

P.A. 124

Honorable: César Pion (C)  
Oscar Marín  
David Caballero  
Cartagena



Cartagena de Indias D.T. y C., martes, 04 de septiembre de 2018

Oficio **AMC-OFI-0098483-2018**

Doctor  
**WILSON TONCEL OCHOA**  
**Presidente**  
Concejo Distrital de Cartagena  
Calle del arsenal  
Ciudad

**ASUNTO: PROYECTO DE ACUERDO POR EL CUAL SE ESTABLECE Y CREA EMPRESA DE ECONOMIA MIXTA QUE ADMINISTRE EL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTOS, SISTEMA DE PATIOS Y GRUAS, RECAUDO DE TRÁMITES POR DERECHOS DE TRÁNSITO Y OTROS, SE DICTAN NORMAS SOBRESU ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN.**

Respetuosamente se somete a consideración y estudio del honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C. la creación de una empresa de economía mixta con el propósito de establecer y administrar los sistemas de estacionamiento regulado en las vías públicas de la ciudad, operar plataforma tecnológica que permita el recaudo y control de cada uno de los procesos y subprocesos que por derechos se ejecutan en el tránsito distrital, el suministro de patios y grúas, foto multas y detectores de velocidad, entre otros y así mismo establecer normas sobre su administración, control y supervisión, con el fin de tener una operación eficaz y eficiente así como mejoramiento continuo de prácticas que le permitan a la autoridad dar solución a los problemas que hoy enfrenta la ciudad y que son un desafío en materia de movilidad y control.

#### **ANTECEDENTES:**

EL manejo integral de servicio y plataforma tecnológica en el distrito de Cartagena de Indias D.T. y C. a través de la autoridad de tránsito distrital DATT se venía ejecutando mediante el esquema de concesión durante 15 años, dicho contrato de concesión venció el diciembre de 2017. Fecha a partir de la cual se ha notado una disminución de aproximadamente 30% en los ingresos de DATT y por consiguiente en arcas del distrito de Cartagena, lo que restringe la inversión en vías y control.





Cartagena

Para lograr propósito de objeto mencionado se presenta proyecto de acuerdo que permita la creación de una empresa de economía mixta en la que el distrito de Cartagena tenga participación, y que enmarcada en el conjunto de reglas y normas constitucionales que junto con la exposición de motivos que explica, fundamenta y justifica la viabilidad de este proyecto conducente a la presentación de estos servicios y que son inherentes a la operación y control de la movilidad, tránsito, tráfico y planeación que se debe tener para enfrentar los desafíos que en esta materia apremian a la ciudad y su estandarización de cara a una internacionalización turística, social, comercial e industrial, utilizando soluciones basadas en tecnología integral de cara a los postulados regulados y reglados por el MINTIC.

Atentamente,

**YOLANDA WONG BALDIRIS**

**ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C.( E )**



**PROYECTO DE ACUERDO N°. XXXX DE 2018**

**POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE FACULTADES AL ALCALDE  
DISTRITAL DE CARTEGENA DE INDIAS D.T Y C PARA CONSTITUIR Y  
PARTICIPAR EN LA "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE  
CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM" Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES.**

**EL HONORABLE CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C,**

**En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial  
las  
consagradas en los artículos 150, 209, 311, 313 de la Constitución Política de  
Colombia, las  
Leyes 489 de 1998, 617 de 2000, 1005 de 2006, 1383 de 2010, 1548 de 2012, 1551 de  
2012, los Decretos 1333 de 1986, 111 de 1996, y**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 92 del decreto 1333 de 1986, facultan a los Concejos Municipales, expedir los Acuerdos respectivos que "autoricen" al Alcalde para la creación de sociedades de economía mixta.

Que el artículo 150-7 de la Constitución Política consagra como función del Congreso la de crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta. A su vez, los artículos 300-7 y 313-6 de la Carta, disponen lo propio para las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales respecto de la creación de este tipo de entidades en el orden departamental y municipal.

Que el "Art 92 Decreto 1333 de 1986" dispone que son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: "...4a. Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley...".

Que la conformación de la Sociedad por acciones del orden Distrital para cumplir funciones administrativas y operativas relacionadas con las competencias municipales en materia de servicios de tránsito y movilidad, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C , cuyo ejercicio del objeto social se rige por el derecho privado, de acuerdo con lo señalado por los artículos 49, 50, 68 párrafo 1, 69 y 97 de la Ley 489 de 1998, pretende modernizar la gestión mediante procesos y procedimientos ágiles, transparentes, menos costosos y más eficaces que apoyen las funciones misionales y de política del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C., en los términos de los artículos 39 y 46 de la Ley 489 de 1998.

Que con la formación de la sociedad se busca financiar con inversión privada el fortalecimiento de las actividades misionales Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, adecuando la infraestructura y la dotación, incrementando la competitividad y productividad mediante la creación del área comercial para asumir el control de sus clientes, de la facturación y del recaudo.

El propósito de la sociedad es establecer y administrar los sistemas de estacionamiento regulado en las vías públicas de la ciudad, operar plataforma tecnológica que permita el recaudo y control de cada uno de los procesos y subprocesos que por derechos se ejecutan en el tránsito Distrital, el suministro de patios y grúas, foto multas y detectores de velocidad, Proceso contravencional, Recuperación de cartera, Notificaciones, Sistema de control de tráfico, Gestión de trámites para registro Automotor, Registro de Conductores, Transporte Público, Centro de Atención Integral al ciudadano, Paraderos Transporte Público, Control de Centros de Reconocimiento de conductores, Especies Venales, Imposición recaudo control de contravenciones, Detección e imposición de sanciones a través de medios tecnológicos, sistema alternativo de movilidad entre otros y así mismo establecer normas sobre su administración, control y supervisión, con el fin de tener una operación eficaz y eficiente así como mejoramiento continuo de prácticas que le permitan a la autoridad dar solución a los problemas que hoy enfrenta la ciudad y que son un desafío en materia de movilidad y control.

**PROYECTO DE ACUERDO N°. XXXX DE 2018**

**POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE FACULTADES AL ALCALDE  
DISTRITAL DE CARTEGENA DE INDIAS D.T Y C PARA CONSTITUIR Y  
PARTICIPAR EN LA "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE  
CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. – SEM" Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES.**

**EL HONORABLE CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C,**

**En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial  
las  
consagradas en los artículos 150, 209, 311, 313 de la Constitución Política de  
Colombia, las  
Leyes 489 de 1998, 617 de 2000, 1005 de 2006, 1383 de 2010, 1548 de 2012, 1551 de  
2012, los Decretos 1333 de 1986, 111 de 1996, y**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 92 del decreto 1333 de 1986, facultan a los Concejos Municipales, expedir los Acuerdos respectivos que "autoricen" al Alcalde para la creación de sociedades de economía mixta.

Que el artículo 150-7 de la Constitución Política consagra como función del Congreso la de crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta. A su vez, los artículos 300-7 y 313-6 de la Carta, disponen lo propio para las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales respecto de la creación de este tipo de entidades en el orden departamental y municipal.

Que el "Art 92 Decreto 1333 de 1986" dispone que son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: "...4a. Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley...".

Que la conformación de la Sociedad por acciones del orden Distrital para cumplir funciones administrativas y operativas relacionadas con las competencias municipales en materia de servicios de tránsito y movilidad, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C , cuyo ejercicio del objeto social se rige por el derecho privado, de acuerdo con lo señalado por los artículos 49, 50, 68 párrafo 1, 69 y 97 de la Ley 489 de 1998, pretende modernizar la gestión mediante procesos y procedimientos ágiles, transparentes, menos costosos y más eficaces que apoyen las funciones misionales y de política del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C., en los términos de los artículos 39 y 46 de la Ley 489 de 1998.

Que con la formación de la sociedad se busca financiar con inversión privada el fortalecimiento de las actividades misionales Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, adecuando la infraestructura y la dotación, incrementando la competitividad y productividad mediante la creación del área comercial para asumir el control de sus clientes, de la facturación y del recaudo.

El propósito de la sociedad es establecer y administrar los sistemas de estacionamiento regulado en las vías públicas de la ciudad, operar plataforma tecnológica que permita el recaudo y control de cada uno de los procesos y subprocesos que por derechos se ejecutan en el tránsito Distrital, el suministro de patios y grúas, foto multas y detectores de velocidad, Proceso contravencional, Recuperación de cartera, Notificaciones, Sistema de control de tráfico, Gestión de trámites para registro Automotor, Registro de Conductores, Transporte Publico, Centro de Atención Integral al ciudadano, Paraderos Transporte Publico, Control de Centros de Reconocimiento de conductores, Especies Venales, Imposición recaudo control de contravenciones, Detección e imposición de sanciones a través de medios tecnológicos, sistema alternativo de movilidad entre otros y así mismo establecer normas sobre su administración, control y supervisión, con el fin de tener una operación eficaz y eficiente así como mejoramiento continuo de prácticas que le permitan a la autoridad dar solución a los problemas que hoy enfrenta la ciudad y que son un desafío en materia de movilidad y control.

consistente en instalaciones físicas y el amoblamiento de postes, gabinetes y red de alimentación eléctrica de la red de semáforos Distrital a fin que la Empresa asuma su mantenimiento y correcta conservación (equivalente a \$ XXXXX millones), valorada en un porcentaje que no podrá ser inferior al 20 % del capital inicial.

**ARTÍCULO QUINTO: PATRIMONIO Y UTILIDADES.** El Patrimonio de "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM" estará conformado por:

- a. Su Capital Social.
- b. Por los derechos reales y personales de la entidad,
- c. Por los recursos provenientes del recaudo de los servicios de tránsito que preste que estén sujetos a cobro presente y futuro en el Distrito de Cartagena de Indias D.T y C.,
- d. Los demás recursos que le sean transferidos por el Distrito o por sus Socios a título de aportes a Capital,
- e. Las partidas que se le asignen y los recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios.

Las utilidades de la "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM" serán distribuidas según la participación de cada asociado dentro de su capital social en correspondencia con la autorización otorgada al Alcalde Distrital en tal sentido; su extensión y liquidación tendrá en cuenta las normas vigentes respecto de la constitución de reservas legales, patrimoniales y contingentes que se impongan por Ley o en sus estatutos.

**PARÁGRAFO 1º:** Serán ingresos de la "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM" , aquellos provenientes por el recaudo efectivo a consecuencia de la imposición de infracciones de tránsito en una proporción del 80% de su monto total neto, es decir luego de la afectación del ingreso por cuenta de las transferencias que sobre los mismos señalen como obligatorias las diferentes disposiciones legales vigentes en particular el SIMIT en función del Código Nacional de Tránsito Ley 769/2002. El restante 20% de los ingresos antes descritos corresponderán de forma exclusiva y directa al Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C.

**PARAGRAFO 2º:** En ningún caso el aporte municipal en el capital social podrá formar parte del patrimonio en garantía a efectos de reparto de pérdidas en caso de liquidación de la sociedad. En ningún caso el Distrito asumirá pérdida alguna que provenga del ejercicio mercantil de la sociedad; éstas serán totalmente absorbidas por los accionistas privados.

**ARTICULO OCTAVO: AUTORIZAR.** a la "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM" , para realizar inversiones y participar en la creación de sociedades y de otras actividades de carácter asociativo, tales como corporaciones, asociaciones, consorcios o uniones temporales, todo ello en desarrollo de actividades relacionadas con el objeto, así como participar en otros organismos, empresas y entidades del Distrito, o en otras personas naturales o jurídicas, o sociedades que realicen actividades consideradas como servicios relacionados con su objeto y en aquellas que impliquen la explotación y utilización de su infraestructura, tales como actividades relacionadas con la seguridad ciudadana.

**ARTICULO NOVENO: AUTORIZAR.** Para efectos de la ejecución de los recursos de que trata el presente acuerdo, se autoriza al Alcalde distrital de Cartagena de Indias D.T. y C, para adelantar todos los procedimientos, trámites contractuales necesarios y tendientes a la contratación de agentes inversionistas estratégicos que permitan la constitución de la "EMPRESA MIXTA DE SERVICIOS DE TRANSITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T Y C. - SEM"; Por un periodo no superior a seis meses.

**ARTÍCULO DECIMO: VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El presente acuerdo rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en el concejo Distrital de Cartagena de Indias D.T y C. a los xxxx del mes de xxxxxx del xxxxxxxx

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PRESIDENTE**

**SECRETARIO**



**Informe ajustado consultoría  
Diagnóstico técnico, administrativo y financiero a la  
operación del Departamento Administrativo de  
Tránsito y Transporte – DATT**

Contrato 008 de 2017  
DATT – Capital Inc. S.A.S.

Equipo de trabajo:

**Luis Leguizamón**  
*Componente Legal e Institucional*

**Andrés Lombana**  
*Componente Financiero*

**David Luján**  
*Componente Técnico Administrativo*

**Orlando Cabeza**  
*Componente Técnico Operativo*

Bogotá D.C., mayo de 2017

5. Procesos de seguridad por eventos de riesgo de pérdida de información / Manejo del centro de datos.....	58
6. Personal profesional, tecnológico y técnico que operan los equipos y el software del sistema	58
7. Manuales de políticas internas .....	59
8. Aplicaciones, app o software existente en uso por parte del DATT .....	59
9. Numero de servidores, Indicando su estado y nivel o grado de uso .....	60
10. Descripción de los canales de comunicación .....	60
11. Descripción de la página web .....	61
12. Características del centro de computo .....	64
13. Estado actual del cableado estructurado .....	64
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>A. GENERALES .....</b>	<b>65</b>
1. Declaración .....	65
2. Información.....	65
<b>B. ESPECIFICAS POR COMPONENTE .....</b>	<b>66</b>
1. Componente institucional.....	66
2. Componente financiero .....	71
3. Componente tecnológico.....	73
4. Componente operativo.....	74
<b>IV. OPCIONES PARA CONTINUAR CON EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ORGANISMO DE TRÁNSITO.....</b>	<b>76</b>
<b>A. FACTORES.....</b>	<b>76</b>
1. Origen de los recursos que soportan la opción .....	76
2. Determinación del régimen aplicable .....	76
3. Minimización de impactos desfavorables en la continuidad de la operación .....	76
<b>B. CRITERIOS .....</b>	<b>77</b>
<b>C. OPCIONES GENERALES .....</b>	<b>77</b>
1. Opciones directas.....	79
2. Opciones indirectas.....	83
<b>D. PONDERACIÓN ALTERNATIVAS .....</b>	<b>88</b>
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>93</b>
<b>Anexo 2 .....</b>	<b>100</b>
<b>Anexo 3 .....</b>	<b>104</b>
<b>Anexo 4 .....</b>	<b>112</b>
<b>Anexo 5 .....</b>	<b>113</b>

*Pese a los alcances y obligaciones públicas de este organismo, el Distrito de Cartagena presenta serias problemáticas en el desarrollo de esta función administrativa de forma autónoma, representando de importancia neurálgica para el Distrito lo concerniente a la movilidad, administración de los derechos de tránsito, procesos contravencionales, alto nivel de accidentalidad y medios coactivos de multas por infracciones de tránsito, entre otros.*

*Consecuente con esta obligación pública, se vio abocado a buscar soluciones administrativas tendientes a la prestación del servicio ejercido por el DATT, en el distrito, toda vez que estas se encontraban insatisfechas por carencia de infraestructura tecnológica y de servicios que permitieran la prestación del servicio adecuada, integral y totalizada.*

*Por tal motivo, el Alcaldía Distrital, solicitó al Concejo mediante proyecto de Acuerdo, autorizaciones para que a través del Régimen de Contratación pública, se contratara mediante Concesión a un privado quien prestara sus servicios garantizando la satisfacción de esta función pública. Solicitud que fue aprobada y autorizada mediante la expedición del Acuerdo Distrital N° 046 de 2006.*

*Con las autorizaciones de rigor, el Distrito desarrolló la Licitación pública N° DTC-DATT 001 de 2007, LA CUAL resulto como ganadora la propuesta presentada por el Consorcio Circulemos Cartagena, y que fue adjudicada mediante Resolución 076 de septiembre 21 de 2007.*

*Esta adjudicación dio como resultado la suscripción del Contrato de Concesión N°001 de 2007 entre el Distrito de Cartagena de Indias- DATT y el Consorcio Circulemos Cartagena cuyo objeto es: EL SUMINISTRO DE INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA, ADMINISTRACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TRANSITO Y TRANSPORTE, SOPORTE TÉCNICO, REINGENIERÍA DE PROCESOS Y OPERACIÓN DE ALGUNOS SERVICIOS A CARGO DEL DATT.*

*Dentro de los alcances del Contrato, se dispuso:*

*1. Implementación, desarrollo y ejecución de un Software. Sistema de Información compuesto de conjunto de aplicaciones y procedimientos para el manejo y almacenamiento de comparendos, fallos, multas, cartera, recaudo, inspecciones y administración, registro y depuración del parque automotor, y trámites correspondientes manteniendo concordancia con la reglamentación y los lineamientos definidos el Ministerio de Transporte y la ley colombiana de la materia.*

*2. Mantener actualizado cada uno de los módulos y aplicaciones:*

- 2.1. Transporte Publico*
- 2.2. Comercialización*
- 2.3. Archivo Parque Automotor*
- 2.4. Licencias de Conducción*
- 2.5. Control y Vigilancia*
- 2.6. Seguridad Vial*
- 2.7. Jurídica*
- 2.8. Administrativa*
- 2.9. Financiera*
- 2.10. Atención al usuario*

### 3. Alcance objeto contractual

Teniendo en consideración el Documento de estudio previos elaborado por el DATT y el objeto de la "Comunicación de Aceptación No. 008 – DATT", el alcance del objeto contractual es el siguiente:

- 1) Realizar un levantamiento de la situación actual de cada uno de los procesos tercerizados del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE a través de contrato de concesión, con el fin de determinar si dichos procesos son adecuados y suficientes o deben ser complementados, adicionados o modificados; y como estos coadyuvan al logro y consecución de la misión, visión y políticas del DATT.
- 2) Identificar debilidades y fortalezas de los procesos del Organismo de tránsito en la actualidad.
- 3) Estructurar alternativas en los componentes jurídico, financiero, administrativo, Informático y técnico que permitan optimizar los procesos que en la actualidad se encuentran tercerizados por el DATT.

Lo anterior con el propósito, conforme lo indica el Documento de Estudios Previos, de *realizar un diagnóstico a la operación y funcionamiento actual del DATT así como de los procesos tercerizados en la concesión con el propósito de determinar las mejores opciones para poder continuar con el proceso de modernización del organismo de tránsito*. En ese contexto, el diagnóstico debe proveer los insumos que permitan tomar la mejor ruta para continuar con nuestro proceso de modernización.<sup>2</sup>

### B. METODOLOGÍA

Para adelantar el desarrollo del objeto contractual se siguió la siguiente metodología:

- Solicitud de información en los componentes institucional, legal, financiero, técnico y de sistemas de información
- Visitas de campo a las instalaciones del DATT
- Entrega de formatos para ser diligenciados por el DATT que permitiese identificar procesos, funciones y cargas de trabajo

#### 1. Solicitud información

Mediante comunicación de marzo 24 de 2017,<sup>3</sup> se solicitó al DATT la información, en cada uno de los componentes que se señalan en las tablas siguientes, las cuales, informan, igualmente, acerca de si la información requerida fue objeto de entrega por parte del DATT.

<sup>2</sup> Estudios Previos DATT, pág. 3.

<sup>3</sup> Dirigida al Dr. Edilberto Manuel Mendoza Goetz, Director Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte- DATT del Distrito de Cartagena de Indias.

**c. Información financiera**

COMPONENTE FINANCIERO				
Nro.	Información solicitada	Información entregada	Momento de entrega	Observaciones
1	Ejecuciones presupuestales detalladas de Ingresos y gastos del DATT a diciembre 31 de los últimos 5 años y a febrero 28 de 2017, en donde se detalla cada una de las etapas presupuestales (en formato Excel y PDF).	Parcialmente	Correo electrónico de marzo 31 de 2017, enviado por la Dra Lena Barrios, Asesora de Contratación del DATT	Sólo se recibió en formato excel, las ejecuciones presupuestales. No se cuenta con el reporte PDF del original, firmado por los responsables del área. Para el año 2017, se presenta una ejecución que muestra causación de ingresos y gastos para los 12 meses del año, a pesar que a la fecha de entrega sólo han transcurrido 3 meses.
2	Presupuesto del DATT para el año 2017 con sus modificaciones (en formato Excel y PDF para los actos administrativos).	No		
3	Actos administrativos a través de los que se reconocieron las cuentas por pagar y reservas presupuestales al cierre del año 2016.	SI	Correo electrónico de marzo 31 de 2017, enviado por la Dra Lena Barrios, Asesora de Contratación del DATT	
4	Relación de vigencias futuras existentes, indicando la duración y monto anual autorizado para cada una de ellas.	El DATT precisa (28/04/17) que no hubo constitución de vigencias futuras, por lo cual no hay lugar a reporte de información		
5	Edades de cartera por cobrar indicando el detalle del concepto para 1 - 30, 31 - 60, 61 - 90 y más de 90 días.	SI	Comunicación 07/04/17, suscrita por el Director del DATT	La Información entregada corresponde únicamente a un resumen anual de Ingresos
6	Informes de ingresos por especies venales de los últimos 5 años.	SI		
7	Informe mensuales y anuales presentados por el o los concesionarios durante los último 5 años.	SI		

**d. Información técnica**

COMPONENTE TÉCNICO			
Nro.	Información solicitada	Información entregada	Momento de entrega
1	Evaluación actividad de parqueaderos	No	Comunicación 07/04/ 2017, suscrita por el Director del DATT
2	Modelo de operación por procesos requeridos	SI	
3	Mapa de procesos de operación y control en cada área del sistema	SI	
4	Procedimientos de soporte técnico a los sistemas de información	SI	
5	Mapa de Infraestructura Informática (equipos y redes)	SI	
6	Características general del software (módulos)	SI	
7	Estado actual de aplicación del software (módulos)	SI	
8	Procesos de seguridad por eventos de riesgo de pérdida de información	SI	
9	Personal profesional, tecnológico y técnico que operan los equipo y el software del sistema	SI	
10	Criterios de asignación de procesos contravenciones a los inspectores	No	
11	Criterios de calificación de desempeño labor de los inspectores	No	
12	Mapa de asignación de operación de grúas	No	
13	Evaluación actividad grúas	No	
14	Procedimientos de depuración y control de la cartera de comparendos.	No	

Conforme lo registra la tabla anterior, la entrega de información en el componente técnico fue efectuada mediante comunicación de abril 27, suscrita por el Director del DATT, con precisiones efectuadas mediante comunicación de abril 28 de 2017, suscrita por el Director del DATT.

Con la recepción de la Información suministrada por la entidad, el día 7 de abril, se avanzó en el ejercicio de consultoría. Producto del análisis de la información entregada, o anterior, el 13 de abril se envió por correo electrónico el informe preliminar 1, radicado en las oficinas de la entidad el 17 del mismo mes, con el propósito de que el DATT revisara el avance del trajo y formulara observaciones.

La segunda visita de campo se efectuó el día 20 de abril de 2017, a las instalaciones administrativas del DATT, ubicadas en el sector de Marbella. De igual manera, se adelantó visita a las instalaciones operativas ubicadas en el sector de Manga. En esta visita se adelantó una jornada de trabajo con el Director del DATT y su equipo de trabajo. Durante la reunión, el equipo consultor aclaró inquietudes acerca de la información entregada por la entidad y los funcionarios de DATT formularon observaciones al documento recibido.

Adicionalmente, durante esta segunda visita, se adelantó un reconocimiento a los parqueaderos dispuestos para la prestación de los servicios tercerizados.

### **3. Formato para identificar procesos, funciones y cargas de trabajo**

Mediante comunicación 1-2017-2014, con radicación Nro. 3915, de abril 04 de 2017,<sup>7</sup> se hizo entrega al Dr. Carlos Vergara, Subdirector de Planeación del DATT, del "Formulario caracterización / descripción de procesos", que tiene como propósito identificar los procesos, actividades, funciones y, sobre ello, determinar, cargas de trabajo, del personal vinculado al DATT.

Es preciso destacar que esta Información a recolectar, es esencial para efectos de "Realizar un levantamiento de la situación actual de cada uno de los procesos tercerizados" del DATT, así como "determinar si dichos procesos son adecuados y suficientes o deben ser complementados, adicionados o modificados; y como estos coadyuvan al logro y consecución de la misión, visión y políticas del DATT", e, igualmente, "Identificar debilidades y fortalezas de los procesos del Organismo de tránsito en la actualidad." Sobre ese formulario no se tuvo respuesta por parte del DATT.

### **4. Solicitudes del DATT**

#### **a. Solicitud de correcciones**

Mediante comunicaciones de abril 28 de 2017, el Director del DATT solicita "que se hagan las correcciones respectivas acorde con la información suministrada",<sup>8</sup> en medio magnético, adjunta a la citada comunicación; así como las "corrección al informe final de consultoría", para lo cual anexa un CD con Información complementaria.<sup>9</sup> La procedencia de la incorporación de estos cambios solicitados por la entidad se relaciona, de manera general, en el anexo 4 y, de manera particular, en cada una de las secciones correspondientes en el texto, en las que se ha efectuado la respectiva corrección.

<sup>7</sup> Suscrita por David Lujan, Asesor Técnico Administrativo de Capital Inc. S.A.S.

<sup>8</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>9</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

## II. DIAGNÓSTICO

### A. COMPONENTE INSTITUCIONAL

#### 1. Naturaleza DATT

Conforme con documento oficial,<sup>10</sup> el DATT<sup>11</sup> se conformó inicialmente, mediante el Decreto 210 de 1990<sup>12</sup> como establecimiento público. Posteriormente, el Decreto 736 de 1990 define al DATT "como entidad administrativa adscrita al Despacho del Alcalde",<sup>13</sup> que se "encarga de desarrollar y vigilar todas las actividades relacionadas con el Tránsito y Transporte a nivel Distrital".<sup>14</sup>

Es decir, el DATT es un organismo de tránsito de carácter Distrital, en los términos dispuestos por el artículo 3 de la Ley 769 de 2002,<sup>15</sup> modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010,<sup>16</sup> esto es, se trata de una unidad administrativa distrital que tiene la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción, conforme la definición dispuesta por el artículo 2 de la Ley 769 de 2002.

En lo relativo a su misión institucional, el DATT es el organismo gestor, regulador y ejecutor de las políticas que garantizan la seguridad vial y la movilidad efectiva de la jurisdicción distrital.<sup>17</sup>

#### 2. Organización administrativa

##### a. Estructura

Conforme la Resolución Distrital 1701 de diciembre 23 de 2015,<sup>18</sup> que se refiere a las funciones de la planta general de la administración distrital, en su sector central, se identifica la siguiente estructura general para el DATT, conforme lo señala la gráfica 1 siguiente:

<sup>10</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 7.

<sup>11</sup> El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte está ubicado en el Distrito de Cartagena de Indias, en dos sedes, una sede Operativa que se encuentra en el barrio Manga Cuarta avenida No 19-187 y una sede Administrativa localizada en el barrio Marbella Edificio Mar del Norte No. 46 A-96.

<sup>12</sup> Por medio del cual se crea y establece la naturaleza, estructura y funciones administrativas del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Municipio de Cartagena.

<sup>13</sup> Documento "Solicitud de Requisición de Información (RFI)", Cartagena Distrito Turístico, 2015.

<sup>14</sup> Documento "Solicitud de Requisición de Información (RFI)", Cartagena Distrito Turístico, 2015.

<sup>15</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 9.

<sup>18</sup> Por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la Alcaldía Mayor de Cartagena D.T. y C.

gestión de tránsito subsisten en el DATT como autoridad en la materia, de carácter indelegable, pero, conforme se indica más adelante, el apoyo a estos procesos misionales se encuentra a cargo de un operador que desarrolla procesos de administración y/o desarrollo de software, servicio de Internet, soporte técnico y hardware.

En lo relativo a los procesos de apoyo o soporte, comprenden el proceso de gestión administrativa y financiera que, en gestión administrativa, conlleva el sub-proceso de peticiones, quejas y reclamos (PQR). De igual modo, comprende el proceso de gestión jurídica, separado de contractual (adquisición de bienes y servicios) el que, además, se confunde en el mapa con una dependencia como lo es la Unidad Interna de Contratación. Es decir, desde un estricto punto de vista funcional, la entidad relleva el proceso contractual, dentro de su diagrama organizacional. Para ello, el DATT precisa que la "Justificación es el Manual de Contratación de la Entidad" en la medida que las "Unidades Internas de Contratación son asesoras del Ordenador del Gasto" y que conforme con la Norma ISO 9001-2015, "el proceso de compras es un proceso sensible que debe ser manejado aparte de los otros procesos, por ello en el mapa de procesos de la entidad se encuentra ubicado como un subproceso de apoyo independiente a la Subdirección Administrativa y Financiera de Dirección, que son los responsables de las adquisiciones de bienes y servicios del organismo de tránsito".<sup>22</sup>

En lo que concierne al proceso de talento humano, el mismo se halla a cargo de la Oficina de Talento Humano de la Alcaldía de Cartagena.<sup>23</sup> Este proceso conlleva la gerencia de las políticas de administración y desarrollo del talento humano. EL DATT precisa que, en este proceso, lo relativo a investigación de conductas disciplinarias, se halla a cargo de la oficina asesora de control disciplinario de la Alcaldía Distrital, de conformidad con el manual de funciones.<sup>24</sup>

En estos procesos, conforme la información aportada por la entidad,<sup>25</sup> las dependencias indicadas se adecuan a las directrices (en cuanto a Manual de Calidad, Estrategia Organizacional, Mapa de Procesos, Caracterizaciones, instructivos y procedimientos, formatos, registros, procedimiento Control de Documentos, mapas de riesgo, matriz de comunicaciones, encuestas, etc.<sup>26</sup>) del proceso misional de administración del Sistema de Gestión de Calidad, el que comprende la prestación de servicios de regulación, vigilancia, control y trámite de tránsito y transporte en el Distrito.<sup>27</sup> Sin embargo, evidencia del cumplimiento de estos estándares no es corroborable en la operación de la entidad. De manera

---

de Gestión de Calidad. (Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 18.)

<sup>20</sup> *Procesos Misionales: Son aquellos procesos por medio de los cuales se realiza la prestación del servicio y que le agregan valor al mismo, dándole razón de ser a la entidad. Entre los procesos encontramos: Proceso Gestión Operativa.* (Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 18.)

<sup>21</sup> *Procesos de Apoyo: Administran y suministran los recursos para apoyar los procesos operativos, entre los procesos de apoyo encontramos a Gestión Administrativa y Financiera, Unidad Interna de Contratación, Gestión de Talento Humano.* (Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 18.)

<sup>22</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>23</sup> Según información verbal suministrada en la visita de campo 01 de marzo 29 de 2017, por la Dra. Lena Barros, Jefe Unidad de Contratación del DATT.

<sup>24</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>25</sup> En la visita de campo 01 de marzo 29 de 2017, conforme medio magnético entregado por la Dra. Lena Barros, Jefe Unidad de Contratación del DATT.

<sup>26</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 25.

<sup>27</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 17.

Tabla 7			
Mapa de Procesos			
Proceso	Subproceso	Actividad	
Direccionalmente Estratégico	Planeación Control y Seguimiento	Caracterización Planeación, Control y Seguimiento	
		Seguimiento de Procesos e Indicadores	
		Planificación del Sistema de Gestión de Calidad	
		Procedimiento Planes de Mejoramiento	
		Procedimiento Revisión por la dirección	
Administración del Sistema de Gestión de Calidad	Gestión Documental	Procedimiento Control de documentos	
		Creación Modificación o eliminación de documentos	
		Estado maestro de documentos Internos y externos	
		Lista de asistencia a divulgación de documentos	
		Procedimiento control de registros	
	Medición análisis y mejora	Solicitud de préstamo de documentos	
		Procedimiento de Acciones correctivas, preventivas y de mejora	
		Registro y seguimiento de Acciones correctivas preventivas y de mejora	
		Control de Acciones Correctivas preventivas y de mejora	
		Procedimiento y Matriz de Tratamiento de Productos No Conforme	
		Control y Seguimiento del Producto No Conforme	
		Plan, Programa y Procedimiento de Auditorías Internas de Calidad	
		Auditorías Internas e Informes de Auditoría	
		Evaluación de Desempeño Para Auditores Internos de Calidad	
		Reunión de Apertura y cierre de Auditoría Interna de Calidad	
Gestión Jurídica de tránsito y transporte	Matrícula	Caracterización de Matrícula	
		Formato Certificación de no uso de estampilla expedida por la gobernación	
		Certificación de registro de vehículo	
Gestión operativa de tránsito y transporte	Señalización	Caracterización Señalización	
		Procedimiento de señalización vial horizontal y vertical	
	Semafización	Requerimiento de materiales y elementos de señalización vial	
		Caracterización de Semafización	
	Educación vial	Caracterización Educación vial	
		Solicitud y cronograma de campañas de educación vial	
		Acta de visita de educación vial	
	Estadística y accidentalidad	Estadística y accidentalidad	Lista de Asistencia a ejecuciones y Certificado de asistencia al curso sobre normas de tránsito
			Caracterización y procedimiento de Estadística y accidentalidad
			Relación de Comparandos
			Resumen de accidentalidad
			Reporte de Comparandos e informes policiales de accidentes de Tránsito No conformes
Operación de Agentes de Tránsito	Operación de Agentes de Tránsito	Caracterización de Planeación Operativa de Tránsito	
		Caracterización de Operación de Agentes de Tránsito	
		Servicios generales y motorizados del DATT	
		Registros de pruebas de alcoholometría	
Gestión Financiera	Presupuesto	Planilla de reporte de horas extras	
		Retención de licencia de conducción por estado de embriaguez	
		Caracterización de programación presupuestal	
		Caracterización Ejecución presupuestal	
	Contabilidad	Contabilidad	Caracterización control y seguimiento presupuestal
			Procedimiento Emitir Certificado de Disponibilidad Presupuestal
			Procedimiento Emitir Certificado de Registro Presupuestal
	Cobranzas	Cobranzas	Caracterización de Contabilidad
			Procedimiento de Registro de Hechos económicos y preparación de estados financieros
			Procedimiento de Cobro Persuasivo
Gestión administrativa	Unidad Interna de Contratación	Formato Estado de cuenta	
		Solicitud de acuerdo de pago	
		Resolución que otorga facilidad de pago	
		Desembargo de cuentas y de vehículos	
Almacén	Almacén	Respuesta a Solicitud de Excepción	
		Resolución de revocatoria	
		Procedimiento de Cobro Coactivo	
Peticiónes y Actos administrativos	Peticiónes y Actos administrativos	Caracterización de la Unidad Interna de Contratación	
		Caracterización de Almacén	
Peticiónes y Actos administrativos	Peticiónes y Actos administrativos	Caracterización de peticiónes y actos administrativos	
		Procedimiento de peticiónes y actos administrativos	

### c. Carga de personal y funciones administrativas

Conforme la tabla 9, se deduce que el DATT registra una considerable carga de personal contratado como apoyo a la gestión o prestación de servicios. Este personal desempeña, según se desprende de sus objetos contractuales, funciones de naturaleza administrativa, tales como asesoría jurídica, administrativa y de tecnologías de la información. En este punto, el DATT precisa que los objetos contractuales incluyen, igualmente, apoyos a la gestión operativos como los reguladores de tránsito que apoyan la labor de los agentes de tránsito.<sup>30</sup> La duración de estas vinculaciones es variable, con un promedio de 5 meses por semestre, sin que la información aportada precise si hay lugar a prórroga de esas vinculaciones contractuales.

### d. Clasificación presupuestal

Pese a su naturaleza administrativa, 381 vinculaciones, de un total de 487 registradas en los medios magnéticos entregados por el DATT, se remunerarán con cargo al rubro presupuestal de inversión. Esta situación institucional, independiente de su efecto legal relativo al financiamiento de actividades de naturaleza administrativa, con carácter permanente, con recursos cuya clasificación presupuestal corresponde a inversión, podría estar explicada por la expectativa de no afectar los indicadores de gasto de funcionamiento sobre Ingresos corrientes de libre destinación, a que hace referencia el artículo 6 de la Ley 617 de 2000.<sup>31</sup>

### e. Reguladores de tránsito

El aspecto relativo a la vinculación de 198<sup>32</sup> “reguladores de tránsito”, mediante contratos de prestación de servicios, con cargo al rubro presupuestal de inversión, particularmente con una duración diversa e inferior, en promedio, a los 5 meses de duración, así como las funciones que desempeñan y el impacto legal y presupuestal de su vinculación, que tiene a su cargo funciones de control y regulación del transporte masivo, requiere de un análisis legal por parte de la entidad.

Sobre este punto es necesario señalar que conforme con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002,<sup>33</sup> agente de tránsito es:

**Agente de tránsito:** *Todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales. (Se resalta.)*

Respecto de regulador de tránsito, la única referencia se halla contenida en el Inciso segundo del párrafo 2 del artículo 110 de la citada Ley 769 que, de manera textual, señala lo siguiente:

<sup>30</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>31</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

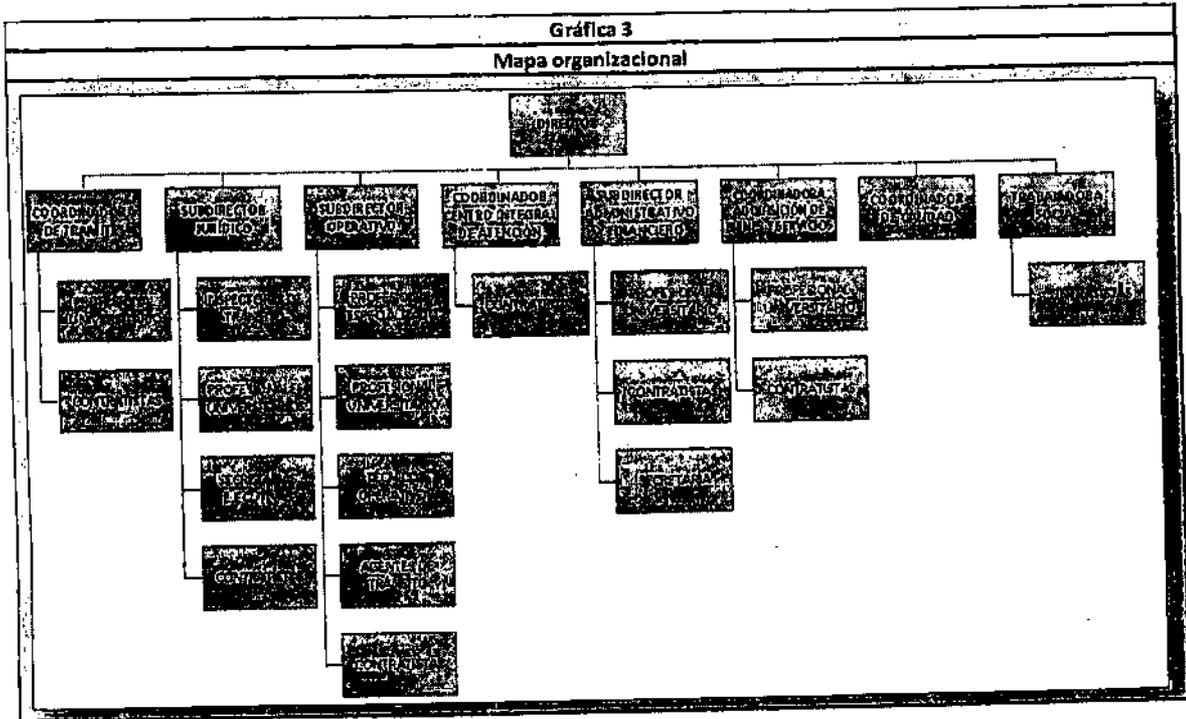
<sup>32</sup> Cifra por corroborar con la entidad.

<sup>33</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

inversión. Esto es, determinar si se trata de un gasto corriente financiado con cargo al rubro presupuestal de inversión.

#### 4. Mapa organizacional

Teniendo en consideración la estructura y planta de personal que se ha identificado en las secciones precedentes, la entidad refleja el siguiente mapa organizacional, contenido en el Manual de Calidad,<sup>36</sup> que superpone la estructura administrativa con la planta de personal de empleados y contratistas.



<sup>36</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 8.

**Tabla 10**  
**Procesos judiciales**

Tipo	Nro	Monto reclamación	Decisión 1a Instancia	Nro.	Decisión 2a Instancia	Nro.
Abreviado	1	\$ 190,000,000.00	En contra	1		
Acción de cumplimiento	2	\$ -	A favor	1	A favor	1
Acción popular	15	\$ -	A favor	3	A favor	1
			En contra	5	En contra	5
			N.D.	7	N.D.	9
Nulidad simple	4	\$ -	A favor	1	N.D.	4
			N.D.	3		
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	17	\$ 1,663,743,125.00	En contra	1	N.D.	17
			N.D.	16		
Reparación directa	24	\$ 9,757,573,800.00	A favor	6	N.D.	24
			En contra	3		
			N.D.	15		
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>\$ 11,611,316,925.00</b>				

N.D.: Información no disponible

La información disponible para determinar las contingencias judiciales es insuficiente, por su estado y resultados procesales y reclamaciones. Ello impide cuantificar el monto de las contingencias, su nivel de exigibilidad y el impacto en el presupuesto de la entidad. Es preciso destacar que el DATT señala que el responsable del manejo de esta información, es la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor, que tiene a su cargo el manejo del rubro de sentencias y conciliaciones.<sup>38</sup>

Teniendo en consideración la precisión, es necesario que la administración distrital, a través del área responsable, determine el Impacto de las contingencias judiciales, en la medida que el artículo 49 del Acuerdo Distrital 18 de 2016,<sup>39</sup> señala que el pago de las contingencias judiciales, se atenderá con los recursos presupuestales de cada entidad, en el rubro de sentencias judiciales de gastos de funcionamiento. En este punto, el DATT señala que ese rubro presupuestal de sentencias y conciliaciones está en la unidad ejecutora 01 (Despacho) "que es donde está la oficina asesora jurídica como responsable de este tema a nivel central".<sup>40</sup> Sin perjuicio de lo precisado, es necesario señalar que conforme con el citado Acuerdo, el DATT es unidad ejecutora de carácter presupuestal que tiene, dentro de sus rubros, el relativo a gastos de funcionamiento, con lo cual, una decisión judicial desfavorable impactará sus ejecuciones presupuestales.

## 7. Contrato de concesión

### a. Objeto

Conforme con documento oficial, la Alcaldía Distrital suscribió el contrato 01 de octubre 03 de 2007, "cuyo objeto corresponde a la entrega en concesión por parte del Distrito – Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte al Concesionario, del suministro de infraestructura tecnológica,

<sup>38</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>39</sup> Por el cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Recursos de Fondos Especiales; Apropriaciones de Funcionamiento y de servicio de la Deuda del Distrito de Cartagena de Indias para la vigencia fiscal de 2017.

<sup>40</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

específico de delegación de funciones en materia de tránsito, a favor de entidades privadas, de la siguiente manera:

**Artículo 7. Cumplimiento régimen normativo.** (...) Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas (...).

Es preciso destacar que esta delegación debe ser, a su turno, autorizada por el respectivo Concejo Distrital, conforme lo prevé el parágrafo 4, numeral 5, del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012,<sup>43</sup> modificadorio del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.<sup>44</sup> Adicionalmente, esta delegación debe materializarse el contrato o convenio correspondiente a suscribir con la entidad privada o de derecho público. En este último evento, si se trata de una entidad privada, su celebración debe supeditarse al procedimiento licitatorio contenido en la Ley 80 de 1993.<sup>45</sup>

En este orden de ideas, la delegación de funciones a que se refiere el artículo 7 de la Ley 769 hace relación al apoyo que entidades públicas o privadas pueden conferir a las autoridades territoriales de tránsito, en los términos allí indicados.

### 8. Interventoría

Conforme los documentos contractuales, la interventoría del contrato de concesión 01 de octubre 03 de 2007 ha tenido 3 regulaciones, conforme se describe en la tabla siguiente:

Regulación	Responsable	Instrumento	Fecha
Contrato de concesión, cláusula 18	Jefe Oficina de Informática, Alcaldía Distrital, mientras se hace licitación para selección de Interventor	Designación	3/10/2007
	Tecninterventores	Contratación	Vigencia 2011
	JMP Counters Enterprises SAS	Contratación	Segundo semestre 2013
Contrato modificadorio 02	Equipo interdisciplinario Alcaldía (administrativo, financiero, jurídico, operativo e Informático)	Designación	8/10/2014
Contrato Interadministrativo	Infotíc S.A.	Resolución 4600 Distrital de Junio 24 de 2015; Contrato Interadministrativo 460 de 2015	24/06/2015

Como remuneración de este contrato, la cláusula 5 señala que el DATT pagará al Interventor un porcentaje mensual del 7.5%, "aplicado al valor total de los ingresos efectivos de la concesión, monto que será descontado y pagado de los ingresos que le correspondan" al DATT, de acuerdo con lo pactado en el contrato de concesión 01 de 2007.

<sup>43</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>44</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>45</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

DATT ha informado que "la interventoría no se ha contratado durante la vigencia 2016 y lo que va de la actual 2017 en consideración a que se encuentra en curso una acción popular en contra de este contrato, surtida en la Jurisdicción contenciosa en virtud de la cual un ciudadano interpuso la acción constitucional por encontrar que en contrato en comento era violatorio de los principios de moralidad administrativa y el patrimonio público, y en este momento la nulidad decretada en primera Instancia del contrato de INFOTIC S.A. se encuentra en trámite de recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Bolívar".<sup>52</sup>

En ese orden, a la fecha de elaboración de este informe,<sup>53</sup> atendiendo al señalado en el contrato modificatorio de octubre 10 de 2014, la interventoría se halla a cargo de un equipo Interdisciplinario conformado por la alcaldía distrital que, según información del DATT, se halla integrado por "el Director del DATT, las subdirecciones (Jurídica, Operativa y Administrativa y Financiera), y Coordinadores de áreas como Transporte Público, Cobro Coactivo, Calidad, Jefe de Matrícula, y la Oficina Asesora Informática de la Alcaldía."<sup>54</sup>

## 9. Operación del concesionario

### 9.1. Componente Institucional

#### a. Procesos

La gráfica siguiente describe el mapa de procesos a cargo del concesionario:

<sup>52</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

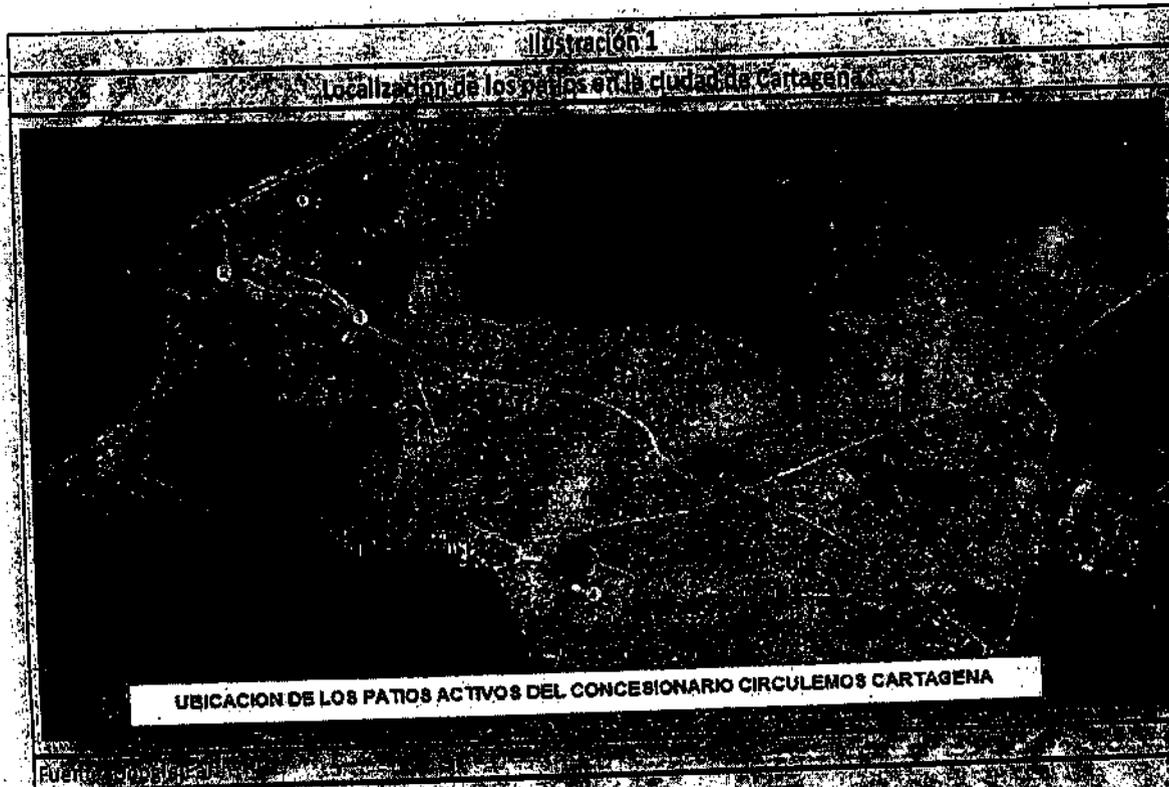
<sup>53</sup> Mayo de 2017.

<sup>54</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

Tabla 13		
Planta de personal a cargo del Operador		
No.	CARGO	FORMACIÓN
1	Asis. Control Calidad	Bachiller Académico
2	Asis.tec.area fotomultas	Tecnóloga análisis y Desarrollo de Sistemas de Inforamción
2	Asistente Contable	Contadora Pública
11	Aux. de Patios	Bachiller
1	Aux. de Patios	Técnico Soldador
1	Aux. de Patios	4 semestres de analista de programación de computadores
1	Auxiliar de Archivo	Estudiante de segundo semestre de Contaduría Pública
1	Auxiliar de Archivo	Bachiller Académico
1	Auxiliar de Archivo	Tecnóloga en Gestión documental
1	Auxiliar de Archivo	Bachiller Técnico
1	Auxiliar de Archivo	Tecnóloga en Gestión documental
7	Auxiliar de Gruas	Bachiller
7	Conductor de Gruas	Bachiller
3	Consult. Atn. Al Cliente	Estudiante de Administración Financiera
2	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnóloga en sistemas
3	Consult. Atn. Al Cliente	Administradora de Empresas
1	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnóloga en Administración de negocios Internacionales
1	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnología en Contabilidad y Sistemas
4	Consult. Atn. Al Cliente	Secretaría Bilingüe
2	Consult. Atn. Al Cliente	Administración de negocios
1	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnólogo en gestión de redes de datos
1	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnóloga análisis y Desarrollo de Sistemas de Inforamción
3	Consult. Atn. Al Cliente	Abogado
1	Consult. Atn. Al Cliente	Tecnología administración de oficina
1	Consult. Atn. Al Cliente	Administradora Pública
1	Coord. De Recursos Humanos	Estudiante de Octavo semestre de contaduría Pública
1	Coordinador Comercial	Tecnóloga en Administración financiera
1	Coordinador de Contravenciones	Abogado
1	Coordinador de Control Interno	Tecnólogo en Sistemas Integrados de Gestión
1	Coordinador de Patios y Grúas	Administrador de Empresas
1	Coordinador Operativo Fotomultas	Ingeniero de Sistemas
1	Director de Proyecto	Ingeniero Industrial
1	Ingeniero de Soporte	Ingeniero de sistemas
1	Servicios Generales	Bachiller
1	Soporte Técnico	Ingeniero de Sistemas
1	Supervisor de Patios	Bachiller
1	Supervisor de Patios	Estudiante de 3er. Semestre de Ing. de Sistemas
1	Técnico de Mantenimiento	Tecnólogo en Sistemas
1	Técnico en Soporte	Tecnólogo en Sistemas
Total 74 cargos		

## 9.2. Componente operativo

En relación con el componente operativo, dirigido a verificar el funcionamiento de la operación por parte del concesionario, se identifican las observaciones generales que se desarrollan a continuación.



Como se observa en la vista aérea, de la ubicación de los parqueaderos, la ciudad adolece de zonas sin cobertura o de fácil acceso a estos espacios, especialmente las zonas sur-oriental y sur-occidental. Lo anterior dificulta el ejercicio de control y el desarrollo de operativos que permiten mantener las vías libres de vehículos mal estacionados.

**b. Vehículos grúa**

De igual modo, es compromiso a cargo del concesionario el suministro de vehículos tipo grúa, los que se identifican en la tabla siguiente:

Tabla 15  
Vehículos grúa

Vehículo	Tipo	Placa
1	CAMION GRUA	SQW 846
2	CAMION GRUA	SQW 847
3	CAMION GRUA	QFF 960
4	CAMION GRUA	XVX 186

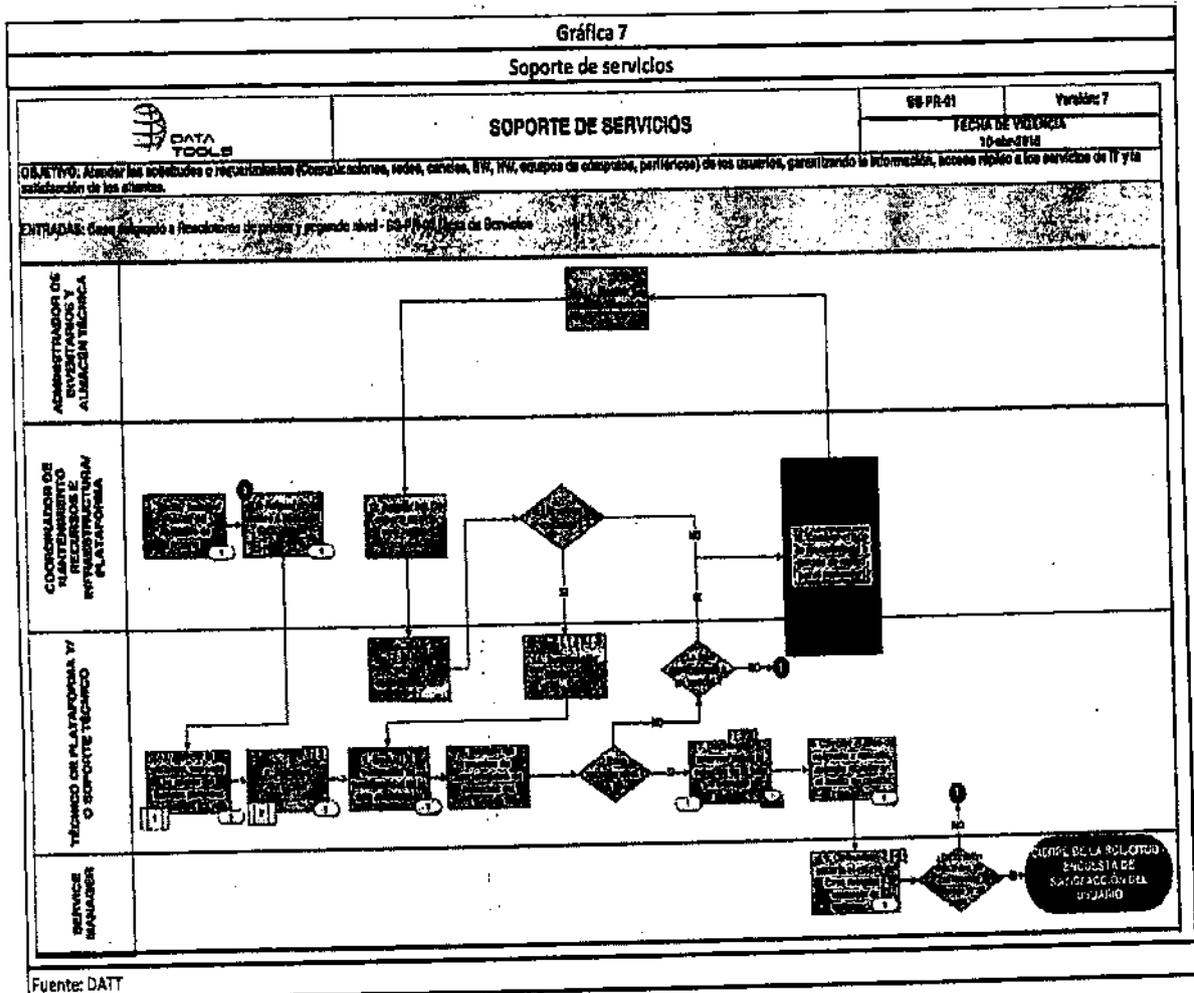
La referenciación a los conceptos de patios y vehículos grúa es relevante en la medida que, en el desarrollo de la operación de la concesión, el escenario financiero refleja que un volumen destacado de ingresos que corresponde al cobro del servicio de parqueaderos y de grúas, aun cuando se presentan

Tabla 17		
Debilidad en procesos		
Concepto	Debilidad	Observación
Procedimientos	Ausencia de procedimientos que integren la estadística de la entidad en materia de accidentes, lo que es explícito por el procedimiento existente para el efecto. Conforme se detecta en la evaluación técnica, en el área de estadísticas del DATT, se hace manejo de información de recibo de comparendos y accidentalidad. Para el efecto, personal de apoyo del concesionario recibe directamente del jefe del área de estadísticas los comparendos, los que son procesados directamente por personal del concesionario, evitando así pérdida de éstos	El concesionario recibe y procesa toda la información de los comparendos. Para ello, el DATT organiza y selección a los comparendos, los escanea y posteriormente los envía al concesionario. En este estado del procedimiento, los comparendos que presentan inconsistencias y errores se separan y se intenta su recuperación con el agente que los realizó. Si los comparendos no pueden ser recuperados, se envían a la Subdirección Operativa.
Comparendos	Actualmente el DATT dispone de 70 comparendos electrónicos, de las cuales 35 son de propiedad del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT). De éstas 35, se encuentran dañadas 3, las que cargan directamente al sistema, pero lo hacen de forma manual	El concesionario suministró 34 comparendos, de las cuales 3 se hallan activas, 20 en el almacén y 11 en poder del DATT. No se puede determinar el mantenimiento de estos equipos y se evidencia falta capacitación y práctica de los agentes de tránsito.
Equipo de control de velocidad	El equipo de control de velocidad es de propiedad del DATT, el cual es operado por agentes de tránsito, comandantes de tropa	Este equipo se encuentra actualmente en mantenimiento
Registros	Se indica ausencia de registros de los actos administrativos en los que se indique la autorización para la instalación y operación de nuevas tecnologías de control para infractores	Refleja debilidad en los archivos

**e. Mapa de procesos de operación y control en cada área del sistema**

De acuerdo a la información entregada el día viernes 7 de abril de 2017, se recibe el procedimiento de mesa de servicios y política de la mesa de servicios. De igual manera, el documento *SS-PR-01 SOPORTE DE SERVICIOS*, *SS-PR-05 Mantenimiento correctivo para hardware en laboratorio*, y *SS-PT-02 y políticas y condiciones de uso de hardware y software*.

En este orden, la gráfica siguiente visualiza el procedimiento dispuesto por la entidad para el funcionamiento de la Mesa de Servicios:



**f. Características generales del software (módulos)**

El concesionario cuenta con un aplicativo informático, actualmente se encuentra instalado en la sede Administrativa del DATT y está interconectado con las otras sedes. Sin perjuicio del funcionamiento del sistema, para la sede Manga eventualmente se presentan interrupciones por cortes en la corriente eléctrica sin el soporte de una planta. El DATT debe adelantar las acciones para mitigar este riesgo en esa sede y las que entren en operación en el futuro.

**g. Estado actual de aplicación del software (módulos)**

El concesionario cuenta con un equipo de profesionales que realizan actualizaciones periódicas al Software. El DATT informó sobre la existencia de boletines de actualizaciones de software, en los que se registran los cambios que se realizan en el software.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

### m. Evaluación actividad grúas

La evaluación acerca del rendimiento de las grúas, la realiza el concesionario de acuerdo con el movimiento que realizan durante el día y mes, teniendo en cuenta siete (7) grúas operativas y contratadas que operan, según el Informe aportado por la entidad, en las zonas norte y sur de la ciudad, "de acuerdo a los requerimientos solicitados por los agentes y los asignados a las grúas".<sup>63</sup> El informe aportado por la entidad, no describe estadísticas sobre frecuencia y rendimiento real de las grúas. En este punto, el DATT señala que "el Subdirector operativo cuenta con un funcionario que coordina con la concesión la operación de las grúas, y este le presenta informes en relación con las actividades que diariamente los agentes de tránsito y el equipo operativo de grúas realizan".<sup>64</sup>

### n. Procedimientos de depuración y control de la cartera de comparendos

Los procesos que se deben realizar para este concepto, se sujetan a la regulación que soportan los procedimientos para la depuración de cartera en las entidades públicas, tales como, contenidas en la Ley 1066 de 2006,<sup>65</sup> cuyo artículo 2 establece las responsabilidades obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. En este orden, el DATT tiene establecidas las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. La información aportada por el DATT precisa que la "gestión de depuración de cartera al Interior del organismo de tránsito no está concesionada y está a cargo de la Subdirección Administrativa y Financiera."<sup>66</sup> En este punto la entidad informa<sup>67</sup> que se realiza gestión a la cartera mediante un operador tercerizado (Infocobro Cartera)<sup>68</sup> el que, a diciembre 31 de 2016, ha efectuado recaudo de gestión por un monto de \$4.450.265.872, que corresponde a un porcentaje del 5% sobre la cartera gestionada, que asciende a un monto de \$104.893.235.613, de un total de cartera de \$216.317.214.923.<sup>69</sup> Esta cartera está compuesta de la siguiente manera:

- Mandamiento de pago: usuarios (73.778); comparendos (336.315); valor (\$153.653.563.780); porcentaje (71.03%)
- Derechos de tránsito: usuarios (118.594); comparendos (413.861); valor (\$50.734.257.551); porcentaje (23.41%)
- Comparendos: usuarios (5.305); comparendos (26.565); valor (\$11.929.393.592); porcentaje (5.51%)
- Total: usuarios (197.677); comparendos (776.741); valor (\$216.317.214.923); porcentaje (100%)<sup>70</sup>

<sup>63</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>64</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>65</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>66</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>67</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>68</sup> Conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, "El concesionario dentro de sus actividades de naturaleza comercial, apoya a la Oficina de Cobro Coactivo de índole tecnológico, como son mensajes de texto y correos electrónicos enviados a la base de datos de deudores del DATT informándoles que se acerquen a regular su situación de multas y/o derechos de tránsito. El recaudo por concepto de estas actividades se hace a través de la Oficina de Cobro Coactiva de la entidad."

<sup>69</sup> Documento "Gestión de Recuperación de Carteta. Infocobro Cartagena". Diciembre 2016.

<sup>70</sup> Documento "Gestión de Recuperación de Carteta. Infocobro Cartagena" Diciembre 2016.

El análisis financiero que se desarrolla a continuación se presenta en dos secciones, la primera de ellas corresponde al diagnóstico financiero de la operación del DATT, a través del cual se identifican debilidades y fortalezas de los procesos del Organismo de tránsito en la actualidad; en la segunda sección se presenta un breve diagnóstico financiero de la entidad territorial, el cual tiene como propósito brindar elementos de juicio para que la entidad territorial determine, desde un punto de vista financiero, si se halla en capacidad de asumir (a través del DATT) servicios actualmente tercerizados y soportados en fuente de inversión privada.

### 1. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES MÁS IMPORTANTES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL DATT

Con el propósito de identificar y conocer el comportamiento financiero del DATT entre 2011 y 2016, a continuación se analizan los rubros que conforman su presupuesto y su comportamiento anual reflejado en la ejecuciones presupuestales,<sup>72</sup> identificando composiciones, variaciones y tendencia histórica. Debe aclararse que, en atención a las características de la información reportada por el DATT, no es posible determinar si el ingreso hace referencia a caja o causación y si el gasto se refiere a los compromisos o las obligaciones.

**Tabla 18**  
**Resumen Ejecución Presupuestal 2011 – 2016 (millones de pesos)**

Consecutivo	CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A	INGRESOS TRIBUTARIOS	7.863	6.845	7.391	9.597	8.464	16.408
B	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.942	4.372	6.066	7.994	8.197	11.327
C	OTROS INGRESOS	2.271	1.307	812	1.481	1.625	2.259
D	INGRESOS CORRIENTES (A + B + C)	12.076	12.524	14.269	19.072	18.286	29.994
E	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	5.367	6.9	7.522	7.477	12.845	18.124
F	GASTOS DE INVERSIÓN	1.871	2.4	5.276	7.914	14.054	7.162
G	EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES	3.595	383	199	1.549	1.489	218
H	VIGENCIA EXPIRADA	14	-	-	-	-	-
I	GASTOS TOTALES DE LA VIGENCIA (E + F + G + H)	10.846	9.684	12.997	16.94	28.388	25.504

Fuente: Libros de Excel ejecución presupuestal suministrados por el DATT

Frente a los resultados acumulados de los 6 años, en relación con los ingresos corrientes, en promedio, los gastos de funcionamiento representaron el 54% mientras los de inversión el 36%. Es decir, los gastos de la vigencia (se excluye la ejecución de reservas presupuestales y el pago de vigencias expiradas) fueron equivalentes al 89% de los ingresos corrientes causados. En ese orden, si los ingresos corresponden a los efectivamente recaudados y los gastos a los compromisos de cada vigencia, podría decirse que el DATT genera recursos suficientes para financiar su gasto de funcionamiento e inversión.

<sup>72</sup> Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el DATT a través de hojas de Excel de la ejecución presupuestal al cierre de las vigencias 2011 al 2016, no se tuvo en cuenta el reporte 2017 ya que muestra causación de ingreso y gastos para toda la vigencia. Las inconsistencias detectadas en la formulación fueron ajustadas. También se tiene en cuenta información adicional relativa a los actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales.

Concepto	Capacidad en 2007	Capacidad a 2017	Variación
<b>Personal</b>	36	73	103%
<b>Gruas</b>	2	4	100%
<b>Mts 2 Patios</b>	3	23.48	683%
<b>Sedes</b>	1	3	200%
<b>Parque Automotor</b>	34.221	112.566	229%
<b>Tramites</b>	27.333	31.396	15%

Fuente: DATT

A 31 de diciembre de 2016 se reportaron ingresos totales por \$29.994 millones, un 55% más que en 2015. Este incremento contrasta con lo sucedido para el período 2014 - 2015, en donde los ingresos disminuyeron 11%. Del total de los Ingresos de 2016, el 55% fueron tributarios, el 38% no tributarios y el 8% otros ingresos.

Al comparar el monto de la cartera vigente reportada (\$278.203 millones) frente a los ingresos del año 2016 que observa que equivale a 9 veces el recaudo anual. El 54% de la cartera corresponde a mandamientos de pago, el 23% a derechos de tránsito, el 16% a comparendos y el 7% a financiaciones. Al analizar la cartera por edades, el 93% tiene vencimiento mayor a 90 días.

#### 1.1.1. Ingresos tributarios

El DATT reportó 30 conceptos para los que obtuvo ingresos tributarios entre 2011 y 2016. De estos, 3 representaron el 75% del total, así, el principal ingreso tributario corresponde a Derechos de Tránsito, que en promedio durante los últimos 6 años ha representado el 35% de este tipo de ingresos, seguido de la participación en el impuesto de Vehículos Automotores con un 28% y Sistematización con el 12%.

CONCEPTO	Ingresos Tributarios 2011 - 2016 (millones de pesos)						COMPOSICIÓN	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2016
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>7.863</b>	<b>6.845</b>	<b>7.391</b>	<b>9.597</b>	<b>8.464</b>	<b>16.408</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
DERECHOS DE TRÁNSITO	2.483	2.277	2.621	2.973	3.435	5.959	32%	36%
20% PARTICIP. IMPUESTOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES	2.797	1.855	1.959	3.302	1.543	4.35	36%	27%
SISTEMATIZACIÓN	814	803	974	1.213	1.187	1.678	10%	10%
CANCELACIÓN DE MATRICULA SERVICIO PÚBLICO	618	648	494	567	578	1.076	8%	7%
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	1.152	1.26	1.342	1.543	1.721	3.345	15%	20%

Fuente: Libros de Excel ejecución presupuestal suministrados por el DATT

El total de los Ingresos tributarios muestra una variación real del 69% entre 2011 y 2016, explicada principalmente por mayores ingresos por concepto de Derechos de tránsito, Vehículos Automotores, Sistematización y Cancelación de matrícula servicio público.

Para 2016 el total de los Ingresos tributarios ascendió a \$16.408 millones, esto fue un 83% mayor a lo reportado en 2015 y obedece principalmente al comportamiento del impuesto sobre vehículos automotores.

**Tabla 21**  
**Comparación Ingresos por especies venales 2011 – 2016 (millones de pesos)**

CONCEPTO	2012		2013		2014		2015		2016	
	Resumen	Ejecución	Resumen	Ejecución	Resumen	Ejecución	Resumen	Ejecución	Resumen	Ejecución
LICENCIA DE CONDUCCIÓN	133	78	100	97	178	152	158	151	114	248
LICENCIA DE TRANSITO /1	47	12	152	12	137	10	141	15	122	143
PLACA MOTOCICLETA /2	124	-	134	-	97	-	95	-	58	45
PLACA VEHÍCULO /3	96	11	77	7	82	8	78	12	80	111
<b>Total general</b>	<b>401</b>	<b>88</b>	<b>463</b>	<b>104</b>	<b>493</b>	<b>160</b>	<b>472</b>	<b>163</b>	<b>375</b>	<b>404</b>

Fuente: Libros de Excel ejecución presupuestal suministrados por el DATT – Reporte anual de ingresos.  
1/ En la ejecución presupuestal solo se encuentra el concepto "DUPLICADO TARJETA DE PROPIEDAD"  
2/ En la ejecución presupuestal se encuentran los conceptos "PLACAS MOTOS" y "DUPLICADO - REPOSICIÓN PLACA MOTOCICLETA"  
3/ En la ejecución presupuestal se encuentran los conceptos "PLACAS VEHÍCULOS AUTOMOTORES" y "DUPLICADO PLACA RADICADO, CAMBIO DE PLACAS"

Al considerar las características de la información, las inconsistencias y la ausencia del informe solicitado no es posible presentar un análisis en relación a los Ingresos por concepto de especies venales.

### 1.1.2. Ingresos no tributarios y otros ingresos

Las ejecuciones presupuestales de ingresos reflejan 12 conceptos de ingresos no tributarios, de los que las multas y comparendos representaron el 85% de los recaudos del período 2011 – 2016, seguido de los permisos especiales con el 8% y parqueaderos con el 4%.

**Tabla 22**  
**Ingresos no Tributarios 2011 – 2016 (millones de pesos)**

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	COMPOSICIÓN	
							2011	2016
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>1.942</b>	<b>4.372</b>	<b>6.066</b>	<b>7.994</b>	<b>8.197</b>	<b>11.327</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
MULTAS POR COMPARENDOS	1.44	3.777	5.121	7.097	7.283	9.296	74%	82%
PERMISOS ESPECIALES	260	365	530	618	627	675	13%	6%
PARQUEADEROS	70	84	103	101	144	1.16	4%	10%
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	171	145	313	179	143	197	9%	2%

Fuente: Libros de Excel ejecución presupuestal suministrados por el DATT

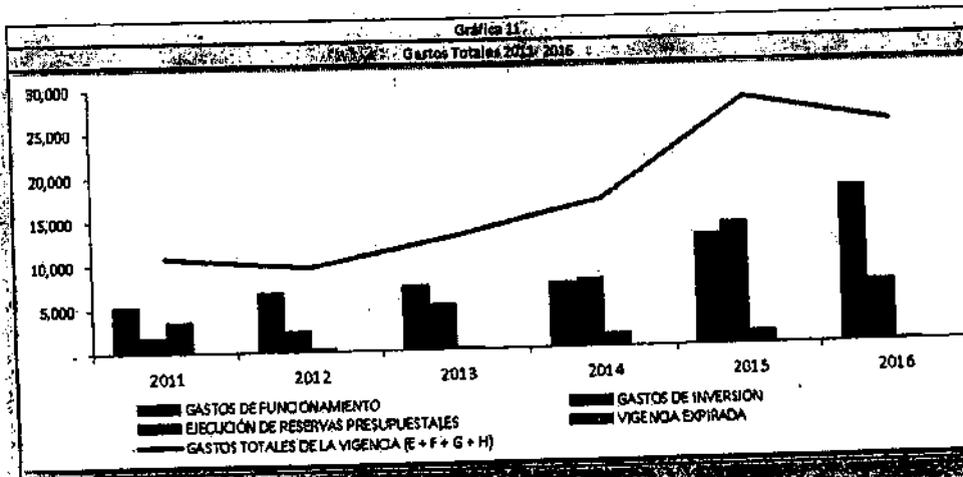
El total de los ingresos no tributarios muestra una variación real del 372% entre 2011 y 2016, explicada principalmente por mayores ingresos por concepto multas y comparendos. Para 2016 el total de los ingresos no tributarios ascendió a \$11.327 millones, esto fue un 30% mayor a lo reportado en 2015.

El ingreso por multas y comparendos muestra una variación real del 423% entre 2011 y 2016, lo que lo convierte en el ingreso con mayor aumento significativo; en el último año ascendió a \$9.296 millones con un incremento real del 20% frente a 2015, adicionalmente, es el principal ingreso corriente del DATT ya que su recaudo representa el 31% del total de los ingresos. Es importante señalar que se trata de un ingreso con destinación específica a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Artículo 160 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito.

gastos de inversión, si correspondía a gastos de inversión debió ejecutarse por el rubro correspondiente 02-22.

Para el período 2011 – 2016, el principal concepto de gasto fue el de funcionamiento con una participación del 56% sobre el total, seguido por los gastos de inversión que representaron el 37% y los gastos asociados a compromisos u obligaciones de vigencias anteriores (reservas y vigencia fiscal) el 7%. En términos reales, los gastos totales crecieron 90% durante el periodo de análisis.



A 31 de diciembre de 2016 se reportaron gastos totales por \$25.504 millones, un 15% menos que en 2015, disminución explicada en su totalidad por una caída del 52% en la inversión, así las cosas, 2016 es el único año para el que se observa una disminución en el gasto total.

### 1.2.1. Gastos de funcionamiento

Para el período 2011 – 2016, el principal componente de los gastos de funcionamiento del DATT corresponde a los gastos de personal (64%), seguidos de los gastos generales (21%) y las transferencias (15%).

Tabla 23  
Gastos de funcionamiento 2011 – 2016 (millones de pesos)

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	COMPOSICIÓN	
							2011	2016
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>5.367</b>	<b>6.9</b>	<b>7.522</b>	<b>7.477</b>	<b>12.845</b>	<b>18.124</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
GASTOS DE PERSONAL	3.769	4.552	4.73	5.492	8.968	9.896	70%	55%
GASTOS GENERALES	1.427	1.564	2.237	1.495	3.081	2.146	27%	12%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	171	784	556	490	796	5.727	3%	32%
PROGRAMA DE INVERSIÓN	-	-	-	-	-	355	0%	2%

Fuente: Libros de Excel ejecución presupuestal suministrados por el DATT.

### 3.5. Necesidades de inversión para modernización

De acuerdo con la información presentada por el DATT el día 28 de abril, esta entidad requiere recursos disponibles para financiar inversiones por \$22.089 millones, en los componentes que se describen en la siguiente tabla<sup>83</sup>.

Concepto	Cantidades	Valor unitario	Valor total
<b>1. EQUIPOS Y APLICATIVOS</b>			<b>8.804</b>
ACTUALIZACION Y OPTIMIZACION DE APLICATIVOS POR MEJORAS EN PROCESOS	1	414	414
MODERNIZACION INFRAESTRUCTURA DATA CENTER SEDE ADMINISTRATIVA	4	60	240
MODERNIZACION INFRAESTRUCTURA DATA CENTER OFICINAS SATELITES	3	12	37
PORTATILES	10	4	35
COMPUTADORES PC	36	2	72
IMPRESORAS	110	1	134
ESCANER	10	24	240
ALMACENAMIENTO	15	13	190
RADARES MOVILES DE SEGURIDAD	2	76	152
COMPARENDERAS ELECTRONICAS - OTROS DISPOSITIVOS DE IMPOSICION	160	4	624
CAMARA DE DETECCION ELECTRONICA PARA RECUPERACION DE ESPACIO PUBLICO	10	317	3.172
CAMARAS DE DETECCION ELECTRONICA OTRAS INFRACCIONES DE TRANSITO	10	317	3.172
SISTEMA DE DETECCION MOVIL	2	61	122
<b>2. MOBILIARIO Y ADECUACIONES</b>			<b>11.123</b>
ADECUACIONES FISICAS NUEVA SEDE ADMINISTRATIVA	1.500	1	1.275
ADECUACIONES FISICAS NUEVAS OFICINAS DE ATENCION AL USUARIO	400	1	340
ADECUACIONES FISICAS NUEVAS OFICINAS OPERATIVAS	1.000	1	850
MANTENIMIENTO E INSTALACION DE RED DE COMUNICACIONES LAN Y ELECTRICAS EN SEDES NUEVAS (PUNTOS DOBLES ELECTRICOS Y DATOS)	250	0	88
MOBILIARIO ARCHIVO GENERAL	1	235	235
EQUIPOS DE AIRES ACONDICIONADOS	3	65	195
OBRA CIVIL E INSTALACION CONTROLES PARA PARQUEADEROS DE INMOVILIZACION DE VEHICULOS	3	80	240
NUEVA SEDE OPERATIVA	2.000	4	8.000
<b>3. MAQUINARIA Y EQUIPOS</b>			<b>1.185</b>
GRUAS	6	150	900
SISTEMA DE MONITOREO VEHICULAR	5	6	30
PLANTA ELECTRICA	3	85	255
<b>4. OTROS</b>			<b>1.078</b>
PUBLICIDAD Y CAMPAÑA DE CULTURA CIUDADANA	1	200	200
SEÑALIZACION INTELIGENTE	5	120	600
ESCUELA DE SEGURIDAD VIAL	1	50	50
KIOSCOS VIRTUALES Y SOFTWARE PARA INTEGRACIÓN	6	38	228
<b>TOTAL NECESIDADES DE INVERSIÓN PARA MODERNIZACIÓN</b>			<b>22.089</b>

Fuente: DATT

Adicionalmente, la información reportada, refleja la cuantificación de los costos anuales de Courier o correspondencia, por \$650 millones<sup>84</sup> y de apoyo a la gestión de cartera en \$2.284 millones.

<sup>83</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>84</sup> Cambio introducido por solicitud contenida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

Por último, conforme la información aportada por el DATT,<sup>91</sup> los procedimientos descritos son ejecutados a través del operador tercerizado.

## 2. Mapa de infraestructura informática (equipos y redes)

Sobre este particular, se suministró el archivo "Ingeniería de Detalle Cartagena a Marzo 2017", el que muestra el flujo de la información y las características técnicas para garantizar la sostenibilidad de la operación. Se precisa que con esta información no se determina la calidad de las redes, dado que no ofrecen información sobre la trazabilidad del sistema. Según la información de la entidad, el sistema de gestión de calidad del DATT está trabajando en los protocolos y procedimientos estandarizados de control a los procesos tercerizados a través de la concesión<sup>92</sup> se precisa que en los informes de interventoría revisados, no se hace referencia a la efectividad de los sistemas de información trazados.

Adicionalmente, el 28 de abril el DATT suministró, en el anexo 13, copia del contrato con IFX NETWORKS y el plan del servicio de internet con GTD FLYWAN. Se precisa que, debido a la fecha de suministro de esta información, no se evalúan los servicios que se están recibiendo de estos dos proveedores, aunque en la información aportada, no se mencionan reportes sobre eventuales incumplimientos en el servicio. Sin perjuicio de ello, se considera que corresponde al DATT adelantar los análisis las estadísticas del servicio, contenidas en el anexo 14, para verificar la eficiencia del servicio con respecto a sus necesidades.<sup>93</sup>

## 3. Características generales del sistema (módulos)

En este aparte, se revisa el archivo "Módulos Circulemos.xlsx" suministrado por el DATT en relación al operador y, sobre el mismo, se señala:

<sup>91</sup> Contendida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>92</sup> Conforme información contenida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético

<sup>93</sup> Conforme información contenida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético

### 5. Procesos de seguridad por eventos de riesgo de pérdida de información / Manejo del centro de datos

El DATT suministró información relacionada con la operación del concesionario, contenida en el archivo "SS-FM-13 IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA DE RESPALDO DE INFORMACIÓN CARTAGENA ver 01-2015.xls" y el archivo "SGSI-PT-02 POLITICA DE RESPALDO Y RECUPERACIÓN DE LA INFORMACIÓN"; en los que se especifica el procedimiento de aseguramiento de la información y los pasos a seguir en caso de una eventual pérdida de información.

### 6. Personal profesional, tecnológico y técnico que operan los equipos y el software del sistema

Para diagnosticar este punto, se consultó el archivo "Base de Datos Profesion.xls" presentado por el DATT, precisando que la información sobre personal que contiene la tabla siguiente, corresponde a planta de personal a cargo del operador tercerizado,<sup>97</sup> sobre la cual se hacen los siguientes comentarios:

CARGO	ASIGNACIÓN DE PERSONA	COMENTARIO
Auditar de Patios	8 bachilleres, 2 técnicos y 1 tecnólogo	Se presume que este cargo requiere de un bajo nivel de exigencia en manejo de sistemas.
Consultor Atención Al Cliente	7 profesionales, 10 técnicos y 6 tecnólogos	Son cargos de contacto directo con el usuario. No se suministró con información de las características del software que operan, por lo tanto, no se puede determinar si cuentan con las competencias para el cargo que desempeñan.
Coordinador Atención Al Cliente (1)	Tecnólogo	No se suministró información relacionada con la experiencia de la persona a cargo. Llama la atención que el coordinador de un área sea responsabilidad de un tecnólogo. No hay evidencia de la existencia de coordinador de esta área para las sedes de Marbella y Ronda Real.
Coordinador de Contravenciones	Profesional	Se requiere conocer el software que se utiliza en estos cargos para compararlos con la experiencia de las personas responsables de cada cargo.
Coordinador de Patios y Grúas	Profesional	
Coordinador Operativo Fotomultas	Profesional	
Ingeniero de Soporte	Profesional	
Soporte Técnico	Profesional	
Supervisor de Patios	1 bachillero y 1 técnico	Este cargo supone suministrar información importante para mantener al día la información del parque automotor en patios para los procedimientos de la operación del DATT. No se suministró información relacionada con la experiencia de las personas y los sistemas de información que se manejan, no es posible emitir un concepto.
Técnico en Soporte	Tecnólogo	Se requiere conocer los software que se ejecuta en estos cargos para compararlos con la experiencia de las personas responsables cada uno de ellos.
Coordinación de administración de sistemas operativos Unix (2)	Profesional	
Administración de sistemas operativos (3)	Profesional	
Administrador de comunicaciones (4)	Profesional	

En relación con los numerales introducidos en la tabla para el personal allí indicado, se señala lo siguiente, conforme la precisión efectuada por la entidad:<sup>98</sup>

- (1) "Coordinador de atención: Sus funciones aplican para las tres (3) sedes, con ubicación en la sede de Manga por la magnitud de la operación de esta sede, pero con visitas periódicas y comunicación permanente con la sede de Marbella y Ronda Real.

<sup>97</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>98</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

## 9. Numero de servidores, indicando su estado y nivel o grado de uso

La información suministrada por el DATT, detalla lo siguiente:

Tabla 34		
Servidores DATT		
Equipo	Cantidad	Estado
Enclosure hp C3000	1	Bueno
HP BL460 Gen7	3	Bueno
Storage HP P2000	1	Bueno
HP d220 MT	1	Bueno
HP Proliant Gen 9	1	Bueno

La información aportada el día 20 de abril de 2017, en el archivo "Ingeniería de Detalle Cartagena a Marzo 2017(1)", requiere complementación para determinar el grado de uso de los servidores. En relación con este punto, la entidad manifiesta lo siguiente:

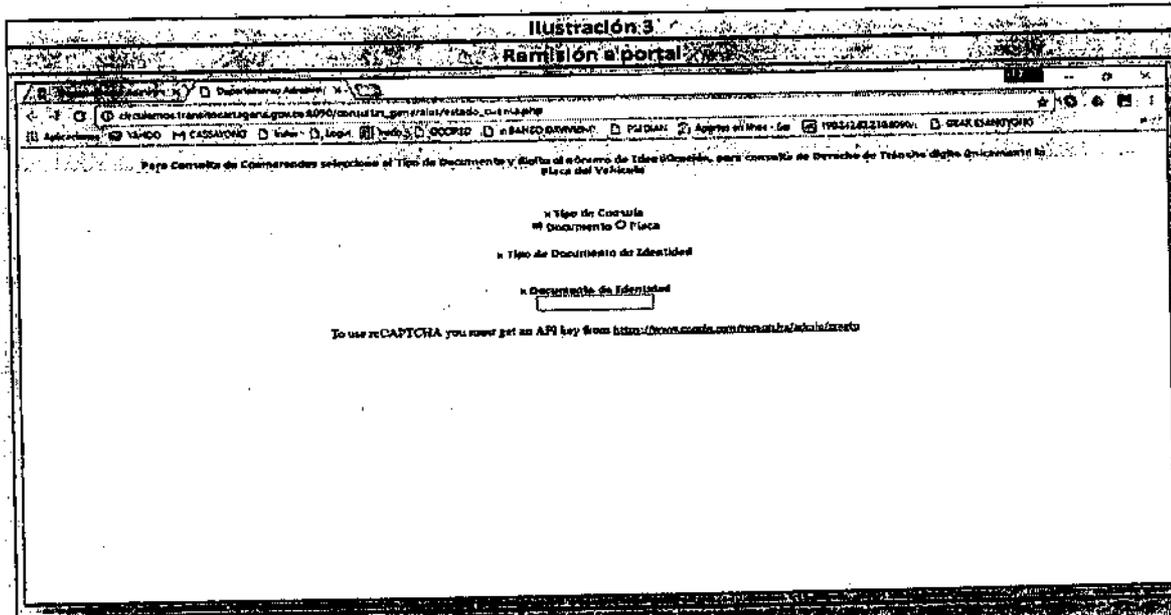
"Consideramos que para poder establecer el uso de los servidores debe realizarse una visita en la cual los administradores de los servidores puedan suministrar la evidencia requerida, dado que la solicitud no es específica. Sin embargo, los servidores cuentan con el debido soporte y mantenimiento acorde con el plan de mantenimientos del proyecto."<sup>101</sup>

Sobre este particular, es necesario señalar que en las 2 visitas realizadas al DATT, no se accedió a esta información. En lo relativo a la solicitud de realizar una visita para ese efecto, es preciso considerar que la comunicación del DATT se recibió el día 28 de abril de 2017, esto es, con posterioridad a la finalización del término de ejecución contractual (24 de abril), por lo cual no es viable realizar esa tercera visita. Si bien, en segunda comunicación posterior del 28 de abril de 2017, igualmente con posterioridad a la finalización del término de ejecución contractual (24 de abril), la entidad menciona que "el documento recibido debe estar sujeto a revisión y ajustes, independientemente que el plazo de ejecución haya expirado", también lo es que, con la aceptación formal de la propuesta por parte del DATT, y el presupuesto allí incorporado, no se previeron visitas posteriores al término de finalización del contrato, con lo cual los ajustes o precisiones solicitados por el DATT, se realizan, en la medida que sean oportuna y soportada mente aportados, directamente en el texto del informe, sin que haya lugar a realizar visitas adicionales.

## 10. Descripción de los canales de comunicación

En la información suministrada por el DATT, referente exclusivamente al operador, se encontró el archivo digital "DESCRIPCIÓN CANALES COMUNICACIÓN CARTAGENA.pdf", en el que se describen las características técnicas y precisan los dos tipos de comunicación Voz IP y Radio. Si bien, desde el punto de vista técnico lo expuesto en el archivo digital es adecuado, en el mismo no se halla información relativa a pruebas de confiabilidad del uso de dichos sistemas para corroborar su funcionamiento.

<sup>101</sup> Conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.



Nótese en la imagen anterior, la ausencia de botones de interacción con el usuario como "ACEPTAR", "CANCELAR" o "VOLVER A LA PAGINA ANTERIOR".

Al ingresar datos la página, ésta no muestra indicadores de procesamiento de la información y en caso de no encontrar resultados tampoco devuelve algún pantallazo indicando esta situación.

En relación con este elemento, el día 28 de abril la entidad suministró el anexo 18 "Descripción Pagina Web" a través del cual manifiesta:

"El sitio puede ser visualizado desde el siguiente link: <http://www.transitocartagena.gov.co>, el portal es un medio de información alternativa en el cual se publican las noticias que no son consideradas importantes por los medios de comunicación tradicionales pero que son importantes para el conocimiento de los usuarios.

La página web del DATT, esta desarrolla en HTML 5, CSS y JavaScript, la estética de la página es muy simple: texto de imprenta a dos colores (amarillo y negro). Se destaca como partes importante en la parte gráfica, la cabecera, esta muestra los logos institucionales, uno es el de la alcaldía de Cartagena y el otro el perteneciente al DATT (Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte).

Cuenta con un menú horizontal por el cual se puede navegar dentro de las diferentes secciones o páginas como son:

## **12. Características del centro de computo**

En este punto, se consideró la información suministrada por el DATT en los archivos digitales "INVENTARIO GENERAL REGISTROS.xlsx" y "Características centro de computo.pdf" referidos únicamente al operador, elemento esencial en la relación contractual entre el DATT y el operador.

## **13. Estado actual del cableado estructurado**

La información aportada por el DATT hace referencia a la manifestación sobre el buen estado actual del cableado, sin precisar información relacionada con el número de puntos de conexión habilitados, en uso y desuso.

Sobre este particular, el día 28 de abril el DATT presentó el anexo 19 que Informado sobre el estado actual del cableado. Este anexo 19 corresponde a un archivo Excel denominado "TOTAL PUNTOS DE DATOS", el que describe, para un total de 177 puntos habilitados, el número en uso y en desuso en cada una de las sedes.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Conforme información contenida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

## B. ESPECIFICAS POR COMPONENTE

### 1. Componente Institucional

#### a. General

El pronunciamiento jurisprudencial,<sup>104</sup> referente al proceso de notificación de comparendos electrónicos, dispuso el deber para los organismos de tránsito, de notificar las infracciones de tránsito, señalando para el efecto, como lo precisa el DATT, que los 3 días “no es un término para la notificación, sino para la entrega a la empresa de mensajería”,<sup>105</sup> la que debe ser enviada mediante correo certificado, requiriendo la entidad de la apropiación presupuestal para tal fin.

Lo anterior, hace necesario contar con infraestructura que permita realizar el registro de las infracciones, incluida la información que identifique a los infractores o propietarios del vehículo, para lo cual, a su vez, es necesario realizar una consulta al sistema de información RUNT, generar el comparendo avalado y firmado por la autoridad de tránsito para imprimir y remitir a la empresa de mensajería. De esta forma se podría realizar la imposición observando el debido proceso, conforme lo ha dispuesto la sentencia citada.

En este punto es preciso anotar que el Distrito de Cartagena presenta unas características particulares como el centro histórico amurallado (patrimonio histórico y cultural de la humanidad) y su morfología, lo cual implica el uso eficiente de la estructura vial existente, para lo cual se está implementando una política de movilidad pública enmarcada en el plan de desarrollo de la ciudad (Plan de desarrollo “Primero la Gente 2016-2019 Para una ciudad sostenible”) y un plan maestro de movilidad. Dentro del plan maestro se requiere la inversión de infraestructura, dentro de la cual se pueden mencionar: Señalización horizontal y vertical, dispositivos electrónicos de control de tráfico. Estas inversiones son susceptibles de ser financiadas con los recaudos obtenidos por las infracciones, conforme lo dispone el artículo de la Ley 769 de 2002.<sup>106</sup>

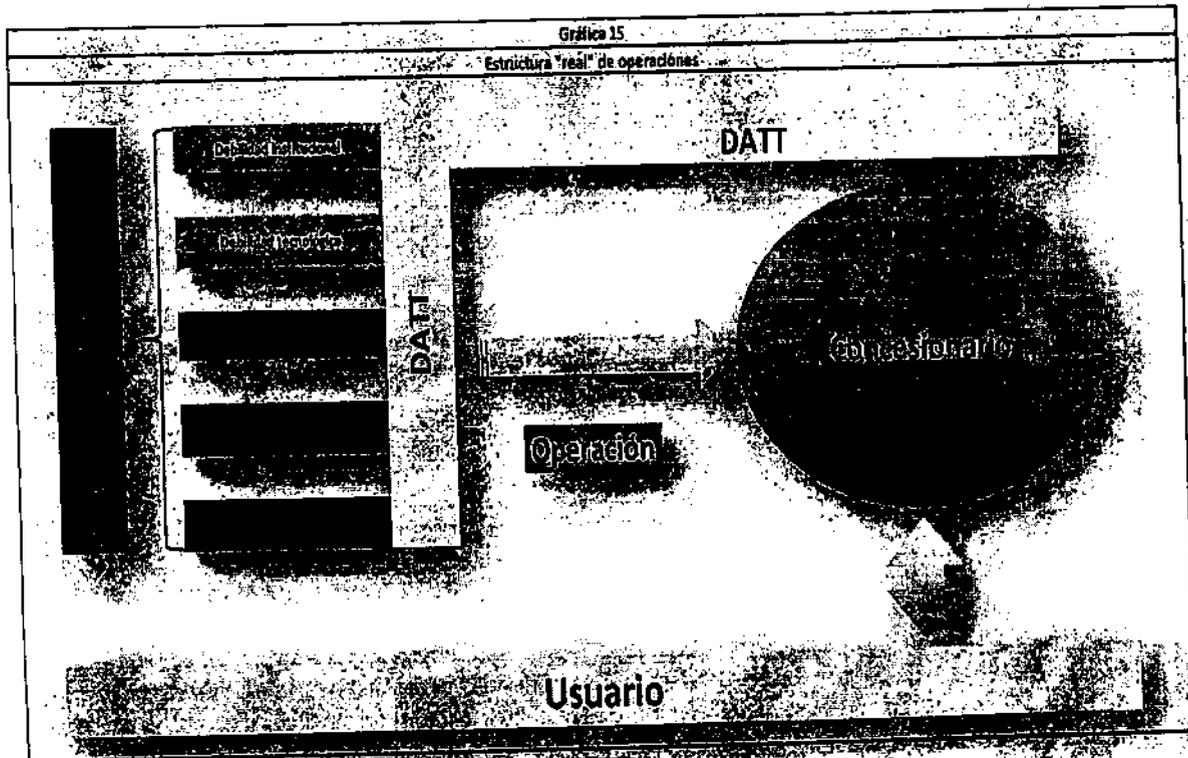
Adicionalmente, factores como la disminución en el cambio de la divisa del dólar, que se presentó hasta el año 2014, permitiendo el ingreso de mayor número de vehículos al país y la adquisición de vehículos, se tradujo en un crecimiento del parque automotor de alrededor del 229%, en los últimos 10 años, pasando de 34.221 a 112.566 vehículos. Lo anterior derivó en un aumento exponencial en la demanda del servicio por parte de los usuarios del DATT, cubierta por el organismo de tránsito a través de su esquema de operación tercerizada.

Sobre este particular se señala que existen 4.413 vehículos en condición de abandono en los parqueaderos oficiales de la entidad, operados por el concesionario, los cuales adeudan por concepto

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-051 de febrero 10 de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>105</sup> Conforme información contenida en comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>106</sup> Artículo 160. *Destinación.* De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.



En ese orden, la existencia de un apoyo externo, actualmente tercerizado bajo el esquema contractual de concesión, permite a la entidad el cumplimiento de sus procesos misionales como organismo de tránsito y transporte. Esto es, en el evento en que el DATT decida asumir, de manera directa (con cargo a su planta de personal, financiamiento presupuestal, infraestructura y soporte tecnológica y procesos operativos) la operación de sus procesos misionales, se enfrenta a una contingencia inmediata de afectación de sus funciones como organismo tránsito y transporte, dada su debilidad institucional, tecnológica y funcional. Ello exige para la entidad, iniciar una reingeniería y fortalecimiento organizacionales internos, cuyos resultados no son, forzosamente, de corto plazo.

En este contexto, si bien el DATT requiere disponer de un esquema especializado de operación de su proceso misional ligado a tránsito y transporte, debe, sin perjuicio de la existencia de ese modelo de operación, fortalecer su capacidad institucional, operativa y técnica.

#### b. Particulares

Conforme lo señala el propio DATT,<sup>109-110-111</sup> el análisis al componente institucional refleja:

<sup>109</sup> Documento "Visión" DATT 2016, entregado informalmente en medio magnético, por la Dra. Lena Barrios, el día 29 de marzo de 2017, en la visita de campo 01.

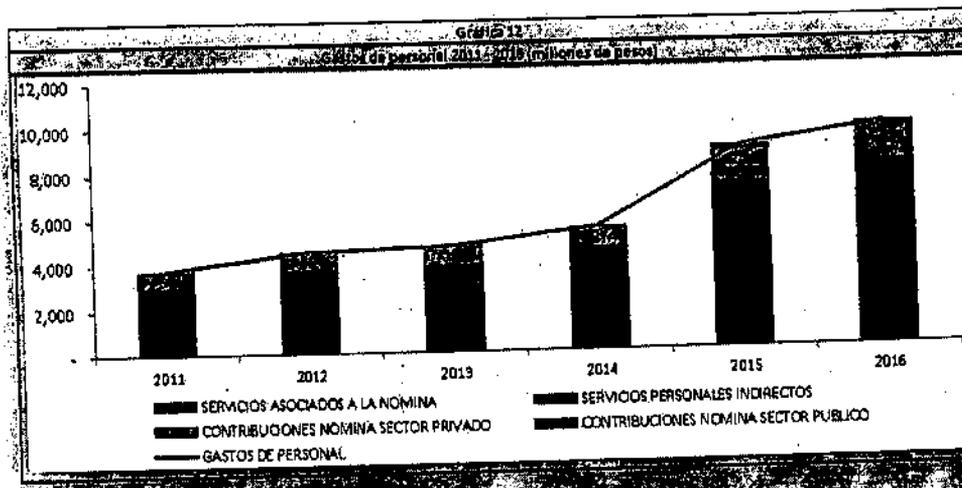
<sup>110</sup> Manual de Calidad, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital. Noviembre 2016. Pág. 14.

<sup>111</sup> Análisis del Contexto. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena de Indias, 2016. Pág. 6.

En términos reales, el total de los gastos de funcionamiento creció 1.73 veces entre 2011 y 2016, explicada principalmente por mayores gastos de personal que crecieron 1.13 veces. Por su parte, los gastos generales aumentaron 0.2 veces mientras las transferencias lo hicieron 26.1 veces.

Para 2016 el total de los gastos de funcionamiento ascendió a \$18.124 millones, esto fue un 33% mayor a lo reportado en 2015 y obedece principalmente al comportamiento de las transferencias cuyo detalle no pudo ser identificado, ya que se registraron como otras transferencias.

Como se muestra en la gráfica, los gastos de funcionamiento presentan un incremento real permanente durante los 6 años de análisis, la variación real del período es del 113%, el mayor incremento se observa en 2015 con un aumento de 53%. Al cierre de la vigencia 2016 el gasto de personal ascendió a \$9.896 millones, 4% más que el año anterior.



En promedio, del total de los gastos de funcionamiento, el 64% corresponde a servicios personales asociados a la nómina, que entre 2011 a 2016 crecieron 121% al pasar de \$2.516 millones a \$6.868 millones. El año con mayor incremento fue el 2015 con un 59% seguido por el 2016 con el 18%.

Los servicios personales indirectos representaron, en promedio, el 19% del gasto de funcionamiento durante el período de análisis, se duplicaron entre 2011 y 2016 al crecer 97% a pesar de una reducción de 34% en el último año. Se aclara que no es posible tener en cuenta los servicios personales indirectos clasificados y reportados como gastos de inversión que no pueden ser identificados en la ejecución presupuestal y sobre los que se muestra el detalle para 2017 en el diagnóstico institucional.

Por su parte, durante los últimos 6 años los gastos generales han aumentado 22%, presentaron disminución solo en 2014 (36%) y 2016 (34%). Su participación en el gasto de funcionamiento total ha disminuido como consecuencia del incremento en los gastos de personal asociados a la nómina.

Con relación a las transferencias, entre 2011 y 2015 solo se reportaron las correspondientes a cesantías, en 2016 la ejecución muestra un nuevo concepto denominado "otras transferencias", 10 veces superior

El principal gasto de inversión continúa siendo la señalización vertical y horizontal con un 55% del total, los gastos asociados a campañas de seguridad vial se ubican en el segundo lugar con el 14%, seguidos por el concepto de plan de movilidad de Cartagena con el 12%. La participación de los gastos en fortalecimiento institucional y financiero se han reducido al 7%.

### 1.2.3. Gastos de vigencias anteriores

El DATT reportó, solo para el año 2011, el pago de obligaciones de vigencias expresadas por \$14 millones de pesos; al no reportarse pagos por este concepto en las vigencias posteriores, es posible inferir que se normalizó la acumulación de obligaciones de vigencias anteriores.

Por otra parte, para todas las vigencias del período de análisis se observa la ejecución de reservas presupuestales incorporadas en el presupuesto de gastos, si bien se trata de una herramienta presupuestal para atender los compromisos adquiridos en una vigencia que, por causas ajenas a la administración deben extenderse hasta la vigencia siguiente, debe advertirse que sobre las restricciones legales para su uso en gastos de funcionamiento o para gastos de inversión en los que al momento de suscribir el contrato se prevé que la entrega del bien o servicio se realizará en la siguiente vigencia, en este caso debe hacer uso de la figura de vigencias futuras.

La observación señalada cobra relevancia si se tiene en cuenta que de acuerdo con el Decreto 0211 del 31 de enero de 2017<sup>76</sup>, al cierre de la vigencia 2016 se constituyeron reservas presupuestales en el DATT por \$3.354 millones, monto equivalente al 47% de los gastos de inversión causados ese mismo año y es 15 veces mayor a las reservas reportadas en la ejecución del año 2016 (correspondientes a las reservas del año 2015). En este punto, el DATT precisa que "Esas reservas corresponden a los pagos correspondientes a los contratos de señalización vial y su interventoría, que fueron contratados en el último trimestre de la vigencia 2016, a través de procesos de licitación pública y concurso de mérito, respectivamente, a través de la Unidad Asesora de Contratación (UAC) quien es la oficina asesora en materia de contratación para el despacho del señor Alcalde Mayor competente como representante legal del Distrito para la suscripción de contratos cuya cuantía ascienda a la menor y mayor cuantía del presupuesto del Distrito. Las mismas al iniciar su ejecución en los últimos meses del año 2016 fueron suspendidos y reanudados en la presente vigencia, razón por la cual el compromiso presupuestal quedó en reserva. Por otro lado, se presenta la situación en la que contratistas de bienes y/o servicios a corte 30 de diciembre de 2016 no presentaron sus respectivas cuentas de cobro y/o facturas y debieron pasar a la presente vigencia como reservas presupuestales."<sup>77</sup>

### 1.3. Resultado del ejercicio fiscal 2011 – 2016

Como se observa en la siguiente tabla, con excepción del año 2015, el DATT ha presentado superávit para el periodo analizado.

<sup>76</sup> Por medio del cual el Distrito de Cartagena constituye las reservas presupuestales correspondientes a la vigencia fiscal 2016 y se incorporan al presupuesto general de la vigencia fiscal 2017.

<sup>77</sup> Comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

Adicional a lo anterior, en relación con las necesidades de inversión para la prestación directa de los servicios de tránsito, el 28 de abril se recibió información según la cual se requerirían recursos disponibles por \$22.089 millones, cuyo detalle se presenta en la sección 3.5 de este capítulo<sup>79</sup>.

### 3. SITUACIÓN FINANCIERA DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA<sup>80</sup>

Tomando como referencias la información reportada por el Distrito, a través de los formularios FUT de ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión, servicio de la deuda y cierre fiscal, a la CGN a través del Sistema CHIP, a continuación se presenta un diagnóstico de la situación financiera de esa entidad territorial al cierre de la vigencia fiscal 2016 en relación a su capacidad para disponer recursos para atender la prestación directa de los servicios de tránsito que se encuentran tercerizados en la actualidad.

Aun que se haga referencia, el diagnóstico que se presenta a continuación no tiene como objetivo determinar si el Distrito de Cartagena cumple con los parámetros definidos por las normas de disciplina fiscal en lo que tiene que ver con los límites del gasto de funcionamiento, el monto de los Ingresos corrientes de libre destinación – ICLD, la capacidad de endeudamiento o la generación de superávit primario, entre otros.

#### 3.1. Ingresos del Distrito

Para la vigencia 2016, el Distrito de Cartagena reportó ingresos totales por \$1.54 billones de pesos, esto representó el 94% del valor presupuestado. Del total de los ingresos el 87% corresponde a la categoría presupuestal de Ingresos corrientes y el 13% a los de capital.

De los ingresos corrientes se reportó un recaudo del 99% del valor presupuestado, equivalente a \$1.34 billones. Se compone en un 41% de ingresos tributarios y 59% ingresos no tributarios.

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	TOTAL INGRESOS
INGRESOS TOTALES	1.591.808	1.549.505
INGRESOS CORRIENTES	1.363.238	1.349.470
INGRESOS DE CAPITAL	228.57	200.036

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

Los ingresos tributarios presentaron una ejecución del 103% del valor presupuestado, explicado principalmente por el comportamiento del impuesto de industria y comercio cuyo recaudo fue del 106% y es el principal componente de este tipo de ingresos con una participación del 45% sobre el total, seguido del impuesto predial con el 33% y una ejecución del 97%.

<sup>79</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

<sup>80</sup> Las cifras contenidas en este informe toman como referencia los reportes FUT de ingresos, gastos de funcionamiento y gastos de inversión reportados por el Distrito a través del Sistema CHIP.

No existe evidencia de la Incorporación de las reservas presupuestales a la ejecución presupuestal, por lo cual, para efectos del presente diagnóstico se supone que su ejecución se lleva en forma separada.

### 3.3. Disponibles del Resultado fiscal para financiar mayores gastos a través del DATT

Como se muestra en la siguiente tabla, de la comparación de los ingresos y los gastos reportados por el Distrito de Cartagena en el FUT, al cierre de la vigencia 2016 generó un superávit de \$141.447 millones.

**Tabla 28**  
**Resultado fiscal Cartagena 2016 (millones de pesos)**

CONCEPTO	TOTAL EJECUCION
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>1.549.805</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>1.349.470</b>
TRIBUTARIOS	549.676
NO TRIBUTARIOS	799.793
TRASFERENCIAS	735.348
TRASFERENCIAS PARA INVERSIÓN	732.314
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	520.61
FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍAS -FOSYGA-	192.497
COLIUEGOS	5.024
OTRAS TRANSFERENCIAS DEL NIVEL NACIONAL PARA INVERSIÓN	12.752
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.395
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>200.036</b>
COFINANCIACIÓN	3.195
RETIROS FONPET	27.738
UTILIDADES Y EXCEDENTES FINANCIEROS	2.589
REINTEGROS	349
OTROS INGRESOS DE CAPITAL	3.796
RECUPERACIÓN DE CARTERA (DIFERENTES A TRIBUTARIOS)	18.925
RECURSOS DEL BALANCE	118.17
RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS	25.274
<b>TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO /1</b>	<b>249.206</b>
<b>GASTOS DE PERSONAL</b>	<b>105.25</b>
GASTOS GENERALES	45.058
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	98.894
MESADAS PENSIONALES	42.303
A ÓRGANOS DE CONTROL	20.339
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-NIVEL TERRITORIAL	-
PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL TIPO C Y E	8.888
SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	11.685
OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES	15.679
PAGO DÉFICIT DE FUNCIONAMIENTO	4
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>1.075.020</b>
EDUCACIÓN	389.592
SALUD	389.74
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	36.391
OTROS SECTORES DE INVERSIÓN	259.297
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>83.833</b>
DEUDA INTERNA	83.033
AMORTIZACIONES	57.238
INTERESES	25.795
BONOS PENSIONALES	800
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>1.408.059</b>
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT</b>	<b>141.447</b>

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

Adicionalmente, de acuerdo con el reporte FUT cierre fiscal, el 99% de los recursos que conforman el superávit corresponde a rentas con destinación específica, es decir, en atención a la destinación de los recursos, no existiría discrecionalidad de la administración distrital para destinar recursos de la vigencia o del superávit fiscal a la financiación de mayores gastos de inversión a través del DATT.

haya suficiencia presupuestal para la remuneración de la labor y, por ende, asegurar la continuidad en el ejercicio de la interventoría.

Ello coadyuvará superar situaciones como la registrada con la firma Infotíc S.A., en cuanto a pagos y radicar, en un tercero especializado, esa labor.

## 2. Componente financiero

### a. Ingresos del DATT

Las ejecuciones presupuestales suministradas no permitieron determinar si los ingresos de cada vigencia hacían referencias a los efectivamente recaudado o si se trata de ingresos causados.

De acuerdo con las ejecuciones presupuestales a las que se tuvo acceso, la totalidad de los ingresos del DATT corresponde a ingresos corrientes. Es decir, la entidad no reporta la existencia de ingresos de capital entre lo que se incluirían cofinanciación, recuperación de cartera (diferentes a ingresos tributarios), recursos del crédito, rendimientos financieros, superávit fiscal, entre otros.

La estructura de ingresos de DATT depende principalmente de sus Ingresos tributarios, en donde sobresale la participación de los derechos de tránsito y el impuesto sobre vehículos automotores que representan el 35%. No obstante lo anterior, individualmente considerado, el ingresos significativo está asociado a las mutas por comparendo, con el 31% del ingreso total, y su clasificación corresponde a ingreso no tributario.

Por lo anterior, los ingresos de la entidad se concentran en un 66% en 3 conceptos, razón por la que una variación en cualquiera de ellos afectaría directamente la financiación de los gastos de funcionamiento e inversión.

La cartera vigente reportara podría sugerir que en la entidad no se adelantan acciones de cobro oportunas y eficientes, lo anterior al considerar que del total de las obligaciones vigentes el 93% tiene un vencimiento superior a 90 días.

Se encontraron inconsistencias entre la información contenida en las ejecuciones presupuestales de ingresos y el resumen anual de ingresos por especies venales. Lo anterior evidencia que al interior de la entidad la información financiera no es administrada y consultada a través de un único sistema de información, o que los usuarios de la información no cumplen con el deber de cargue y consolidación de la misma.

### b. Gastos del DATT

De la información reportada, no es posible identificar las etapas presupuestales de gastos correspondientes a compromiso, obligación y pago, razón por la que no permite determinar a cuál concepto correspondía el gasto reportado. Las debilidades en la información pueden constituir un riesgo para la administración, en la medida en que la toma de decisiones puede estar soportada en información inoportuna, incompleta o imprecisa.

anterior bajo el supuesto de que la administración Distrital cuente con esos recursos sin afectación presupuestal.

**e. Necesidades de Inversión para modernización**

De acuerdo con la información suministrada el 28 de abril por el DATT, los requerimientos de inversión para modernización institucional y operativa, ascienden a \$22.089 millones, valor que contempla equipos de cómputo y aplicativos, mobiliario y adecuaciones, traslado de la sede Marbellá, maquinaria, equipos y otros. Adicionalmente, la entidad informa de nuevos costos fijos anuales para courier o correspondencia, por \$650.000 millones y de apoyo a la gestión de cartera en \$2.284 millones.

**3. Componente tecnológico**

**a. Deficiencias sistemas de Información**

El concesionario es un centro propio de operaciones al Interior del DATT, lo cual exige masificar el uso de los canales de comunicación e integración formales de información dispuestos entre operador y entidad.<sup>117</sup> Ello, entre otros aspectos, facilitará el ejercicio de labores por parte de la interventoría, la que debe acudir al operador para disponer de información sobre la operación, lo cual evidencia que el DATT es débil en el uso o acceso a los canales de Información, lo que, a su turno, impacta el ejercicio de interventoría o seguimiento.

- El supervisor informa de debilidades en la provisión del servicio de internet, a pesar que la ingeniería detalle del sistema de información muestra dos proveedores de este servicio.
- Hay debilidad de información por parte del DATT. Los archivos son físicos, se requiere su digitalización para lograr su conservación y acceso.
- En relación con la operación de tránsito, la Información proviene del operador, es decir, el DATT no genera memoria estadística.
- Por la forma de operación, se requiere hacer un diagnóstico separado entre DATT y concesionario.
- Es necesario definir el grado de especialización y la experiencia requerida para que los funcionarios operen y orienten los diagnósticos de los sistemas de información. Luego de definir lo anterior, hay que verificar si el personal cumple con el perfil requerido y diseñar un plan de capacitación o realizar cambios si así se requiere.
- Lo anterior, por cuanto la falta de capacitación de los usuarios internos de los sistemas de información redundan en el poco aprovechamiento de la capacidad de los mismos.

<sup>117</sup> Cambio introducido como resultado del análisis de la información que acompaña la comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

cuales son estrictamente el resultado de una referenciación normativa, indicando la variable, su implementación, los procedimientos, costos, fortalezas y debilidades.

## B. CRITERIOS

Para la construcción de cada una de las opciones indicadas en esta sección, los criterios generales que se consideran, como desarrollo de los 3 factores señalados, son los siguientes:

Tabla 35				
Criterios generales				
Opciones directas			Opciones indirectas	
Tipo de entidad	Sector de la administración	Regulación	Modalidad	Regulación
Se refiere a la denominación jurídica de la entidad que asume la competencia	Se refiere al sector central o descentralizado, que determina la relación de adscripción o vinculación de la entidad que asume la competencia	Se refiere a la normatividad que rige el ejercicio de la competencia que, tratándose de entidades públicas, es regulación de derecho público	Se refiere a las opciones que la normatividad prevé para el ejercicio de una competencia o la prestación de un servicio	Se refiere a la normatividad legal que rige el ejercicio de la modalidad indicada

Al interior de cada opción, directa o indirecta, se consideran los siguientes criterios particulares:

Tabla 36							
Criterios particulares							
Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto favorable	Impacto desfavorable
Se refiere a los documentos requeridos, como condición previa, para la procedencia de la opción específica	Se refiere a la forma de organización funcional requerida para que opere la opción específica	Se refiere al requisito o procedimiento presupuestal requerido para que la opción específica pueda ser implementada	Se refiere al cumplimiento de indicadores o variables financieros previstos normativamente, para la respectiva opción	Se refiere a los requerimientos tecnológicos requeridos para que la opción seleccionada se implemente	Se refiere a los tiempos dispuestos en cada una de las opciones indicadas para su respectiva implementación	Se refiere, en una metodología DOFA, a la descripción de las fortalezas o aspectos favorables identificadas en la opción seleccionada	Se refiere, en una metodología DOFA, a la descripción de las debilidades o aspectos desfavorables identificadas en la opción seleccionada

## C. OPCIONES GENERALES

Considerando la aplicación de los criterios expresados, las opciones normativas generales se sintetizan en el siguiente cuadro:

1. Opciones directas

1.1. Prestación a cargo del sector central de la administración distrital

Tabla 38  
 Prestación a cargo del sector central de la administración distrital (Abadía)

Regulación	Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto favorable	Impacto desfavorable			
								Necesidad de inversión y gasto de funcionamiento	Debilidad institucional en organización, tecnología y recurso humano	Ausencia de ejercicio de potestad de tránsito y transporte en periodo de implementación	Debil calificación del recurso humano
Leyes 80 de 1993, 819 de 2003, 617 de 2000, 1483 de 2011, 3551 de 2012, 1617 de 2013; Leyes 759 de 2002 y 1383 de 2010; Decreto 111 de 1996	Estudio técnico Función Pública	Fortalecimiento estructura	Añición presupuestal para cubrir los costos operativos y de inversión	Análisis de impacto en indicadores de gasto de Ley 617 de 2000	Contratación e implementación sistemas operativos y tecnológicos	Sin definir	La administración ejerce directamente componente misional				
	Autorización Concejo Distrital	Ampliación planta de personal	Análisis de eventuales Vigencias futuras para cubrir gasto de la inversión	Análisis de impacto en Marco Fiscal de Mediano Plazo				Requerimiento de recursos	Disminución recaudo de ingresos por demora en implementación	Retrasos tecnológicos por deficiencias en actualización	Irregularidad en la vinculación, como inversión, de reguladores de tránsito y las funciones que ejercen

b. Creación Empresa Industrial y Comercial

Tabla 40										
Prestación a cargo de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del nivel distrital										
Región	Raquel/Finca	Estructura	Presupuesto	Flujo de	Operación	Tiempo	Impacto favorable	Impacto desfavorable		
Ley 488 de 1998 e licitación pública para seleccionar modo estratégico que aporte capital o tecnología	Estudio técnico de justificación y autorización Consejo Distrital	Adopción de estructura, organización, procesos y funciones	Aporte presupuestal para cobrir costos legales operativos y de la inversión	Análisis de impacto en libros fiscal de Aduana y Razo	Construcción e implementación sistema operativos y tecnológicos	Sin definir	La administración crea una empresa industrial y comercial para apoyar y completar la misión Institucional y operativa de la autoridad de tránsito	Necesidad de inversión y fondos para los iníciales	No es clara la capacidad legal e institucional en organización, tecnología y recurso humano para desarrollar la competencia	En el evento de no disponer de recursos, debe solicitar al Consejo Distrital a propiación y transferencia de fuentes de financiamiento, con la limitación jurídica para el Consejo, de efectuar aportes a la empresa para apoyar su operación, dado el objeto industrial y comercial de la empresa
	No es claro que se brille habilitación para ejercer como autoridad de tránsito en los términos de los artículos 3 de la Ley 758 de 2002 y 2 de la Ley 1363 de 2000	Adopción contractual de planta de personal y necesidad de definir que ocurre con la planta ajunto del DATT	Análisis de ventajas y desventajas futuras por parte del sector central para aportes que permitan soportar el costo de la inversión	Análisis de impacto en indicadores de gasto de Ley 617 de 2000, para el sector central				Requerimiento de recursos	Prevenir recaudo en patho de ingresos por de mora en implementación	No es fácilmente posible la justificación de una nueva entidad, así ésta sea industrial y comercial, cuando que el mercado se ha identificado y disponible para ejecutar esta misión operativa y permitir la financiación autónoma de esta empresa.

2. Opciones Indirectas

a. Generales

Tabla 43 Opciones a cargo de un tercero										
Actividad	Regulación	Resarcimiento	Estructura	Presupuesto	Rendidas	Operativa	Tiempos	Impacto favorable	Impacto desfavorable	
Asociación Pública	Ley 268 de 2013	Industria y Comercio	Estructura plural en régimen de sociedad o sistema asociativo en liquidación	Por el número de inversiones, fundadas en las recursos por la condición de autoridad de tránsito, se hace de fondos públicos y no consecuentemente se requiere liquidación. Si la APP es de fines generales, el presupuesto tendrá una autorización en la calificación	1. Análisis de cumplimiento Indicadores Leyes 338 de 1997, 417 de 2000 y 658 de 2003 y 448 de 2008 sobre aprobación de proyectos y otros contemplados. 2. Impactos fiscales contemplados. 3. Impactos económicos contemplados. 4. Impactos sociales contemplados. 5. Impactos ambientales contemplados.	Construcción e implementación para el transporte y la movilidad en el tiempo de implementación de APP	1.5 años como formulación y el tiempo más el tiempo de implementación	La administración otorga a un tercero la inversión y operación y propiedad el derecho al negocio	Afectación de indicadores de derechos, funcionamiento e inversión	Demora en procedimiento contractual, incluida implementación. Tiempo de implementación. Favorable disminución recursos de ingresos por de mano en implementación
Centros Interadministrativos	Leyes 90 de 1993 y 1158 de 2007	Autoridad Charge Distrital	Demanda de servicio por parte de la entidad pública contratada	Determinación de si es responsable a afectar por el pago de la operación a la entidad pública, franquicia o funcionamiento. Necesidad de licencias, para manejo del motor, los recursos humanos y la capacidad pública contratada	Análisis de impacto en Marco Fiscal de Mediano Plazo Análisis de impacto en indicadores de gasto de Ley 877 de 2008 y de capacidad de pago Ley 258 de 1997	Construcción, implementación y operación de sistemas operativos y tecnológicos se hace a cargo de la entidad pública contratada	El desarrollo en el desarrollo de Operación Estatal para tener una base de datos	La administración delega a una entidad pública la inversión y operación de la competencia estatal	Debilidad financiera de una entidad pública para soportar la inversión que demanda la operación Riesgos jurídicos para responsabilidad de procesos administrativos, excepto si se regula por reglas de derecho privado	Demora en procedimiento contractual, incluida implementación. Favorable disminución recursos de ingresos por de mano en implementación
Cédula de Inmuebles	Leyes 80 de 1993, 338 de 1997, 657 de 2000, 658 de 2003 y 1158 de 2007	Calificación de riesgo	La entidad prestadora debe ser una institución financiera sometida a inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera	Afectación de recursos públicos en el presupuesto distrital, para soportar la operación de intermediarios. Análisis de rentas de inmuebles, y otros como contingencia, en el momento que la provisión de recursos sea insuficiente para garantizar el crédito	Análisis de impacto en Marco Fiscal de Mediano Plazo Análisis de impacto en pago, conforme Indicadores de Ley 258 de 1997 Análisis de impacto en indicadores de gasto de Ley 877 de 2008	Construcción, suministro e implementación sistemas operativos y tecnológicos	Según el flujo financiero que soporte la operación en la operación de crédito	La administración otorga a un tercero la inversión, el suministro y la implementación de la operación	No se da la viabilidad legal del servicio para operar la operación, se requiere sistema humano para garantizarla competencia La administración debe asegurar la operación con su recurso humano Requerimientos adicionales de recursos para soportar la operación	Demora en procedimiento contractual, incluida implementación. Favorable disminución recursos de ingresos por de mano en implementación
Préstamo concertado	Leyes 40 de 1993, 1158 de 2007, 1531 de 2011 y 1508 de 2012	Estado jurídico de viabilidad	Estructura, organización, a recursos, fondos y personal asignados en el actual operación	El régimen para el actual esquema de operación más modificaciones económicas y presupuestales para cubrir nuevas responsabilidades de inversión para la operación de tránsito en la operación	Análisis de impacto en Marco Fiscal de Mediano Plazo Análisis de impacto en indicadores de gasto de Ley 877 de 2008	Construcción operación e implementación de instrumentos adicionales en los sistemas operativos y tecnológicos	El requerido para suscripción de préstamo	Se refinancian operaciones en la operación de tránsito, que impacta el estado de la operación y el estado de ingresos	En general, los derechos de la actual operación De provisión de la administración en la operación por parte del municipio	Favorable falta de recursos del DATT Favorable integración operación financiera, DATT y otras entidades públicas

c. Contrato interadministrativo

Tabla 44

Opciones indicadas										
Operación a cargo de terceros										
Modalidad	Regulación	Asignamiento	Estructura	Presupuesto	Fuentes	Operación	Tiempos	Impacto favorable	Impacto desfavorable	
Contrato Interadministrativo	Leyes 80 de 1993 y 2156 de 1997	Estudios previos	Gerencia de proyecto por parte de la entidad pública contratada	Determinación de rubro presupuestal a elevar por el pago de la operación a la entidad pública, inversión o financiamiento	Análisis de impacto en Marzo Fiscal de Mediana Plaza	Contratación, implementación y operación de sistemas operativos y tecnológicos se halla a cargo de la entidad pública contratada	El dispuesto en el Estatuto de Contratación Estatal para celebrar este tipo de contratos	La administración delega a una entidad pública la inversión y operación de la competencia distrital	Debilidad financiera de una entidad pública para soportar la inversión que demanda la operación	Demora en proceso de contrato, toda vez implementación
		Asesoración Consejo Distrital		Necesidad de identificar, para monto del contrato, los recursos esperados y la remuneración a la entidad pública contratada	Análisis de impacto en Indicadores de gasto de Ley 617 de 2000 y de capacidad de pago Ley 250 de 1997				Rigidez jurídica para asegurar agilidad de procesos administrativos, excepto si se regula por reglas de derecho privado	Igualdad de combinación recursos de ingresos por demora en implementación

a. Prórroga concesión

Tabla 46

Opciones indirectas										
Opciones a cargo de un tercero										
Viabilidad	Regulación	Requerimiento	Estructura	Riesgo	Financiamiento	Operativo	Recurso	España favorable	Impacto destacable	
Primería concesión	Leyes 80 de 1993, 1150 de 2001, 1551 de 2012 y 1508 de 2012	Estado jurídica de viabilidad	Estructura, organización, procesos, vínculos y personal existentes en el actual operador	El vigente para el actual esquema de concesión tras redefinición económica y presupuestal para cubrir nuevos requerimientos de inversión para superar deficiencias en la operación.	Auditoría de impacto en Marco Fiscal de Mediano Plazo	Continuación operación e implementación de requerimientos adicionales en los sistemas operativos y tecnológicos	El requerimiento para suscripción de prórroga	Se emiten los eventuales leyes máximas en la continuidad de la operación, que impacten el ejercicio de la autonomía de tránsito y transporte y el recado de ingresos.	En general, los derechos de la actual operación	Persistencia falta de ciudadanas facultades del DATT
		Autorización Concejo Distrital			Dependencia de la administración en la operación por parte del concesionario				Persistencia debilidad integración operación funcional y técnica entre concesionario, DATT y otras entidades públicas.	

gasto corriente, se toma como referencia el resultado del análisis presentado en las secciones 3.3. y 3.4 del diagnóstico al componente financiero de este informe. De acuerdo con ello, el Distrito tendría un disponible equivalente al 5,74% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), bajo el supuesto de que la administración distrital decida orientar los recursos a ese propósito y los mismos se hallen libre de afectación presupuestal a la fecha de realización del presente análisis.

Así, para el cálculo del disponible se aplicó el porcentaje identificado al monto calculado de los ICLD en 2016, incrementado en el porcentaje de inflación certificado por el DANE para esa misma vigencia. Este valor es actualizado anualmente tomando una meta de inflación del 3%. Para la cuantificación de las necesidades de inversión<sup>120</sup>, se toman los valores informados por el DATT, mediante comunicación del 28 de abril de 2017. El resultado este cálculo se muestra en la tabla siguiente:

Vigencia	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Disponible para nuevas inversiones o gasto de funcionamiento	4.692	4.833	4.978	5.127	5.281	5.440	5.603	5.771	5.944	6.122	6.306
Nuevo gasto corriente	2.934	3.022	3.113	3.206	3.302	3.401	3.503	3.608	3.717	3.828	3.943
Correspondencia	650	670	690	710	732	754	776	799	823	848	874
Gestión de cartera	2.284	2.353	2.423	2.496	2.571	2.648	2.727	2.809	2.893	2.980	3.070
Disponible para nuevas Inversiones	1.758	1.811	1.866	1.921	1.978	2.038	2.100	2.163	2.227	2.294	2.363
Necesidades de inversión	22.089	20.331	18.520	16.654	14.733	12.754	10.716	8.616	6.453	4.226	1.932
Disponible Final	- 20.331	- 18.520	- 16.654	- 14.733	- 12.754	- 10.716	- 8.616	- 6.453	- 4.226	- 1.932	431

Conforme lo registra la tabla anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Distrito de Cartagena, calculados a 31 de diciembre de 2016 y las nuevas necesidades de gasto e inversión, la entidad registra debilidad financiera para implementar directamente, con cargo a su presupuesto, la modernización de los servicios a cargo de DATT, generando un resultado negativo en el recaudo de los ingresos necesarios para financiar la operación. En este orden, dependiendo de la disponibilidad de nuevos ingresos, el Distrito demoraría, aproximadamente, 11 años en ese proceso.

- **Opciones indirectas**

Si la alternativa seleccionada para la modernización de los servicios corresponde a la de un contrato interadministrativo, la financiación de la inversión estará a cargo de otra entidad pública y su plazo dependerá de la solidez y disponibilidad financiera de esa entidad pública. Por lo anterior, no se dispone de información para determinar si esa entidad genera disponibilidad financiera en el corto plazo, para financiar el proceso de modernización.

Si el Distrito de Cartagena acude a la opción consistente en un crédito de proveedores, deberá identificarse la necesidad de financiación y los plazos de ejecución de las inversiones. En este caso, no se dispone de información para determinar si en el corto plazo se obtendrían ingresos por este concepto.

En el evento que el Distrito acuda a una opción tercerizada, que aporte los recursos para financiar la inversión requerida, el impacto en el escenario financiero distrital se minimiza en relación al gasto por desembolsos soportados en las actuales rentas distritales, en la medida que no conlleva desembolsos su presupuestales.

<sup>120</sup> Cambio introducido conforme comunicación de abril 28 de 2017, dirigida a Capital Inc. S.A.S., suscrita por el Director del DATT, con anexo en medio magnético.

5. El valor de ponderación de cada criterio y la calificación, de 0 a 100, de cada una de las alternativas, por cada uno de los criterios, permite que la calificación resulte flexible, dependiendo del mayor o menor nivel de complejidad que requiere la implementación del criterio específico, entre 0 y 100, por ejemplo, 2 valores (0 y 100); 3 valores (0, 50 y 100), 4 valores (0, 25, 50 y 100); 5 valores (0, 25, 50, 75 y 100), según lo determine la entidad.
6. Las alternativas son las indicadas en la tabla 37 de este informe, esto es, las siguientes:

Alternativas		
Directa		Indirectas
Operación a cargo de la administración distrital		Operación a cargo de un tercero
Entidad	Sector	Modalidad
(1) Alcaldía (DATT)	Central	(5) APP
(2) Transformación DATT en Estapúblico	Descentralizado	(6) Contrato Interadministrativo
(3) Conformación Empresa Industrial y Comercial del Estado	Descentralizado	(7) Crédito de proveedores
(4) Sociedad de Economía Mixta	Descentralizado	(8) Prórroga concesión

7. El resultado del ejercicio de ponderación de cada criterio y su peso porcentual, se obtienen, en el anexo 5, de manera automática, dado que se encuentra formulado. La única variable que el DATT puede modificar en el anexo 5, es la relativa al peso porcentual que considere otorgar a cada uno de los criterios particulares y la calificación de cada una de las alternativas. Ello por cuanto, las dos variables, ponderación y calificación, son exclusivamente por el DATT.

De acuerdo con lo anterior, a modo de ejemplo y con el propósito exclusivo de ilustrar el resultado de la aplicación del modelo formulado de ponderación, la tabla siguiente muestra el resultado del ejercicio de evaluación, tomando dos reglas objetivas para el análisis de las alternativas: i) cada criterio ponderado con el mismo peso porcentual de 12,5%; y ii) las alternativas calificadas de 0 a 100 en 5 valores, esto es 0, 25, 50, 75 y 100.

Tabla 44

PONDERACIÓN	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	RESULTADO
ALTERNATIVA	Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto Favorable	Impacto Desfavorable	
La que determina el DATT	50,0	50,0	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0	0,0	34,4
	50,0	50,0	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0	0,0	34,4
	50,0	50,0	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0	0,0	34,4
	50,0	50,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0	28,1
	50,0	50,0	75,0	50,0	100,0	25,0	25,0	50,0	53,1
	50,0	100,0	50,0	50,0	100,0	50,0	25,0	50,0	59,4
	50,0	100,0	50,0	25,0	25,0	50,0	25,0	50,0	46,9
	50,0	100,0	100,0	100,0	100,0	75,0	50,0	50,0	78,1
CRITERIO PARTICULAR	Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto Favorable	Impacto Desfavorable	RESULTADO
Las alternativas son calificadas de 0 a 100 en 5 valores, esto es 0, 25, 50, 75 y 100.	A mayor requerimiento menor calificación	A mayor estructura requerida a cargo del Distrito menor calificación	A mayor trámite presupuestal menor calificación	Considerando los recursos disponibles y el impacto en las finanzas distritales, a mayor necesidad menor calificación	A mayor requerimiento a cargo del Distrito, que afecta la continuidad en la operación, menor calificación	A mayor tiempo requerido para la implementación menor calificación	A mayor impacto favorable para el Distrito mayor calificación	A mayor impacto desfavorable para el Distrito menor calificación	Es el resultado de ponderar cada criterio y su peso porcentual

## Anexo 1

### Regulación sobre Asociaciones Público Privadas

#### A. Definición

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1508 de 2012,<sup>122</sup> las Asociaciones Público — Privadas (APP) son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato suscrito entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, cuyo objeto consiste en la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados.

De igual manera, el objeto contractual de las APP involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. La vigencia de estos contratos se extiende hasta por un término máximo de 30 años, incluidas prórrogas.

#### B. Objetivos

Conforme con la Ley 1508 de 2012, los objetivos de esta regulación se hallan dirigidos a incentivar la vinculación de capital privado a la ejecución de proyectos de inversión en sectores estratégicos para las entidades públicas.<sup>123</sup> En este orden, la regulación sobre APP está orientada a atraer inversionistas institucionales a través de fondos de capital privado, que sirvan como desarrolladores de proyectos los que, a su vez, necesitarán el concurso de la ingeniería y de operadores para obtener la infraestructura que demanda el desarrollo productivo nacional y territorial.<sup>124</sup>

En este orden, con la regulación se espera impulsar la Inversión privada y canalizar financiamiento a través del mercado de capitales para:

- Explorar alternativas que permitan al Estado encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto público, dentro de un marco de cooperación entre el Estado y el sector privado, modernizar la infraestructura existente y desarrollar la nueva infraestructura requerida, de manera que las entidades públicas funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.<sup>125</sup>
- Lograr eficiencia en la ejecución de las obras, por parte del sector privado, dada su experiencia y capacidad de gestión e innovación.
- Asegurar un flujo constante de recursos por parte de inversionistas privados para mantener un óptimo nivel de operación y mantenimiento de la infraestructura en el largo plazo.
- Reglas de juego que aseguren el desarrollo de Relaciones público privadas de largo plazo.

<sup>122</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>123</sup> Proyectos de carácter social como construcción de cárceles, colegios, hospitales, entre otros.

<sup>124</sup> Asociaciones Público Privadas como mecanismo para financiar infraestructura. Departamento Nacional de Planeación. Juan Mauricio Ramírez Subdirector General. Marzo 2011.

<sup>125</sup> Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de proyectos de Asociación Público-Privada. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 2011.

### C. Iniciativa

Respecto de la iniciativa para su estructuración e implementación, la Ley 1508 prevé tres tipos de APP: de iniciativa pública, mixta o privada, conforme se describe en el cuadro siguiente:

INICIATIVA PARA FORMULACIÓN DE APP			
CONCERTO	PÚBLICA		PRIVADA
	Entidad pública	Mixta	Privada
Estructuración	Entidad pública	Particular	Particular
Financiación	Pública y/o privada	Pública hasta 20% y privada (80%)	Privada 100%
Modalidad de selección	Precalificación y Licitación	Licitación	Selección abreviada
Incentivo		De 5 a 10 puntos por estructuración sobre calificación final	En caso de mejor oferta, derecho a contraofertar

### D. Procedimiento de estructuración

El procedimiento de estructuración de una APP de iniciativa pública sigue el tradicional de elaboración de una licitación pública.<sup>128</sup> El relativo a la estructuración de una APP de iniciativa privada y mixta, se describe en el siguiente diagrama.

<sup>128</sup> Regulado por las Leyes 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

## E. Proyectos de APP de Iniciativa pública

Tal como se ha indicado, las APP son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el privado que permiten financiar y proveer en el largo plazo, por parte del sector privado, bienes y/o equipamientos públicos y servicios conexos a éstos. A cambio se pacta una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio. Esto implica transferencia de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas. Por lo tanto, las concesiones que involucran operación y mantenimiento son un tipo de Asociación Público Privada.<sup>129</sup>

La Ley 1508 define las APP como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad, el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.<sup>130</sup>

El artículo 3 de la Ley 1508 introduce los dos modelos de APP que se pueden presentar en el marco de esta ley, a saber los contratos que se realicen para proyectos de iniciativa pública y con recursos públicos, y aquellos que sean estructurados a partir de una iniciativa privada donde el objetivo es que la entidad sea un socio que con sus aportes facilite la realización del proyecto y sea el particular quien haga la inversión de capital a cambio del derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde.<sup>131</sup>

Es necesario tener en cuenta que la Ley sólo se aplica a las APP cuyo monto de inversión sea superior a seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, y no se aplicará a las sociedades de economía mixta con participación del Estado inferior al 50 %, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuando desarrollen actividades comerciales en competencia con los sectores privado o público en un mercado regulado.

En este orden, los proyectos de APP de iniciativa pública que establece la Ley 1508 de 2012 son una nueva generación de concesiones. Este modelo de APP se desarrolla en un contexto de largo plazo,<sup>132</sup> donde los proyectos se encuentran divididos en etapas y estas son financiadas a través de pagos por parte del Estado, por los usuarios, por inversionistas privados (a través de capital, deuda o mercado de capitales) o una combinación de dichas fuentes. También se establece un sistema de remuneración distinto, condicionándola a la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura o servicio y contempla incentivos y deducciones. En general, la remuneración se realiza en el marco de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

<sup>129</sup> *Asociaciones Público Privadas –APP, Ley 1508 de 2012*. Departamento Nacional de Planeación, Jean Philippe Pening Gaviria, Director de Infraestructura y Energía Sostenible. Marzo 2012.

<sup>130</sup> Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política. Boletín 197 *Asociaciones Público Privadas Ley 1508 de 2012*. Febrero de 2012.

<sup>131</sup> El derecho de retribución estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento (artículo 5 de la Ley 1508 de 2012).

<sup>132</sup> Los contratos que resulten de las APP tendrán un plazo máximo de treinta años incluidas las prórrogas que se puedan pactar entre las partes, o un plazo mayor previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

VIGENCIAS FUTURAS PARA APP EN ENTIDADES TERRITORIALES		
Responsabilidad	Órgano	Tema
Desarrollo de proyectos APP	ET	Deben estar incluidos en los planes de desarrollo
Autorización previa	Consejo territorial	Concepto técnico sobre impacto fiscal proyecto
Radicación	Ejecutivo	Proyecto acuerdo u ordenanza
Aprobación	Asamblea o Concejo	Acuerdo u ordenanza
Suscripción contratos APP	ET Especial y Sa	Duración máxima hasta 30 años mas prórrogas
	Demás ET	Duración máxima hasta 20 años mas prórrogas
	Entidades descentralizadas	Calificación de riesgo AAA
Contratos cofinanciados Gobierno Nacional	DNP	Concepto previo favorable sobre proyecto
	MHCP	Concepto previo favorable sobre valoración de riesgos y pasivos contingentes
Suscripción del contrato APP	ET	Límites de gasto Ley 617/00
		Límites de deuda Ley 358/97 y Ley 819/03
	Entidades descentralizadas	Aprobación de riesgos y pasivos contingentes Ley 448/98
		Aprobación de riesgos y pasivos contingentes Ley 448/98
Ingresos futuros comprometidos en el contrato	ET	Afectan la capacidad de pago de Leyes 358/97 y 819/03
Ingresos corrientes comprometidos en el proyecto	ET	Se descuentan de los ingresos corrientes empleados para calcular capacidad de pago
Recursos de crédito comprometidos para financiar estas vigencias futuras	ET	Se suman al saldo de deuda que determinan los indicadores de Ley 358/97
Concedido el proyecto se financie con FCLD	ET	Esos FCLD no se consideran de libre disposición para efectos de Ley 617/00
Último año de gobierno	ET	No se pueden suscribir contratos APP
Verificación de los anteriores requisitos	ET y Entidades descentralizadas	Estructuradores y/o financiadores del proyecto
Contratos celebrados con inobservancia de requisitos	ET y Entidades descentralizadas	Carecen de validez y debe procederse a su terminación
Registro de contratos APP	ET y Entidades descentralizadas	Debe registrarse en el MHCP
		Reportarse en el RUT Contaduría General de la Nación
		Registrarse en el Registro Único de Asociación Público Privada

En este contexto, de manera particular, el artículo 2.2.1.5.1. del Decreto 1068 de 2015,<sup>145</sup> señala que las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones de manejo de la deuda y las conexas con las anteriores, se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos y que para la selección de los contratistas se aplicarán los principios de economía, transparencia y selección objetiva contenidos en la Ley 80 de 1993. Para ello, se señala que operaciones se perfeccionan con la firma de las partes y se procede a efectuar su publicación, conforme lo dispone el artículo 2.2.1.5.8. del Decreto 1068 de 2015.

Definido lo anterior y para efectos de acceder al mercado financiero, los artículos 2.2.1.5.2. y 2.2.1.5.3. del citado Decreto 1068 de 2015, contienen las siguientes prescripciones particulares, en cuanto a evaluación de formas de financiamiento y de alternativas de mercado:

**Artículo 2.2.1.5.2. Evaluación de formas de financiamiento. Previa la celebración de operaciones de crédito público, las entidades estatales deberán evaluar diferentes formas de financiamiento y la conveniencia financiera y fiscal de realizar tales operaciones frente al financiamiento con recursos diferentes del crédito. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá asesorar a las entidades estatales respecto de la obtención de recursos del crédito en condiciones favorables de acuerdo al tipo de proyecto que se financiará. Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación elaborará indicadores y evaluará la evolución del gasto y del déficit de las entidades territoriales y sus descentralizadas. Con base en tales indicadores, dicho organismo presentará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las recomendaciones necesarias para asesorar a las entidades territoriales sobre la utilización eficiente del crédito, procurando un incremento en el esfuerzo fiscal de las mencionadas entidades. (Se resalta.)**

**Artículo 2.2.1.5.3. Evaluación de alternativas de mercado. En todo caso las entidades estatales deberán evaluar las diferentes alternativas del mercado, para lo cual, en cuanto lo permitan las condiciones del mismo y el tipo de la operación a realizar solicitarán al menos dos cotizaciones. Así mismo, las entidades estatales deberán tener en cuenta el ofrecimiento más favorable, considerando factores de escogencia tales como clase de entidad financiera, cumplimiento, experiencia, organización, tipo de crédito, tasa de interés, plazos, comisiones, y en general, el costo efectivo de la oferta, con el propósito de seleccionar la que resulte más conveniente para la entidad (Se resalta.)**

Conforme lo anterior, si bien las entidades estatales, incluida la administración distrital, se hallan facultadas para celebrar de manera directa los contratos de empréstito, *previa a su celebración, las entidades estatales deberán evaluar diferentes formas de financiamiento y la conveniencia financiera y fiscal de realizar tales operaciones frente al financiamiento con recursos diferentes del crédito.* En todo caso, *deberán evaluar las diferentes alternativas del mercado, para lo cual, en cuanto lo permitan las condiciones del mismo y el tipo de la operación a realizar, solicitarán al menos dos cotizaciones, conforme lo disponen los artículos transcritos.*

Para este efecto, es preciso considerar que el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 dispone que 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,

<sup>145</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Es el proceso para determinar la solvencia de la entidad, teniendo en consideración los indicadores de la capacidad de pago, así como la calificación de riesgo emitida en relación con la administración distrital.

## ii. **Determinación de las condiciones del crédito**

Son las condiciones de venta que se aplican a la entidad, dentro de las que se destacan:

- El plazo del crédito.
- Los descuentos concedidos.
- Los recargos por retraso en el pago.

Cada uno de estos elementos tiene un doble componente: el comercial y el financiero. Desde el punto de vista comercial, la empresa debe tratar de conservar a sus clientes, mediante la concesión de amplios plazos de pago y grandes descuentos. Sin embargo, tanto unos como otros, tienen un componente financiero que supone un coste considerable para la empresa (coste del crédito de proveedores).

- **El plazo del crédito**

Consiste en determinar el tiempo que se concede al proveedor para realizar el pago.

- **Los descuentos concedidos**

El proveedor ofrece descuentos a la entidad, bien sea por el volumen de compras o por condiciones de pago.

- **Recargos por retraso en el pago a proveedores**

En caso de que la entidad supere las condiciones relativas a período del crédito sin hacer efectivo el pago de su deuda, el proveedor puede establecer recargo adicional.

## iii. **La instrumentación del crédito**

Consiste en la suscripción de la minuta utilizada para materializar el crédito.

## iv. **La decisión final**

Una vez calculada la probabilidad de insolvencia de la entidad, las condiciones de pago y su instrumentación, se procede a la decisión sobre la concesión o no del crédito. Para ello, el proveedor valorará el beneficio esperado, las pérdidas en caso de impago y la probabilidad de que la entidad abone su deuda. Esta decisión se reduce a 2 alternativas a tener en cuenta: conceder el crédito o no concederlo.

## B. Modificación contractual

### 1. Procedencia

Conforme con la Corte Constitucional,<sup>154</sup> por regla general, *los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad*. Este planteamiento es corroborado, en relación con la concesión de servicio público, por el Consejo de Estado al señalar que *la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo*.<sup>155</sup>

De igual manera, la Corte Constitucional ha declarado procedente modificar los contratos de concesión *cuando sea necesario para mantener el equilibrio del contrato o para introducir nuevos requerimientos que conduzcan a una mejor prestación del servicio involucrado en la concesión*.<sup>156</sup> Respecto del mantenimiento del equilibrio económico, la citada Corporación ha señalado que *es posible introducir ajustes, por ejemplo, en el plazo, con el fin de permitir al concesionario recuperar los mayores costos directamente relacionados con las circunstancias imprevisibles cuyo riesgo de ocurrencia no asumió*.<sup>157</sup>

Atendiendo a los criterios definidos para la modificación de un contrato, de manera general se presentan dos alternativas para este propósito: a) la suscripción de adición contractual; o, b) la firma de un contrato adicional. En el primer evento, se trata de una adición a las actividades contractuales; en el segundo, se trata de una modificación del objeto contractual.

#### a. Adición contractual

Teniendo en consideración que en la adición contractual no hay modificación del objeto del contrato, la Corte Constitucional<sup>158</sup> señala que *es posible celebrar adiciones que versen sobre nuevas obras "directamente relacionadas con el objeto del concesionario" o para "la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos"*. *Tales adiciones no representen, en principio, un nuevo contrato sino modificaciones del contrato original*.

En este orden, conforme lo reitera la citada Corporación,<sup>159</sup> *las adiciones o prórrogas pueden versar sobre nuevas actividades que amplían el objeto del contrato o pueden perseguir permitir al concesionario recuperar la inversión realizada*. Es decir, *las adiciones y prórrogas son modificaciones de un contrato estatal y no nuevos contratos sujetos a reglas diferentes*. Sin embargo, para este efecto, el Consejo de Estado<sup>160</sup> señala que del contenido del párrafo<sup>161</sup> del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 se

<sup>154</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y sentencia C – 949 de septiembre 05 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>155</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Enrique José Arboleda Perdomo. Agosto 13 de 2009. Radicación No. 1.952-11001-03-06-000-2009-00033-00.

<sup>156</sup> Corte Constitucional, sentencias C-350 de 1997, M. P. Fabio Morón Díaz y sentencia C-068 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>157</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y sentencia C – 949 de septiembre 05 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>158</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>159</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 068 de febrero 10 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>160</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia agosto 24 de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171) A, C. P. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>161</sup> **Párrafo.** (...) *Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.*

Conforme lo señalado en el punto anterior, la modificación de una concesión de servicio público, en términos legales y jurisprudenciales, resulta procedente. En este orden, la determinación del régimen aplicable a la modificación dependerá si la misma se efectúa mediante una adición contractual o un contrato adicional. Para este efecto, se señala que la regulación aplicable a la adición es la contenida en la Ley 80 de 1993, en cuanto al precio. Ello como resultado de la disposición contenida en el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1508 de 2012 que señala que *Las concesiones vigentes al momento de la promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración.*<sup>166</sup>

En lo relativo al plazo, si bien no hay una determinación explícita, puede señalarse que se somete al plazo máximo de que trata la Ley 1508 2012<sup>167</sup> y, en particular, al pronunciamiento de la Corte Constitucional<sup>168</sup> en cuanto a la *razonabilidad y proporcionalidad* de la prórroga. En este punto es preciso señalar que el Consejo de Estado ha indicado que *no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato.*<sup>169</sup> Este punto es corroborado por la Corte Constitucional,<sup>170</sup> que señala que *la determinación de los plazos del contrato de concesión se realiza en función de variables que se relacionan con la generación de obras de infraestructura y la remuneración del concesionario por la realización de las mismas o la gestión del servicio público.*

### C. Criterios para la modificación

Respecto de la modificación de un contrato de concesión, el Consejo de Estado<sup>171</sup> ha conceptuado lo siguiente:

<sup>166</sup> Este punto fue corroborado por la Corte Constitucional, al señalar que los contratos de concesión de obra pública perfeccionados antes de la entrada en vigencia de la ley 1508 se deben seguir rigiendo por la ley vigente al momento de su celebración (Sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Similar planteamiento expresó el Consejo de Estado, al señalar que *“El texto del artículo 28 de la ley 1150 de 2007 no contiene, en ninguna de sus partes, expresión alguna que sugiera o permita inferir, así sea indirectamente, que tal disposición sea aplicable a los contratos de concesión que se encontraban en curso cuando dicho artículo entró a regir, de tal manera que, a este respecto, no existe en la norma ningún pasaje oscuro o confuso que autorice al intérprete para desatender su texto o tenor literal, con el fin de consultar su espíritu o intención.”* (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Augusto Hernández Becerra. Agosto 02 de 2013).

<sup>167</sup> Los artículos 13 y 18 de la Ley 1508 de 2012 señalan que *“las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente.”*

<sup>168</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>169</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia agosto 24 de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171) A, C. P. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>170</sup> Corte Constitucional sentencia C-068 de febrero 10 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>171</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C. P. Enrique José Arboleda Perdomo. Octubre 22 de 2007. Radicación No. 1849. De igual manera, esta Corporación ha señalado que *“Aplicando la regulación del artículo 16 de la ley 80 de 1993, es posible modificar de común acuerdo un contrato de concesión de servicio público cuando existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público y se busque un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los mismos, siempre que se demuestre que no hacer tal modificación acarrearía una grave afectación del servicio.”* Así mismo añade que *“La administración debe ponderar los efectos de mantener el servicio en las condiciones inicialmente contratadas frente a los que se producirían en caso de modificación, y demostrar que sin la modificación se afectaría gravemente el servicio en un futuro más o menos cercano.”* (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C. P. Enrique José Arboleda Perdomo. Agosto 13 de 2009).

contratista; (b) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico.<sup>177</sup>

- Como se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos.
- La modificación no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que no se estaría en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.<sup>178</sup>

En cuanto a las características de la adición contractual, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,<sup>179</sup> reitera las condiciones que deben concurrir para la adición de los contratos de concesión, de la siguiente manera:

*De la jurisprudencia y la doctrina citadas se puede concluir que la adición de los contratos estatales consiste en una modificación a los mismos, efectuada por las partes, de común acuerdo, o unilateralmente por la entidad estatal, para: (i) agregar al objeto inicial del contrato bienes, obras, servicios o actividades no previstas inicialmente en dicho objeto, pero que guardan una estrecha relación con el mismo y se requieren para su debida ejecución y, en últimas, para el logro de la finalidad perseguida con el contrato, y/o (ii) modificar el precio del contrato, entendido éste como el precio global acordado, los precios unitarios, el valor de los honorarios reconocidos al contratista etc., según la modalidad de remuneración acordada, siempre que dicho ajuste tenga un fundamento legal, técnico y económico, y no se trate de la simple actualización de los precios estipulada inicialmente por las partes (cláusulas de actualización o reajuste de valor) o de la revisión de los mismos por el acaecimiento de hechos sobrevinientes extraordinarios o imprevisibles (teoría de la imprevisión, hecho del príncipe etc.). (Se resalta.)*

#### D. Prórroga del plazo

Sobre la prórroga del plazo de los contratos, el Consejo de Estado<sup>180</sup> ha señalado lo siguiente:

*Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de '... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente'. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a*

<sup>177</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>178</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>179</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C. P. William Zambrano Cetina (E). Agosto 23 de 2013. Radicación No. 11001-03-06-000-2013-00212-00(2148).

<sup>180</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de agosto de 2005, rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171)A, C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia citada por la Corte Constitucional, en sentencia C-300 de abril 25 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Contrato de concesión					
Modalidad	Definición	Denominación	Regulación	Plazo inicial	Adición tiempo
Obra pública	Construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra de infraestructura inmueble.	Obra pública	Ley 1508 de 2012 (los artículos de concesión de obra pública perfeccionados antes de la entrada en vigencia de la ley 1508 de 2012 se deben seguir rindiendo por la ley vigente al momento de su celebración)	Indeterminado (Ley 1150) 30 años (Ley 1508)	Hasta por el 50% del plazo estimado (Ley 1150) No puede superar 30 años (Ley 1508)
Servicios Públicos	Organización y prestación en forma general, permanente y continua de un servicio público. Incluye construcción de infraestructura u obra pública como medio o instrumento para cumplir el objeto contractual	Infraestructura de transporte	Ley 105 de 1993		
		Servicios públicos	Ley 85 de 1993		
		Servicios públicos domiciliarios	Ley 142 de 1994	30 años	20 años
		Energía	Ley 143 de 1994	30 años	10 años
		Telunicaciones y televisión	Ley 1341 de 2009, L. 1160/2007, Act. 27	10 años	
		Televisión	Ley 62 de 1985		
		Minas	Ley 985 de 2001 (Código de Minas), Ley 418 de 1997	Hasta por 30 años máximo	Hasta por 30 años máximo
		Explotación y Explotación de Hidrocarburos	Decreto 1760 de 2003, Decreto 409 de 2006	Hasta 24 años	Hasta el límite económico del Campo Comercial, a elección del contratista, siempre y cuando se cumplan los requisitos del contrato de explotación y Producción
		Explotación de Juegos de Apuestas por Internet	Ley 543 de 2001	No menor a 3 años ni superior a 5.	Hasta por 3 años
		Teléfono de larga distancia nacional e internacional	Decreto 2122 de 1992, Ley 142 de 1994, Decreto 1972 de 2003		
Contratos de arrendamiento	Ley 142 de 1994, Ley 689 de 2001, Decreto 891 de 2002				
Radio de los ríos	Ley 1 de 1991				
Servicios de radiodifusión sonora	Decreto 1437 de 1985, Decreto 1439 de 1998	Hasta de 10 años	Hasta de 10 años		
Cóncos	Artículo 37, Ley 80 de 1993				
Telefonia Móvil Celular	Ley 37 de 1993				
Transporte	Ley 105 de 1993				
Tránsito	Ley 709 de 2005				
Bienes Públicos	Explotación económica de bienes (públicos y fiscales) estatales	Puentes, Muelles	Ley 1 de 1991, Decreto 1378 de 2007	20 - 30 años	20 años o mayor a juicio del Gobierno Nacional
		Explotación	Ley 1 de 1991	Doce contratos pactados a 30 años	

Fuente: Corte Constitucional sentencia C-098 de febrero 10 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, Normas legales, editado autor.

Anexo 5  
 Ponderación de criterios por alternativa

PONDERACION DE CRITERIOS POR ALTERNATIVA									
PONDERACIÓN	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	RESULTADO
ALTERNATIVA	Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto Favorable	Impacto Desfavorable	
Operación a cargo de la Administración	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transformación del DATT en establecimiento público.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Creación Empresa Industrial y Comercial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Conformación Sociedad de Economía Mixta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Asociación Público privada	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Contrato Interadministrativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Credito de proveedores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prerrogativa de concesión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CRITERIO PARTICULAR	Requerimiento	Estructura	Presupuesto	Financiero	Operativo	Tiempos	Impacto Favorable	Impacto Desfavorable	RESULTADO
Acorde con la definición de cada criterio, descrito en la tabla 36 del informe de consultoría, la entidad podrá seguir los siguientes parámetros para puntuar de 1 a 100	A mayor requerimiento menor calificación	A mayor estructura requerida a cargo del Distrito menor calificación	A mayor trámite presupuestal menor calificación	Considerando los recursos disponibles y el impacto en las finanzas distritales, a mayor necesidad menor calificación	A mayor requerimiento a cargo del Distrito, que afecte la continuidad en la operación, menor calificación	A mayor tiempo requerido para la implementación menor calificación	A mayor impacto favorable para el Distrito mayor calificación	A mayor impacto desfavorable para el Distrito menor calificación	Es el resultado de ponderar cada criterio y su peso porcentual