



**CONTRALORIA
DEPARTAMENTAL
DEL VALLE DEL CAUCA**

¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

130-19.64

INFORME DE VISITA FISCAL

**INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO
CDVC –QC-16-2015 OFICIO CACCI 1016
2015**

**CDVC- No.2
Fecha: Julio de 2015**



¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

HOJA DE PRESENTACIÓN

Contralor Departamental del Valle del Cauca Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla

Director Operativo de Control Fiscal Jorge Antonio Quiñones Cortés

Subdirectora Técnica Cercofis Tuluá Blanca Nelly Loaiza Montoya

Director Instituto de Tránsito y Transportes de Cartago Edidson Betancourt Pérez

Equipo: Blanca Nelly Loaiza Montoya

Angélica María Gómez Jiménez

Luz Adriana Buitrago Grajales



**CONTRALORIA
DEPARTAMENTAL
DEL VALLE DEL CAUCA**

¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

TABLA DE CONTENIDO

Página

1. INTRODUCCION.....	4
2. ALCANCE DE LA VISITA.....	5
3. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL.....	6
4. OBSERVACIONES.....	22

1. INTRODUCCION

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca realizó Visita Fiscal al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias y en especial de las contenidas en el artículo 268 de la Constitución Política, extensivos a los Contralores Departamentales por expresa determinación del inciso 5º del artículo 272 de la Constitución Política; también por la Ley 1474 de 2011, en su artículo 125, establece los *“EFECTO DEL CONTROL DE LEGALIDAD”*. *Cuando en ejercicio del control de legalidad la Contraloría advierta el quebrantamiento del principio de legalidad, promoverá en forma inmediata las acciones constitucionales y legales pertinentes y solicitará de las autoridades administrativas y judiciales competentes las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público, quienes le darán atención prioritaria a estas solicitudes”*.

La Visita Fiscal fue practicada con el propósito de revisar la legalidad del Contrato de Concesión No. 001 de 2015 celebrado entre el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago y Servicios Integrados Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago SAS, utilizando como instrumentos las normas legales, procedimientos del Sistema Integral de Gestión, Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental y demás normas y procedimientos legales.



¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

2. ALCANCE DE LA VISITA

La Visita Fiscal fue asignada mediante el Oficio con CACCI 1016 del 11 de febrero de 2015, por la Dirección Operativa de Control Fiscal, para ser realizada por un equipo técnico multidisciplinario en el área contable, gestión y legal; coordinado por la Subdirectora del Cercofis Tuluá para atender y resolver la queja relacionada con el Contrato de Concesión No. 001 de 2015 suscrito entre el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO Y LA SOCIEDAD SIETT DE CARTAGO S.A.S.

3. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL

Se efectuó la revisión y análisis de la información del Contrato de Concesión No. 001 del día 05 de enero del año 2015, suscrito entre el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO y la sociedad denominada SERVICIOS INTEGRADOS ESPECIALIZADOS DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO S.A.S. identificado con la sigla SIETT Cartago SAS, NIT 900.800.173-3.

CONTEXTUALIZACIÓN

El Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, fue creado mediante el Acuerdo No. 020 del 02 de diciembre de 2009, que transforma la Secretaría de Tránsito y Movilidad de Cartago, en una Unidad Administrativa Especial denominada Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, que de acuerdo con el artículo 3, “El Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago tendrá como objetivo general planificar, dirigir, organizar y controlar el tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías públicas y privadas abiertas al público del territorio del Municipio de Cartago, llevar en coordinación con el Ministerio de Transporte el Registro Único Nacional de Tránsito, realizar los trámites administrativos, prestar los servicios y atender las competencias que por su naturaleza de organismo de Tránsito y de Transporte le asigne la Ley y los reglamentos Nacionales y el Alcalde”.

En su Artículo 2° define su naturaleza, régimen jurídico, domicilio, jurisdicción, duración. En este artículo se define como una entidad descentralizada del orden municipal, adscrita al Despacho del Alcalde, de carácter técnico, persona jurídica con régimen de Derecho Público, con autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio independiente, (.....), con duración indefinida.

En el artículo 3 del acuerdo 020 de 2009, se define el OBJETO, de la Unidad Administrativa especial “INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO”, en los siguientes términos: *“el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, tendrá como objetivo general planificar, dirigir, organizar y controlar el tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías públicas y privadas abiertas al público del territorio del municipio de Cartago, llevar en coordinación con el Ministerio de Transporte el Registro Único Nacional de Tránsito, realizar los trámites administrativos, prestar los servicios y atender las competencias que por su naturaleza de organismos de tránsito y Transporte le asigne la Ley y los reglamentos Nacionales y el Alcalde.”*

En el artículo 6° del mismo acuerdo, dentro de las competencias de la Unidad Administrativa Especial en su numeral 4° define celebrar los contratos y/o convenios que se requieran para el eficiente cumplimiento de sus funciones.

El Patrimonio del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, está constituido por *“el dinero, los bienes muebles e inmuebles que le aporten el Municipio de Cartago y las demás entidades descentralizadas del Municipio existentes y las se llegaran a crear”*. También por *“los recaudos de los Ingresos No tributarios originados en la prestación de los registros, certificación y control de Tránsito, Transporte y demás rentas que le transfiera o ceda el Municipio, incluyendo la deuda en trámite y morosa por multas y sanciones”*; *“Los recaudos de los ingresos No tributarios originados en el uso del espacio público para el parqueo y estacionamiento de vehículos”*, entre otros, establecidos en el artículo 9º del Acuerdo 020 de 2009.

El Acuerdo también define, que el máximo órgano de administración del Instituto de Tránsito y Transporte está a cargo del Consejo Directivo y que la presidirá el Alcalde o su Delegado; y el Director General, quien es el Representante Legal. También es importante resaltar que dentro de las principales funciones del Consejo Directivo están en: *“(1) Formular a iniciativa del Director, la política general del Instituto, aprobar los proyectos y programas que propongan incorporar al Plan de Desarrollo del Municipio; (2) Formular con base en las propuestas del Director, los planes y programas de desarrollo del Instituto; (3) Examinar los informes de gestión y los balances presentados por el Director del Instituto; (4) Fijar a iniciativa del Director la estructura administrativa del Instituto y las funciones de sus dependencias; (5) Fijar a iniciativa del Director las escalas de remuneración de la planta de empleos del Instituto; (6) Adoptar los reglamentos internos de la entidad y sus reformas; (7) Aprobar a iniciativa del Director el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos del Instituto; (8) Autorizar de manera general al Director para celebrar convenios y contratos; (9) Autorizar al Director para modificar la destinación de los bienes inmuebles de propiedad del Instituto y (10) Aprobar a iniciativa del Director la creación o supresión de sedes operativas que viabilicen las competencias del Instituto”*, entre otras.

El parágrafo 1 del artículo 68 de la Ley 489 de 1989, en aplicación del inciso segundo del artículo 210 constitucional prevé que a las entidades descentralizadas del orden territorial se les aplicará el mismo régimen jurídico dispuesto para las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales asignadas a las autoridades territoriales.

Así las cosas el artículo 82 de la Ley 489 de 1989, establece que las Unidades Administrativas Especiales *“son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.”*

En síntesis en materia contractual a las unidades administrativas especiales les es aplicable las disposiciones contenidas en la Ley 489 para los Establecimientos Públicos, el cual por disposición de inciso 2 del artículo 81 de la norma en cita, se rigen por las

disposiciones de la Ley 80 de 1993.

El párrafo del artículo 1° de la LEY 1105 DE 2006, *“por medio de la cual se modifica el Decreto-Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.”* Establece que le son aplicables a las entidades descentralizadas del orden territorial las normas contenidas en el Decreto Ley 254 de 2000 sobre disolución y Liquidación de entidades públicas.

A su turno el artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000, determina que *“El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1° del presente decreto. El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, en dicho acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto. Igualmente podrá establecerse que la liquidación se realice por una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos. La expedición del acto de liquidación conlleva:”*

En Reunión Ordinaria de agosto 29 de 2014, consignada en el Acta de Consejo Directivo No. 003, el Director de Tránsito y Transporte de Cartago solicita al Consejo Directivo facultades especiales para realizar el proceso de licitación y CONTRATO DE CONCESIÓN en los siguientes servicios:

1. Registro Nacional de vehículos
2. Registro de conductores
3. Registro de infractores
4. Prestación de los servicios de patio y grúas para movilización de vehículos de contraventores al código nacional de tránsito
5. Semaforización y aporte de pruebas por medios electrónicos de contravenciones al Código Nacional de Tránsito para el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago Valle del Cauca.
6. Procesos necesarios de ajuste administrativo, institucional, financiero y jurídico resultantes de este proceso licitatorio.

En la mencionada reunión, el Consejo Directivo aprueba por unanimidad otorgar facultades al Director para otorgar el Contrato de Concesión.

Frente a lo anterior se concluye, que no era potestad directa del Consejo Directivo, dar facultad al Director del Instituto de Tránsito y Transporte, para que realizara el CONTRATO DE CONCESION, sin plenas facultades del Honorable Concejo Municipal

de Cartago, donde se nota presuntamente una violación a nuestros preceptos constitucionales en su artículo 313 numeral 3, así como también al Régimen Municipal artículo 18; además el Instituto *“A pesar de ser una Unidad Administrativa Especial Descentralizada y con autonomía administrativa y presupuestal, esta unidad, seguía siendo adscrita al despacho del Alcalde tal como lo menciona el Acuerdo N° 020 del 2009 en su Artículo 2°, lo cual a colofón de lo anterior, el Parágrafo 4. Artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo. 18 de la Ley 1551 de 2012 y el Artículo 313 numeral 3° de la Constitución Nacional”*.

El señor presidente del Concejo Municipal de Cartago a través de oficio número 049 del 13 de febrero de 2015, certifica que en cumplimiento del numeral 1º y 3º del artículo 313 de la Constitución Política y parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, no ha aprobado acuerdo mediante los cuales autoriza al Alcalde para celebrar el Contrato de Concesión No. 001 de 2015, ni tampoco para comprometer vigencias futuras. Así mismo, no existe en dicha Corporación, estudios técnicos, económicos y de conveniencia que pudieran haber servido de soporte para autorizar la realización del Contrato.

ANÁLISIS DE POTENCIALES RIESGOS

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca identifica potenciales riesgos de afectación al patrimonio público en la celebración del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, celebrado entre el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago y Servicios Integrados Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago SAS, que tiene como objeto *“El CONCESIONARIO asume por cuenta y riesgo la operación mediante el sistema de concesión, la prestación de los servicios de Registro Nacional de Vehículos; Registro de Conductores; Registro de Infractores; Servicios de Patios y Grúas y Aportes de Pruebas por Contravenciones al CNT por medios Electrónicos para el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago de conformidad con las especificaciones técnicas que se relacionan en el presente pliego de condiciones y la naturaleza del servicio¹”*, por cuanto que dicho contrato presuntamente infringe el principio de legalidad y podría generar un Detrimento patrimonial y funcional al Instituto, según el siguiente análisis.

ASIGNACION Y/O DELEGACION DE FUNCIONES PÚBLICAS A PARTICULARES

El Contrato de Concesión No. 001 de 2015, fue celebrado por el Representante Legal de acuerdo a autorización otorgada por el Consejo Directivo en reunión ordinaria del 29 de agosto de 2014, en Acta No. 03, en el punto No. 6, aprueba por unanimidad dar

¹ Contrato de Concesión No. 001 de 2015, entre el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago y Servicios Integrados Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago SAS, Cláusula Primera.

FACULTADES al Representante Legal para “OTORGAR CONTRATO DE CONCESION PARA LOS SERVICIOS DE REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS, REGISTRO DE CONDUTORES, REGISTRO DE INFRACTORES, PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE PATIO Y GRUA PARA INMOVILIZACION DE VEHICULOS DE CONTRAVENTORES AL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, SEMAFORIZACION Y APOORTE DE PRUEBA POR MEDIOS ELECTRONICOS DE CONTRAVENCIONES AL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGO - VALLE DEL CAUCA”. “Como también adelantar los PROCESOS NECESARIOS DE AJUSTE ADMINISTRATIVO, INSTITUCIONAL, FINANCIERO Y JURIDICO RESULTANTES DE ESTE PROCESO LICITATORIO.”

Con las facultades otorgadas por el Consejo Directivo para la celebración del contrato de Concesión 001 de 2015, se violenta las competencias funcionales del Concejo Municipal de Cartago, al presentarse una SUPRESIÓN TACITA del Instituto por sustracción de materia, cuando se entrega contractualmente las funciones y competencias del mismo al Concesionario, sin que le asista ni al Consejo Directivo, ni al Gerente facultades para ello.

En efecto al celebrar el contrato de Concesión No. 001 de 2015, por parte del Representante Legal de la Entidad, según autorización del Consejo Directivo, este presuntamente viola la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 254 de 2000, en concordancia con la Ley 1105 de 2006, por que no estaba facultado para ello, toda vez que lo concesionado hace parte del objeto social del Ente Municipal, constituyéndose en su razón de ser.

El objeto del contrato de Concesión No. 001 de 2015 produce un vaciamiento de las competencias asignadas Legal y Constitucionalmente al Municipio de Cartago, las cuales ejercía a través de su INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, donde se entregan las funciones a un particular, sin cumplir con las formalidades del artículo 110 de la Ley 489 de 1998.

Frente a lo anterior, ya existen antecedentes de demandas y nulidades de contratos de esta misma índole, uno de ellos es la demanda radicada mediante escrito del 13 de abril de 2005 en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, donde la Procuradora Regional del Valle del Cauca, actuando en nombre y representación del Ministerio Público, formuló demanda, en ejercicio de la acción de controversias contractuales consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998), contra el Municipio de Santiago de Cali y los integrantes de la unión temporal SI CALI, es decir, SISTEMAS Y COMPUTADORES S.A., CKNET LTDA., INGENIEROS CONSULTORES, INTERVENTORES, CONSTRUCTORES LTDA. -INGOS LTDA-. y LINKS S.A., con el fin de obtener

pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcriben como aparecen en la demanda, fls. 217 y 218, C. 1):

“1.1. Que se declare la nulidad absoluta de los siguientes actos administrativos previos, como fundamento, también, para declarar la nulidad del contrato, materia de esta acción:

“1.1.1 De la Resolución No. 0619 de octubre 01 de 2004, por medio de la cual el señor Alcalde de Santiago de Cali... ordenó la apertura de la Licitación Pública No. DAHM-001-04.

“1.1.2 De la Resolución No A-0008 de enero 12 de 2005, proferida por el señor Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, por medio de la cual se reinició la Licitación Pública No. DAHM-001-04, por su falsa motivación.

“1.1.3 De la Resolución No. A-0008-1 de enero 13 de 2005, expedida por el Alcalde de Santiago de Cali ... mediante la cual se dio alcance a la Resolución No. A-0008 de enero 12 de 2005, expidiendo la disponibilidad presupuestal.

“1.1.4 De la Resolución A-0065 de enero 26 de 2005, proferida por el Alcalde de Santiago de Cali, a través de la cual se modifica la Resolución No. A-008- de enero 12 de 2005.

“1.1.5 De la Resolución No A-0045 de febrero 4 de 2005, por medio de la cual se realizó la Adjudicación de la Licitación Pública No. DAHM-01-04, a la UNIÓN TEMPORAL SI CALI...

“1.2. Que se declare que es nulo de nulidad absoluta el contrato de Prestación de Servicios No. DAHM-GAA 015-05 de febrero 11 de 2005, celebrado entre el Municipio de Santiago de Cali ... y la Unión Temporal Servicios de Impuestos –SI CALI-....

“1.3. Que en consecuencia el Municipio de Cali no está obligado a reconocer prestación dineraria alguna al contratista, más allá de lo que se determine que se haya beneficiado la entidad por la prestación del servicio.

“1.4. Que se ordene la liquidación del contrato declarado nulo”.

El objeto del contrato DAHM-GAA 015-05, del 11 de febrero de 2005, se hizo consistir en (se transcribe tal cual aparece en el hecho 2.19 de la demanda, fl. 232, C. 1):

“Prestar el servicio para la modernización y optimización de la gestión tributaria a cargo de la administración municipal de Santiago de Cali, según lo definido en los Términos de Referencia, que dio como resultado la celebración del presente contrato, de acuerdo con la oferta presentada por EL CONTRATISTA, la que se entiende incorporada al presente contrato en todo lo no previsto por los Términos de Referencia y por este texto contractual” (negrilla del texto original).

Bajo el anterior objetivo contractual, uno de los argumentos analizados por parte del Tribunal Administrativo del Valle, contra la demanda presentada por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, está dada por *“El pliego de condiciones que dio origen al citado contrato dice que el alcance de la modernización de la gestión tributaria*

comprende los impuestos municipales o distritales de Colombia, en particular los de industria y comercio, incluyendo la atención a contribuyentes, el procesamiento y actualización de la información, la impresión y la entrega de facturas, el cobro persuasivo, el apoyo al cobro coactivo y a la fiscalización, el manejo de la radicación, de la correspondencia y del archivo de los documentos, de la implementación o aporte de soluciones informáticas para la automatización y para la optimización del servicio, de los recursos tecnológicos para la modernización y para la optimización de la gestión y del recurso humano para la realización de las actividades propias del servicio.

En sentir de la Procuraduría demandante, el objeto del contrato comprende la completa entrega de una función pública del ente municipal a un particular, a través de los diferentes procesos que comprenden las actividades dirigidas a la modernización y optimización del recaudo”.

A su vez, el Procurador 20 Judicial ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca emitió concepto favorable a las pretensiones de la demanda. *“Para el efecto, sostuvo que la celebración del contrato de prestación de servicios cuestionado materializó la delegación de funciones públicas a un particular, sin que se agotaran los requisitos previstos por los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998. Además, la posibilidad de que la administración pública entregara a los particulares el ejercicio de funciones públicas tenía algunos límites, entre ellos el referido a que la entidad no podía vaciar, por completo, el contenido de sus competencias, porque, por esa vía, el particular reemplazaría a la autoridad pública.”*

Por otra parte, sostuvo que los servidores públicos que adelantaron el proceso de selección debían conocer el ordenamiento jurídico y, por lo mismo, los principios y deberes que regentan la actividad contractual del Estado, de modo que el desconocimiento de los citados mandatos supone la voluntad de quebrantar las normas que denunció la demandante como violadas.

El fallo del Tribunal Superior del Valle, ordenó al Alcalde de Santiago de Cali proceder a la liquidación del contrato en el estado en que se encontrare y a reconocer y pagar a la Unión Temporal -SI CALI- las prestaciones ejecutadas, únicamente “hasta el monto del beneficio obtenido” (fl. 947, C. Consejo), tal como lo dispone el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 (fls. 822 a 948, C. Consejo).

“Así las cosas, la Sala no puede efectuar consideraciones respecto de las razones del a quo, consignadas en el fallo recurrido para declarar la nulidad de la Resolución A-0045 del 4 de febrero de 2005, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADJUDICA LA LICITACION PUBLICA No. DAHM-01-04”.

La nulidad absoluta del contrato, además de hacerlo desaparecer del mundo jurídico, genera como consecuencia que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su celebración y, por lo mismo, cada una de las partes está en el deber de devolver a la otra lo que recibió como prestación durante la vigencia de aquél, tal como lo dispone el artículo 1746 del Código Civil, salvo que la naturaleza de las prestaciones impida que las cosas se retrotraigan al estado primigenio”.

Frente a la demanda anterior, el Consejo de Estado, a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo confirma el fallo el día treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013), de la parte resolutoria de la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Así las cosas, existe PRECEDENTE JUDICIAL suficiente para considerar que al entregar las funciones del Instituto en el contrato de Concesión aludido se produce un vaciamiento de las competencias funcionales de la entidad en desmedro de la función pública encomendada a través del acuerdo 020 del Concejo Municipal. Evidentemente además de la clausula primera relativa al objeto del Contrato de Concesión se encuentra la Clausula Tercera, según la cual son — Obligaciones de la Concedente: ... (1) Entregar al CONCESIONARIO las instalaciones, equipos y bienes de la concesión, mediante inventario, en donde se indique el estado en que estos se encuentren; (3) Ceder, como recurso de operación el cien por ciento 100% del valor de las tasas; Derechos y Multas correspondientes a los servicios concesionados a favor del CONCESIONARIO para que éste a través del Patrimonio Autónomo....; (8) Suministrar en inmueble en el cual se implementaran el Centro de Atención y el Centro de Control del Programa, acorde con los requerimientos de área de la propuesta adjudicataria del contrato,.....; (9) Entregar la totalidad de la Cartera por concepto de Multas y/o comparendos, en cuya recuperación ejercerá su gestión el Concesionario conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones.

De no modificarse el Contrato de Concesión inicial, esta cesión de patrimonio del Instituto consagrada en el numeral 9ª de la clausula 3, sin ningún tipo de contraprestación o a título Gratuito es lesiva para las finanzas públicas del Instituto y el Municipio; lo cual se convierte en un presunto detrimento patrimonial, con las correspondientes responsabilidades disciplinarias y penales en un presunto peculado en favor de terceros.

COMPROMISO DE GASTOS SIN AUTORIZACION LEGAL.

La Cláusula Cuarta establece que el plazo de la concesión será de veinte (20) años y seis (6) meses, contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación, sin haber mediado iniciativa en el Concejo para comprometer vigencias futuras.

Frente a esta cláusula, es preciso indicar que de acuerdo al Estatuto Orgánico del Presupuesto que regula el sistema presupuestal compilado en el Decreto 111 y 115 de 1993, tiene plenamente definido el principio de anualidad en su artículo 14 que señala que, *“El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”*.

Sin embargo, existe la figura presupuestal de vigencia futura cuya característica fundamental diseñada para los entes territoriales, es la de que corresponden a un compromiso y una obligación que se asumen de manera anticipada, afectando presupuestos de años siguientes sin que esto implique necesariamente vulnerar el principio presupuestal de anualidad, que generan gastos por largos periodos, lo cual deben ser gestionada ante la autoridad competente de acuerdo a lo consagrado por la Constitución y la Ley.

En el caso bajo examen, el Instituto compromete seriamente y por 20 años su presupuesto anual de Ingresos, y consecuentemente su presupuesto de Gastos, al permitir descontar directamente el pago al concesionario, por la labor que ejecuta.

Para ilustrar la anterior afirmación basta con revisar el presupuesto de ingresos y Gastos del Instituto de las Vigencias 2014 y 2015, compuesto de la siguiente manera:

Presupuesto de Ingresos

Ingresos Fiscales (Tributarios)

Impuestos sobre vehículo automotor

Ingresos Fiscales (No tributarios)

Multas

Derecho de Tránsito

Licencias

Matrícula de Vehículos

Traspaso de Vehículos

Otros Ingresos No tributarios

Transferencias

Financieros

Extraordinarios

Presupuesto de Gastos

Sueldos y Salarios

Contribuciones efectivas

Aportes sobre la nómina

Generales (Materiales y suministros; Mantenimiento; Servicios Públicos.. otros)

Asignación de bienes y servicios

Otros gastos financieros

En efecto no solamente es inviable al tenor de la Ley y la Doctrina la aplicación de la figura de las vigencias futuras excepcionales en relación con los contratos que suscriban las entidades territoriales sino que es ilegal autorizar vigencias futuras en el último año de ejercicio de los mandatarios Locales.

Para dar claridad sobre su legalidad y aplicación, en Circular Conjunta del 08 de septiembre de 2010 suscrita por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Auditoría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señala que:

"1.- En lo que respecta a las competencias delegadas en esta dependencia, es necesario en primer lugar, indicar que para la Contraloría General de la República resulta claro que en el caso de las entidades territoriales, solo fue contemplada la figura de las vigencias futuras ordinarias, conforme lo establece el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, sin que se desprenda de su lectura, un posible vacío jurídico que permita la extensión a aquellas de una figura (las excepcionales) contemplada por la misma ley, para el nivel nacional. En este sentido, debe hacerse la lectura del artículo 12 ibídem, que procede a continuación:

"Artículo 12. *Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) *El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de esta ley;*

b) *Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1999 del 24 de febrero de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

c) *Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de

inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (...) (Subrayado y negrilla no es del texto original)

De la lectura de este artículo se puede extraer igualmente, que la característica fundamental de la figura presupuestal de vigencias futuras diseñada para los entes territoriales, es la de que corresponden a un **compromiso y una obligación** que se asumen de manera anticipada, afectando presupuestos de años siguientes sin que esto implique necesariamente vulnerar el principio presupuestal de anualidad.

Al definirse la vigencia futura como una obligación y un compromiso es claro que esta se aplica o tiene efectos únicamente sobre las apropiaciones contenidas en el Presupuesto de Gastos (no hacen referencia alguna al presupuesto de ingresos). En otras palabras, autorizar una vigencia futura es influir de manera anticipada en la discusión y aprobación del presupuesto de gastos de años siguientes, incluyendo en estos, **un rubro específico** que va a amparar la ejecución de un proyecto de inversión, sobre el cual se está expidiendo una "disponibilidad presupuestal" especial.

Ahora bien, dicho **proyecto de inversión** deberá contener unas particularidades técnicas tales que su ejecución, en obras y/o servicios, requiera un plazo que cubra más de una vigencia fiscal **y que dicha ejecución se realice de manera paralela con la ejecución presupuestal**. Así deberá estar consignado en los estudios, diseños y viabilidades otorgadas por los respectivos bancos de proyectos.

No obstante, la conducta irregular que más comúnmente se ha detectado, se presenta cuando el Ejecutivo solicita y obtiene autorización para comprometer vigencias futuras y con base en esta autorización realiza contratos de crédito público sin el cumplimiento de los requisitos que demanda la ley 358 de 1997; de esta manera se podría ejecutar el proyecto de inversión en menor tiempo que las vigencias comprometidas, dejando unas obligaciones a cargo de la entidad que no se revelan de manera adecuada en sus presupuestos ni en sus indicadores de endeudamiento."

En el Contrato de Concesión No. 001 de 2015, el Director del Instituto, compromete pagos por concepto de remuneración a favor del Concesionario por el ejercicio de la concesión, *"hasta el porcentaje de remuneración restante al descontar al Cien por Ciento (100%) del Ingreso Bruto el porcentaje presentado en su propuesta como contraprestación a favor del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago sobre las tasas; Derechos y Multas por Infracción CNT recaudadas en el desarrollo del Contrato de Concesión así: 1) El sesenta y dos (62%) por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la explotación de los servicios concesionados y de multas por contravención al CNT, y el setenta y cinco (75%) por ciento cuando las multas se generen a través de los medios electrónicos (fotodetención)".* Según la Clausula Séptima del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, que establece la remuneración, *"Este valor cubre todos los costos y gastos de operación y administración de los servicios concesionados al igual que sus impuestos y utilidades y todos los demás*

gastos inherentes al cumplimiento satisfactorio del objeto contractual, inclusive los imprevistos". Este compromiso por 20 años y 6 meses, rompe con el esquema del principio de anualidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

ESTUDIOS PREVIOS DE LA LICITACIÓN PARA LA CONCESIÓN DE TRÁNSITO CARTAGO

Los estudios previos que realizó la entidad son débiles y no demuestran la viabilidad del Contrato de Concesión y la justificación económica por lo cual debería ser propuesto a 20 años. Estos estudios únicamente la situación negativa de los Estados Financieros y de inviabilidad que ostenta el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, lo que conllevó a dar inicio al proceso de Concesión No. 01 de 2014, para realizar las siguientes actividades:

SERVICIOS DE REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS, REGISTRO DE CONDUCTORES, REGISTRO DE INFRACTORES, PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PATIO Y GRÚAS PARA INMOVILIZACIÓN DE VEHÍCULOS DE CONTRAVENTORES AL CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, SEMAFORIZACIÓN Y APOORTE DE PRUEBAS POR MEDIOS ELECTRONICOS DE CONTRAVENCIONES AL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO.

LEY 909 DE 2004

El Representante Legal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago habiendo firmado el contrato de Concesión realizó una reestructuración a la planta de personal, a través de unos estudios técnicos, retirando 29 funcionarios en provisionalidad y otros en libre nombramiento y remoción, lo cual incide en una posible violación a la Ley 909 de 2004, debido a que al nombrar nueva planta de personal no se tuvo en cuenta algunos funcionarios que se encontraban en provisionalidad para ocupar estos cargos.

De la lectura anterior se concluye que:

Dentro del proceso de evaluación y análisis de la información del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, se detectaron posibles operaciones o procesos de riesgos que comprometan el patrimonio público, como también el posible quebrantamiento al principio de legalidad en el Contrato de Concesión No. 001 de 2015, suscrito entre el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago y Servicios Integrados Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago SAS, así:

El Instituto, como Unidad Administrativa Especial Descentralizada y con autonomía administrativa y presupuestal, le es aplicable la normatividad contractual prevista para los establecimientos públicos, es una entidad adscrita al despacho del alcalde tal como

lo menciona el Acuerdo N° 020 del 2009 en su Artículo 2°, y se rige por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y demás normas y Decretos que regulan la actividad contractual de los establecimientos públicos.

El Contrato de Concesión No. 001 de 2015, cuestionado materializó la delegación de funciones públicas a un particular, sin que se agotaran los requisitos previstos por los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998. Además, la posibilidad de que la administración pública entregara a los particulares el ejercicio de funciones públicas tenía algunos límites, entre ellos el referido a que la entidad no podía vaciar, por completo, el contenido de sus competencias, porque, por esa vía, el particular reemplazaría a la autoridad pública, con lo cual se encuentra en las mismas circunstancias fácticas del caso a manera de ejemplo analizado, pudiendo correr la misma suerte.

El Consejo Directivo y el representante legal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, comprometen pagos por concepto de remuneración a favor del Concesionario por el ejercicio de la concesión, *“hasta el porcentaje de remuneración restante al descontar al Cien por Ciento (100%) del Ingreso Bruto el porcentaje presentado en su propuesta como contraprestación a favor del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago sobre las tasas; Derechos y Multas por Infracción CNT recaudadas en el desarrollo del Contrato de Concesión así: 1) El sesenta y dos (62%) por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la explotación de los servicios concesionados y de multas por contravención al CNT, y el setenta y cinco (75%) por ciento cuando las multas se generen a través de los medios electrónicos (fotodetención)”*. Según la Clausula Séptima del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, establece la remuneración que cubren todos los costos y gastos de operación y administración. Este compromiso por 20 años y 6 meses, rompe con el esquema del principio de anualidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto donde se comprometen vigencias futuras excepcionales a la luz de lo que determina la Ley 819 de 2003 en su artículo 12, *“Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces”*.

Al dar aplicación a la clausula 3 numeral 1, 8 y 9 del contrato de concesión “Obligaciones de la Concedente”, se presentaría un presunto detrimento patrimonial por los bienes entregados al CONCESIONARIO de las (1) instalaciones, equipos y bienes de la concesión, mediante inventario, en donde se indique el estado en que estos se encuentren; (8) Suministrar en inmueble en el cual se implementaran el Centro de Atención y el Centro de Control del Programa, acorde con los requerimientos de área de la propuesta adjudicataria del contrato y la (9) totalidad de la Cartera por concepto de



¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

Multas y/o comparendos, en cuya recuperación ejercerá su gestión el Concesionario conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones.

4. OBSERVACIONES

Hallazgo No. 1 administrativo, con connotación disciplinaria y penal

Con la firma del Gerente para la celebración del contrato de Concesión 001 de 2015, se violenta las competencias funcionales del Concejo Municipal de Cartago, al presentarse una SUPRESIÓN TACITA del Instituto por sustracción de materia, cuando se entrega contractualmente las funciones y competencias del mismo al Concesionario, sin que le asista ni al Consejo Directivo, ni al Gerente facultades para ello; presuntamente viola la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 254 de 2000, en concordancia con la Ley 1105 de 2006, por que no estaba facultado para ello, toda vez que lo concesionado hace parte del objeto social del Ente Municipal, constituyéndose en su razón de ser; como también posibles conductas penales por prevaricato por acción y extralimitación de funciones consagrados artículo 27 y numeral 1 del artículo 35 de las prohibiciones de los servidores públicos de la Ley 734 de 2002; artículos 25 y 413 de la Ley 599 de 2000.

El objeto del contrato de Concesión No. 001 de 2015 produce un vaciamiento de las competencias asignadas Legal y Constitucionalmente al Municipio de Cartago, las cuales ejercía a través de su INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, donde se entregan las funciones a un particular, sin cumplir con las formalidades del artículo 110 de la Ley 489 de 1998.

Así las cosas, existe PRECEDENTE JUDICIAL suficiente para considerar que al entregar las funciones del Instituto en el contrato de Concesión aludido se produce un vaciamiento de las competencias funcionales de la entidad en desmedro de la función pública encomendada a través del acuerdo 020 del Concejo Municipal.

Hallazgo No. 2 administrativo con connotación disciplinaria y fiscal

El Representante Legal de la Entidad, cede el patrimonio del Instituto con la firma del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, numeral 1, 8 y 9ª, Clausula Tercera, según la cual son — Obligaciones de la Concedente. Serán obligaciones de la concedente: (1) Entregar al CONCESIONARIO las instalaciones, equipos y bienes de la concesión, mediante inventario, en donde se indique el estado en que estos se encuentren; (8) Suministrar en inmueble en el cual se implementaran el Centro de Atención y el Centro de Control del Programa, acorde con los requerimientos de área de la propuesta adjudicataria del contrato,.....; (9) Entregar la totalidad de la Cartera por concepto de Multas y/o comparendos, en cuya recuperación ejercerá su gestión el Concesionario conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones, sin ningún tipo de contraprestación o a título gratuito.

De acuerdo a la respuesta presentada por los responsables a la observación inicial, no se aportaron las evidencias que permitan establecer claramente la modificación del Contrato de Concesión, en los numerales 1, 8 y 9 de la Clausula Tercera del mismo, en relación con:

- *No hay entrega de Equipos o Bienes del Instituto al Particular seleccionado, a pesar de haberse incluido esta obligación en el Contrato.*
- *Hay entrega del inmueble para implementar el Centro de Atención: Manifiestan que efectuaran unas mejoras locativas que VALORIZARAN el inmueble de propiedad de la entidad territorial y cuyas inversiones a título de REVERSION serán parte del patrimonio del Instituto o la entidad propietaria del inmueble aportado para el desarrollo de la Concesión.*
- *La entrega de la cartera por multas: manifiestan que se soportan en el Parágrafo 1° del Artículo 159 y el Inciso Final del Artículo 160 del CNT, que facultan al Instituto para contratar la participación de particulares en el cobro de multas y el pago de estas actividades por parte del contratante. Que el apoyo persuasivo y cobro coactivo que ocasione la recuperación, el Instituto recibe la remuneración pactada y cancela como contraprestación al Instituto el porcentaje acordado, esto es, 38% y 25% según el caso.*

Lo anterior, conlleva a lesionar las finanzas públicas del Instituto y el Municipio; lo cual se convierte en un presunto detrimento patrimonial por \$3.902.589.088; correspondiente a las cuentas por cobrar, a Cartera de Multas y/o comparendos e ingresos no tributarios.

Hallazgo No. 3 administrativa, con connotación disciplinaria

El Director del Instituto, compromete pagos por concepto de remuneración a favor del Concesionario por el ejercicio de la concesión, “hasta el porcentaje de remuneración restante al descontar al Cien por Ciento (100%) del Ingreso Bruto el porcentaje presentado en su propuesta como contraprestación a favor del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago sobre las tasas; Derechos y Multas por Infracción CNT recaudadas en el desarrollo del Contrato de Concesión así: 1) El sesenta y dos (62%) por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la explotación de los servicios concesionados y de multas por contravención al CNT, y el setenta y cinco (75%) por ciento cuando las multas se generen a través de los medios electrónicos (fotodetención)”. Según la Clausula Séptima del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, que establece la remuneración, “Este valor cubre todos los costos y gastos de operación y administración de los servicios concesionados al igual que sus impuestos y utilidades y todos los demás gastos inherentes al cumplimiento satisfactorio del objeto contractual, inclusive los imprevistos”. Este compromiso por 20 años y 6 meses, rompe

con el esquema del principio de anualidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sin haber mediado iniciativa en el Concejo para comprometer vigencias futuras de acuerdo a lo contemplado en la Ley 819 de 2003, *“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces”*.

Frente a esta cláusula, es preciso indicar que de acuerdo al Estatuto Orgánico del Presupuesto que regula el sistema presupuestal compilado en el Decreto 111 y 115 de 1993, tiene plenamente definido el principio de anualidad en su artículo 14 que señala que, “El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

Para ilustrar la anterior afirmación basta con revisar los estados contable y el presupuesto de ingresos y Gastos del Instituto de las Vigencias 2014 y 2015, compuesto de la siguiente manera:

Presupuesto de Ingresos

Ingresos Fiscales (Tributarios)

Impuestos sobre vehículo automotor

Ingresos Fiscales (No tributarios)

Multas

Derecho de Tránsito

Licencias

Matrícula de Vehículos

Traspaso de Vehículos

Otros Ingresos No tributarios

Transferencias

Financieros

Extraordinarios

Presupuesto de Gastos

Sueldos y Salarios

Contribuciones efectivas

Aportes sobre la nómina

Generales (Materiales y suministros; Mantenimiento; Servicios Públicos.. otros)

Asignación de bienes y servicios

Otros gastos financieros

En efecto no solamente es inviable al tenor de la Ley y la Doctrina la aplicación de la figura de las vigencias futuras excepcionales en relación con los contratos que suscriban las entidades territoriales sino que es ilegal autorizar vigencias futuras en el último año de ejercicio de los mandatarios locales. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (...) (Subrayado y negrilla no es del texto original)

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Hallazgo No. 4 administrativo

Los estudios previos que realizó la entidad son débiles y no demuestran la viabilidad del Contrato de Concesión y la justificación económica por lo cual debería ser propuesto a 20 años. Estos estudios únicamente la situación negativa de los Estados Financieros y de inviabilidad que ostenta el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, lo que conllevó a dar inicio al proceso de Concesión No. 01 de 2014, para realizar las siguientes actividades:

SERVICIOS DE REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS, REGISTRO DE CONDUCTORES, REGISTRO DE INFRACTORES, PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PATIO Y GRÚAS PARA INMOVILIZACIÓN DE VEHÍCULOS DE CONTRAVENTORES AL CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, SEMAFORIZACIÓN Y APOORTE DE PRUEBAS POR MEDIOS ELECTRONICOS DE CONTRAVENCIONES AL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO.

A pesar de haberse cumplido con el requisito de ingresar los documentos para la licitación pública al SECOP, al momento de contratar con la entidad que fue favorecida SIETT de Cartago S.A.S., la cual en su pliego de condiciones definitivo consignó los servicios arriba enunciados, en el contrato de concesión no se dejó contratado lo correspondiente a la Semaforización.

“En el acta No. 003 del 29 de agosto de 2014 del Consejo Directivo del ITTC y en la página 68 del pliego de condiciones definitivo, se evidencia que el objeto de contrato incluía la SEMAFORIZACIÓN concepto que no fue incluido en el objeto del contrato de concesión No. 001 2015 (cláusula primera, página 6), lo que representa un incumplimiento al proceso licitatorio, dado que éste es un componente muy importante”.



¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

Hallazgo No. 5 administrativo

El Representante Legal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago ya habiendo firmado el contrato de Concesión realizó una reestructuración a la planta de personal, a través de unos estudios técnicos retiró de 29 funcionarios en provisionalidad y otros en libre nombramiento y remoción, lo cual de alguna manera incide en una posible violación a la Ley 909 de 2004, ya que al nombrar nueva planta de personal no se tuvo en cuenta algunos de los que se encontraban en provisionalidad para ocupar estos cargos.

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
1	<p>Con la firma del Gerente para la celebración del contrato de Concesión 001 de 2015, se violenta las competencias funcionales del Concejo Municipal de Cartago, al presentarse una SUPRESIÓN TÁCITA del Instituto por sustracción de materia, cuando se entrega contractualmente las funciones y competencias del mismo al Concesionario, sin que le asista ni al Consejo Directivo, ni al Gerente facultades para ello; presuntamente viola la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 254 de 2000, en concordancia con la Ley 1105 de 2006, por que no estaba facultado para ello, toda vez que lo concesionado hace parte del objeto social del Ente Municipal, constituyéndose en su razón de ser; como también posibles conductas penales por prevaricato por acción y extralimitación de funciones consagrados artículo 27 y numeral 1 del artículo 35 de las prohibiciones de los servidores públicos de la Ley 734 de 2002; artículos 25 y 413 de la Ley 599 de 2000.</p> <p>El objeto del contrato de Concesión No. 001 de 2015 produce un vaciamiento de las competencias asignadas Legal y Constitucionalmente al Municipio de Cartago, las cuales ejercía a través de su INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, donde se entregan las funciones a un particular, sin cumplir con las formalidades del artículo 110 de la Ley 489 de 1998.</p> <p>Así las cosas, existe PRECEDENTE JUDICIAL suficiente para considerar que al entregar las funciones del Instituto en el contrato de Concesión</p>	<p>RESPUESTA: No existe violación de facultades al Concejo en la medida que todo lo Concesionado lo autoriza la Ley y el Instituto conservó para si las facultades que la Ley le consagra como indelegables y que justifican su existencia.</p> <p>RESPECTO DEL OBJETO CONCESIONADO: '</p> <p>1. PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN FUNCIONES DE APOYO A LOS ORGANISMOS DE TRANSITO:</p> <p>La Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito - claramente, encaminó su contenido hacia la participación conjunta entre particulares y el Estado en la aplicación de las normas de tránsito buscando con ello su mejor ejecución dentro de un ámbito plenamente reglado y establecido para cada una de las partes en lo referente a su alcance, calificación de la actividades y remuneración.</p> <p>Consideramos que no hubo SUPRESIÓN TÁCITA del Instituto ya</p>	<p>Esta observación se mantiene debido a que viola flagrantemente la Constitución Política en su artículo 313 numeral 3 de la Constitución Nacional: "[...] A) El marco normativo de la autorización para contratar de los concejos municipales al alcalde: Sobre las competencias para la contratación de los municipios, dispone la Constitución Política: "Art. 313: Corresponde a los Concejos: ... 3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer protempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo...".</p> <p>La Ley 136 de 1994 del Régimen Municipal en su artículo 18, define que el artículo 32 de quedará así:" Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son</p>	X		X	X		

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
	aludido se produce un vaciamiento de las competencias funcionales de la entidad en desmedro de la función pública encomendada a través del acuerdo 020 del Concejo Municipal.	que Constitucionalmente tanto la creación (Artículo 313 numeral 6), como la supresión (Artículo 315 numeral 4), son facultades del Honorable Concejo Municipal, además que no debemos olvidar que el Instituto de Tránsito y Transporte representa la descentralización por servicios, diferente a la descentralización territorial a la que corresponde el Municipio, circunstancia que justifica al Consejo Directivo del Instituto como máximo organismo que representa la autonomía administrativa, respecto a la toma de decisiones de esta entidad descentralizada. Si tenemos en cuenta que la Función Pública se diferencia de la Función Administrativa, en el sentido que la primera es el género y .está constituida por un conjunto de normas, principios, instituciones, procedimientos y trámites que regulan la relación entre el servidor público y la administración (Capítulo 2 Título V - Artículo 122 al 131 de la Carta Política) y la segunda es la especie constituida por el conjunto de actividades destinadas a satisfacer los fines del Estado o el bienestar general, pero la función pública y la función administrativa comparten los mismos principios de raigambre constitucional	atribuciones de los concejos las siguientes. Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: (1) Contratación de empréstitos; (2) Contratos que comprometan vigencias futuras; (3) Enajenación y compraventa de bienes inmuebles; (4). Enajenación de activos, acciones y cuotas partes; (5). Concesiones y (6) las demás que determine la ley”.						

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
		que regula las relaciones entre los servidores y la administración, consagrados en el Artículo 209 Superior, por ello insistimos, en que las funciones transferidas al Concesionario son funciones administrativas y de ahí la importancia del precedente judicial respecto a la delegación de funciones administrativas a particulares según la Sentencia C-866 de 1999 cuando analiza la constitucionalidad de los Artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, y de allí la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia del Instituto de Tránsito si se tiene en cuenta que la Participación de los particulares en la gestión pública encuentra su fundamento en los Artículos 2, 26, 123 Y 210 de la Constitución Política.							
2	El Representante Legal de la Entidad, cede el patrimonio del Instituto con la firma del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, numeral 1, 8 y 9ª, Clausula Tercera, según la cual son — Obligaciones de la Concedente. Serán obligaciones de la concedente: (1) Entregar al CONCESIONARIO las instalaciones, equipos y bienes de la concesión, mediante inventario, en donde se indique el estado en que estos se encuentren; (8) Suministrar en inmueble en el cual se implementaran el Centro de Atención y el	RESPUESTA: No existe CESION GRATUITA del Patrimonio del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago a favor del Particular seleccionado por las siguientes razones: 1. El Instituto suscribió un Contrato de Concesión, este es definido en el numeral 4º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993. El particular cancela al Instituto como contraprestación un 38% y el 25% que representa el	Este Hallazgo se mantiene como administrativo, disciplinario y fiscal, toda vez que de acuerdo a la respuesta presentada por los responsables a la observación inicial, no se aportaron las evidencias que permitan establecer claramente la	X		X		X	\$3.902.589.088

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
	<p>Centro de Control del Programa, acorde con los requerimientos de área de la propuesta adjudicataria del contrato,.....; (9) Entregar la totalidad de la Cartera por concepto de Multas y/o comparendos, en cuya recuperación ejercerá su gestión el Concesionario conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones, sin ningún tipo de contraprestación o a título gratuito.</p> <p>De acuerdo a la respuesta presentada por los responsables a la observación inicial, no se aportaron las evidencias que permitan establecer claramente la modificación del Contrato de Concesión, en los numerales 1, 8 y 9 de la Clausula Tercera del mismo, en relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> No hay entrega de Equipos o Bienes del Instituto al Particular seleccionado, a pesar de haberse incluido esta obligación en el Contrato. Hay entrega del inmueble para implementar el Centro de Atención: Manifiestan que efectuaran unas mejoras locativas que VALORIZARAN el inmueble de propiedad de la entidad territorial y cuyas inversiones a título de REVERSION serán parte del patrimonio del Instituto o la entidad propietaria del inmueble aportado para el desarrollo de la Concesión. La entrega de la cartera por multas: manifiestan que se soportan en el Parágrafo 	<p>excedente que corresponde al concedente una vez cubierta la remuneración.</p> <p>2. No hay entrega de Equipos o Bienes del Instituto al Particular seleccionado, a pesar de haberse incluido esta obligación en el Contrato.</p> <p>3. Hay entrega del e para implementa el Centro de Atención: Manifiestan que efectuaran unas mejoras locativas que VALORIZARAN el inmueble de propiedad de la entidad territorial y cuyas inversiones a título de REVERSION serán parte del patrimonio del Instituto o la entidad propietaria del inmueble aportado para el desarrollo de la Concesión.</p> <p>4. La entrega de la cartera por multas: manifiestan que se soportan en el Parágrafo 1° del Artículo 159 y el Inciso Final del Artículo 160 del CNT, que facultan al Instituto para contratar la participación de particulares en el cobro de multas y el pago de estas actividades por parte del contratante. Que el apoyo persuasivo y cobro coactivo que ocasione la recuperación, el Instituto recibe la remuneración</p>	<p>modificación del Contrato de Concesión, en los numerales 1, 8 y 9 de la Clausula Tercera del mismo, en relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> No hay entrega de Equipos o Bienes del Instituto al Particular seleccionado, a pesar de haberse incluido esta obligación en el Contrato. Hay entrega del inmueble para implementar el Centro de Atención: Manifiestan que efectuaran unas mejoras locativas que VALORIZARAN el inmueble de propiedad de la entidad territorial y cuyas inversiones a título de REVERSION serán parte del patrimonio del Instituto o la entidad propietaria del inmueble aportado para el desarrollo de 						

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					\$ DAÑO PATRIMONIAL
				A	S	D	P	F	
	<p>1° del Artículo 159 y el Inciso Final del Artículo 160 del CNT, que facultan al Instituto para contratar la participación de particulares en el cobro de multas y el pago de estas actividades por parte del contratante. Que el apoyo persuasivo y cobro coactivo que ocasione la recuperación, el Instituto recibe la remuneración pactada y cancela como contraprestación al Instituto el porcentaje acordado, esto es, 38% y 25% según el caso</p> <p>Lo anterior, conlleva a lesionar las finanzas públicas del Instituto y el Municipio; lo cual se convierte en un presunto detrimento patrimonial por \$3.902.589.088; correspondiente a las cuentas por cobrar, a Cartera de Multas y/o comparendos e ingresos no tributarios.</p>	<p>pactada y cancela como contraprestación al Instituto el porcentaje acordado, esto es, 38% y 25% según el caso.</p>	<p>la Concesión.</p> <ul style="list-style-type: none"> La entrega de la cartera por multas: manifiestan que se soportan en el Parágrafo 1° del Artículo 159 y el Inciso Final del Artículo 160 del CNT, que facultan al Instituto para contratar la participación de particulares en el cobro de multas y el pago de estas actividades por parte del contratante. Que el apoyo persuasivo y cobro coactivo que ocasione la recuperación, el Instituto recibe la remuneración pactada y cancela como contraprestación al Instituto el porcentaje acordado, esto es, 38% y 25% según el caso. 						

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
			En consecuencia, el estado actual del Contrato de Concesión, en los numerales 1, 8 y 9 de la Clausula Tercera del mismo, conlleva a lesionar las finanzas públicas del Instituto y el Municipio; lo cual se convierte en un presunto detrimento patrimonial por \$3.902.589.088; correspondiente a las cuentas por cobrar, a Cartera de Multas y/o comparendos e ingresos no tributarios.						
3	El Director del Instituto, compromete pagos por concepto de remuneración a favor del Concesionario por el ejercicio de la concesión, “hasta el porcentaje de remuneración restante al descontar al Cien por Ciento (100%) del Ingreso Bruto el porcentaje presentado en su propuesta como contraprestación a favor del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago sobre las tasas; Derechos y Multas por Infracción CNT recaudadas en el desarrollo del Contrato de Concesión así: 1) El sesenta y dos (62%) por ciento de los ingresos brutos obtenidos por la explotación de los servicios concesionados y de multas por contravención al CNT. y el setenta y cinco (75%) por ciento cuando	Respecto a esta observación se debe tener en cuenta y tal como lo expone el Estudio de Conveniencia y Oportunidad que al quedar los contratos de CONCESION comprendidos en el esquema determinado por la Ley 1508 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1467 del mismo año, tal como lo establece el Artículo 2° de la precitada Ley, le son aplicables las normas en ella dispuestas y en lo tocante a los RECURSOS PUBLICOS involucrados	Considerando lo enunciado, se concluye que esta observación se mantiene, debido a que le era prohibo al señor alcalde comprometer vigencias futuras en el último año de su periodo. Aunado a ello la violación a una norma constitucional y legal, al no pedir facultades al Concejo Municipal.	X		X			

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					\$ DAÑO PATRIMONIAL
				A	S	D	P	F	
	<p>las multas se generen a través de los medios electrónicos (fotodetención)". Según la Clausula Séptima del Contrato de Concesión No. 001 de 2015, que establece la remuneración, "Este valor cubre todos los costos y gastos de operación y administración de los servicios concesionados al igual que sus impuestos y utilidades y todos los demás gastos inherentes al cumplimiento satisfactorio del objeto contractual, inclusive los imprevistos". Este compromiso por 20 años y 6 meses, rompe con el esquema del principio de anualidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sin haber mediado iniciativa en el Concejo para comprometer vigencias futuras de acuerdo a lo contemplado en la Ley 819 de 2003, "Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces".</p> <p>Frente a esta cláusula, es preciso indicar que de acuerdo al Estatuto Orgánico del Presupuesto que regula el sistema presupuestal compilado en el Decreto 111 y 115 de 1993, tiene plenamente definido el principio de anualidad en su artículo 14 que señala que, "El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del</p>	en el contrato.							

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					\$ DAÑO PATRIMONIAL
				A	S	D	P	F	
	<p>año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducaran sin excepción".</p> <p>Para ilustrar la anterior afirmación basta con revisar los estados contable y el presupuesto de ingresos y Gastos del Instituto de las Vigencias 2014 y 2015, compuesto de la siguiente manera:</p> <p>Presupuesto de Ingresos Ingresos Fiscales (Tributarios) Impuestos sobre vehículo automotor Ingresos Fiscales (No tributarios) Multas Derecho de Tránsito Licencias Matrícula de Vehículos Traspaso de Vehículos Otros Ingresos No tributarios Transferencias Financieros Extraordinarios Presupuesto de Gastos Sueldos y Salarios Contribuciones efectivas Aportes sobre la nómina Generales (Materiales y suministros; Mantenimiento; Servicios Públicos.. otros) Asignación de bienes y servicios Otros gastos financieros En efecto no solamente es inviable al tenor de la Ley y la Doctrina la aplicación de la figura de las vigencias futuras excepcionales en relación con los</p>								

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
	contratos que suscriban las entidades territoriales sino que es ilegal autorizar vigencias futuras en el último año de ejercicio de los mandatarios locales. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (...) (Subrayado y negrilla no es del texto original) La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.								
4	Los estudios previos que realizó la entidad son débiles y no demuestran la viabilidad del Contrato de Concesión y la justificación económica por lo cual debería ser propuesto a 20 años. Estos estudios únicamente la situación negativa de los Estados Financieros y de inviabilidad que ostenta el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, lo que conllevó a dar inicio al proceso de Concesión No. 01 de 2014, para realizar las siguientes actividades: SERVICIOS DE REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS, REGISTRO DE CONDUCTORES, REGISTRO DE INFRACTORES, PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PATIO Y GRÚAS PARA	Respuesta: Si bien en el objeto del contrato de concesión no se incluye el tema de semaforización se debe recordar que en el texto del contrato se involucra la Clausula Vigésima Novena sobre los documentos integrantes del contrato.	<i>Referente a los pliegos de condiciones definitivo de la concesión se estableció LA SEMAFORIZACION Y EL APOORTE DE PRUEBAS POR MEDIOS ELECTRONICOS DE CONTRAVENCIONES DEL CODIGO NACIONAL DE TRANSITO y en el objeto de contrato no se mencionó, lo que genera un incumplimiento en las condiciones referente al proceso licitatorio y un</i>	X					

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
	<p>INMOVILIZACIÓN DE VEHÍCULOS DE CONTRAVENTORES AL CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, SEMAFORIZACIÓN Y APOORTE DE PRUEBAS POR MEDIOS ELECTRONICOS DE CONTRAVENCIONES AL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO.</p> <p>A pesar de haberse cumplido con el requisito de ingresar los documentos para la licitación pública al SECOP, al momento de contratar con la entidad que fue favorecida SIETT de Cartago S.A.S., la cual en su pliego de condiciones definitivo consignó los servicios arriba enunciados, en el contrato de concesión no se dejó contratado lo correspondiente a la Semaforización.</p> <p><i>“En el acta No. 003 del 29 de agosto de 2014 del Consejo Directivo del ITTC y en la página 68 del pliego de condiciones definitivo, se evidencia que el objeto de contrato incluía la SEMAFORIZACIÓN concepto que no fue incluido en el objeto del contrato de concesión No. 001 2015 (cláusula primera, página 6), lo que representa un incumplimiento al proceso licitatorio, dado que éste es un componente muy importante”.</i></p>		<i>vacío frente a los servicios contratados en la concesión.</i>						
5	El Representante Legal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago ya habiendo firmado el contrato de Concesión realizó una reestructuración a la planta de personal, a través de unos estudios técnicos retiró de 29 funcionarios en provisionalidad y otros en libre nombramiento y	El estudio técnico de modernización institucional contratado por el instituto se realizó de acuerdo al artículo 46 de la Ley 909 de 2004 con la modificación efectuada por el artículo 228 del decreto-Ley 019 de 2012 y los artículos	<i>Frente a la reestructuración de la planta de personal, podemos concluir que no hay violación a la ley 909 de 2004 ya que la entidad</i>	X					

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
	remoción, lo cual de alguna manera incide en una posible violación a la Ley 909 de 2004, ya que al nombrar nueva planta de personal no se tuvo en cuenta algunos de los que se encontraban en provisionalidad para ocupar estos cargos.	95 al 97 del Decreto 1227 de 2005 que expresan que las reformas organizacionales de las entidades del orden territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio, o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.	por encontrarse en déficit fiscal realizo un estudio técnico para la modernización del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, tanto institucional como administrativo según lo establece la ley 489 de 1998 en su artículo 115, de acuerdo al resultado de la difícil situación económica y su déficit acumulado que le acarreo una serie de incumplimientos con las obligaciones laborales y administrativas, lo cual genero sanciones e intereses por dichos pasivos, se llegó a la decisión de la liquidación del Instituto y sustentados los argumentos anteriores, debió ajustar la planta de personal suprimiendo 29 cargos de los 39 que habían, quedando 10 cargos, para la nueva planta de personal, por lo que si se						

5.1 CUADRO DE HALLAZGOS VISITA FISCAL – ACUAVALLE -									
No.	HALLAZGOS	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	\$ DAÑO PATRIMONIAL
			<p><i>tuvo en cuenta personal antiguo para el desarrollo de funciones una vez se firmó el contrato de concesión, aclarando que el personal nuevo que ingreso corresponde a la vinculación laboral de la concesión.</i></p> <p>No obstante, esta observacion mantiene, para revisión en posterior seguimiento a plan de mejoramiento.</p>						
	TOTAL HALLAZGOS			5		3	1	1	\$3.902.589.088