el objeto contratado, con recursos de este proyecto cuando los mismos tienen una destinación específica, donde realizar programas de capacitaciones, bajo la modalidad semipresencial, virtual y teórico - práctica sobre seguridad vial, sin establecer y atender la evolución de la operación del RUNT no es efectivamente útil para el desarrollo de la ejecución del proyecto RUNT.

Los hechos antes enunciados, desconocen el efectivo alcance del numeral 8 del artículo 24, numerales 6, 7, 12³²⁶ y 13³²⁷ del artículo veinticinco, numerales uno³²⁸

³²⁶ Modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 que establece que previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda

del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que contemplan los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como del artículo 113 del Decreto 111 de 1996³²⁹, la Ley 594 de 2000, así como los artículos 34 y 35 de la Ley 734 acorde con lo regulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, por lo que la situación expuesta tiene eventual incidencia disciplinaria y penal.

Hallazgo N°53 Contratación de prestación de servicios suscritos con los mismos contratistas y objetos. (Administrativo y presunta incidencia disciplinaria)

El Ministerio de Transporte es reincidente en suscribir contratos de prestación de servicios con igual o similar objeto y con los mismos contratistas, constituyendo en "permanente" la prestación de esta clase de servicios, tal como se puede evidenciar en la siguiente relación contractual:

Cuadro No 28. Contratos de prestación de servicios

Item	Vigencia 2012	Vigencia 2013	Vigencia 2014
1.	Contrato 5	Contrato 27	Contrato 290
2	Contrato 10	Contrato 186	
3	Contrato 11	Contrato 229	Contrato 386
4	Contrato 12	Contrato 73	Contrato 29
5	Contrato 18	Contrato 12	
6	Contrato 20	Contrato 13	
7	Contrato 23	Contrato 28	
8	Contrato 25	Contrato 11	
9	Contrato 27	Contrato 14	Contrato 46 y 375
10	Contrato 33	Contrato 37	Contrato 422
11	Contrato 91	Contrato 32 y 318	Contrato 383
12	Contrato 94	Contrato 70	
13	Contrato 96	Contrato 124	
14	Contrato 98	Contrato 97	
15	Contrato 99	Contrato 92	
16	Contrato 100	Contrato 95	
17	Contrato 102	Contrato 9	
18	Contrato 105	Contrato 44	Contrato 49, 189 y 312
19	Contrato 114	Contrato 29	

³²⁷ Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

³²⁸ Los servidores públicos están obligados a 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.

³²⁹ Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales.

20	Contrato 122	Contrato 4	
21	Contrato 158	Contrato 42	
22	Contrato 201	Contrato 186	
23	Contrato 205	Contrato 194	
24	Contrato 210	Contrato 197	
25	Contrato 211	Contrato 198	
26	Contrato 241	Contrato 205	Contrato 387
27	Contrato 261	Contrato 23	
28	Contrato 273	Contrato 21	Contrato 23
29	Contrato 276	Contrato 24	
30	Contrato 278	Contrato 124	
31	Contrato 283	Contrato 206	
32	Contrato 298	Contrato 111	
33	Contrato 332	Contrato 102	
34	Contrato 333	Contrato 5	Contrato 9
35		Contrato 8	Contrato 12 y 174
36		Contrato 20	Contrato 4
37		Contrato 43	Contrato 109
38		Contrato 50	Contrato 31
39		Contrato 99	Contrato 400
40		Contrato 155	Contrato 44 y 381
41		Contrato 166	Contrato 10
42		Contrato 183	Contrato 15 y 177
43		Contrato 209	Contrato 415
44		Contrato 228	Contrato 355
45		Contrato 233	Contrato 380
46		Contrato 295	Contrato 46 y 375
47		Contrato 299	Contrato 28
48		Contrato 305	Contrato 233
49		Contrato 320	Contrato 406

Fuente. Base de datos allegada por el MT con el oficio MT20151330027421 de febrero 6 de 2015 suscrito por la Coordinadora del Grupo Contratos del MT.
Elaboro. Equipo Auditor

Para disponer del recurso humano durante la vigencia 2014, la entidad suscribió el 61% de su contratación³³⁰ para casos de prestación de servicios personales³³¹, igualmente si se considera que la planta de personal cuenta con 745 funcionarios³³², se tiene que esta clase de contratación alcanzo al 43% de su planta de personal; igualmente, gran parte de esta contratación asigna funciones misionales a particulares, las que deberían estar bajo la responsabilidad de los funcionarios de carrera, para conservar y mantener su memoria institucional. Este

³³⁰ De 527 del total de contratos suscritos durante la vigencia, 321 fueron de prestación de servicios.

³³¹ Esta situación se vuelve más crónica para el 2015, toda vez que la OCI del MT reporta en su memorando 20151500102223 de junio 19 de 2015 que durante lo corrido de la vigencia 2015 "... para disponer del recurso humano se ha hecho necesario elaborar aproximadamente el 78% de la contratación, para casos de prestación de servicios personales y similares"

³³² En carrera administrativa se cuenta con 650 funcionarios y 95 de libre nombramiento y remoción (Memorando 20151500102223 de junio 19 de 2015 suscrito por la OCI del MT)

hecho es tan evidente que la Oficina de Control Interno del MT con memorando 20151500102223 de junio 19 de 2015, manifiesta su "...inquietud frente al manejo y disposición del recurso humano de la entidad, por cuanto es notorio el incremento en la contratación de personal a través de la figura de prestación de servicios o similares, situación que ha generado quejas y conlleva a un posible riesgo de nóminas paralelas, contrario a las políticas de administración de personal y de austeridad en el gasto que fomenta el gobierno nacional".

Esta situación desconoce lo requerido por nuestro marco legal y jurisprudencial, donde se establece que este tipo de contratos deben ser ocasionales o transitorios³³³; igualmente un desmedido aumento en esta clase de contratación podría en un momento dado implicar un traslado de la función pública a particulares³³⁴, con riesgo de desconocer lo previsto en el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, así como del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 norma que establece que los contratos de prestación de servicios son aquellos destinados al desarrollo de actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad, que solo pueden celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta por ser insuficiente o requieran conocimientos especializados, los cuales no generan relación laboral ni prestaciones sociales y su celebración es por el término estrictamente indispensable.

Se destaca que la Sentencia C-614/09 del 2 de septiembre de 2009 de la Corte Constitucional, declara exequible el último inciso del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968, por los cargos analizados en dicha decisión, y el cual señala "...La corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación

³³³ Ley 790 de 2002, Artículo 17. "Plantas de personal. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos. En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública".

³³⁴ Circular de la CGR 012 de octubre 19 de 2010.



laboral, ya que no solo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales , sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el estado de tipo excepcional, concebido como instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no puede ejecutarse con empleados de planta o se requieren de conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos”.

Igualmente esta providencia afirma que *“...Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.* Igualmente en la sentencia en comento, la Corte Constitucional señala que *“En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado...”.* Igualmente la Corte en esta sentencia, estableció los criterios para definir el concepto de *“función permanente”* como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios, situación generadora de riesgo por eventuales conflictos jurídicos a futuro.

De esta manera, se cuestiona la forma como la entidad está aplicando uno de los presupuestos requeridos para configurar una relación contractual, cual es el que indica que *“la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados”*, toda vez que esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, hace referencia a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional. Este hecho puede generar un riesgo de convertir servicios ocasionales, extraordinarios o temporales, en permanentes, tal como lo establece la sentencia

C-614 de 2009, desconociendo de paso lo establecido en el artículo 1o del Decreto Ley 3074 de 1968.

Hallazgo N°54 Liquidaciones contractuales. (Administrativo)

Dentro de los contratos a cargo del MT que fueron suscritos en vigencias anteriores al 2014 y que se encuentran terminados pero sin liquidar³³⁵, se encuentran (7) en la vigencia 2012, (23) en la vigencia 2013 y (47) en la vigencia 2014, para un total de (77) contratos terminados pero sin liquidar³³⁶, lo cual muestra deficiencias en el proceso de supervisión y de control de la gestión contractual, generando incertidumbre en cuanto al nivel de ejecución de dichos contratos y el estado de posibles deudas existentes entre las partes, situación que puede generar eventuales conflictos jurídicos entre la entidad y sus contratistas.

En su respuesta la entidad manifiesta que la Oficina Asesora Jurídica, por intermedio del Grupo Contratos, realiza un seguimiento periódico para observar qué contratos se encuentran por liquidar a fin de requerir a los supervisores la respectiva liquidación de los mismos; también se menciona que el Ministerio se encuentra dentro de los términos legales para efectuar las liquidaciones de los contratos, toda vez que no han vencido para ninguno de aquellos que se relacionan en el informe de la Contraloría, los 30 meses previstos en la normatividad vigente, igualmente que los supervisores, con el apoyo de la Oficina Jurídica, adelantan las gestiones necesarias para cumplir con este requisito.

Hallazgo N°55 Proceso contractual (Administrativo).

Al evaluar las situaciones que afectan el desarrollo de tareas a cargo del Grupo de Contratación del MT, se pudo establecer lo siguiente:

- Remisión tardía e incompleta de los documentos contractuales al Grupo Contratos, morosidad por parte de los supervisores que no cumplen con remitir las actas correspondientes a las carpetas de los contratos que supervisan, lo que dificulta el seguimiento y control sobre la ejecución y liquidación de los acuerdos negociales suscritos por el MT, así como la generación de los reportes.

³³⁵ Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.

³³⁶ Relación tomada de la base de datos incorporada con el oficio MT20151330027421 de febrero 6 de 2015 suscrito por la Coordinadora del Grupo Contratos de la OAJ del MT.

- Frente a los procesos contractuales, la falta de rigurosidad de las unidades ejecutoras al enviar los estudios previos y demás documentos necesarios, retrasando el procedimiento y los tiempos de elaboración al interior del grupo contratos.
- Falta de capacitación en las áreas ejecutoras en la elaboración de los documentos previos a la contratación, lo cual genera un atraso en la iniciación de la etapa precontractual.

Lo anterior, hace evidente la existencia de debilidades en el control interno de la entidad relacionadas con su gestión contractual, dificultando la conformación de efectivos soportes precontractuales y mora en el proceso previo a la suscripción de los contratos, situación que puede ocasionar problemas de legalidad con la debida administración de estos recursos públicos y eventuales conflictos jurídicos entre la entidad y sus contratistas.

Hallazgo N°56 - Convenio Ministerio de Transporte y Fonade implementación Observatorio Nacional de Seguridad Vial – ONSV. (Administrativo y presunta incidencia Disciplinaria).

En la vigencia del Convenio 175 de diciembre 26 de 2011 suscrito entre el MT y FONADE, se suscribieron 24 contratos iniciales, de los cuales 5 fueron adicionados y en donde se suscribieron 14 nuevos contratos financiados con los

recursos destinados al Observatorio Nacional de Seguridad Vial³³⁷, para ello, el Comité de Seguimiento decidió hacer uso de sus facultades de modificación del Plan Operativo y aprobó un nuevo régimen de actividades y de orientación presupuestal del contrato, distribuyendo los valores del componente no ejecutado³³⁸, entre los demás proyectos del contrato, sin embargo, el Comité de Seguimiento no tenía la debida facultad, para modificar el plan operativo inicial aprobado por el Ministerio de Transporte, el cual fue estipulado en el numeral 6 de la Cláusula Tercera³³⁹ - OBLIGACIONES DE FONADE del contrato de Gerencia de Proyectos No. 175 – 2011.

La respuesta de FONADE³⁴⁰ plantea que el proceso acató el cumplimiento del Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE versión 4 Código MM1001 pero revisado el mismo se observa que tiene vigencia a partir del 26 de abril de 2013, y debemos tener en cuenta que los contratos nuevos y adicionados fueron en su mayor parte suscritos en la vigencia 2012, es decir, que para estos casos dicho

RELACION CONTRATACION DERIVADA AFECTADA CON RECURSOS DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL					
PROYECTO Y COMPONENTE	CONTRATO	CANTIDAD	CONTRATISTA	Estado	VALOR ASIGNADO DE LOS RECURSOS DE OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL
SOCIALIZACION DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL	2121386	1	FUNDACION INTEGRAL DE TERAPIAS EN COLOMBIA FITEC	Adición	\$14.701.854,00
SOCIALIZACION DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL	2122279	1	ERCA COMUNICACION INTEGRAL LTDA	Adición	\$5.241.320,00
SOCIALIZACION DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL	2132477	1	ROSEY GH	Nuevo	\$13.853.920,00
PLANES LOCALES DE SEGURIDAD VIAL	2123950	1	COMI SMITH	Adición	\$54.501.344,00
PLANES LOCALES DE SEGURIDAD VIAL	2123689	1	PROJETA LTDA	Adición	\$157.829.800,00
APOYO A LA GESTIÓN	2121405	1	LUZ ARIADNA RODRIGUEZ MEDINA	Adición	\$10.544.480,00
APOYO A LA GESTIÓN	2122168	1	AYOREA Y LA ZAMBRANO	Nuevo	\$17.800.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2122735	1	JORGE ASAMANDO BUENO	Nuevo	\$18.000.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2122734	1	DANIEL ALBERTO OSERNA	Nuevo	\$12.000.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2130291	1	AYOREA Y LA ZAMBRANO	Nuevo	\$3.562.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2130289	1	DEGO ALFONSO CASTILLO	Nuevo	\$3.562.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2131284	1	FABIO HURDIO SABOGAL FLOREZ	Nuevo	\$12.874.250,00
APOYO A LA GESTIÓN	2131285	1	MESHAY DAVID ALZATE MONTES	Nuevo	\$16.598.080,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132380	1	ALVARO ALFONSO GALEANO OFUENTES	Nuevo	\$5.800.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132381	1	NESTOR SAENZ SANCHEZ	Nuevo	\$11.000.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132455	1	JUAN PABLO CASTRELLON	Nuevo	\$3.000.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132465	1	JAVIER ALEJANDER BARRERA	Nuevo	\$5.600.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132514	1	OSCAR YAGLA VELANDIA	Nuevo	\$5.600.000,00
APOYO A LA GESTIÓN	2132516	1	DESY GUZMAN TORAR	Nuevo	\$12.500.000,00
	N/A	24	SÍ/NO EJECUTADO	N/A	\$3.553.757,00
TOTAL					\$387.579.655,00

³³⁷ FUENTE: Información remitida por el Ministerio de Transporte y FONADE

³³⁸ Implementación y puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

³³⁹ Presentar un Plan Operativo, el cual debe ser aprobado por el Ministerio de Transporte. El plan operativo formará parte integral del Contrato y deberá contener lo siguiente: objetivos, actividades por realizar, resultados por entregar, cronograma detallado de ejecución, presupuesto detallado, resumen ejecutivo de las actividades e indicadores de gestión.

³⁴⁰ Oficio FONADE 20152300288041 de septiembre 30 de 2015 suscrito por el Gerente de Unidad Desarrollo Económico y Social de FONADE.



manual no le era aplicable; igualmente la observación se sustenta sobre la inobservancia de una cláusula contractual³⁴¹ y para la CGR prima la obligación contenida en la cláusula contractual sobre la establecida en el Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE. De otra parte, el manual presentado en la respuesta faculta al comité de seguimiento para hacer modificaciones, estableciendo que el plan operativo debe ser ajustado, aprobado y suscrito en el Comité Operativo o de Seguimiento en eventos como el tercero allí descrito, relacionado con “*aquellos casos en los cuales algo de lo proyectado no se puede ejecutar o se modifica su alcance, aspecto reflejado en una novedad del convenio marco*”³⁴², este último aspecto, el reflejo de la novedad del convenio marco, no se presentó efectivamente dentro del contrato, porque las novedades en los contratos se reflejan con otrosíes o actas, es decir actos contractuales que protocolicen estos eventos, aspecto que tampoco se verifica en el contrato mostrado en su momento a la CGR y donde solo se reflejan actas del comité de seguimiento pero no documentos que involucren al MT y donde se consolide su expresa autorización, cuestionando la afirmación de FONADE donde enuncia que concertadamente con el MT realizaron y ejecutaron los ajustes al plan operativo.

La informalidad en la aplicación de esta atribución por parte del Comité de Seguimiento compromete la debida inversión de estos recursos y hacen evidente la deficiente planeación en la entidad. Lo anterior, desconoce el efectivo alcance del numeral 8 del artículo 24, numerales 6, 7 y 13 del artículo veinticinco³⁴³, numerales uno³⁴⁴ del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que contemplan los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como del artículo 113 del Decreto 111 de 1996³⁴⁵, omitiendo el debido cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley 734 de 2002³⁴⁶, por lo que la situación expuesta tiene eventual incidencia disciplinaria.

³⁴¹ Numeral 6 de la Cláusula Tercera - OBLIGACIONES DE FONADE del contrato de Gerencia de Proyectos No. 175 – 2011 relacionada con la obligación de presentar un Plan Operativo, el cual debe ser aprobado por el Ministerio de Transporte. El plan operativo formará parte integral del Contrato y deberá contener lo siguiente: objetivos, actividades por realizar, resultados por entregar, cronograma detallado de ejecución, presupuesto detallado, resumen ejecutivo de las actividades e indicadores de gestión.

³⁴² Num. 7.2.4.c del Manual de Gerencia de Proyectos de FONADE versión 4 Código MMI001

³⁴³ Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

³⁴⁴ Los servidores públicos están obligados a 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.

³⁴⁵ Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales.

³⁴⁶ Numeral 4 del artículo 34 de esta ley.

Hallazgo N°57 Contratación derivada del Convenio Ministerio de Transporte y Fonade - Contrato No 2123989 de 2012. – Administrativo y Disciplinario.

El Contrato de Interventoría No. 2123989 de diciembre 12 de 2012 cuyo objeto plantea la Interventoría a la Consultoría³⁴⁷ para elaborar los estudios y diseño para los Planes Locales de Seguridad Vial - PLSV³⁴⁸ inició dos meses antes³⁴⁹ del Contrato de Consultoría No. 2123990 de diciembre 10 de 2012; el termino inicial establecido en el contrato fue de tres meses, al igual que el contrato de Consultoría intervenido, pero el desfase entre el inicio de los dos contratos motivo³⁵⁰ la suscripción de dos adiciones y prórrogas³⁵¹, haciendo evidente la existencia de fallas en la debida planeación del ejecutor contractual y del MT, considerando que las actividades precontractuales desarrolladas en el contrato 2123990 de 2012 debieron ser oportunamente previstas cuando se planeó la realización del contrato 2123989 de 2012, teniendo en cuenta que este Contrato de Interventoría, por su objeto, tiene una naturaleza accesoria al contrato de consultoría.

En su respuesta³⁵² Fonade afirma que para iniciar el Contrato de Consultoría 2123990 de 2012 era prerequisite determinar, revisar y aprobar la metodología, plan de trabajo y cronograma para la elaboración de los estudios definitivos y diseños de los planes locales de seguridad vial a nivel nacional, y que la Adición 1

³⁴⁷ Contrato de Consultoría No. 2123990 de diciembre 10 de 2012

³⁴⁸ Con un valor inicial de \$97'611.680.

³⁴⁹ El contrato 2123989 inicio en enero 16 de 2013 mientras el contrato 2123990 inicio en marzo 13 de 2013.

³⁵⁰ Lo anterior teniendo en cuenta que el contrato principal de Consultoría intervenido, comenzó: mucho después, pero requería el acompañamiento del Contrato de Interventoría, tal como se contempla en el sexto a noveno considerando de la Adición 1 – Prorroga 1 de abril 25 de 2013, suscrito dentro del Contrato 2123989.

³⁵¹ Prorroga y Adición 1, de abril 25 de 2013 por 2 meses y valor de \$49.2 millones y Prorroga y Adición 2 de julio 15 de 2013 por 15 días y valor de \$10.9 millones.

³⁵² Oficio FONADE 20152300288041 de septiembre 30 de 2015 suscrito por el Gerente de Unidad Desarrollo Económico y Social de FONADE

del Contrato de Interventoría 2123989 de 2012 simplemente obedece a la necesidad de adelantar su iniciación para ejecutar un anteproyecto que permitiera obtener los productos referidos, igualmente presenta informes de actividades de febrero, marzo y abril de 2013 entre otros; revisados los 2 primeros informes, determinan actividades de acompañamiento y revisión de borradores de programas, cronogramas y otros actos del Consultor antes del efectivo inicio de actividades por parte de este último.

Para la CGR el corto término inicial de ejecución del contrato³⁵³, la misma duración vigente con el contrato intervenido, el periodo de actividades precontractuales en el contrato 2123990 de 2012 desarrolladas en los 2 meses no previstos en el contrato 2123989 de 2012 y la mora en la entrega de los primeros 2 componentes del Contrato de Consultoría³⁵⁴ justificados en el inicio tardío del Contrato de Consultoría intervenido, hacen evidente la deficiente planeación del MT hecho que presuntamente desconoce el principio de responsabilidad establecido en la Ley 80 de 1993³⁵⁵ y en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, lo que podría dar lugar a una eventual incidencia disciplinaria.

3.1.4. Financiero

3.1.4.1 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Hallazgo N°58 Neteo de Saldos Subcuentas 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente. Administrativo.

Se estableció el neteo o combinación de saldos que integran el saldo de la subcuenta 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente, según reportes y Balance General del SIIF, integrada por un total de 11 cuentas corrientes las cuales presentaron un saldo a 31 de diciembre de 2014 por valor de \$11.524 millones correspondientes a la sumatoria y compensación de saldos

³⁵³ 3 meses.

³⁵⁴ Primer componente entregable por el consultor "antecedentes y metodología", segundo componente entregable por el consultor "estudios y diagnóstico"; de la revisión y aprobación de estos 2 componentes se justifica el primer pago al interventor por valor del 30% del valor del contrato.

³⁵⁵ Artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

negativos o contrarios a su naturaleza (saldos créditos) por la suma de \$1.776,76 millones y saldos positivos (saldos débitos) por un monto de \$13.300,76 millones como a continuación se detalla:

COMPOSICIÓN DE LAS CUENTAS CORRIENTES QUE INTEGRAN DE MANERA GLOBAL LA SUBCUENTA 111005

FECHA REPORTE	ECP	CODIGO	DESCRIPCIÓN	TIPO AUXILIAR CONTABLE	CODIGO AUXILIAR	DESCRIPCIÓN AUXILIAR	VALOR AUXILIAR (\$)	SALDO FINAL SIF (\$)
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente				\$0,00	\$11.524.528.031,07
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	028114678	MINISTERIO DE TRANSPORTE - TRANSFERENCIAS	\$825.345.040,49	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	03192000440	FONDO DE SUBSIDIO SOBRETASA A LA GASOLINA BANCO AGRARIO	\$1.199.858.530,01	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	080062413	FONDO DE SUBSIDIO SOBRETASA A LA GASOLINA	\$1.720.813.012,88	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	11001919632	COBRO COACTIVO BANCO AGRARIO	\$5.954.627,61	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18814563959	FONDO DE SUBSIDIO SOBRETASA A LA GASOLINA	\$1.237.289.855,43	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18814584420	MINISTERIO DE TRANSPORTE - RECHUOS ESPECIALES	\$371.572.771,65	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18814591744	MINISTERIO DE TRANSPORTE - INMERSION	(\$123.247.467,93)	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18814584941	MINISTERIO DE TRANSPORTE - GASTOS DE PERSONAL	(\$1.633.513.161,21)	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18814584922	MINISTERIO DE TRANSPORTE - GASTOS GENERALES	\$16.881.732,50	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	18927039134	ACREEDORES DEVOLUCIÓN ESPECIES VENALES	\$10.116.413,00	\$0,00
09/04/2015 21:02:24	011800000	111005	Cuenta corriente	CTA BAN	31929001640	DTN MINTRANSPORTE FONDO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL RUNT	\$7.688.117.311,50	\$0,00

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF – Vigencia 2014.

Según revelación efectuada a las notas explicativas a los Estados Contables, la causa que originó los anteriores saldos negativos o contrarios a su naturaleza, y que es registrada entre el saldo de los libros oficiales del SIIF II y los libros auxiliares de pagaduría, en las cuatro cuentas que maneja el situado del Presupuesto Nacional DTN, se generó una diferencia neta por \$1.270,92 millones debido a problemas presentados de orden interno, en los años 2011, 2012 y 2013, en el grupo de contabilidad, el cual viene adelantando la verificación y reclasificación del total de las operaciones registradas en el sistema SIIF contra las operaciones registradas en los libros auxiliares de bancos que maneja el Grupo de Pagaduría, para establecer las inconsistencias principalmente porque se registraron operaciones cruzadas entre las diferentes cuentas.

Los hechos expuestos en los párrafos anteriores evidencia claras falencias del sistema de control interno contable relacionadas a las actividades de control y seguimiento de cada una de las cuentas corrientes que integran la subcuenta 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente, al globalizar sus saldos en uno solo saldo final, cuando debiera darse su desagregación contable a un nivel mayor detalle en cuentas auxiliares o de terceros



Por lo tanto, los saldos contrarios a su naturaleza establecidos a 31 de diciembre de 2014, en las cuentas corrientes que hacen parte del saldo de la subcuenta 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente, del libro auxiliar SIIF conllevan una subestimación de \$1.776,76 millones en los activos corrientes y una sobrestimación por el mismo valor en los pasivos corrientes que genera incertidumbre sobre la razonabilidad de los saldos de las cuentas corrientes del Bancolombia Números 18814564841 MINISTERIO DE TRANSPORTE - GASTOS DE PERSONAL por valor de \$1.653,51 millones y 18814564744 MINISTERIO DE TRANSPORTE – INVERSION por la suma de \$123,24 millones respectivamente a 31 de diciembre de 2014, ya que no se ha podido depurar y determinar el saldo real de estas cuentas.

Hallazgo N°59 Saldo de la Subcuenta 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente del Balance General vs Conciliaciones Bancarias. (Administrativo).

Revisadas las conciliaciones bancarias realizadas de algunas de las cuentas corrientes que integran la 111005 Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta Corriente, se estableció que los saldos por conciliación establecidos no son los mismos que registran las mismas cuentas que conforman el saldo global en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, al presentarse las siguientes diferencias:

DETERMINACIÓN SALDOS DE CUENTAS CORRIENTES QUE INTEGRAN LA SUBCUENTA 111005 POR CONCILIACIÓN BANCARIA CON RESPECTO A LOS SALDOS REGISTRADOS EN EL SIIF.

Cantidad	Banco	Identificación	Descripción	Saldo según Extracto	Saldo según Libro Auxiliar	Diferencia x Conciliar	Saldo según Conciliación Bancaria	Saldos según SIIF	Diferencias
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18314564841	MINISTERIO DE TRANSPORTE - GASTOS DE PERSONAL	\$1.029.287.233,24	\$38.823.908,24	\$20.443.247,00	\$37.228.135,24	(\$1.653.511.421,00)	\$1.742.801.237,45
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18314564744	MINISTERIO DE TRANSPORTE - GASTOS GENERALES	\$4.378.675,65	\$2.791.975,65	\$1.586.000,00	\$4.378.675,65	\$16.861.752,92	(\$12.423.057,27)
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18314564744	MINISTERIO DE TRANSPORTE - INVERSION	\$591.347,19	\$591.347,19	\$0,00	\$591.347,19	(\$123.247.457,25)	\$123.748.815,60
1	BANCO BAHIA VIEJA S.A.	CIA BAN C26144376	MINISTERIO DE TRANSPORTE - TRANSFERENCIAS	\$13.092.143,12	\$4.251.187,43	\$8.840.955,69	(\$116.300,25)	\$285.345.040,45	(\$254.452.897,33)
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18314564453	MINISTERIO DE TRANSPORTE - RECAUDOS ESPECIALES	\$440.434.641,57	\$371.572.771,65	\$68.861.869,92	\$371.572.771,65	\$371.572.771,65	\$0,00
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18314562853	FONDO DE SUECIO SOBRETASA A LA GASOLINA	\$1.237.288.650,43	\$1.237.288.650,43	\$0,00	\$1.237.288.650,43	\$1.237.288.650,43	\$0,00
1	BANCO POPULAR S.A.	CIA BAN 003002415	FONDO DE SUECIO SOBRETASA A LA GASOLINA	\$1.720.813.012,85	\$1.720.813.012,85	\$0,00	\$1.720.813.012,85	\$1.720.813.012,85	\$0,00
1	BANCOLOMBIA S.A.	CIA BAN 18327021134	ACREEDORES DEVOLUCIÓN ESPECIES VENALES	\$15.785.700,00	\$13.183.700,00	\$2.602.000,00	\$13.183.700,00	\$10.118.415,00	\$3.067.285,00
8	TOTALES			\$3.541.542.607,95	\$3.439.225.531,39	\$102.317.076,56	\$3.434.713.150,03	\$2.165.237.191,95	\$1.269.475.968,08

Fuente: Conciliaciones Bancarias elaboradas por Contabilidad del Ministerio de Transporte y reportes del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF.

Las anteriores diferencias presentadas, permiten evidenciar claras fallas del sistema de control interno contable relacionadas a las actividades: 1 Identificación³⁵⁶ y 3 Registros y Ajustes³⁵⁷ de la Resolución 357 del 23 de julio de 2008. "Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación".

Por lo tanto, las diferencias establecidas entre los saldos conciliados y los registrados en el Sistema SIIF conllevan a que se genere una inconsistencias entre los saldos de las cuentas de bancos y del grupo de efectivo objeto de comprobación, por salvedades relacionadas a sobrestimaciones y subestimaciones que combinadas con los saldos positivos y negativos generan una diferencia por valor de \$1.269,47 millones cifra que corresponde al valor de las diferencias establecidas sobre las cuentas corrientes que fueron objeto de revisión y no sobre el total, aunado al hecho, de que el motivo por el cual la subcuenta 111005, no se encuentra desagregada a un nivel máximo de terceros (individualizada por banco y cuenta corriente) para cada uno de los conceptos que son objeto de recaudo y control, en su respuesta el Ministerio señala que en cuanto a la desagregación al nivel máximo de tercero (individualizado por banco y cuenta corriente) para cada concepto, el aplicativo SIIF contempla un desagregado solo a nivel de cuenta bancaria.

Así mismo, no se explica la utilidad y oportunidad para realizar mensualmente las respectivas conciliaciones bancarias de cada una de estas cuentas corrientes; toda vez, que los saldos obtenidos por conciliación no son tenidos en cuenta como saldos idóneos y razonables para integrar el saldo de la referenciada cuenta del grupo de efectivo en el Balance General, al observarse que los saldos conciliados y registrados en los formatos de conciliación, cumplen más un requisito formal, y no de causación, registro y soporte de las diferencias o partidas conciliatorias determinadas a 31 de diciembre de 2014.

³⁵⁶ Numeral 10. Efectuar conciliaciones de saldos del efectivo e inversiones, entre las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, y demás áreas de la entidad, examinando simultáneamente los tiempos de respuesta y oportunidad en la entrega de la información.

³⁵⁷ Numeral 8. Verificar que los datos registrados en los libros de contabilidad corresponden con la información contenida en los comprobantes y demás documentos soporte.

Hallazgo N°60 Saldos Cuentas Propiedad, Planta y Equipo, Otros Activos y Depreciación Acumulada. (Administrativo).

Cotejada la información registrada en los listados del grupo de inventarios del Ministerio de Transporte con corte a 31 de diciembre de 2014 correspondientes a algunas cuentas que componen el grupo de propiedad, planta y equipo, otros activos y depreciación acumulada contra los mismos saldos registrados en el Balance General del SIIF, se observó que se presentaban las siguientes diferencias:

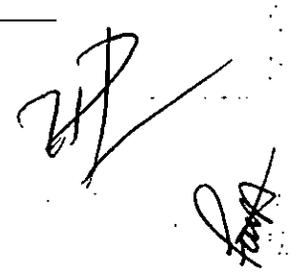
COMPROBACIÓN DE SALDOS DE CUENTAS DE PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPOS EN EL BALANCE GENERAL CONTRA LISTADOS DEL GRUPO DE INVENTARIOS.

VERIFICACIÓN DE SALDOS REGISTRADOS EN EL SIIF CONTRA LOS REGISTROS DEL GRUPO DE INVENTARIOS Y CONTABILIDAD DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE.

CODIGO	DESCRIPCION	31 de diciembre de 2014	Verificación CGR Listados Inventarios	Diferencias	Verificación CGR Archivo Excel	Diferencias
1	ACTIVOS	\$ 303.711.190.996,48				
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$ 58.948.102.824,99	\$ 25.951.623.469,19	\$ 30.996.479.355,80	\$ 25.645.170.501,30	\$ 31.262.932.123,69
1605	TERRENOS	\$ 41.174.121.612,42	\$ 0,00	\$ 41.174.121.612,42	\$ 0,00	\$ 41.174.121.612,42
160501	Urbanos	\$ 41.035.062.914,24	\$ 0,00	\$ 41.035.062.914,24	\$ 0,00	\$ 41.035.062.914,24
160502	Rurales	\$ 79.639.593,18	\$ 0,00	\$ 79.639.593,18	\$ 0,00	\$ 79.639.593,18
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	\$ 1.378.144.298,96	\$ 0,00	\$ 1.378.144.298,96	\$ 0,00	\$ 1.378.144.298,96
163501	Máquinas y equipo	\$ 7.399.927,44	\$ 0,00	\$ 7.399.927,44	\$ 0,00	\$ 7.399.927,44
163502	Equipo médico y odontológico	\$ 9.039.558,99	\$ 0,00	\$ 9.039.558,99	\$ 0,00	\$ 9.039.558,99
163503	Muebles, enseres y equipo de oficina	\$ 62.409.746,02	\$ 0,00	\$ 62.409.746,02	\$ 0,00	\$ 62.409.746,02
163504	Equipos de comunicación y computación	\$ 1.289.258.151,34	\$ 0,00	\$ 1.289.258.151,34	\$ 0,00	\$ 1.289.258.151,34
163507	Redes, líneas y cables	\$ 0,05	\$ 0,00	\$ 0,05	\$ 0,00	\$ 0,05
163511	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	\$ 7.949.915,12	\$ 0,00	\$ 7.949.915,12	\$ 0,00	\$ 7.949.915,12
1640	EDIFICACIONES	\$ 13.508.520.637,17	\$ 13.508.520.637,17	\$ 0,00	\$ 13.508.520.637,17	\$ 0,00
164001	Edificios y casas	\$ 11.046.577.596,47	\$ 11.046.577.596,47	\$ 0,00	\$ 11.046.577.596,47	\$ 0,00
164002	Oficinas	\$ 516.215.679,42	\$ 516.215.679,42	\$ 0,00	\$ 516.215.679,42	\$ 0,00
164009	Colegios y escuelas	\$ 95.395.244,12	\$ 95.395.244,12	\$ 0,00	\$ 95.395.244,12	\$ 0,00
164010	Clinicas y hospitales	\$ 848.499.007,13	\$ 848.499.007,13	\$ 0,00	\$ 848.499.007,13	\$ 0,00
164015	Casetas y campamentos	\$ 16.418.716,10	\$ 16.418.716,10	\$ 0,00	\$ 16.418.716,10	\$ 0,00
164019	Instalaciones deportivas y recreacionales	\$ 985.414.990,93	\$ 985.414.990,93	\$ 0,00	\$ 985.414.990,93	\$ 0,00
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	\$ 454.605.145,60	\$ 140.642.725,22	\$ 313.866.421,28	\$ 128.055.470,69	\$ 326.453.675,81
165504	Máquina Industrial	\$ 23.690.294,62	\$ 28.690.294,62	\$ (5.000.000,00)	\$ 23.687.393,00	\$ 2.002.796,62
165505	Equipo de música	\$ 17.499.990,40	\$ 17.499.990,40	\$ 0,00	\$ 17.499.990,40	\$ (5.330,00)
165508	Equipo de recreación y deporte	\$ 66.476.552,87	\$ 66.476.552,87	\$ (5.507.853,72)	\$ 60.968.700,00	\$ (5.507.853,72)
165511	Herramientas y accesorios	\$ 27.985.897,33	\$ 27.985.897,33	\$ 0,00	\$ 27.985.897,33	\$ 0,00
165590	Otros maquinarias y equipos	\$ 329.430.275,05	\$ 0,00	\$ 329.430.275,05	\$ 0,00	\$ 329.430.275,05
1680	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	\$ 28.205.978,67	\$ 27.999.426,68	\$ 206.550,11	\$ 19.168.267,00	\$ 9.037.721,67
168001	Equipo de investigación	\$ 105.219,26	\$ 7.698.698,15	\$ (7.593.478,89)	\$ 5.387.593,00	\$ (7.593.478,89)
168002	Equipo de laboratorio	\$ 20.100.729,41	\$ 20.100.729,41	\$ 0,00	\$ 13.780.929,00	\$ 6.320.033,41
1685	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	\$ 2.426.845.298,02	\$ 2.426.850.333,32	\$ (5.005.037,30)	\$ 2.162.166.478,78	\$ 283.478.817,24
168501	Muebles y esteros	\$ 1.751.857.618,05	\$ 1.770.296.845,21	\$ (18.439.227,17)	\$ 1.567.370.153,13	\$ 154.487.464,92
168502	Equipo y maquinaria de oficina	\$ 656.727.277,63	\$ 94.121.948,11	\$ 562.605.329,52	\$ 569.290.325,65	\$ 105.491.352,23
168509	Otros muebles, enseres y equipos de oficina	\$ 19.000.000,00	\$ 3.500.000,00	\$ 15.500.000,00	\$ 15.500.000,00	\$ 3.500.000,00
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	\$ 10.099.515.938,61	\$ 9.468.690.172,99	\$ 630.825.765,62	\$ 8.355.541.481,17	\$ 1.743.974.457,44
167001	Equipo de comunicación	\$ 1.277.442.758,25	\$ 1.526.354.850,61	\$ (248.912.092,36)	\$ 1.462.897.616,58	\$ (81.455.134,28)
167002	Equipo de computación	\$ 8.821.274.780,33	\$ 7.941.486.022,30	\$ 879.788.758,03	\$ 7.291.795.263,61	\$ 1.530.479.516,72
167004	Satélites y antenas	\$ 848.360,00	\$ 848.360,00	\$ 0,00	\$ 848.360,00	\$ 0,00
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	\$ 3.962.213.971,61	\$ 4.285.221.794,87	\$ (323.007.823,26)	\$ 4.007.420,00	\$ 3.951.606.551,51
167501	Aéreo	\$ 34.859.790,69	\$ 84.650.750,88	\$ (49.790.960,19)	\$ 0,00	\$ 34.859.790,69
167502	Terrestre	\$ 3.388.048.781,76	\$ 3.710.706.035,12	\$ (322.657.253,36)	\$ 4.050.220,00	\$ 3.354.550.481,76
167504	Marítimo y fluvial	\$ 478.211.784,99	\$ 478.181.544,99	\$ 30.260,00	\$ 305.140,00	\$ 173.071.644,99
167506	De elevación	\$ 10.496.624,51	\$ 10.496.624,51	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 10.496.624,51
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	\$ 94.894.998,66	\$ 513.174.428,24	\$ (418.279.429,60)	\$ 600.110.786,49	\$ (81.215.787,83)
168001	Equipo de hotelería	\$ 15.003.173,95	\$ 18.922.114,70	\$ (3.918.940,75)	\$ 17.893.208,25	\$ 2.367.154,65
168002	Equipo de restaurante y cafetería	\$ 79.770.134,94	\$ 490.120.679,22	\$ (310.350.544,28)	\$ 482.399.507,24	\$ (87.579.372,29)
168004	Equipo de ferretería	\$ 121.529,72	\$ 121.633,72	\$ (104,00)	\$ 175.240,00	\$ (53.710,28)
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	\$ (16.176.689.153,43)	\$ (4.419.576.051,19)	\$ (11.757.093.102,25)	\$ 0,00	\$ (16.176.689.153,43)
168501	Edificios	\$ (4.415.674.051,19)	\$ (4.419.576.051,19)	\$ (3.901,00)	\$ 0,00	\$ (4.415.674.051,19)
168504	Máquina y equipo	\$ (72.237.181,45)	\$ 0,00	\$ (72.237.181,45)	\$ 0,00	\$ (72.237.181,45)
168505	Equipo médico y científico	\$ (29.966.448,21)	\$ 0,00	\$ (29.966.448,21)	\$ 0,00	\$ (29.966.448,21)
168506	Muebles, enseres y equipos de oficina	\$ (1.447.950.040,25)	\$ 0,00	\$ (1.447.950.040,25)	\$ 0,00	\$ (1.447.950.040,25)
168507	Equipos de comunicación y computación	\$ (9.726.733.457,25)	\$ 0,00	\$ (9.726.733.457,25)	\$ 0,00	\$ (9.726.733.457,25)
168508	Equipos de transporte, tracción y elevación	\$ (3.401.431.893,62)	\$ 0,00	\$ (3.401.431.893,62)	\$ 0,00	\$ (3.401.431.893,62)
168509	Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería	\$ (82.311.272,65)	\$ 0,00	\$ (82.311.272,65)	\$ 0,00	\$ (82.311.272,65)
19	OTROS ACTIVOS	\$ 160.462.274.345,66	\$ 48.840.871.911,79	\$ 111.621.402.433,87	\$ 0,00	\$ 160.462.274.345,66
1970	INTANGIBLES	\$ 480.210.709,34	\$ 171.886.704,54	\$ 308.324.004,80	\$ 0,00	\$ 480.210.709,34
197007	Licencias	\$ 260.327.432,52	\$ 48.713.845,72	\$ 211.613.586,80	\$ 0,00	\$ 260.327.432,52
197008	Software	\$ 219.880.270,82	\$ 123.172.758,82	\$ 96.707.512,00	\$ 0,00	\$ 219.880.270,82
1999	VALORIZACIONES	\$ 153.574.987.309,03	\$ 48.669.985.207,25	\$ 104.904.999.101,78	\$ 0,00	\$ 153.574.987.309,03
199952	Títulos	\$ 39.321.764.804,89	\$ 30.321.764.804,89	\$ 9.000.000,00	\$ 0,00	\$ 39.321.764.804,89
199992	Edificaciones	\$ 9.322.425.343,29	\$ 39.347.220.452,91	\$ (30.024.795.109,62)	\$ 0,00	\$ 9.322.425.343,29
199977	Otros activos	\$ 18.020.523.499,59	\$ 0,00	\$ 18.020.523.499,59	\$ 0,00	\$ 18.020.523.499,59

FUENTE: Listados de Inventarios del Ministerio de Transporte y SIIF.

Lo anteriormente expuesto, según respuesta de la entidad, se origina al hecho de que el Grupo de Inventarios cuenta con una aplicación inadecuada para el manejo



y control de los inventarios de existencia física de cada uno de los bienes que son de propiedad del Ministerio de Transporte y esto hace que exista la no congruencia de los saldos soportados en el aplicativo existente con el que se refleja en el SIIF.

Por otra parte, lo expuesto evidencia debilidades del sistema de control interno contable relacionadas con las actividades de control y seguimiento por parte del grupo de inventarios como dependencia generadora de información contable para el área de contabilidad, al no efectuarse el respectivo inventario de existencias físicas de cada uno de los bienes muebles, inmuebles, otros activos e intangibles que son propiedad el Ministerio, con el fin de que se ajustaran y actualizaran los registros contables de los rubros correspondientes a propiedad, planta y equipo, otros activos y valorizaciones. Adicionalmente, se desatiende el cumplimiento de los instructivos de cierre de vigencia y resolución de evaluación del subcomponente del sistema de control interno contable emitidos por la Contaduría General de la Nación.

La situación descrita conlleva, a que las cuentas antes referenciadas y objeto de verificación generen incertidumbre con respecto a la razonabilidad de sus saldos, ya sea por salvedades que sobrestiman o subestiman las cuentas de los grupos referenciados anteriormente.

Hallazgo N°61 No registro en cuentas de orden de control de las inversiones e inventarios de bienes originados en el desarrollo del contrato de la Concesión RUNT. (Administrativo).

A 31 de diciembre de 2014, nuevamente se estableció que el Ministerio de Transporte, no viene registrando a manera de control y en cuentas de orden aquellas inversiones que en materia de infraestructura tecnológica ha realizado el concesionario en desarrollo del Sistema de Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, para los componentes de comunicaciones, software y hardware suministrados a los Organismos de Tránsito, Direcciones Territoriales, Nivel Central del Ministerio y el mismo Concesionario, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 10.8.8³⁵⁸ y la cláusula Trigésimo Quinta³⁵⁹, en desarrollo del

358 Numeral 10.8.8 A la Fecha Efectiva de Terminación del Contrato, cumplir con la obligación de reversión de que trata la cláusula TRIGÉSIMO QUINTA y entregar al MINISTERIO el dominio de la Solución Tecnológica del R.U.N.T., en las condiciones y con las limitaciones indicadas en la mencionada cláusula.

359 35.1 El licenciamiento de software de todos y cada uno de los elementos que hacen parte de la Solución Tecnológica, los códigos fuente y los datos e información objeto de los registros incluidos en el R.U.N.T son propiedad exclusiva del MINISTERIO, sin perjuicio del derecho que tiene el CONCESIONARIO de usarla por el tiempo de vigencia de este Contrato

contrato de concesión No. 033 de 2007. Limitándose el control sobre los bienes adquiridos por el concesionario a la solicitud de una relación detallada de los mismos pero que no han sido objeto de verificación física por parte del Ministerio de Transporte, a través de la suscripción de actas que avalen la existencia física y estado real de dichos bienes tangibles e intangibles por parte de los funcionarios responsables que intervienen en representación de las dos partes.

Lo expuesto anteriormente, obedece según respuesta de la entidad, a que en la contabilidad no se refleja a 31 de diciembre de 2014, los inventarios correspondientes a inversiones que en materia de infraestructura tecnológica ha realizado el Concesionario RUNT, por cuanto la información fue remitida al Ministerio por parte de la firma Interventora de dicho Contrato, en el transcurso de esta vigencia. El grupo de Contabilidad se encuentra actualizando las cuentas de orden de dichas inversiones de acuerdo con los datos suministrados por la misma.

Hechos que conllevan necesariamente el asumir riesgos relacionados con el presunto no cumplimiento efectivo y oportuno de cada uno los numerales de la cláusula décima del Contrato de Concesión, que pueden derivar en la obsolescencia de los equipos, y el desarrollo de programas y aplicaciones necesarios para la plataforma tecnológica que soporta la operación del Sistema de Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, que deben ser entregados por el concesionario al término del contrato de concesión al Ministerio de Transporte.

Hallazgo N°62 Cartera de difícil cobro. (Administrativo).

Se estableció la existencia de un total de 468 procesos activos por un valor de \$13.926,66 millones reportados por la oficina de cobro coactivo, desde el año 1998 hasta la vigencia de 2014, de los cuales 297 procesos³⁶⁰ se encuentran clasificados como de "difícil cobro" por valor de \$1.551,41 millones equivalente al 11.36% del total del valor de la cartera clasificada por la entidad, como se detalla a continuación.

para que sea destinada a la prestación del servicio público de registro en relación con los registros incluidos en el mismo y para que sea explotada económicamente en las condiciones establecidas en el Capítulo IV del Contrato. No obstante lo anterior en la Fecha de Terminación Efectiva del Contrato, el CONCESIONARIO deberá devolver dichos bienes al MINISTERIO.

360 Equivalentes al 63.46% del número total de los procesos vigentes seguidos por la entidad.

Carrera 8 No. 15-46 Piso 1 * Código Postal 110321 * PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co * www.contraloria.gov.co Bogota, D. C., Colombia



**CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA MINISTERIO DE TRANSPORTE. –
VIGENCIA 2014**

CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA	Suma VALOR DE LA OBLIGACION	Suma Cantidad Total
COBRABLE	\$12.375.247.351,94	170
Costas	\$53.059.510,44	1
Cuotas partes pensionales	\$805.616.889,98	17
Disciplinario	\$20.737.053,00	5
Multa contractual	\$976.045.580,00	2
Póliza	\$8.080.650.489,60	92
Reintegro	\$145.062.374,79	5
Reintegro pensión	\$426.518.414,38	18
Retroactivo - patrono	\$98.859.743,00	2
Retroactivo - pensión	\$46.223.894,00	2
Sobretasa a la gasolina	\$1.632.508.420,00	10
Uso muelle fluvial	\$89.965.002,75	16
DIFÍCIL COBRO	\$1.551.413.081,83	297
Agencias en derecho	\$1.082.800,00	2
Disciplinario	\$206.220.847,44	51
Especies Venales	\$5.164.500,00	2
Investigación Administrativa	\$203.820,00	1
Multa	\$1.083.163.814,43	232
Reintegro	\$13.838.052,31	3
Reintegro pensión	\$22.515.600,00	1
Retroactivo	\$148.811.721,80	4
Sentencia Judicial	\$70.411.925,85	1
Total general	\$13.926.660.433,77	467

FUENTE: Oficio radicado MT 20151320034791 del 13 de febrero de 2015 – Ministerio de Transporte.

Igualmente se establecieron 238 procesos³⁶¹ “prescritos”³⁶², cartera que asciende a \$862,13 millones. La entidad manifiesta, que tanto en estos procesos como los de difícil cobro, se les ha realizado toda la gestión necesaria correspondiente a cada etapa del proceso ejecutivo, sin que se haya logrado el pago de la

³⁶¹ Equivalentes al 50.85% del número total de los procesos vigentes seguidos por la entidad.

³⁶² El Artículo 818 del Estatuto Tributario consideran prescritos por haber transcurrido 5 años desde la notificación del mandamiento de pago sin que el deudor hubiera solicitado facilidad de pago.

obligación. Por último, en proceso de Remisibilidad³⁶³, se encuentran 128 procesos por valor de \$478,50³⁶⁴ millones.

La situación expuesta evidencia debilidades en su depuración y control, toda vez, que la situación descrita conlleva una sobrestimación de la cuenta Deudores y una subestimación en el patrimonio en la cuenta Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones (db) al no ajustarse y depurarse la cartera que ya no es recuperable para el Ministerio de Transporte.

Hallazgo N°63 Competencia expedición Actos Administrativos
(Administrativo- presunta incidencia disciplinaria)

El numeral 1° del Artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, establece que: *“Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel Nacional o territorial deberán: 1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago”*.

El Artículo 49 de la resolución 1154 de 2009, establece que *“serán responsables de suministrar permanentemente la información al Grupo Ingresos y Cartera de la Subdirección Administrativa y Financiera, la Oficina Jurídica, la Subdirección de Talento Humano, el Grupo de Control Disciplinario Interno y demás dependencias del Ministerio donde se genere el acto administrativo que imponga una obligación a un tercero a favor de la Nación- Ministerio de Transporte, así como aquellas dependencias que conozcan reporte de los pagos efectuados con cargo a dichas obligaciones”*.

³⁶³ Según el Art. 820 del Estatuto Tributario, se establece como procesos remisorios aquellos a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes; igualmente permite suprimir las deudas de aquellos que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados ni garantía alguna y que además la deuda tenga más de 5 años de antigüedad a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

³⁶⁴ Teniendo en cuenta que ya 31 procesos fueron redimidos en diciembre de 2014, toda vez que cuentan con resoluciones de remisibilidad por valor de \$356.5 millones, destacando que en mayo de 2014 ya habían sido redimidos otros 35 procesos mediante Resolución 1497 del 30 de mayo de 2014; igualmente con Resolución 4420 del 30 de diciembre de 2014, declaró la remisibilidad de 31 procesos, para un total de 66 proceso redimidos durante la vigencia 2014.

El Artículo 1 de la Resolución 6754 del 30 de diciembre de 2011, por la cual se modifica el artículo 5 de la resolución 1154 de 2009, en el cual se indica: *“De no encontrarse configurado el acto administrativo que imponga la obligación, el Grupo de Ingresos y Cartera remitirá a la dependencia donde se origina la obligación el expediente con el trámite adelantado en la etapa de cobro Ordinario, para que ésta proyecte el acto administrativo que imponga la obligación y realice las actuaciones necesarias para que surta los trámites de ejecutoriedad y presten mérito ejecutivo...”*

Revisada la Resolución de delegación No. 3479 expedida el 14 de noviembre de 2014, se observa en el numeral 5° del artículo 23, la delegación a la Subdirección Administrativa y Financiera de expedición de actos administrativos que impongan obligaciones a terceros a favor del Ministerio de Transporte, derivado del no pago de las obligaciones; situación contraria a lo establecido en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, por cuanto está establecido que el suministro de la información al Grupo de Ingresos y Cartera debe ser remitida por las dependencias donde se origine el acto administrativo que imponga la obligación. Aunado a lo anterior, el artículo 1 de la Resolución 6754 de 2011, indica que debe enviarse por parte del Grupo de Ingresos y Cartera, a la dependencia competente la obligación para que genere el acto administrativo que preste mérito ejecutivo.

La anterior situación se viene presentando en la entidad, con las cuentas de cobro a los Organismos de Tránsito relacionadas con el 35% de las tarifas que deben transferir los Organismos de Tránsito al Ministerio de Transporte, por los derechos de tránsito. Cuentas de cobro que no están sustentadas en Actos Administrativos y con los cuales únicamente se puede efectuar el cobro ordinario. Estas deficiencias al interior de la entidad pueden afectar la gestión de cobro correspondiente. Se presenta una posible comisión de una conducta disciplinaria, desconociendo el debido cumplimiento de los deberes y prohibiciones contenidos en los artículos 34 y 35 establecidos en la Ley 734 de 2002.

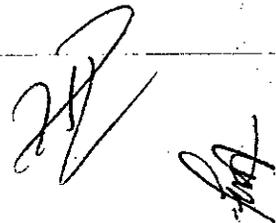
Evaluación de la Gestión Presupuestal

Hallazgo N°64 Modificaciones Presupuestales – Ministerio de Transporte Gestión General. (Administrativo).

A 31 de diciembre de 2014, el Ministerio de Transporte – Gestión General, a través de cada una de sus unidades ejecutoras (Subdirección Administrativa y Financiera, Secretaría General y Subdirección del Talento Humano), efectuó un total de 49 y 50 registros de aumentos (créditos) y disminuciones (contracréditos), respectivamente, por un valor total de \$2.690,44 millones equivalente al 3.72% del total del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento definitivo, avalados en 27 memorandos internos, mediante los cuales no se justifica técnica y jurídicamente el aumento o disminución efectuado a cada uno de los saldos de los ítems presupuestales afectados y en algunos casos las modificaciones solicitadas tienen como propósito incrementar los saldos de certificados de disponibilidad presupuestal expedidos para algunos de los rubros de gastos generales con respecto a sus aforos iniciales, o en su defecto aumentar el valor de la apropiación inicial con el fin de prorrogar o adicionar la contratación de prestación de servicios o adquisición de bienes prestados y/o recibidos de un mismo contratista en la respectiva vigencia.

El detalle de la distribución de cada una de las modificaciones realizadas en los rubros del presupuesto de funcionamiento (gastos de personal y gastos generales), que aumentan y disminuyen sus apropiaciones iniciales es la siguiente:

**DETALLE DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTALES REALIZADAS EN
CADA UNA DE LA UNIDADES EJECUTORAS AL PRESUPUESTO DE
FUNCIONAMIENTO VIGENCIA 2014**





CÓDIGOS PRESUPUESTALES	MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL				Total Suma de VALOR
	CRÉDITO		CONTRACRÉDITO		
	Suma de VALOR	No. Registros	Suma de VALOR	No. Registros	
A1016 HORAS EXTRAS	\$37.355.113,00	2			\$37.355.113,00
A1018 RECARGOS NOCTURNOS Y FESTIVOS	\$7.341.399,00	1			\$7.341.399,00
A1019 INDEMNIZACIÓN POR VACACIONES			(\$44.893.512,00)	2	(\$44.893.512,00)
A10511 CAJAS DE COMPENSACION PRIVADAS			(\$3.000.000,00)	1	(\$3.000.000,00)
A10512 OTROS APORTES A ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO	\$1.500.000,00	1			\$1.500.000,00
A10527 ADMINISTRADORAS PÚBLICAS DE APORTES PARA ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES	\$1.500.000,00	1			\$1.500.000,00
A201102 ARRENDAMIENTOS BIENES INMUEBLES	\$20.000.000,00	1	(\$43.000.000,00)	1	(\$23.000.000,00)
A20111 VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE AL EXTERIOR	\$104.000.000,00	2	(\$69.265.127,32)	1	\$34.734.872,68
A20112 VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE AL INTERIOR	\$149.285.127,32	2	(\$51.000.000,00)	1	\$98.285.127,32
A201161 VEHICULOS	\$436.000.000,00	2			\$436.000.000,00
A201125 OTRAS COMPRAS DE EQUIPOS	\$65.200.000,00	3	(\$73.000.000,00)	2	(\$8.800.000,00)
A201141 GASTOS JUDICIALES	\$15.000.000,00	1			\$15.000.000,00
A20118 EQUIPO DE SISTEMAS	\$700.000.000,00	1	(\$430.000.000,00)	1	\$270.000.000,00
A201210 OTROS ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA	\$30.000.000,00	2			\$30.000.000,00
A201211 OTROS SERVICIOS PARA CAPACITACION, BIENESTAR SOCIAL Y ESTIMULOS	\$27.000.000,00	1	(\$175.890.706,00)	2	(\$148.890.706,00)
A201212 EQUIPOS Y MAQUINAS PARA OFICINA			(\$30.000.000,00)	1	(\$30.000.000,00)
A201214 SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL	\$175.960.706,00	2	(\$27.000.000,00)	1	\$148.960.706,00
A201411 OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS			(\$275.000.000,00)	1	(\$275.000.000,00)
A201412 COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES	\$2.900.000,00	1	(\$29.000.000,00)	1	(\$17.100.000,00)
A201415 PAPELERIA, UTILES DE ESCRITORIO Y OFICINA	\$144.000.000,00	3	(\$65.215.000,00)	3	\$78.785.000,00
A201417 PRODUCTOS DE ASEO Y LIMPIEZA	\$30.909.131,00	1			\$30.909.131,00
A201418 PRODUCTOS DE CAFETERIA Y RESTAURANTE			(\$20.231.000,00)	2	(\$20.231.000,00)
A201420 OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	\$25.231.000,00	2	(\$12.500.000,00)	1	\$12.731.000,00
A2014207 EDUCACION	\$49.215.000,00	2			\$49.215.000,00
A2014510 SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA	\$41.000.000,00	1			\$41.000.000,00
A2014512 MANTENIMIENTO DE OTROS BIENES	\$10.000.000,00	1	(\$30.000.000,00)	1	(\$10.000.000,00)
A2014513 MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES	\$187.000.000,00	2	(\$215.300.000,00)	6	(\$23.300.000,00)
A2014524 MANTENIMIENTO DE BIENES MUEBLES, EQUIPOS Y ENSERES	\$10.000.000,00	1	(\$20.500.000,00)	3	(\$10.500.000,00)
A2014534 MANTENIMIENTO EQUIPO COMUNICACIONES Y COMPUTACION			(\$182.000.000,00)	2	(\$182.000.000,00)
A2014564 MANTENIMIENTO EQUIPO DE NAVEGACION Y TRANSPORTE	\$41.000.000,00	1	(\$70.500.000,00)	2	(\$29.500.000,00)
A201458 SERVICIO DE ASEO			(\$15.000.000,00)	1	(\$15.000.000,00)
A2014620 CORREO	\$77.000.000,00	1			\$77.000.000,00
A201465 SERVICIOS DE TRANSMISION DE INFORMACION			(\$316.000.000,00)	2	(\$316.000.000,00)
A2014671 TRANSPORTE	\$10.000.000,00	1	(\$10.000.000,00)	1	(\$30.000.000,00)
A2014720 CAMPAÑAS			(\$31.500.131,00)	3	(\$31.500.131,00)
A2014760 OTROS GASTOS POR IMPRESOS Y PUBLICACIONES	\$4.000.000,00	2	(\$15.000.000,00)	1	(\$11.000.000,00)
A201482 ENERGIA			(\$530.000,00)	1	(\$530.000,00)
A201489 GAS NATURAL	\$500.000,00	1			\$500.000,00
A201485 TELEFONIA MOVIL CELULAR			(\$23.905.000,00)	2	(\$23.905.000,00)
A2014870 OTROS SERVICIOS PÚBLICOS	\$210.800.000,00	3			\$210.800.000,00
A2014910 OTROS SEGUROS	\$19.028.825,00	1	(\$227.000.000,00)	1	(\$207.971.175,00)
A201493 SEGURO DE AERONAVES	\$36.827.000,00	2			\$36.827.000,00
A201496 SEGURO DE INFILIDAD Y RIESGOS FINANCIEROS	\$22.868.889,00	1	(\$29.000.000,00)	1	(\$6.131.111,00)
A201498 SEGURO RESPONSABILIDAD CIVIL			(\$126.742.717,00)	2	(\$126.742.717,00)
Total general	\$2.690.440.193,32	49	(\$2.690.440.193,32)	50	\$0,00

FUENTE: Información Presupuestal entregada por el Ministerio de Transporte y Sistema Integrado de Información financiera SIIF.

Así mismo, en el cuarto trimestre de 2014, las modificaciones presupuestales fueron del orden de los \$733,78 millones equivalente a los 27,27% del total de las modificaciones del presupuesto generadas, con respecto a los anteriores ítems presupuestales soportadas en trece (13) memorandos correspondientes a 11 y 9 registros de contracréditos y créditos, como se detalla a continuación:

CÓDIGOS PRESUPUESTALES	MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL		CONTRACRÉDITO		Total Suma de VALOR
	CRÉDITO				
	Suma de VALOR	Total Registros	Suma de VALOR	Total Registros	
SECRETARÍA GENERAL	\$155.080.706,00	9	(\$155.080.706,00)	11	\$0,00
Memorando 20143200251863	\$20.000.000,00	1	(\$20.000.000,00)	1	\$0,00
9 de diciembre de 2014	\$20.000.000,00	1	(\$20.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143200257323	\$61.000.000,00	2	(\$61.000.000,00)	6	\$0,00
16 de diciembre de 2014	\$7.000.000,00	1			\$7.000.000,00
17 de diciembre de 2014	\$54.000.000,00	1			\$54.000.000,00
18 de diciembre de 2014			(\$12.500.000,00)	1	(\$12.500.000,00)
19 de diciembre de 2014			(\$7.000.000,00)	1	(\$7.000.000,00)
20 de diciembre de 2014			(\$14.500.000,00)	1	(\$14.500.000,00)
21 de diciembre de 2014			(\$10.000.000,00)	1	(\$10.000.000,00)
22 de diciembre de 2014			(\$17.000.000,00)	1	(\$17.000.000,00)
Memorando 20143220230103	\$20.000.000,00	1	(\$20.000.000,00)	1	\$0,00
10 de noviembre de 2014	\$20.000.000,00	1	(\$20.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143220245513	\$9.100.000,00	1	(\$9.100.000,00)	1	\$0,00
1 de diciembre de 2014	\$9.100.000,00	1	(\$9.100.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143220248343	\$12.000.000,00	2	(\$12.000.000,00)	1	\$0,00
3 de diciembre de 2014	\$12.000.000,00	2	(\$12.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143220262043	\$30.000.000,00	1	(\$30.000.000,00)	1	\$0,00
23 de diciembre de 2014	\$30.000.000,00	1	(\$30.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143430198713	\$2.980.706,00	1	(\$2.980.706,00)	1	\$0,00
1 de octubre de 2014	\$2.980.706,00	1	(\$2.980.706,00)	1	\$0,00
SUBDIRECCIÓN ADMITIVA Y FINANCIERA	\$532.007.844,32	6	(\$532.007.844,32)	4	\$0,00
Memorando 20143220255333	\$45.742.717,00	3	(\$45.742.717,00)	1	\$0,00
15 de diciembre de 2014	\$45.742.717,00	3	(\$45.742.717,00)	1	\$0,00
Memorando 20143260199203	\$69.265.127,32	1	(\$69.265.127,32)	1	\$0,00
1 de octubre de 2014	\$69.265.127,32	1	(\$69.265.127,32)	1	\$0,00
Memorando 20143260200993	\$416.000.000,00	1	(\$416.000.000,00)	1	\$0,00
3 de octubre de 2014	\$416.000.000,00	1	(\$416.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143260217903	\$1.000.000,00	1	(\$1.000.000,00)	1	\$0,00
24 de octubre de 2014	\$1.000.000,00	1	(\$1.000.000,00)	1	\$0,00
SUBDIRECCIÓN DEL TALENTO HUMANO	\$46.696.512,00	4	(\$46.696.512,00)	2	\$0,00
Memorando 20143410214463	\$3.000.000,00	2	(\$3.000.000,00)	1	\$0,00
21 de octubre de 2014	\$3.000.000,00	2	(\$3.000.000,00)	1	\$0,00
Memorando 20143410257633	\$43.696.512,00	2	(\$43.696.512,00)	1	\$0,00
17 de diciembre de 2014	\$43.696.512,00	2	(\$43.696.512,00)	1	\$0,00
Diferencias	\$733.785.062,32	19	(\$733.785.062,32)	17	\$0,00

FUENTE: Información Presupuestal entregada por el Ministerio de Transporte y Sistema Integrado de Información financiera SIIF.



Las anteriores modificaciones, por una parte evidencian debilidades del proceso de planeación en el desarrollo de la ejecución presupuestal, asociadas a falencias al Sistema de Control Interno y seguimiento de los valores estimados para cada una de las apropiaciones iniciales realizadas en los rubros del presupuesto de funcionamiento (gastos de personal y gastos generales), sin la debida justificación técnica de los planes financieros y operativos que sustentan su ejecución e implementados por la entidad.

Lo expuesto en los párrafos anteriores, conllevan presuntamente a que al cierre de la vigencia, los compromisos adquiridos a través de la prórroga de los contratos que se realizan de manera sucesiva con los mismos contratistas, ocasionen su prolongación o duración en tiempo, lo cual daría lugar a la conformación excesiva de reservas presupuestales y cuentas por pagar, o en su defecto de posibles vigencia futuras ordinarias, circunstancias que condicionan y ponen en tela de juicio la real necesidad y oportunidad de ejecutar el mismo objeto contractual que se suscribió inicialmente.

Hallazgo N°65 Ejecución Presupuestal del Ministerio de Transporte
-Gestión General – Vigencia 2014. Administrativo.

Analizada la ejecución presupuestal de enero a diciembre de 2014, que presentan los reportes de ejecución presupuestal que genera el SIIF de la Unidad Ejecutora Ministerio de Transporte – Gestión General, se observó que se presentaban saldos negativos en cada uno de los informes mensuales de ejecución para los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto, en las siguientes columnas:

1. Columna. CDP por Comprometer Dep. Gstos.
2. Columna. Compromisos por Obligar Dep. Gstos.
3. Columna. Obligaciones por Ordenar Dep. Gstos.
4. Columna. Órdenes de Pago por Pagar Dep. Gstos.

Es necesario precisar que ninguna de las anteriores columnas deben presentar saldos o valores negativos en cada uno de rubros presupuestales que son ejecutados, ya que las apropiaciones definitivas vigentes representan los valores máximos aforados que pueden ser comprometidos o ejecutados durante la respectiva vigencia, observando con apego la correcta aplicación de los principios presupuestales y el orden de la cadena presupuestal. Por lo tanto, los resultados o

valores negativos que se reflejan a continuación en cada una de las columnas citadas conllevan incertidumbre.

EJEMPLOS DE SALDOS NEGATIVOS EN COLUMNAS DE LOS REPORTES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SIIF – MT VIGENCIA 2014.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE FEBRERO													
CÓDIGO PRESUPUESTAL	APROPRIACIÓN VIGENTE DEP.GSTOS	TOTAL COP DEP.GSTOS	APROPRIACIÓN DISPONIBLE DEP.GSTOS	TOTAL COP MODIFICACION DEP.GSTOS	TOTAL COMPROMISO DEP.GSTOS	COP POR COMPROMETER DEP.GSTOS	TOTAL OBLIGACIONES DEP.GSTOS	COMPROMISO POR OBLIGAR DEP.GSTOS	TOTAL ORDENES DE PAGO DEP.GSTOS	OBLIGACIONES POR ORDENAR DEP.GSTOS	PAGOS DEP.GSTOS	ORDENES DE PAGO POR PAGAR DEP.GSTOS	TOTAL REINTEGROS DEP.GSTOS
ARGASTOS DE PERSONAL	\$25.314.500.000,00	\$1.873.809,00	\$142.349.559,34	\$0,00	\$2.229.808.635,00	\$2.229.808.635,00	\$2.223.453.049,00	\$18.155.981,00	\$1.553.203.263,33	\$20.459.847,87	\$1.523.003.235,25	\$0,00	\$0,00
AN SERVIDORES PERSONALES ASOCIADOS A NCLGAR	\$25.734.600.000,00	\$7,00	\$0,00	\$0,00	\$1.526.784.775,00	\$1.526.784.775,00	\$1.686.111,34	\$4.329.535,34	\$1.582.339.442,00	\$57.771.688,33	\$1.582.339.442,00	\$0,00	\$0,00

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE MARZO													
CÓDIGO PRESUPUESTAL	APROPRIACIÓN VIGENTE DEP.GSTOS	TOTAL COP DEP.GSTOS	APROPRIACIÓN DISPONIBLE DEP.GSTOS	TOTAL COP MODIFICACION DEP.GSTOS	TOTAL COMPROMISO DEP.GSTOS	COP POR COMPROMETER DEP.GSTOS	TOTAL OBLIGACIONES DEP.GSTOS	COMPROMISO POR OBLIGAR DEP.GSTOS	TOTAL ORDENES DE PAGO DEP.GSTOS	OBLIGACIONES POR ORDENAR DEP.GSTOS	PAGOS DEP.GSTOS	ORDENES DE PAGO POR PAGAR DEP.GSTOS	TOTAL REINTEGROS DEP.GSTOS
AFIANZAMIENTO	\$25.314.500.000,00	\$1.250.815.599,00	\$142.349.559,34	\$0,00	\$2.230.429.569,00	\$2.230.429.569,00	\$2.230.258.568,00	\$22.858.782,00	\$2.364.391.404,57	\$36.123.078,57	\$2.305.408.526,17	\$2.304.821,00	\$0,00
ARGASTOS DE PERSONAL	\$25.314.500.000,00	\$1.250.815.599,00	\$142.349.559,34	\$0,00	\$2.230.429.569,00	\$2.230.429.569,00	\$2.359.285.338,00	\$38.123.952,00	\$2.399.391.804,57	\$39.123.078,57	\$2.359.408.526,17	\$2.304.821,00	\$0,00

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE ABRIL													
CÓDIGO PRESUPUESTAL	APROPRIACIÓN VIGENTE DEP.GSTOS	TOTAL COP DEP.GSTOS	APROPRIACIÓN DISPONIBLE DEP.GSTOS	TOTAL COP MODIFICACION DEP.GSTOS	TOTAL COMPROMISO DEP.GSTOS	COP POR COMPROMETER DEP.GSTOS	TOTAL OBLIGACIONES DEP.GSTOS	COMPROMISO POR OBLIGAR DEP.GSTOS	TOTAL ORDENES DE PAGO DEP.GSTOS	OBLIGACIONES POR ORDENAR DEP.GSTOS	PAGOS DEP.GSTOS	ORDENES DE PAGO POR PAGAR DEP.GSTOS	TOTAL REINTEGROS DEP.GSTOS
AFIANZAMIENTO	\$72.322.400.000,00	\$1.250.815.599,00	\$2.587.347.658,34	\$0,00	\$3.220.837.366,00	\$3.220.837.366,00	\$2.285.134.472,00	\$52.297.893,00	\$2.234.351.471,00	\$52.753.064,00	\$2.214.289.729,50	\$12.504.331,50	\$0,00
ARGASTOS DE PERSONAL	\$25.314.500.000,00	\$3.333.333,33	\$142.349.559,34	\$0,00	\$2.230.429.569,00	\$2.230.429.569,00	\$2.255.134.472,00	\$52.297.893,00	\$2.214.351.471,00	\$52.753.064,00	\$2.214.289.729,50	\$12.504.331,50	\$0,00

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE MAYO													
CÓDIGO PRESUPUESTAL	APROPRIACIÓN VIGENTE DEP.GSTOS	TOTAL COP DEP.GSTOS	APROPRIACIÓN DISPONIBLE DEP.GSTOS	TOTAL COP MODIFICACION DEP.GSTOS	TOTAL COMPROMISO DEP.GSTOS	COP POR COMPROMETER DEP.GSTOS	TOTAL OBLIGACIONES DEP.GSTOS	COMPROMISO POR OBLIGAR DEP.GSTOS	TOTAL ORDENES DE PAGO DEP.GSTOS	OBLIGACIONES POR ORDENAR DEP.GSTOS	PAGOS DEP.GSTOS	ORDENES DE PAGO POR PAGAR DEP.GSTOS	TOTAL REINTEGROS DEP.GSTOS
AFIANZAMIENTO	\$72.322.400.000,00	\$729.028.833,00	\$2.587.347.658,34	\$0,00	\$3.200.543.221,21	\$3.200.543.221,21	\$1.860.254.429,54	\$285.879.877,32	\$1.875.953.027,80	\$24.885.965,00	\$1.826.784.522,00	\$176.168.505,80	\$0,00
ARGASTOS DE PERSONAL	\$25.314.500.000,00	\$15.523.333,33	\$142.349.559,34	\$0,00	\$2.454.411.042,00	\$2.454.411.042,00	\$2.445.428.221,00	\$1.862.821,86	\$2.377.877.275,00	\$71.750.642,00	\$2.377.877.275,00	\$0,00	\$0,00

FUENTE: Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF.

Los hechos citados anteriormente como irregulares, conllevan a que el Ministerio no ha prestado mayor atención a los resultados que se generan en cada una de las columnas que hacen parte de cada uno de los reportes de ejecución presupuestal mensual, con el fin de controlar y hacer seguimiento a los registros presupuestales que originan los referenciados saldos negativos, toda vez que los anteriores resultados pueden ser considerados como factores de riesgo o hechos eventuales que pueden llegar a generar situaciones e incertidumbres con respecto a la real ejecución de los respectivos rubros presupuestales a cargo del Ministerio de Transporte.



En su respuesta el Ministerio señala que con respecto a esta observación y teniendo en cuenta que la sustentación o respuesta es de carácter técnico, hemos enviado al Administrador del SIIF – Nación el oficio No. 20153260103361 del 22 de abril de 2015 (anexo), mediante el cual solicitamos exponer las razones del por qué en el reporte de Ejecución que se genera mes a mes hay columnas que presentan valores negativos. Consideramos, que estos, en ningún momento corresponden a saldos o resultados de operaciones presupuestales.

3.1.5 Sistema de Control Interno.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por Ministerio de Transporte, la calificación obtenida fue 1,954 puntos, que corresponde al concepto con Deficiencias. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 52,0 valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es con deficiencias.

Como resultado de la evaluación de los controles implementados por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno contable, el puntaje final obtenido es de **2,00** valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la calidad y eficiencia del control interno contable de la entidad es **“Ineficiente”**.

3.1.6 Denuncias

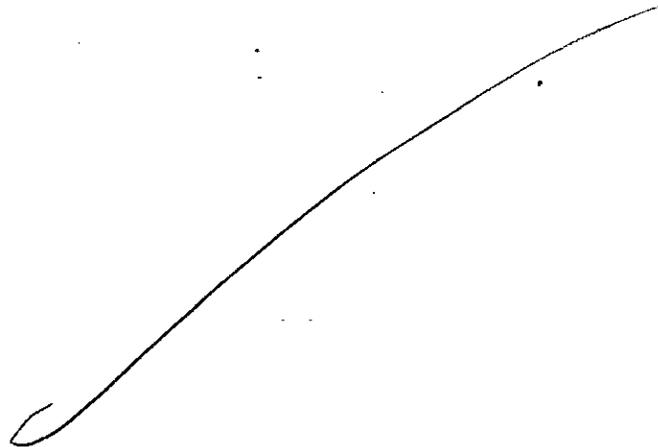
Durante la presente auditoría no se recibieron denuncias para trámite.

3.1.7 Beneficio de Auditoría

Como resultado del hallazgo No. 27 Menor valor de ingresos a favor del Ministerio de Transporte por transferencia del 35% en trámites de Organismos de Tránsito, realizados por la Contraloría General de la República en la vigencia 2011, del informe liberado en la vigencia 2012, y que hacía referencia a la operación, actualización y mantenimiento del Registro Unico Nacional de Tránsito – RUNT; el Ministerio de Transporte para la vigencia 2014, a partir de la comprobación y verificación de los valores estipulados por derechos de tránsito en los actos administrativos (Acuerdos y Ordenanzas), emitidos por los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, y los registrados en el RUNT, procedió a realizar las

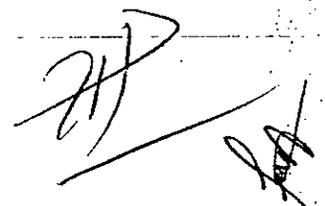
respectivas reliquidaciones y generar las correspondientes cuentas de cobro con destino a los distintos Organismos de Tránsito del país, causadas y soportadas en las diferencias (entre el valor total de la tarifa facturada a los usuarios, propietarios y conductores de vehículos, y a la registrada en el RUNT) que no le fueron transferidas de manera efectiva y oportuna al Ministerio, con base al número de registros realizados del 35% de los Derechos de Tránsito asignados a los Organismos de Tránsito, conforme a lo dispuesto en Ley 1005 de 2006 y en los Artículos 2^o³⁶⁵ Transferencia al Ministerio de Transporte y 3^o³⁶⁶ Derechos de Tránsito de la Resolución No. 2395 del 9 de junio de 2009. *“Por la cual se fijan las tarifas a favor del Ministerio de Transporte de las especies venales asignadas a los organismos de tránsito del país, los derechos de los trámites que atiende el Ministerio y las tarifas de los servicios para garantizar la sostenibilidad del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT”.*

El resultado de este proceso, le permitió al Ministerio de Transporte, reconocer como un derecho cierto y exigible en su contabilidad - subcuenta 14.01.14. Formularios y Especies Valoradas, una cartera que le adeudan los organismos de Tránsito, por la suma de \$13.627,7 millones.



³⁶⁵ Resolución No. 2395 de 2009. Artículo 2° TRANSFERENCIA AL MINISTERIO DE TRANSPORTE. De conformidad con lo preceptuado en la Ley 1005 de 2006, los Organismos de Tránsito del país deberán transferir al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene éste de asignar códigos y rangos de especies venales, una suma equivalente al 35 de los derechos de tránsito que cancele el usuario para la expedición de la Licencia de Conducción, Licencia de Tránsito y Placa Única Nacional de vehículos, motocicletas y similares. En el evento que se realicen varios trámites en una misma solicitud, el 35% se aplicará a la sumatoria de los derechos de tránsito establecidos por el respectivo Organismo de Tránsito.

³⁶⁶ Resolución No. 2395 de 2009. Artículo 3° DERECHOS DE TRÁNSITO. Para los efectos previstos en este artículo, entiéndase por derechos de tránsito el valor total facturado que cancelan los usuarios, propietarios y conductores de vehículos para obtener el beneficio de sus matrícula y trámite asociados ante un Organismo de Tránsito para la obtención de las licencias y placas respectivas, según el caso, exceptuándose el concepto de retención en la fuente de vehículos en el evento que sea incluido en la factura.





4. ANEXOS

ANEXO No 1
MINISTERIO DE TRANSPORTE
BALANCE GENERAL
31 DE DICIEMBRE DE 2014 CON 31 DE DICIEMBRE DE 2013
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Código	ACTIVO	Periodo Actual		Periodo Anterior		Código	PASIVO	Periodo Actual		Periodo Anterior		
		DIC 31 DE 2014	DIC 31 DE 2013	DIC 31 DE 2014	DIC 31 DE 2013			DIC 31 DE 2014	DIC 31 DE 2013			
		\$	\$					\$	\$			
	CORRIENTE (1)	<u>63.428.327</u>	<u>76.038.780</u>				CORRIENTE (4)	<u>35.658.905</u>	<u>102.697.582</u>			
11	Efectivo	33.713.302	29.232.425			21	Depósitos y equivalentes					
12	Inversiones					22	Deuda pública					
13	Rentías por cobrar	1.931.588	683.588			23	Obligaciones financieras					
14	Deudores	25.033.848	44.267.582			24	Cuentas por pagar	13.841.304	78.627.567			
15	Inventarios					25	Obligaciones laborales	115.852	421.072			
19	Otros activos	2.727.467	1.805.167			26	Bonos y títulos emitidos					
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *					27	Pasivos estimados	17.128.018				
	NO CORRIENTE (2)	<u>240.304.864</u>	<u>230.595.372</u>			29	Otros pasivos	4.561.943	23.548.543			
12	Inversiones	10.067.672	9.712.812				NO CORRIENTE (5)	<u>2.617.982</u>	<u>3.591.194</u>			
13	Rentías por cobrar					22	Deuda pública					
14	Deudores	12.585.848	17.285.028			23	Obligaciones financieras					
16	Propiedades, planta y equipo	55.948.165	56.723.256			24	Cuentas por pagar					
17	Bienes de beneficio y uso público					25	Obligaciones laborales					
18	Recursos naturales y del ambiente					26	Bonos y títulos emitidos					
19	Otros activos	160.758.242	148.824.276			27	Pasivos estimados	2.617.982	1.651.194			
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *					29	Otros pasivos					
	TOTAL ACTIVO (3)	<u>303.711.191</u>	<u>306.635.152</u>				TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *					
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)						Participación de terceros					
81	Derechos contingentes	103.290.585	103.084.279				Participación patrimonial del sector público					
82	Deudoras fiscales						3 PATRIMONIO (7)	<u>265.442.324</u>	<u>195.448.376</u>			
83	Deudoras de control	58.382.107	36.269.659				31	Hacienda pública	265.442.324	195.448.376		
84	Deudoras fiduciarias						32	Patrimonio institucional				
89	Deudoras por contra (af)	(171.372.674)	(130.353.538)				TOTAL PASIVO Y PATR MONID (8)	<u>303.711.191</u>	<u>306.635.152</u>			
							CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (10)					
							91	Responsabilidades contingentes	8.334.423.782	3.628.920.376		
							92	Acreedoras fiscales				
							93	Acreedoras de control	6.091.487	6.722.369		
							94	Acreedoras fiduciarias				
							99	Acreedoras por contra (af)	(8.543.515.273)	(3.033.642.745)		


NATALIA ABELLO VIVES
MINISTERIO DE TRANSPORTE
REPRESENTANTE LEGAL


CESAR AUGUSTO AMORTEGUI FUENTES
CONTADOR
I.P. 13.577-T


MERY ACEVEDO BARRERO
SUSODIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (E)



Anexo No. 3

31 DE DICIEMBRE de 2014 CON 31 DE DICIEMBRE DE 2013
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014
{CIFRAS EN MILES DE PESOS}

Código Cuentas	Periodo Actual 31-dic-14	Periodo Anterior 31-dic-13
	\$	₡
INGRESOS OPERACIONALES (1)	194.774.859	28.495.897
41 Ingresos fiscales	139.238.367	122.153.638
42 Venta de bienes		
43 Venta de servicios		
44 Transferencias		
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	192.628.997	220.206.229
48 Otros ingresos		
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	(107.892.515)	(315.876.976)
COSTO DE VENTAS (2)		
01 Costo de ventas de bienes y servicios		
GASTOS OPERACIONALES (3)	154.908.817	276.026.443
51 De administración	49.357.771	49.919.973
52 De operación	84.312.002	129.255.177
53 Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	11.977.959	11.823.292
54 Transferencias	29.761.086	24.978.101
55 Comunicación transporte e infraestructura vial		
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)	39.866.042	(247.530.546)
OTROS INGRESOS (5)	18.046.744	173.657.755
45 Otros ingresos	18.046.744	173.657.755
SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO		
OTROS GASTOS (7)	(1.722.997)	10.296.678
58 Otros gastos	(1.722.997)	10.296.678
EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	59.935.783	(84.168.469)
EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)		
49 Corrección monetaria	-	-
PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADO		
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	59.935.783	(84.168.469)


NATALIA ABELLO VIVES
MINISTRA DE TRANSPORTE
REPRESENTANTE LEGAL


CESAR AUGUSTO AMORTEGUI FUENTES
CONTADOR
T.P. 10.577-T


MERY ACEVEDO BARRERA
SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (E)

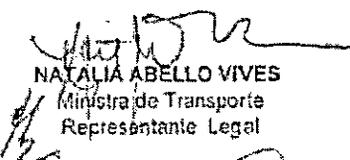
ANEXO No. 5

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en miles de pesos)

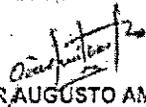
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2013	<u>195.446.376</u>
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE 2014	69.995.948
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2014	<u>265.442.324</u>

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

INCREMENTOS		
	3115	13.424.815
	3125	162.606
	3128	8.253
	3110	143.804.252
SUMA INCREMENTOS		<u>157.399.936</u>
DISMINUCIONES		
	3105	-87.404.038
SUMA DISMINUCIONES		<u>-87.404.038</u>
INCREMENTO NETO		<u>69.995.948</u>


NATALIA ABELLO VIVES
Ministra de Transporte
Representante Legal


MERY ACEVEDO BARRERO
SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (E)


CESAR AUGUSTO AMORTEGUI FUENTES
COORDINADOR GRUPO DE CONTABILIDAD
T.P. 10.577-T



Anexo 2 . Resultado Seguimiento Plan de Mejoramiento

		Total Hallazgos	Auditoría	Hallazgos Plan de Mejoramiento
		ACCIONES DE MEJORAMIENTO O A HALLAZGOS DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	Hallazgos con acciones cumplidas	196
Auditoría vigencia 2012	1,3,4,6,7,8,10,11,12,14,15,16,18,19,27,30,31,34,39,40,41,42,43,44,45,46,51,58,64,66			
Auditoría vigencia 2011	3,5,7,9,37			
Auditoría vigencia 2010	2,9,43,53,59,82,85			
Auditoría vigencia 2009	34,35			
Auditoría al RUNT	19,38,1,2,3,4,6,7,8,9,12,14,18,19,22,24,25,27,37,49,50,53,54,55,56,58			
Auditoría Sistema de Transporte Masivos	10,11,12,14,15,16,18			
Auditoría Sectorial Seguridad Vial	1,2,3,4,8,9,11,12,13,14,15,44,45,46,47,48,49,50,53,54,55,57,58,59,60,61,62,63,64			
Auditoría Laguna de Tota	50,51			
Auditoría Carretera soberanía	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11			
Auditoría Seguridad Vial vigencia 2013	3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,20,44,45,46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58			
Auditoría Licencias de Conducción	5			
Hallazgos con acciones cumplidas no efectivas	34			
		Auditoría vigencia 2012	1,5,24,34	
		Auditoría vigencia 2011	19,34	
		Auditoría vigencia 2010	49	
		Auditoría al RUNT	1,3,14,16,18,19,25,49,50,54	
		Auditoría Sistema de Transporte Masivos	16	
		Auditoría Sectorial Seguridad Vial	2,3,12	
		Auditoría Seguridad Vial vigencia 2013	2,3,7,50	
		Auditoría Carbonifero	5	
		Transporte y	11	



		Logística		
Hallazgos con acciones no cumplidas	15	Auditoría vigencia 2013	9,39,43	
		Auditoría vigencia 2012	5,24	
		Auditoría vigencia 2011	19,34	
		Auditoría vigencia 2010	49	
		Auditoría vigencia 2009	34,35	
		Auditoría al RUNT	16	
		Auditoría Seguridad Vial vigencia 2013	1,2	
		Auditoría Carbonifero	5	
		Transporte y Logística	11	
	Hallazgos con acciones en término	10	Auditoría vigencia 2013	15
			Auditoría vigencia 2010	81
			Auditoría Sectorial Seguridad Vial	10
			Transporte y Logística	1,2,5,6,9,10
			Replanteadas Auditoría vigencia 2012	23
	Hallazgos cuyas acciones de mejora son de otras entidades	46	Auditoría Sectorial de Seguridad Vial	51,52
Auditoría Seguridad Vial 2013			9,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,34,35,36,37,38,39,40,41,42,43,59,60,61	
Auditoría Licencias de Conducción			1,2,3,4	
Auditoría concurrente y ciudades amables			1,2,37,38,39,40,41,42,43,44,45,46,47	