

Bello, 28 de julio de 2017

Doctora  
**GLORIA ELENA MONTOYA CASTAÑO.**  
Alcaldesa (E)

Doctor  
**JUAN MANUEL MONTOYA CARVAJAL**  
Secretario de Movilidad

Doctora  
**PAOLA CRISTINA RAMIREZ VAZQUEZ**  
Subsecretaria de Movilidad

Doctor  
**ANDRES FELIPE ARROYAVE CHAVARRIAGA**  
Secretario General

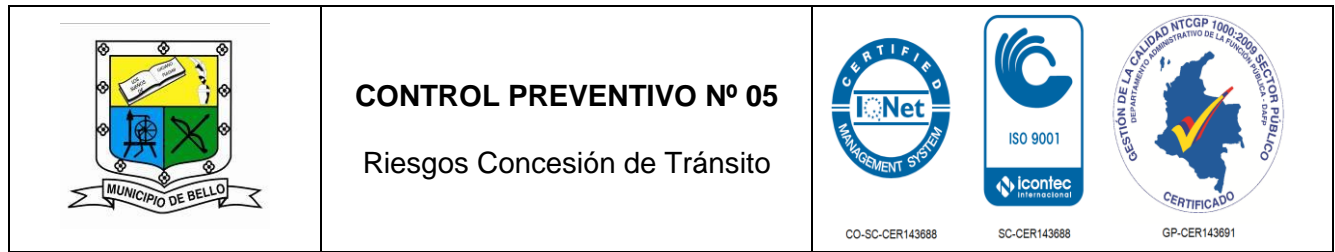
**ASUNTO:** Control Preventivo N° 05 – Riesgos con respecto al contrato de concesión del Tránsito.

**OBJETIVO:** Ejercer control sobre los riesgos potenciales producto del contrato de concesión 01 de 2006 y su Otrosí N° 4, entre la Secretaria de Movilidad (anteriormente Tránsito y Transporte) del Municipio de Bello y el Consorcio TMB Ltda.

**MARCO LEGAL:**

De acuerdo con lo señalado artículo 269 de la Constitución Política; en las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley.

Que la Secretaría de Control Interno con fundamento en la ley 87 de 1993, cuenta con el *Control Preventivo* como herramienta administrativa efectiva en las organizaciones públicas para detectar y atacar la posible materialización de riesgos potenciales, permitiendo enfocarse en la solución de posibles desviaciones administrativas que impidan el cumplimiento de las normas, el logro de los objetivos tanto institucional como de los procesos; además de ello, crea en los servidores públicos la responsabilidad de autoevaluarse y buscar las correcciones pertinentes a todas sus acciones, es decir, se adelanta a posibles evaluaciones externas y problemas que surjan del trabajo diario.



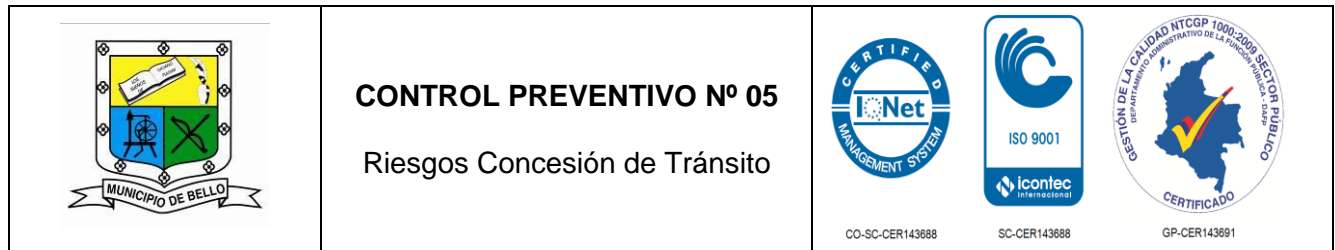
Que el inciso tercero de la ley 80 de 1993 o estatuto contractual, prescribe a las oficinas de control interno realizar el control previo administrativo a la contratación y que una de las formas de hacerlo es previniendo a la administración, a través del control preventivo, sobre potenciales riesgos con ocasión del incumplimiento de las normas que gobiernan los procesos contractuales.

Que de acuerdo a los conceptos 904 del 31 de marzo de 1995 y EEE66622 del 6 de noviembre de 2008, emitidos ambos por la Contraloría General de la Republica, afirma que cuando se asigna a la Oficina de Control Interno el control previo administrativo en materia contractual, se está refiriendo al análisis de los procedimientos de la Entidad, cuya función es precisamente la de verificar y evaluar la gestión administrativa, de tal suerte que a la Secretaría de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación del proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas contractuales, sin que tal labor signifique crear trámites aprobatorios a la gestión administrativa, para lo cual, entre otros se ha diseñado el control preventivo como uno de los mecanismos para ejercer ese control previo administrativo.

Que de igual manera el concepto 004 del 7 de julio de 2009 del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha acogido en su literalidad los conceptos de la CGR, de tal manera que reitera el órgano rector de la administración pública que la norma en comento se refiere a que las oficinas de control interno deben analizar los procedimientos contractuales de la entidad con el fin de verificar que se cumplan con los protocolos normativos contenidos tanto en la ley como en los manuales de contratación, de interventoría y supervisión de la entidad. En ese sentido nuestra secretaría considera que el control preventivo es uno de esos mecanismos idóneos para prevenir a la entidad que debe cumplir estrictamente con la reglamentación o jurisprudencia que en materia contractual emitan los diferentes órganos del poder público.

Que con fundamento en el Decreto 648 de 2017, artículo 17 que modifica el artículo 2.2.21.5.3 del Decreto 1083 de 2015, el rol que debe desempeñar la Secretaría de Control Interno dentro de la Administración del Municipio de Bello se enmarca en cinco tópicos a saber: **Liderazgo estratégico, evaluación de la gestión del riesgo, enfoque hacia la prevención, evaluación y seguimiento y relación con entes externos de control.**

Que en el caso específico a la relación contractual entre el Concesionario TMB Ltda. y la Secretaría de Movilidad (anteriormente Tránsito y Transporte) y, determinando que uno de los fines de la Secretaría de Control Interno está orientado en asesorar a la Alta 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 institucionales previstos, salvaguardándose así la objetividad e independencia con la que la Entidad administra sus riesgos. Por tanto, se hace relevante acudir al rol de **evaluación de la gestión del riesgo** toda vez que debe analizarse el impacto de la auditoria N°4 de 2016, realizada por esta Secretaría a la supervisión e interventoría a la concesión del tránsito, en



donde se identificaron posibles situaciones de discordia entre las partes por falta de claridad en las cláusulas contractuales y por lo que se realizaron una serie de recomendaciones que no han sido atendidas.

## MOTIVACIÓN:

1. La Secretaría de Movilidad (anteriormente Tránsito y Transporte), el 05 de abril de 2017 solicitó a la Contraloría Municipal su concepto sobre el tema de la participación del Consorcio TMB Ltda., en los cobros coactivos, de la misma se remitió copia a la Secretaría de Control Interno, poniendo en conocimiento sobre una situación de discordia existente entre el consorcio TMB Ltda. y la Administración Municipal representada por la Secretaría de Movilidad, en cuanto a si le corresponde o no a la concesión del Tránsito obtener ingresos del 60% estipuladas por sus obligaciones contempladas en el contrato 01 de 2006 y respectivo otrosí N° 4, o si por el contrario este pago no debe realizarse.
2. El estudio de la documentación anexada con el oficio mencionado en el numeral 1, demuestra que se envió por parte de la Secretaría de Movilidad oficio a la concesión en el que se le solicitó explicar su participación y cuál era su función en cuanto al cobro coactivo de los trámites y servicios concesionados, recibiendo respuesta el 11 de junio de 2016 en donde se especifica que la Concesión no es competente para suscribir convenios o pasar infracciones a cobro coactivo, afirmando que: *“este operador se limita a aplicar las directrices de la respectiva autoridad y enviar los soportes pertinentes con el fin de que la administración de la Secretaría se encargue de realizar su oportuno proceso”*.
3. Por lo anterior, la Secretaría de Movilidad eleva una consulta, con los soportes argumentativos pertinentes, a la Asesoría Jurídica del Municipio de Bello (radicado 2016013369 de 08/08/2016) para que se pronunciara sobre el tema; recibiendo respuesta de la misma el 07 de septiembre de 2016, en donde se ratifica lo planteado y argumentado por la Secretaría de Movilidad (anteriormente Tránsito y Transporte) en cuanto a que el Consorcio TMB Ltda. no tiene derecho a realizar cobro del 60% por el concepto del cobro coactivo puesto que se evidenció según soportes remitidos con el oficio de la consulta, incluido el contrato 001 de 2006 y sus respectivo otrosí N° 4, y que por tanto no solo debe suspenderse este pago y sea el Municipio de Bello el único beneficiario de éste sino que también para que *“se procediera a adelantar las acciones pertinentes para la recuperación de lo correspondiente al 60% de los valores que vienen cancelándose...”* solicitando revisar este asunto con el Consorcio TMB Ltda. para evitar la posible ocurrencia en el delito de detrimento al patrimonio público del Municipio de Bello.



## CONTROL PREVENTIVO N° 05

### Riesgos Concesión de Tránsito



CO-SC-CER143688

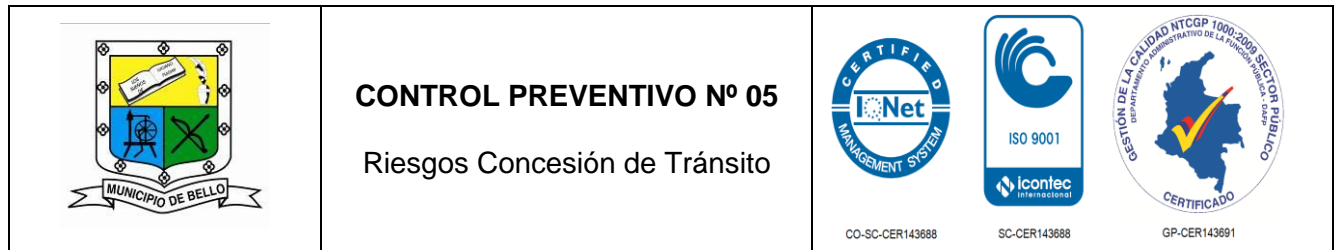


SC-CER143688



GP-CER143691

4. Emitido el concepto de la Asesoría Jurídica, la Secretaría de Movilidad envía un oficio el día 20/02/2017, con radicado 20172004791, a la Concesión del Tránsito, en el que expone las razones para la **NO** participación del Consorcio TMB Ltda. en los ingresos producto del cobro coactivo según lo expuesto por la Asesoría Jurídica del Municipio. A lo que dicha concesión responde con radicado 20171008096 del 24/02/2017, que no están de acuerdo con la decisión tomada y argumentan que **SÍ** tienen participación en el cobro coactivo según interpretación de cláusulas contractuales y la labor que desarrollan frente al tema, por lo que el Municipio debe hacerlos partícipes de los pagos según lo pactado por este concepto, de lo contrario estarían modificando unilateralmente las cláusulas contractuales así que de presentarse se tomarían las medidas legales pertinentes.
5. Que de manera independiente a la controversia suscitada entre las partes del contrato de concesión, la Secretaría de Control Interno realizó en el año 2016 auditoría N° 4 de "Evaluación y Seguimiento a los controles de los riesgos con respecto a las obligaciones contractuales en los contratos de Interventoría a la Concesiones de Tránsito de la Alcaldía del Municipio de Bello", estableciéndose en el informe debilidades que pueden de alguna manera relacionarse con los detonantes para que en la actualidad se presenten diferencias entre la Concesión TMB Ltda. y la Secretaría de Movilidad del Municipio de Bello (anteriormente Tránsito y Transporte, por lo cual esgrimió una serie de recomendaciones de carácter preventivo para las partes.
6. Que así mismo es necesario traer a colación los seguimientos y auditorias que ha realizado el órgano de control fiscal, y es así que como producto de la Auditoría Especial Nro. 23 CF, de la Contraloría Municipal y que fuera notificada el 31 de octubre de 2014, se encuentra el HALLAZGO ADMINISTRATIVO 3, debido a que se presenta una retención del porcentaje como pago de la concesión en un servicio que no está expresamente concesionado en el respectivo contrato. Esto se observa en: el ítem no especificado de manera expresa en el contrato de Concesión, denominado 'REMISIÓN CERTIFICADA PERITOS', relacionado mes a mes en la distribución de ingresos por código presupuestal, en un 60% para el concesionario que en la vigencia 2013 correspondió a \$69'808.920 y el 40% para el Municipio; no debe ser un ingreso que beneficie al Concesionario o al cual tenga derecho, en realidad este servicio lo realizan funcionarios públicos de la Secretaría de Transporte y Tránsito, y si acudiéramos a la posibilidad que ofrece el numeral 28 del otrosí N°001 del contrato de concesión 01 de 2006, este expresamente exige que se establezcan y se determinen, los servicios que se concesionan, es decir, debe existir un acto que así lo contemple. El numeral 28. Reza: "Demás servicios que en el futuro se establezcan y que sean determinados como concesionables". Entendiendo que algunos de los servicios concesionados en su trámite conllevan esta "REVISIÓN CERTIFICADA DE PERITOS", no corresponde la labor operativa de la misma a un acto por el que deba asumir un costo el concesionario, sino



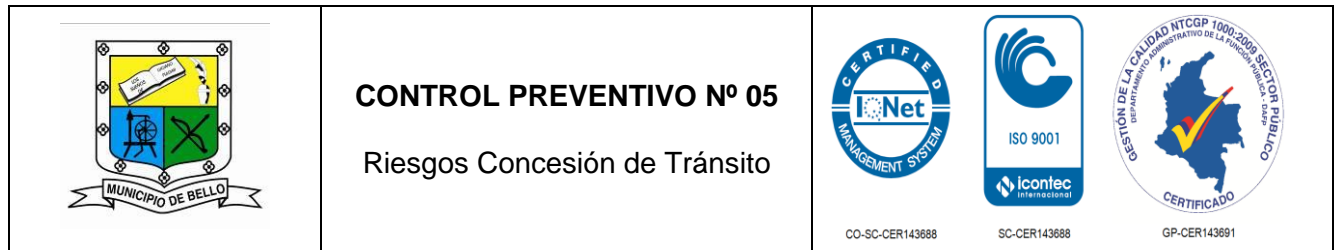
únicamente el Municipio a través de su Secretaría de Tránsito y Transporte, por lo tanto, si bien, el porcentaje contenido en el negocio jurídico es del 60% y 40% respectivamente, por los servicios concesionados, sin otra condición, las certificaciones son de peritos del tránsito, y no del TMB o cubiertos por este. Se hace exigible una revisión de la destinación del ingreso por este concepto inserto en cualquier trámite de los servicios concesionados y una clasificación con soporte de quien realiza la actividad para evidencia de a quién y en qué porcentaje debe ingresar el dinero, es decir materializar la causa del ingreso.

7. Que como producto de la misma auditoría especial Nro. 23 CF de 2014, se encuentra el HALLAZGO ADMINISTRATIVO Nro.6, debido a que el ente municipal no ha realizado la revisión y el análisis detallado del contrato de concesión del servicio de tránsito y transporte para determinar la existencia de entrega de bienes por parte de él, bajo la modalidad de comodato al Concesionario ya que no se observa el registro en la contabilidad del Municipio a diciembre 31 de 2013.
8. Que incluso, se considera pertinente traer como motivación del control preventivo, los resultados de la auditoría especial Nro. 10 CF, realizada por la Contraloría Municipal de Bello y que fuera notificada el 16 de julio de 2015, auditoría que cuestionó el otrosí al contrato de concesión consolidándolo como el HALLAZGO ADMINISTRATIVO Nro. 04, debido a que después de analizar los argumentos esgrimidos por la Administración, ratificó el hallazgo, por cuanto si bien es cierto la jurisprudencia de las Altas Cortes permite la existencia de Contratos de Concesión y la prórroga de los mismos, en el caso del OTROSI al contrato de Concesión 01/2006, el equipo auditor no verificó dentro de los estudios previos un análisis financiero detallado del valor que esos elementos tecnológicos tenían en el mercado, lo cual sería un verdadero soporte para analizar el Costo-Beneficio de prorrogar por 6 años más esa concesión.

**RIESGOS:**

La Secretaría de Control Interno, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, se permite enunciar **que se presentan riesgos**, derivados de la relación contractual establecida en el contrato 001 de 2006 y su posterior otrosí N° 4, especialmente en cuanto a la gestión del cobro coactivo, la destinación del recaudo por multas de tránsito y la forma de pago para las partes.

1. Posible incursión de los servidores públicos de la Alcaldía Municipal de Bello, en procesos de investigación y sanción disciplinaria por parte de la Oficina de Control Interno Disciplinario y la Procuraduría General de la Nación, ante la omisión sobre lo expuesto en la motivación del presente control preventivo.
2. Posible incursión de los servidores públicos de la Alcaldía Municipal de Bello, en procesos de responsabilidad fiscal determinada por investigación de la Contraloría Municipal de



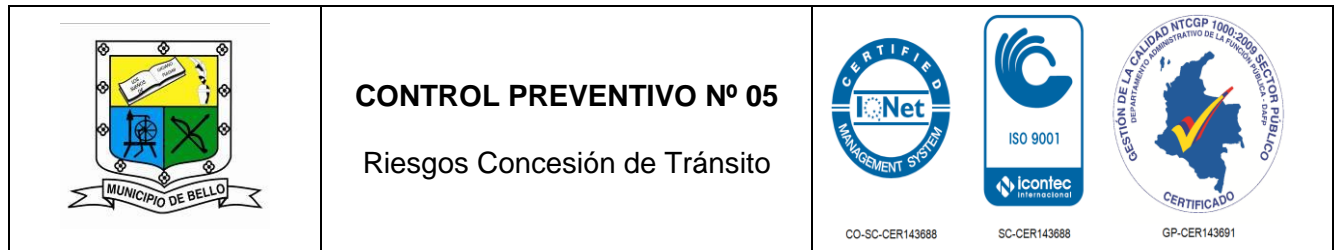
Bello o Contraloría General de la República, dado el riesgo que pueda generar el pago indebido de obligaciones contractuales.

3. Posible ocurrencia de detrimento al patrimonio público, tipificado como un hallazgo fiscal, con posibles consecuencias penales y disciplinarias.
4. Posible demanda jurídica por el consorcio TMB Ltda., sobre las posibles afectaciones a los valores que deban ingresarle dada la relación contractual existente con el Municipio, por incumplimiento de contrato.
5. Posibles demandas ante el contencioso administrativo por el evidente conflicto de las partes del contrato en cuanto a las obligaciones del mismo y el recaudo del cobro coactivo y las multas por infracciones del tránsito.

## RECOMENDACIONES:

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Secretaría de Control Interno se permite recomendar a la Alta Dirección de la Entidad y en especial a la Secretaría de Movilidad (anteriormente Tránsito y Transporte):

1. Revisar y ajustar el contrato 001 de 2006 y los otrosíes correspondientes, para la aclaración de las obligaciones contractuales, los trámites y servicios concesionados y forma de pago establecida.
2. Analizar detalladamente el informe de auditoría N° 4 *“Evaluación y Seguimiento a los controles de los riesgos con respecto a las obligaciones contractuales en los contratos de Interventoría a las Concesiones de Tránsito y Alumbrado Público de la Alcaldía del Municipio de Bello”*, emitido por la Secretaría de Control Interno el 25 de mayo de 2016 con radicado 2016-008272, y sean aplicadas las recomendaciones allí expuestas sobre el tema, las cuales son:
  - 2.1 Recomendación N°2: “La Alcaldía de Bello a través de las Secretarías de Obras Públicas y Tránsito y Transporte, debe realizar seguimiento y verificación a la adopción de las recomendaciones de la interventoría a las concesiones de tránsito, en procura de su implementación para subsanar las posibles deficiencias que se encuentren en la operación de la misma, dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y optimizar los procesos administrativos de la Entidad”.
  - 2.2. Recomendación N°3: “Los operadores de la concesión de tránsito deben realizar seguimiento y verificación a la adopción de las recomendaciones de las interventorías respectivas, con el objeto de implementarlas para subsanar las



posibles deficiencias que se encuentren en la operación e las mismas, dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y optimizar los procesos administrativos de la Entidad”.

2.3 Recomendación N°4: “En concordancia con los artículos 83 y 85 de la Ley 1474/2011, la Alcaldía de Bello deberá establecer un mecanismo de vigilancia (interventoría o supervisión) permanente a la ejecución del contrato 01 de 2006 de concesión del Tránsito”.

2.4 Recomendación N°5: “La interventoría a la concesión del Tránsito, realizada por la empresa Por un Futuro Nuevo S.A.S, debe discriminar los recaudos de los diferentes trámites, según los porcentajes de distribución, en el cual se identifiquen claramente los conceptos, porcentajes y valores de acuerdo con la operación de la Concesión y permitir el análisis e interpretación de las cifras adecuadamente, para la toma de decisiones.

2.5 Recomendación N°6: “La interventoría a la Concesión del Tránsito, deberá presentar informes financieros acumulados o históricos, acompañados de tablas y gráficos que permitan mejorar el análisis de las áreas responsables, para la toma de acciones y decisiones pertinentes en comités, rendición de cuentas, entre otros.

3. Crear espacios de dialogo con el Consorcio TMB Ltda., en los que se puedan concertar las recomendaciones de la auditoría N°4, antes expuestas. Intentando así, resolver de manera amigable las diferencias que se presentan en la relación contractual, para lo cual es importante designar en uno de los asesores del despacho, la coordinación de la mesa de trabajo y concertación.
4. En caso de no presentarse un acuerdo voluntario entre las partes para dirimir los porcentajes de la concesión en especial con lo que atañe al recaudo por cobro coactivo y las multas por infracciones de tránsito, acudir al contencioso administrativo para darle solución definitiva a la controversia contractual.

  
**JORGE IVÁN GIRALDO FLÓREZ**  
 Secretario de Control Interno

  
**HENRY CASTRO ARANGO**  
 Subsecretario de Evaluación

Proyectó: Eliana Patiño Diosa/Contratista.