

85111-

Bogotá D.C., 15 de mayo de 2014

Contraloría General de la República :: SGD 19-05-2014 10:51
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0088247 Fol:1 Anex:1 FA:14
ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / SEBASTIAN
CARBONO BARRIOS
DESTINO JUAN MIGUEL DURAN PRIETO / SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
ASUNTO RENOVACION LICENCIAS DE CONDUCCION ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION
OBS

Doctor
JUAN MIGUEL DURÁN PRIETO
Superintendente de Puertos y Transporte
Bogotá D.C.

2014EE0088247



Asunto: Actuación Especial de Fiscalización de Licencias de conducción

Doctor Duran:

En desarrollo con nuestro Plan de Vigilancia y Control Fiscal, adjunto al presente, el informe de la Actuación Especial de Fiscalización al proceso de renovación de las licencias de conducción del período julio 2013 — marzo 2014.

Aprovecho la oportunidad para agradecerle la atención brindada a nuestros auditores.

Atentamente,



SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física,
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Anexos: un documento
Proyectado por: María Elena Carrillo — Manuel Orlando Barrero — Juan Carlos Gordillo
Revisado por: Luis Edgar Michaels R.
Archivo: TRD 85111-343-05 Actuaciones Especiales de Fiscalización

85111-

Bogotá D.C., 15 de mayo de 2014

Doctora
CECILIA ALVAREZ CORREA
Ministerio de Transporte
Ciudad


Asunto: Actuación Especial de Fiscalización de Licencias de conducción

Señora Ministra:

En desarrollo con nuestro Plan de Vigilancia y Control Fiscal , adjunto al presente el informe de la Actuación Especial de Fiscalización al proceso de renovación de las licencias de conducción del periodo julio 2013 – marzo 2014.

Aprovecho la oportunidad para agradecerle la atención brindada a nuestros auditores.

Ateñtamente,


SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Contralor Delegado
Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Anexos: un documento

Proyectado por: María Elena Carrillo – Manuel Orlando Barrero – Juan Carlos Gordillo
Revisado por: Luis Edgar Michaels R. *LR*
Archivo: TRD 85111-343-05 Actuaciones Especiales de Fiscalización

Contraloría General de la República :: SGD 19-06-2014 10:45
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0088234 Fol:1 Anex:1 FA:14
ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / SEBASTIAN
CARBONO BARRIOS
DESTINO CECILIA ALVAREZ CORREA / MINISTERIO DE TRANSPORTE
ASUNTO RENOVACION LICENCIAS DE CONDUCCION ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION
OBS

2014EE0088234



ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**PROCESO DE RENOVACIÓN DE LAS LICENCIAS DE CONDUCCIÓN
PERÍODO JULIO 2013 – MARZO 2014**

CGR – CDIFTCEDR N° 007

Abril de 2014



Contralora General de la República:

Sandra Morelli Rico

Vicecontralora:

Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Delegado para el Sector Infraestructura
Física, Telecomunicaciones Comercio Exterior
y Desarrollo Regional:

Sebastián Carbono Barrios

Director de Vigilancia Sector Infraestructura:

León Balmore Aguinaga Borja

Supervisor:

Luis E. Michaels Rodríguez

Equipo de auditores:

Manuel Orlando Barrero Prieto
Maria Elena Carrillo Soto

Apoyo Técnico
Contraloría Delegada Infraestructura
Despacho de la Vicecontralora

Juan Carlos Gordillo
Sandra Velásquez Zapata



Tabla de Contenido

	Página
1. ASUNTO EN CUESTIÓN	4
2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS	13
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	18
4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS	19

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Teniendo en cuenta que el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011 consagra nuevas facultades de investigación para los órganos de control fiscal, encaminadas a adelantar las diligencias necesarias para determinar los hechos que afecten al patrimonio público, y que uno de los objetivos corporativos del Plan Estratégico 2010-2014 de la Contraloría General de la República, es establecer un nuevo Modelo Integral de Control Fiscal, se expidió la Resolución Orgánica 6680 de agosto de 2012, por la cual se adoptan herramientas y actuaciones especiales de control fiscal con miras a maximizar su eficiencia, oportunidad y efectividad.

Con fundamento en los anteriores criterios y en virtud de la importancia de la correcta inversión de los recursos públicos relacionados con el proceso de renovación de licencias de conducción, la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, realizó la Actuación Especial sobre la adecuada destinación, administración y manejo de los recursos públicos y de las políticas, campañas y demás instrumentos relacionados con el proceso de renovación de las licencias de conducción a cargo del Ministerio de Transporte (MT), la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT), el Ministerio de Comercio, Industria y turismo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Fondo de Prevención Vial y otras entidades vinculadas con el proceso de licenciamiento y su impacto en la política pública de seguridad vial.

El presente informe contiene los resultados de la actuación especial de fiscalización realizada sobre el proceso de renovación de las licencias de conducción de acuerdo con la evaluación efectuada por el equipo auditor considerando los objetivos trazados.

Objetivos de la Actuación Especial de Fiscalización

- Evaluar a través del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte como ha sido la respuesta de los Centros de Reconocimiento de Conductores (CRC) en relación con la demanda de exámenes que exigió el proceso de renovación de las licencias de conducción.
- Determinar e identificar las campañas de prevención vial adelantadas por las entidades vinculadas al programa nacional de prevención vial, en todo lo relativo a la información suministrada al ciudadano para el adelantamiento del proceso de renovación de las licencias de conducción.
- Evaluar las demás actuaciones adelantadas por las entidades vinculadas con el proceso de licenciamiento, tales como la expedición de la Resolución No. de 000917 de 27 de enero de 2014 a través de la cual se suspenden parcial y temporalmente algunos artículos contenidos en la Resolución 7034 de 17 de octubre de 2012 expedidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, y la Resolución 217 de 31 de enero de 2013, por la cual se reglamenta la expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz para la conducción de vehículos y se dictan otras disposiciones.

- Evaluar a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio, las acciones de competencia del Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC) relacionado con el desarrollo de la función de acreditación frente al proceso de licenciamiento.
- Evaluar los demás aspectos que en ejecución de la presente actuación resulten necesarios y se relacionen con el objeto de la misma.

Licencias de Conducción y la Renovación

El Código Nacional de Tránsito (CNT) –Ley 769 de 2002- define la Licencia de Conducción¹ (LC) como un “*documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional*”. El CNT en el – Título II: Régimen Nacional de Tránsito - Capítulo II: Licencias de Conducción² establece lo relacionado con el *Otorgamiento, Facultad del Titular, Requisitos, Categorías, Vigencia de la licencia de conducción, Renovación de licencias, Recategorización*, entre otros aspectos. El tema de licencias de conducción, en el CNT, ha sido modificado en diferentes oportunidades a través de la Ley 1383 de 2010, Ley 1397 de 2010, el Decreto Nacional 019 de 2012 y la Ley 1696 de 2013.

Específicamente, en el tema de licencias de conducción y su renovación, el Decreto Ley 019 de 2012, “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, el cual que modifica el CNT, señala:

- **Facultad del Titular³**: *La Licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular.*
- **Vigencia de la Licencia de Conducción⁴**: *Las Licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.*

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.

¹ Ley 769 de 2002, Artículo 2. Definiciones.

² Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, Artículo 2. Definiciones. “*Licencia de conducción*”.

³ Decreto Ley 019 de 2012, Artículo 195. Facultad del Titular, modifica el artículo 18 de la Ley 769 de 2002, modificado por el Artículo 2 de la Ley 1397 de 2010.

⁴ Decreto Ley 019 de 2012, Artículo 197. Vigencia de la Licencia de Conducción, modifica el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el Artículo 6 de la Ley 1383 de 2010.

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas."

- **Renovación de Licencias**⁵: *La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello y su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.*

No se renovará o recategorizará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas.

Para los trámites de tránsito que lo requieran, se entenderá que la persona se encuentra a paz y salvo cuando ésta no posea infracciones de tránsito o cuando se haya cumplido alguna de las siguientes condiciones:

- *Cuando haya cumplido con la sanción impuesta*
- *Cuando hayan transcurrido tres (3) años desde la ocurrencia del hecho que generó la imposición de la sanción, sin que la autoridad de tránsito haya notificado el mandamiento de pago.*
- *Cuando habiendo realizado convenio o acuerdo para el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, la persona se encuentra al día en los pagos pactados en el convenio para la fecha de solicitud del trámite respectivo.*

De lo anterior, vale la pena indicar que el término (3 años) de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público no fue un aspecto que se modificara, en particular, con el Decreto Ley 019 de 2012.

Formato Único de las Licencias de Conducción

El **Código Nacional de Tránsito (CNT)** determinó, en el Artículo 17 – Otorgamiento-, que el formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el Ministerio de Transporte establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes. El **Decreto Nacional 289 en el año 2009** reglamentó este inciso determinando: *"El Ministerio de Transporte implementará todas las medidas que fueren necesarias para lograr la adquisición, impresión, distribución, custodia y control de los insumos y equipos que garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad para la expedición de la Licencia de Conducción y de la Licencia de Tránsito con un Formato Único Nacional"*. Así mismo, este Decreto señaló que *"El Ministerio de Transporte como Autoridad encargada de formular la regulación técnica en materia de tránsito, definirá las políticas, lineamientos, instrucciones y procedimientos para que los Organismos de Tránsito den cumplimiento a las normas de seguridad que los documentos exigen."*

⁵ Decreto Ley 019 de 2012, Artículo 198. Renovación de Licencias, modifica el artículo 23 de la Ley 769 de 2002.

- **La Resolución 1307** (abril 3) de 2009 y la **Resolución 1940 de 2009** (mayo 19), que adoptaron la Ficha Técnica para la elaboración de la Licencia de Conducción, estableciendo los mecanismos de control del formato único nacional, fueron modificadas por la **Resolución 3260 de 2009** (Julio 22). Esta modificación se realizó por la necesidad de precisar la estructura final y las condiciones de los materiales para la elaboración de los respectivos documentos, en virtud de la transitoriedad que se impone frente al estudio de nuevos materiales (formato anterior hasta julio 14 de 2013), como consta en los considerandos de la citada Resolución.

En el año 2010, el artículo 4° de la **Ley 1383 de marzo 16 de 2010**, modifica el artículo 17- otorgamiento de la LC de la Ley 769 de 2002 y allí se determina que las nuevas licencias tendrán como mínimo los siguientes datos: Nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, tipo de sangre, fecha de nacimiento, categoría de licencia, restricciones, fecha de expedición y organismo que la expidió. Dentro de las características técnicas que contendrán las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional u otro dispositivo electrónico, magnético u óptico con los datos del registro que permita la lectura y actualización de estos. Así mismo, estas nuevas licencias de conducción deberían permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de ley vigentes sobre la materia, sin costo alguno.

En este artículo 4° de la Ley 1383 también se incluyen dos nuevos párrafos al artículo 17 de la Ley 769 de 2002. El párrafo 1°, a su vez es modificado en la **Ley 1450 de 2011** en el artículo 244, quedando así:

"Parágrafo 1°. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos".

El Parágrafo 2 del artículo 4° de la Ley 1383 señaló:

"Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por una sola vez, una suma igual a 1 salario mínimo, legal diario vigente (SMDV), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales."

La **Resolución 623 de marzo 7 de 2013**, del Ministerio de Transporte adopta la Ficha Técnica del Formato Único Nacional para licencia de conducción considerando, entre otros, lo dispuesto en la Ley 1383 de 2010 y la necesidad de *"unificar la identificación de la licencia de conducción con el número asignado por la Registraduría del Estado Civil a cada ciudadano, incluir los campos determinados por el legislador, incorporar en un solo documento la certificación para la conducción de cualquier tipo de vehículo y*

señalar el tipo de servicio, con el fin de aumentar la seguridad de la Licencia de Conducción para que esta cuente con elementos que reduzcan los índices de falsificación y adulteración y le permita a los Organismos de Tránsito, confrontar la identidad real del conductor de manera rápida y segura y con el uso de últimas tecnologías y sin mayores costos". La producción de las licencias conforme con las características expedidas en la resolución se determinó a partir del 15 de Julio de 2013.

Sobre la Expedición de los Certificados de Aptitud Física, Mental y de Coordinación Motriz y los CRC.

El en el CNT en el artículo 19 – **Requisitos de licencias de conducción**⁶-, señala que para obtener una licencia de conducción para vehículos automotores se debe presentar certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por una Institución Prestadora de Salud o por un Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio. Así mismo, se estableció que para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, o la renovación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz.

La **Resolución 1555 de 2005** del Ministerio de Transporte reglamenta el procedimiento para obtener el *Certificado de Aptitud Física, Mental y de Coordinación Motriz* para conducir y se establecen los rangos de aprobación de la evaluación requerida. Posteriormente, la **Resolución 12336 de 28 de diciembre de 2012**, en su artículo 32, deroga la Resolución 1555.

En la **Resolución 12336** de 2012 (diciembre 28) el MT unifica la normatividad, establece condiciones de habilitación y funcionamiento de los Centros de Reconocimiento de Conductores (CRC) y dicta otras disposiciones, manifiesta que todo CRC debe estar habilitado y para estar habilitado debe haber obtenido el certificado de acreditación por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC). Igualmente, esta Resolución reglamentó el procedimiento para obtener el certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir y estableció los rangos de aprobación de la evaluación requerida. Así mismo, en el párrafo del artículo 19, determinó que tanto el informe como el certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz, deben ser registrados en el RUNT, por el médico certificador autorizado por el CRC, establece que el certificado médico solo tendrá validez en el OT municipal o departamental más cercano, y que esta validación se realizará a partir de la fecha en la cual se despliegue en el sistema RUNT el ajuste en la funcionalidad, lo que sucedió entre abril y mayo de 2013.

La **Resolución 3328** de agosto 23 de 2013 del MT, modifica la Resolución 12336 de 2012 determinando que el certificado médico también tendrá validez en el OT de los municipios que conforman las áreas metropolitanas; determina que el médico certificador también podrá ser evaluador; establece un aumento autorizado por el MT en

⁶ El Decreto 019 de 2012, en su artículo 196 -Requisitos de Licencias de Conducción- modifica el artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5° de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010.

la capacidad de emisión de certificados, previo visto bueno del Coordinador del Grupo RUNT y teniendo en cuenta la última auditoría practicada por el ONAC, autorización que es temporal y por periodo específico a los CRC que presenten horarios y estrategias de atención que cumplan condiciones de seguridad de la SPT. En la práctica, esta mayor capacidad autorizada hasta por 12 horas con el mismo personal, se sujeta a una regla de 3; lo que pase de estas 12 horas requiere nuevo personal con nueva acreditación por el ONAC.

Posteriormente, el MT para mejorar la prestación del servicio de los CRC y facilitar el proceso de renovación de Licencias de conducción, consideró necesario ajustar la reglamentación para la expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz para la conducción de vehículos. Es así como emite la **Resolución 217** de enero 31 de 2014 del MT. En esta Resolución, tiene por objeto reglamentar la expedición de los certificados mencionados, emitidos sólo para los CRC habilitados por el MT.

La Resolución 217 reglamenta los CRC, el procedimiento y expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz y la conectividad y funcionamiento con el RUNT. Establece, entre otros, el sistema electrónico y telefónico de asignación de citas; agendamiento previo de citas; inicio de prestación del servicio una hora antes de la apertura de los OT's; canal dedicado de datos exclusivos al RUNT; horario de servicio no inferior a 12 horas de lunes a viernes y de 8 horas los sábados; establece el procedimiento para la expedición del certificado por parte del CRC; reportes en línea y en tiempo real al RUNT por parte de los CRC.

Regulación por parte de la Superintendencia de Puertos Y Transporte

- La **Resolución 7034 de octubre 17 de 2012** emitida por la SPT, establece la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad de los CRC garantizando la legitimidad de los certificados y la protección al usuario de la falsificación.
- La **Resolución 4205 de abril 17 de 2013** de la SPT, fija el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la publicación del presente acto administrativo para que los Centros de Reconocimiento de Conductores -CRC implementen y apliquen el Sistema de Control y Vigilancia (SCV).
- La **Resolución 5782 de junio 18 de 2013** de la SPT establece que a partir de junio 21 de 2013 se hace obligatorio a los CRC la aplicación y puesta en marcha del SCV.
- La **Resolución 917 de enero 27 de 2014** emitida por la SPT por la cual se suspenden parcial y temporalmente algunos artículos de la Resol. 7034 del 17 de octubre de 2012, en los considerandos de esta resolución se reconoce que *"es notorio y evidente que existen dificultades en el desarrollo de las actividades propias de los CRC que podrían estar asociadas a la implementación del sistema adoptado por la*

Resolución objeto de la presente actuación, por lo que se hace necesario evaluar o verificar su funcionamiento, esto, sin afectar los intereses de los usuarios que a todas luces son los destinatarios finales de toda esta reglamentación. Con lo recopilado por esta entidad, llámese quejas, reclamos o peticiones, las cuales han sido corroboradas y que son de público conocimiento, demostrado incluso con el protagonismo que los medios de comunicación han tenido que dar a este tema, en atención a la demanda de los colombianos por renovar su licencia de conducción. Igualmente se manifiesta que "debe advertirse que por los canales expeditos, establecidos por la Supertransporte para tal fin, los ciudadanos elevaron sendas quejas relacionadas con el funcionamiento de los CRC, lo que originó acompañamientos y visitas por parte de los servidores de la Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de esta entidad, lo que desbordó, incluso, la capacidad institucional de reacción en razón a la cantidad de las reclamaciones, quejas y peticiones así como de la urgencia de las debidas actuaciones".

Más adelante se afirma que "el 47% de las quejas recepcionadas por la Superintendencia en los últimos días tienen que ver con solicitudes ciudadanas referentes a la prestación del servicio de los organismos de apoyo (CRC), y el 53% restantes de las mismas quejas, son provenientes de los propios centros de reconocimiento y versan sobre presuntas dificultades en la puesta de funcionamiento del procedimiento establecido en la resolución 7034 de 2012 que instituyó el sistema de control y vigilancia. Encontrando entonces en el detalle de la problemática planteada que esta entidad está en la obligación de definir responsabilidades y resolver las dificultades planteadas a los procesos del consabido sistema. Todo lo anterior ratifica la obligación de esta entidad de tomar las medidas contingentes y cautelares necesarias, tendientes a garantizar la eficiente prestación del servicio público ofrecido por los CRC así como la correspondiente vigilancia de esta Superintendencia". Posteriormente se establece que "debe observarse cómo el señor Viceministro de Transporte formalmente solicitó a la Supertransporte que se revisasen aspectos relacionados con el funcionamiento y puesta en marcha del sistema de seguridad documental implementado por los CRC, esto, según la comunicación, luego de las jornadas de revisión y evaluación que esa entidad efectuara como rectora de la política pública de tránsito y transporte en el país". Por lo anterior la entidad establece las siguientes medidas:

"Artículo 1. Suspéndase hasta por dos meses (Marzo 28 de 2014) contados a partir de la vigencia de la presente resolución, los efectos de los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, el párrafo 1 y el segundo párrafo del párrafo 2 del artículo 3, los artículos 4, 5 y 6 y el anexo técnico de la resolución 7034 de 2012 emanada de esta Superintendencia.

Artículo 2. Suspéndase en los mismos términos del artículo anterior, de manera parcial lo previsto en el numeral primero del artículo 3 de la resolución 7034 de 2012, en lo que tiene que ver con la trazabilidad y correlación del pago que se efectúa mediante la entidad financiera. Entiéndase que los pagos deberán seguir siendo efectuados por medio del sistema financiero, sin que esto implique entonces que se deba entrelazar el mismo por medio del sistema de seguridad y vigilancia.

Artículo 3. Ordénese a la Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de esta entidad, efectuar una evaluación integral de la puesta en marcha y el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad y vigilancia creado mediante la resolución 7034 de 2012 y el correspondiente anexo técnico del consabido sistema, con el fin de reafirmar, modificar o eliminar, si es menester, los elementos del sistema establecido en la resolución objeto del presente acto administrativo.

Artículo 4. Ordénese a la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, mantener los niveles de supervisión y vigilancia, así como diseñar e implementar de manera inmediata un plan de contingencia, tendiente a garantizar la seguridad documental y la fiabilidad de los procedimientos desarrollados por los CRC, en cumplimiento de su objeto, garantizando los postulados generales y la filosofía de la Resolución 7034 de 2012”.

- El **memorando 20148000009543** de febrero 26 de 2014 suscrito por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la SPT recomienda restablecer los efectos jurídicos suspendidos con la anterior resolución.
- La **Resolución 2193** de febrero 12 de 2014 la SPT modifica parcialmente la Resolución No. 191 de 2013, relacionada con la expedición del anexo técnico para la homologación de los sistemas de control y vigilancia ordenada a través de la Resolución 7034 del 17 de octubre de 2012; se da aplicación a las Resoluciones 917 del 27 de enero de 2014 de la SPT y, la Resolución 217 del 31 de enero de 2014 del MT.

Destacamos por parte de las Autoridades Locales de Tránsito (OT'S y Secretarías Municipales y Departamentales de Tránsito), lo siguiente:

Bajo el contexto normativo vigente⁷, el cumplimiento de las facultades legales en materia de tránsito corresponde a las autoridades locales, quienes también deberán promover efectivas acciones y toma de medidas necesarias para permitir la difusión y el conocimiento de las disposiciones que regulan la materia; recordando que estos entes también tienen funciones de carácter regulatorio y sancionatorio en su jurisdicción, reflejo de los principios de competencia y jurisdicción, que les permiten imponer las sanciones por incumplimiento a las normas.

El Organismo Nacional de Acreditación⁸

Dentro de los requisitos para obtener la habilitación de un CRC y que pueda expedir Certificados de aptitud Física, Mental y de Coordinación Motriz, deberá acreditar ante el Viceministerio de Transporte del Ministerio de Transporte, y presentar el certificado de

⁷ Leyes 105 de 1993, 769 de 2002 y 1503 de 2011.

⁸ Corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza y participación mixta, regida por el derecho privado, (2007) de acuerdo con las normas del Código Civil y las normas de ciencia y tecnología, bajo la modalidad de asociación entre el Estado colombiano y los particulares. El objeto principal es acreditar la competencia técnica de Organismos de Evaluación de la Conformidad con las normas y criterios señalados en estos Estatutos y desempeñar las funciones de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia conforme con la designación contenida en el artículo 3 del Decreto 4738 de 2008 y las demás normas que la modifiquen, sustituyan o complementen.
(<http://www.onac.org.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=242>)

Acreditación del Centro en el Subsistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología como Organismo de Certificación de Personal, emitido por el ONAC, en el cual se certifique el cumplimiento de lo previsto en la norma ISO/IEC 17024 de 2003 o las normas técnicas que el Ministerio de Transporte adopte y las condiciones que se establecen en la resolución 217 de 2014 del MT.

El ONAC, a través de la Circular 01 de 2014 de la ONAC, dirigida a los Centros de Reconocimiento de Conductores, activó el **Procedimiento para evaluar el aumento de la capacidad de certificación de los CRC**, con acreditación vigente, basada en la NTC/ISO/IEC 17024:2003. Lo anterior, en atención al Plan Estratégico para la Renovación de las LC del Ministerio de Transporte, motivado por la alta demanda de exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz para realizar la renovación de las LC a nivel nacional, y lo dispuesto en la Resolución 217 del 31 de enero de 2014.

En esta circular aclara que, la evaluación para el aumento de la capacidad la podrán adelantar los CRCs existentes, acreditados por ONAC y habilitados por el MT, cuando los cambios sean realizados en el mismo establecimiento de comercio acreditado, cuando el CRC esté en capacidad de demostrar que ya ha implementado los cambios necesarios para ampliar su capacidad y que su acreditación no haya sido suspendida en el último año. Así mismo, indica el procedimiento, los documentos necesarios y el plazo en el cual se recibirán las solicitudes el cual se definió entre el 21014-02-10 hasta las 17:00 horas del 2014-05-09.

2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS

La programación de las fechas sugeridas inicialmente, no consideraron el análisis de las licencias vencidas versus la capacidad de respuesta de los Centros de Reconocimiento de Conductores – CRC y Organismos de Tránsito - OT, para lo cual se consideró la estrategia denominada “Pico y Pase”, cuyo resultado de operación de los CRC, en el mes de febrero de 2014 fue del 25%.

El MT no contaba con información depurada de las licencias vencidas, por cuanto se evidenciaron diferencias superiores al 50%, entre los datos de licencias de conducción pendientes por renovar, presentados en agosto de 2013, contra lo reportado en enero de 2014, y con las cuales se tomaron las diferentes medidas, para el proceso de renovación.

La Contraloría General de la República, como resultado de la actuación especial al Proceso de Licenciamiento de Conducción, se obtuvieron 5 hallazgos administrativos de los cuales uno (1) con presunta connotación Disciplinaria.

Plan Estratégico para la Renovación de Licencias de Conducción (LC)

El MT mediante comunicado del 30 de enero de 2014, dirigido a Alcaldes Municipales, Gobernadores, Direcciones Territoriales, Organismos de Tránsito, Centros de Reconocimiento de Conductores y la Superintendencia de Transporte, formuló una propuesta, para que a través de la estrategia denominada “**Pico y Pase**” atendiera la demanda esperada para la realización del trámite de renovación de las licencias de conducción (LC) del país.

En este comunicado se plantean antecedentes, que llevaron al MT a liderar y hacer seguimiento a todo el proceso de renovación de las LC y construir una estrategia en conjunto con la Superintendencia, Organismos de Tránsito, CRC y el Organismo Nacional de Acreditación ONAC. **De los antecedentes se destacan:**

- El Proceso de Renovación de LC, ha sido un proceso permanente señalado en el Código Nacional de Tránsito
- Con la expedición de la ficha técnica que adopta el nuevo formato para la expedición de las LC, se presentó una confusión en los ciudadanos y en algunas autoridades de tránsito quienes entendieron la fecha de inicio de expedición del nuevo formato (15 de julio de 2013) como la fecha límite para hacer la renovación de las licencias.
- Con la expedición del Decreto 019 de enero de 2012, se iniciaron actividades de difusión invitando a todo aquel que tuviera una LC de categoría de servicio público vencida y estuviera ejerciendo la actividad de conducir, a que procediera a hacer su proceso de renovación como ordena la Ley.
- Las dos circunstancias anteriores, desencadenaron una demanda masiva por parte de los ciudadanos para renovar las LC desde Julio de 2012. Por esta razón, el MT le sugirió a los Organismos de Tránsito, dos fechas (Octubre 15 de

2013 y enero 31 de 2014), para que realizaran las acciones pedagógicas que orientaran a los ciudadanos en el trámite de renovación de su licencia. Sin embargo, señala el comunicado, que los resultados no fueron satisfactorios y por el contrario, generaron problemas como filas largas e innecesarias por parte de los ciudadanos por la concentración de la demanda cuando se acercaba la fecha límite de renovación de licencias, ocasionando que la atención y la capacidad de algunos Centros de Reconocimiento fuera insuficiente.

La Estrategia “Pico y Pase” busca asignar turnos basados en el último número de la cédula de ciudadanía, con el fin de que se facilite el proceso de renovación en los próximos meses. Dentro de sus componentes se encuentran los operacionales, de articulación, de comunicación y de seguimiento.

La siguiente tabla incluye información de las licencias a renovar hasta Noviembre de 2014 de acuerdo a la estrategia “Pico y Pase” y de las renovadas hasta febrero de 2014, periodo que fue auditado por la CGR.

Tabla 1. Programación Renovación Licencias

Mes	Dígito a Renovar	# Licencias a Renovar	Renovadas #2	Renovadas otros dígitos
Febrero	2	219.765	5.676	2.978
Marzo	3	219.292		
Abril	4	219.488		
Mayo	5	220.965		
Junio	6	219.381		
Julio	7	219.423		
Agosto	8	219.798		
Septiembre	9	219.497		
Octubre	0	221.552		
Noviembre	1	219.850		

Fuente: Información Suministrada por el Ministerio de Transporte

Sobre el Comportamiento de las Infracciones

El CNT de 2002 en su artículo 131, modificado por la Ley 1383 de 2010 en su artículo 21 define las multas con las cuales serán sancionados los infractores. La Resolución 3027 de 2010 del Ministerio de Transporte *actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el Manual de Infracciones y se dictan otras disposiciones*. En el caso de las licencias de conducción se define, la infracción (B.02) **Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida**, de acuerdo con los siguientes casos:

- a) El conductor de servicio público que no refrende su licencia de conducción cada tres (3) años;
- b) El conductor de servicio público mayor de sesenta años (60) que no refrende su licencia de conducción anualmente;
- c) El conductor de servicio diferente al público que a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad, no refrende su licencia de conducción cada tres (3) años;

d) El conductor de servicio diferente al público, que no refrende su licencia de conducción cada cinco (5) años.

Los infractores de acuerdo con el tipo de infracción B, serán sancionados con una multa equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales diarios vigentes (smlmv) al infractor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en esta falta.

Para el caso de esta actuación especial, se analizó la información estadística correspondiente a los datos suministrados por el SIMIT-Federación Nacional de Municipios para las vigencias 2013 y lo corrido del 2014 con corte a 31 de marzo, para comparendos impuestos con código de infracción B02. La información generada por el SIMIT es la reportada por los OT's o Secretarías de Tránsito de Entes Territoriales⁹.

En el territorio nacional fueron impuestas durante el 2013 y lo corrido del año 2014 hasta el 31 de marzo un total de 17.578 comparendos por la infracción B02. **Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida**, con un valor proyectado estimado en \$2.478 millones de pesos, de los cuales a la fecha de reporte del SIMIT se habían cancelado 605 millones equivalentes al 24 % del valor proyectado. De estos comparendos el 32% en vías nacionales y el 68% en vías urbanas (Ver Tabla 2).

En zonas urbanas, la infracción B02, para el período analizado, se impuso a conductores de servicio público en un 74.8% del total y para servicio particular correspondió al 25.2% en el período analizado. (Ver Tabla 3).

Tabla 2. Comparendos Impuestos Infracción B02 –
Consolidado Nacional. Período 2013 a Marzo 31 de 2014

Año	Número de Comparendos	Valor Potencial de las Multas (Pesos)
Vías Urbanas 2013	9.253	\$ 1.298.699.525
Vías Nacionales 2013	4.083	\$ 559.226.850
2013	13.336	\$ 1.857.926.375
Vías Urbanas 2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	2.710	\$ 405.623.130
Vías Nacionales 2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	1.532	\$ 215.106.907
2014	4.242	\$ 620.730.037
Totales	17.578	\$ 2.478.656.412

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIMIT - Oficio CGR SIGEDOC ER00053842 del 2014-04--22

⁹ SIMIT-FCM Oficio radicado SIGEDOC 2014ER00053842 de 22 de abril de 2014. Asunto: Respuesta a solicitud de información oficio número 85112.

Tabla 3. Comparendos impuestos Infracción B02 – Vías Urbanas
Período 2013 a Marzo 31 de 2014. Desagregados por Clase de Servicio

Año	Número de Comparendos	Valor Potencial de las Multas (Pesos)	
Servicio Público			
2013	6.789	\$ 954.926.064	
2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	2.110	\$ 319.287.467	
Subtotales	8.899	\$ 1.274.213.531	74,8%
Servicio Particular			
2013	2.464	\$ 343.773.461	
2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	600	\$ 86.335.663	
Subtotales	3.064	\$ 430.109.124	25,2%
Total de Comparendos Período Analizado			
Total	11.963	\$ 1.704.322.655	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIMIT- Oficio CGRSIGEDOC ER00053842 del 2014-04-22

Los recaudos en vías urbanas que fueron reportados en el período de análisis tuvieron un valor de \$397.406.619, lo cual equivale al 23.3% del total del valor de multas proyectadas teniendo en cuenta los comparendos impuestos en el mismo período.

En vías nacionales, los reportes de infracciones B02 consolidados, en el período de análisis, fueron 5.615 comparendos equivalentes a unas multas potenciales, antes de descuentos, por un valor aproximado \$774 millones de pesos. Se impusieron a conductores de servicio público en un 74.4% del total y para servicio particular correspondió al 25.6% en el período analizado. (Ver siguiente Tabla).

Tabla 4. Comparendos impuestos infracción B02 – Vías Nacionales
Período 2013 a Marzo 31 de 2014. Desagregados por Clase de Servicio

Año	Número de Comparendos	Valor Potencial de las Multas (Pesos)	
Servicio Público			
2013	3.198	\$ 442.938.450	
2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	946	\$ 133.076.279	
Subtotales	4.144	\$ 576.014.729	74,4%
Servicio Particular			
2013	885	\$ 116.288.400	
2014 (1 de Enero-31 de Marzo)	586	\$ 82.030.628	
Subtotales	1.471	\$ 198.319.028	25,6%
Total de Comparendos Período Analizado			
Total	5.615	\$ 774.333.757	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las datos de SIMIT- Oficio CGR SIGEDOC ER00053842 del 2014-04--22

Los recaudos por multas en vías nacionales tuvieron un valor de 207.8 millones equivalentes al 26.84% del total del valor de multas proyectadas teniendo en cuenta los comparendos impuestos en el mismo período.

Finalmente, al analizar las tendencias en el país sobre el cumplimiento del CNT de la norma **B02: Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida**, llama la atención que más del 74% de los infractores sancionados son conductores de servicio público y un 26% de servicio particular. Si la norma de renovación de las LC está concebida con el fin de verificar y certificar la idoneidad física, motriz y psicológica de los conductores, además de reportar su paz y salvo en el sistema de multas por infracciones de tránsito, se tiene el riesgo de que gran parte de esos conductores están ejerciendo una profesión de riesgo sin validar su idoneidad frente al Estado y de esta manera ser un potencial riesgo en la seguridad vial del sistema de movilidad y en la prestación del servicio de transporte público.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y hallazgos relacionados, la Contraloría General de la República como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, conceptúa que la Gestión y Resultados del Proceso de Renovación de las Licencias de Conducción presenta serias deficiencias en la Planeación y Ejecución en los aspectos técnicos, administrativos, regulatorios y sancionatorios que afecta la prestación del servicio público de transporte.

Si bien es cierto, el trámite es potestativo del ciudadano interesado en la renovación de la licencia de conducción y que sobre el mismo redundaba un aspecto cultural, no podemos desconocer que al cotejar el periodo comprendido entre los días 01 de agosto de 2013 a enero 31 de 2014, los 298 Organismos de Tránsito del País, redujeron la demanda de solicitudes para licencias de conducción vencidas por refrendación y recategorización¹⁰ en un 26.97%, lo que determina poca efectividad en el proceso de licenciamiento de conducción, liderado por el Ministerio de Transporte, en el cual tienen responsabilidades la Superintendencia de Puertos y Transporte, los Organismos de Tránsito, los Entes Territoriales, y Organismos de Apoyo – CRC y el Organismo Nacional de Acreditación.

Así mismo, al evaluar el resultado de la estrategia “Pico y Pase” para el mes de febrero de 2014, se estableció que se impusieron 1.767 comparendos¹¹, que representa tan solo el 0.82% de los 214.089 conductores con licencias de conducción vencidas; evidenciándose la poca efectividad en las medidas implementadas por el Ministerio de Transporte dentro del proceso de renovación de licencias de conducción, así como la deficiente realización de la inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en las autoridades de tránsito, para el efectivo cumplimiento de las medidas expedidas por el Ministerio de Transporte.

¹⁰ En este periodo de tiempo los OT's emitieron 812.599 Licencias de Conducción por concepto de Refrendación y Recategorización.

¹¹ SIMIT. Oficio N° S-2014-003709. 2014-04-22. por valor de \$254,4 millones por este concepto

4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Hallazgo 1. Administrativa - Planeación del Proceso: Renovación de Licencias de Conducción.

Se observan debilidades en la planeación del proceso de renovación de las licencias de conducción, relacionado con aspectos técnicos¹², administrativos¹³ y de regulación por parte del Ministerio de Transporte – MT y la Superintendencia de Puertos y Transporte - SPT, para evitar la saturación de trámites en los Organismos de Apoyo¹⁴ que perjudicaron la debida y eficiente prestación del servicio a los usuarios.

Situación que se sustenta en los siguientes aspectos:

1. No se encuentran estudios y/o diagnósticos previos¹⁵ sobre las estrategias para abordar el paulatino incremento del trámite, diagnósticos que permitan establecer en forma clara el tamaño de la población que requiere esta clase de licenciamiento, capacidad efectiva de los Centros de Reconocimiento de Conductores - CRC para satisfacer la demanda, aspectos técnicos, administrativos y de regulación.
2. La exigibilidad del trámite estaba sujeto más no condicionado¹⁶, a que el MT determinara el nuevo formato de Licencias de Conducción - LC¹⁷, aspecto que fue establecido a partir de julio 15 de 2013, lo que hace evidente la mora en la definición de los formatos definitivos de las LC¹⁸.
3. El hecho mencionado en el numeral anterior, también generó inconvenientes técnicos y administrativos, aspecto que persiste a la fecha, si tenemos en cuenta que actualmente el RUNT se encuentra en proceso de suministro a los Organismos de Tránsito de las impresoras respectivas.
4. El párrafo del artículo 19 de la Resolución 12336 de diciembre 28 de 2012 del Ministerio de Transporte¹⁹, establece que el certificado médico solo tendrá validez en el Organismo de Tránsito Municipal o Departamental más cercano, y que esta validación se realizará a partir de la fecha en la cual se despliegue en el sistema RUNT el ajuste en la funcionalidad; esta última condición, sucedió en junio de 2013, situación imprevista inicialmente que generó la obligación inmediata de su implementación.

12 Inconvenientes en los sistemas informáticos de apoyo (RUNT y SCV de la SPT)

13 Inconvenientes en el efectivo conocimiento de la capacidad real en la oferta y demanda del servicio.

14 OT's, ONAC y CRC's

15 Solo se verifica un estudio de noviembre de 2013.

16 El MT en su respuesta afirma que la renovación de las licencias de conducción, no estaba condicionada al cambio de la ficha técnica de la licencia. La obligación de renovación de las licencias de servicio público siempre ha estado y las de particular surgió del Decreto 019 de 2012 al fijarle vigencia de acuerdo a la edad del conductor.

17 Con la Resol. 1307 de 2009 modificada por la Resol. 3260 de 2009 el MT adopta la ficha técnica para la elaboración de la LC y estableció los mecanismos de control del formato único nacional, formato vigente hasta julio 14 de 2013; posteriormente con la Ley 1383 de marzo 16 de 2010 se estableció que el formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el MT establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondiente, estableciendo en el párrafo primero de su artículo cuarto que "Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el MT, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley".

18 La Ley 1383 de marzo 16 de 2010 estableció que el nuevo formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el MT establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondiente, aspecto que se concretó casi 3 años después con la expedición de la Resol. 623 de marzo 7 de 2013 del MT, que adopta la ficha técnica del formato único nacional para la LC, que rige a partir de julio 15 de 2013.

19 Norma que determina que tanto el informe como el certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz, deben ser registrados en el RUNT, por el medico certificador autorizado por el CRC.

5. El Oficio Circular Radicado MT No. 20144000017163 del 30-01-2014²⁰, comenta que *“el Ministerio de Transporte le sugirió a los Organismos de Tránsito, dos fechas (octubre 15 de 2013 y enero 31 de 2014), para que realizaran acciones pedagógicas que orientarán a los ciudadanos en el trámite de renovación de su licencia. Sin embargo, los resultados no fueron satisfactorios y por el contrario, generaron problemas como filas largas e innecesarias por parte de los ciudadanos por la concentración de la demanda cuando se acercaba la fecha límite de renovación de licencias, ocasionando que la atención y la capacidad de algunos Centros de Reconocimiento fuera insuficiente”*.

6. La programación de las fechas sugeridas inicialmente, no consideraron el análisis de las licencias vencidas versus la capacidad de respuesta de los Centros de Reconocimiento de Conductores – CRC y Organismos de Tránsito - OT, para lo cual se consideró la estrategia denominada “Pico y Pase”, cuyo resultado de operación de los CRC, en el mes de febrero de 2014 fue del 25%.

Tabla 5. Certificados Expedidos para Pico y Pase - Mes de Febrero

Concepto	Estimado	Real	% Utilización
Total Cédulas	245.433	143.271	58%
Cédulas terminadas con el dígito 2		62.355	25%

Fuente: Ministerio de Transporte.

7. El MT no contaba con información depurada de las licencias vencidas, por cuanto se evidenciaron diferencias superiores al 50%, entre los datos de licencias de conducción pendientes por renovar, presentados en agosto de 2013, contra lo reportado en enero de 2014, y con las cuales se tomaron las diferentes medidas, para el proceso de renovación. Lo anterior se hace evidente por lo siguiente:

En la información suministrada públicamente en el documento del Ministerio de Transporte *“Cambios en las Licencias, un camino contra la corrupción y hacia la seguridad vial”* del mes de agosto de 2013, presentada ante la Comisión Sexta en la Cámara de Representantes, en el aparte relacionaba lo siguiente:

²⁰ Asunto: “Plan Estratégico para la renovación de Licencias de Conducción”.



Tabla 6. Estado de las Licencias de Conducción Servicio Público y Particular

Licencias de Conducción (LC) - Categorías vehículos automotores de Servicio Público			
Categoría	Estado de las Licencias		
	Vigentes	Vencidas	Número de LC
C1: Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.	1.090.837	2.203.741	3.294.578
C2: Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.	1.128.254	1.964.124	3.092.378
C3: Para la conducción de vehículos articulados.	162.645	168.919	331.564
Total	2.381.736	4.336.784	6.718.520
Licencias de Conducción (LC) - Categorías vehículos automotores de servicio particular			
Categoría	Estado de las Licencias		
	Vigentes	Vencidas	Número de LC
A1: Para la conducción de motocicletas con cilindrada hasta de 125 c.c.	33.350	7	33.357
A2: Para la conducción de motocicletas, motociclos y mototriciclos con cilindrada mayor a 125 c.c.	4.665.168	1.891	4.667.059
B1: Para la conducción de automóviles, motocarros, cuatrimotos, camperos, camionetas y microbuses.	1.864.463	9.565	1.874.028
B2: Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.	10.473	1	10.474
B3: Para la conducción de vehículos articulados.	739	39	778
Total	6.574.193	11.503	6.585.696

Fuente: Ministerio de Transporte: Cambios en las Licencias, un camino contra la corrupción y hacia la seguridad vial. Cecilia Álvarez-Correa Glen, Ministra de Transporte, Bogotá, agosto de 2013. Presentación a la Comisión VI de Cámara del Congreso de la República.

Y con el comunicado del Ministerio de Transporte con radicado MT- 20144000017163 del 30 de Enero de 2014 cuyo asunto es "Plan Estratégico para la Renovación de Licencias de Conducción", informa que el total de licencias a renovar es de 2.199.000, como se muestra a continuación:

1. *Un 29% que corresponde a cédulas duplicadas.*
2. *Los datos de personas fallecidas.*
3. *Personas que no tienen interés en renovar su licencia y/o tienen multas pendientes.*
4. *Porcentaje de personas que se encuentran fuera del país.*

Tabla 7. Licencias a Renovar

Fuente o Razón	Ajuste	No. de Licencias Restantes
RUNT - Total		4.887.000
Ajuste RUNT - Bogotá	64%	3.469.000
Personas Fallecidas	400.000	3.069.000
Sin interés o multas	400.000	2.669.000
Fuera del País	470.000	2.199.000

Fuente: Información suministrada por el Ministerio de Transporte.



Hallazgo 2. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria–Coordinación en la Implementación y desarrollo del Proceso: Renovación de Licencias de Conducción.

Se observan las siguientes dificultades en el proceso de trámite de licenciamiento de conductores, durante el periodo del 15 de julio de 2013 al 31 de enero de 2014:

1. Inconvenientes con los sistemas informáticos de acompañamiento²¹, durante el cargue de la información y seguimiento durante el trámite por validación de cédulas duplicadas, validación de pines bancarios de pago, entre otros.
2. Inconvenientes en el proceso de agendamiento de usuarios, previo al inicio del trámite para obtener la certificación en los CRC, donde se agendan ciudadanos que registran multas y comparendos, personas no registradas en el RUNT o cuyas huellas presentan inconvenientes de validación, entre otros.
3. CRC con redes de internet con poca banda o con redes inalámbricas compartidas (wifi) que debilitan la transmisión de la señal.
4. Proceso de agendamiento poco eficiente por parte del organismo acreditador (ONAC) para efectuar el trámite de acreditación o visitas a CRC, lo que se demuestra con la expedición de los oficios MT 20134010396551 y MT 20134010412801 de noviembre 5 y 20 de 2013 suscritos por la Ministra de Transporte.
5. No existía un medio efectivo de comunicación para que las habilitaciones y deshabilitaciones de CRC efectuadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC, fueran atendidas inmediatamente por parte del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT.
6. Deficiente suministro de información a los usuarios del trámite, generando confusión en ellos sobre trámites de renovación, sustitución, recategorización etc, de sus licencias de conducción.
7. Diferencias en las bases de datos de los diferentes entes que participan en el proceso, creando problemas en la consolidación de la información.
8. Inconvenientes generados en el proceso de validación de huellas.
9. Algunos CRC no han repotenciado sus equipos de cómputo, tampoco están realizando su mantenimiento óptimo y necesario²².
10. Algunos CRC no dan estricto cumplimiento al procedimiento establecido para el trámite de licenciamiento de conductores²³.
11. A noviembre 26 de 2013, (72) CRC no cumplen con el Sistema de Control y Vigilancia –SCV²⁴- respecto a la primera fase de implementación, relacionada con el registro de pago a través de un actor del sector financiero, validando el mismo, mediante el proceso de enrolamiento del aspirante.

Las circunstancias antes mencionadas, hacen evidente la inefectiva coordinación entre los Entes encargados de ejecutar este trámite²⁵ perjudicando con ello, la debida

²¹ RUNT y SCV.

²² Oficio 20148000182081 de abril 29 de 2014 suscrito por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor (E).

²³ El oficio de respuesta número 20148000182081 de abril 29 de 2014 de la SPT se manifiesta que dentro de las visitas de inspección adelantadas a los CRC's, se detectó entre otras inconsistencias, que algunos CRCs inician el proceso de Certificación, antes de realizar la solicitud del aspirante en el RUNT, lo cual va en contra del procedimiento establecido en el artículo 13 de la Resolución 12336 de 2012 emitida por el Ministerio de Transporte.

²⁴ Memorando 20138400101903 de noviembre 29 de 2013 suscrito por una auxiliar administrativa de la Superintendencia de Puertos y Transporte – SPT.

²⁵ MT, OT's, SPT, CRC's y autoridades locales de tránsito.

prestación del servicio a los usuarios. Se reconoce que el proceso es complejo, en el sentido que involucra varios actores y componentes y que a la fecha²⁶, las entidades involucradas con este trámite, han tomado medidas para contener algunos de los inconvenientes generados, pero se desconoce su efectividad.

Este Hallazgo genera una situación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por desatender efectivamente lo establecido en el Artículo 209 de nuestra Constitución Política que señala en uno de sus apartes: *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado”*, así como la Ley 489 de 1998 y el numeral 1 del Artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 3. Administrativa - Eficiencia del Sistema de Control y Vigilancia – SCV - de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Se hace evidente la existencia de falencias en el Sistema de Control y Vigilancia – SCV²⁷, que lo tornan poco eficiente²⁸, impidiendo la prestación del servicio con calidad y dificultando la garantía que la expedición del certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz por parte de los CRC se realice con seguridad; hecho que se sustenta en los siguientes antecedentes:

El artículo segundo de la Resolución 7034 de octubre 17 de 2012, por la cual se reglamentan las características técnicas de los sistemas de seguridad de los CRC, establece que dicho sistema de control y vigilancia es una infraestructura tecnológica operada por cualquier ente público o privado, previamente homologado por la SPT o por quien esta delegue, para asegurar el cumplimiento de los parámetros técnicos mínimos y de otra índole dictados en dicha Resolución y de los que se fijen posteriormente, que le permita prestar con calidad el servicio para garantizar la expedición segura del certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz y otros aspectos²⁹.

La Resolución 917 de enero 27 de 2014 emitida por la SPT, suspende parcial y temporalmente algunos artículos de la Resolución 7034 del 17 de octubre de 2012, en sus considerandos se reconoce que *“es notorio y evidente que existen dificultades en el desarrollo de las actividades propias de los CRC que podrían estar asociadas a la implementación del sistema adoptado por la Resolución objeto de la presente actuación, por lo que se hace necesario evaluar o verificar su funcionamiento, esto, sin afectar los intereses de los usuarios que a todas luces son los destinatarios finales de toda esta reglamentación”*³⁰. Igualmente se manifiesta que *“debe advertirse que por los*

²⁶ Marzo de 2014

²⁷ Hecho que lo sustenta la Resolución 917 de enero 27 de 2014 de la SPT.

²⁸ En la reunión efectuada el día 14 de febrero de 2014 con el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, se reporta que el sistema requería de 9 huellas del usuario más 8 de los profesionales, más los del RUNT, más los de trámite del OT para un total de 36 huellas, lo que generaba traumatismos y demora en la operación, estos inconvenientes fueron analizados en mesas de trabajo entre los CRC's, el Mintic y la UPTC, denotando que se requería reinstalar el sistema con un procedimiento más ágil.

²⁹ Como la presencia del candidato en el CRC; la realización de las pruebas y evaluaciones por los médicos o especialistas; que el certificado se expida desde la ubicación geográfica del CRC; que las pruebas se hagan desde los computadores de los CRC con el fin de evitar un posible fraude en la expedición del mencionado certificado; el registro de pago, la correlación o trazabilidad para el cruce de información y que estén conectados con el centro de monitoreo de la SPT, el actor del Sistema Financiero y el RUNT.

³⁰ Y sustenta esta afirmación manifestando que *“Con lo recopilado por esta entidad, llámese quejas, reclamos o peticiones, las cuales han sido corroboradas y que son de público conocimiento, demostrado incluso con el protagonismo que los medios de comunicación han tenido que dar a este tema, en atención a la demanda de los colombianos por renovar su licencia de conducción”*.

canales expeditos, establecidos por la Supertransporte para tal fin, los ciudadanos elevaron sendas quejas relacionadas con el funcionamiento de los CRC, lo que originó acompañamientos y visitas por parte de los servidores de la Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de esta entidad, lo que desbordó, incluso, la capacidad institucional de reacción en razón a la cantidad de las reclamaciones, quejas y peticiones así como de la urgencia de las debidas actuaciones”.

Posteriormente este acto administrativo afirma que *“el 47% de las quejas recepcionadas por la Superintendencia en los últimos días tienen que ver con solicitudes ciudadanas referentes a la prestación del servicio de los organismos de apoyo (CRC), y el 53% restantes de las mismas quejas, son provenientes de los propios centros de reconocimiento y versan sobre presuntas dificultades en la puesta de funcionamiento del procedimiento establecido en la resolución 7034 de 2012 que instituyó el sistema de control y vigilancia. Encontrando entonces en el detalle de la problemática planteada que esta entidad está en la obligación de definir responsabilidades y resolver las dificultades planteadas a los procesos del consabido sistema. Todo lo anterior ratifica la obligación de esta entidad de tomar las medidas contingentes y cautelares necesarias, tendientes a garantizar la eficiente prestación del servicio público ofrecido por los CRC así como la correspondiente vigilancia de esta Superintendencia”.* Posteriormente se establece que *“debe observarse cómo el señor Viceministro de Transporte formalmente solicitó a la Supertransporte que se revisasen aspectos relacionados con el funcionamiento y puesta en marcha del sistema de seguridad documental implementado por los CRC, esto, según la comunicación, luego de las jornadas de revisión y evaluación que esa entidad efectuara como rectora de la política pública de tránsito y transporte en el país”.* Por lo anterior la entidad establece como medidas la suspensión parcial y temporal de algunos artículos de la Resolución 7034 del 17 de octubre de 2012.

De otra parte, el memorando 20138400101903 de noviembre 29 de 2013 suscrito por una auxiliar administrativa de la Superintendencia de Puertos y Transporte - SPT, determina que a noviembre 26 de 2013, (72) CRC no cumplen con el Sistema de Control y Vigilancia –SCV- respecto a la primera fase de implementación, relacionada con el registro de pago a través de un actor del sector financiero, validando el mismo, mediante el proceso de enrolamiento del aspirante.

Hallazgo 4. Administrativa - Evaluación de las Medidas Implementadas dentro del Proceso de Renovación de LC.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Transporte, uno de los elementos que ha generado el colapso de la renovación y/o recategorización de licencias de conducción, es la falta de Centros de Reconocimiento de Conductores que permitan prestar mejor servicio y generar más certificaciones médicas, motivo por el cual se ampliaron los horarios de atención en algunos CRC, con el fin de aumentar de esta manera la expedición de los certificados. Sin embargo, revisadas las cifras suministradas por el ONAC en cuanto a cantidad de CRC y disponibilidad nacional de generación de certificados, se evidenció que los certificados generados versus la capacidad instalada de los CRC, corresponden a un 54% en promedio de su operación,

como puede verse en el siguiente cuadro, donde se tomaron 253 CRC que fueron los que generaron certificados en el periodo señalado:

Tabla 8. Generación de Certificados vs Capacidad Instalada a Nivel Nacional

Meses	Certificados Realizados por Mes (A)	Capacidad Instalada de los CRC por Mes (B)	Ejecutado (A/B)*100
Julio/13	146.814	363.308	40%
Agosto/13	191.464	330.280	58%
Septiembre/13	213.922	346.794	62%
Octubre/13	174.386	363.308	48%
Noviembre/13	140.487	313.766	45%
Diciembre/13	187.273	346.794	54%
Enero/14	241.565	346.794	70%
Promedio			54%

Fuente: El anterior análisis se sustenta en información suministrada por Ministerio de Transporte y el ONAC con corte a 31 de enero de 2014.

Así mismo con relación a la medida denominada “Pico y Pase”, se observa que en el mes de febrero de 2014, no se obtuvieron los resultados esperados, demostrado con la información de certificados generados para este mes, donde según el MT³¹ se alcanzó el 25% de lo proyectado en la expedición de certificados para las cédulas terminadas en dígito 2; lo anterior, determina poca efectividad de la campaña “Pico y Pase” para el mes de febrero de 2014, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 9. Certificados expedidos para pico y pase - mes de febrero

Concepto	Estimado	Real	% de Cumplimiento
Cédulas terminadas con el dígito 2	245.433	62.355	25%

Fuente: Ministerio de Transporte- Correo electrónico de marzo 5 de 2014.

Adicionalmente, al evaluar el resultado del “Pico y Pase” para el mes de febrero de 2014, se estableció que se impusieron 1.767 comparendos³², que representa tan solo el 0.82% de los 214.089 conductores con licencias de conducción vencidas³³; evidenciándose la poca efectividad en las medidas implementadas por el Ministerio de Transporte dentro del proceso de renovación de licencias de conducción, así como la deficiente realización de la inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en las autoridades de tránsito, para el efectivo cumplimiento de las medidas expedidas por el Ministerio de Transporte.

De otra parte, es evidente que el programa “Pico y Pase” no ha cumplido su finalidad de renovación de licencias, toda vez que de las 219.765 licencias que se esperaba fueran renovadas en el mes de febrero de 2014 correspondientes al dígito 2, solo se renovaron efectivamente 5.676 licencias, mostrando un grado de cumplimiento de 2.6%. De continuar con esta tendencia, se vislumbra que para el 30 de noviembre de 2014, fecha de terminación del programa “Pico y Pase”, no se hayan alcanzado las metas

³¹ Correo electrónico de marzo 5 de 2014, enviado por el doctor David Becerra del MT.

³² SIMIT. Oficio N° S-2014-003709. 2014-04-22. por valor de \$254,4 millones por este concepto

³³ Fuente: Correo Electrónico del 5 de marzo de 2014, enviado por el Coordinador Grupo RUNT

proyectadas por el Ministerio de Transporte, generando nuevos colapsos en este trámite de licenciamiento.

Hallazgo 5. Administrativa - Campañas de divulgación masiva para el trámite de licenciamiento de conducción.

A marzo de 2014, se siguen generando inquietudes en la ciudadanía³⁴, que hace evidente la existencia de debilidades en el proceso de divulgación masiva de este trámite; igualmente es de público conocimiento que las falencias presentadas, también demuestran deficiencias en la ejecución de una efectiva campaña de divulgación masiva de las respectivas directrices, proceso de divulgación, que fue realizado de una manera tardía, con poca efectividad, además de contener mensajes que no fueron lo suficientemente claros y permanentes o continuos, generando como consecuencia la indebida socialización de las normas que regulan dicho trámite de licenciamiento por parte del Ministerio de Transporte, las Autoridades locales y los Organismos de Tránsito, lo anterior bajo el siguiente contexto:

La Resolución 1282 de 2012 del Ministerio de Transporte describe las campañas como aquellas que intentan explicar una medida legislativa o reglamentaria, informando o concientizando sobre el tipo de problema de seguridad vial que quieren abordar y mejorar, recomendando que las campañas tengan mensajes claros, cortos y precisos, utilizando diferentes medios tales como la televisión, radio, diarios, internet, volantes, afiches entre otros, con el objetivo de sensibilizar a los actores del tránsito en la importancia que tiene la seguridad vial y como desarrollarla a través de conductas preventivas y correctivas³⁵.

La imposición del término de vigencia en las licencias de conducción, ha generado la obligación legal a los ciudadanos de renovar la misma a la llegada del término de vencimiento y la adecuación al formato ya adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución 000623 de 2013. Como ya fue dicho en un informe de auditoría a la seguridad vial, realizado en el segundo semestre de 2013 *“es evidente y de público conocimiento, la confusión general que la ciudadanía tiene sobre algunos aspectos de regulación, relacionados con ciertas conductas preventivas y/o correctivas”* destacando en uno de sus aspectos el relacionado con el de las vigencias de las Licencias de Conducción para vehículos particulares.

A) **MT** – Esta Entidad ha manifestado que bajo el esquema normativo legal actual, la responsabilidad directa sobre el cumplimiento de los deberes como servidores públicos en cuanto al ejercicio de las facultades legales, corresponde a las autoridades locales, pero este hecho no puede desconocer las inherentes funciones que este

³⁴ Inquietudes sobre todo relacionadas con la renovación de las licencias de conducción a los conductores de vehículos particulares con licencias de conducción vencidas para el servicio público, acudiéndose a la figura voluntaria de la RECATEGORIZACION, es decir para pasar del servicio público al particular.

³⁵ La Ley 1702 de 2013 define en su artículo 4°: **Campañas de Prevención Vial:** Decididos intentos de informar, persuadir o motivar a las personas en procura de cambiar sus creencias y o conductas para mejorar la seguridad vial en general o en un público grande específico y bien definido, típicamente en un plazo de tiempo determinado por medio de actividades de comunicación organizadas en las que participen canales específicos de medios de comunicación con el apoyo interpersonal y u otras acciones de apoyo como las actividades de las fuerzas policiales, educación, legislación, aumento del compromiso personal, gratificaciones, entre otros.

Ministerio tiene en el trámite de licenciamiento, que no solo corresponde a las áreas de regulación³⁶, sino en la debida y oportuna coordinación de su aplicación en todo el territorio nacional.

De otra parte, afirma que el proceso de divulgación que le corresponde fue realizado mediante intervenciones en todos los medios de comunicación, ruedas de prensa, publicaciones en medios impresos, a través de la página web del Ministerio - lo que incluye el diseño de un micro-sitio de consulta a usuarios en la página web del MT, creación de links especiales y de cuentas twitter, así como mediante la expedición de circulares dirigidas a las autoridades de Tránsito, con el objeto de concientizarlos de las facultades que según la ley les corresponden en relación con el control y la verificación del deber legal de mantener la licencia de conducción vigente.

B) Autoridades Locales de Tránsito - (Organismos de Tránsito y Secretarías Municipales y Departamentales de Tránsito) – Bajo el contexto normativo vigente³⁷, el cumplimiento de las facultades legales en materia de tránsito corresponde a las autoridades locales, quienes también deberán promover efectivas acciones y toma de medidas necesarias para permitir la difusión y el conocimiento de las disposiciones que regulan la materia; recordando que estos entes también tienen funciones de carácter regulatorio y sancionatorio en su jurisdicción, reflejo de los principios de competencia y jurisdicción, que les permiten imponer las sanciones por incumplimiento a las normas.

C) Fondo de Prevención Vial - FPV – Realizó acciones internas de divulgación, pero no ejecutó campañas masivas de divulgación para el trámite de renovación de las licencias, lo cual tiene relación directa con la seguridad vial, manifestando que no existen requerimientos sobre el particular, por parte de los Ministerios de Transporte y del Ministerio de Salud y Protección Social, miembros de su Consejo de Administración, que permitieran la debida planeación y manejo presupuestal requeridos para hacer efectiva una campaña; además que este trámite en forma inmediata, contiene elementos conceptuales que dificultan la realización efectiva de una "campaña en prevención vial", razón de ser del Fondo creado por la Ley 100 de 1993.

Sobre las anteriores apreciaciones, la CGR ha podido determinar que al cotejar el periodo comprendido entre los días 01 de agosto de 2013 a enero 31 de 2014, los 298 Organismos de Tránsito del País, solo pudieron reducir la demanda de solicitudes para licencias de conducción vencidas por refrendación y recategorización³⁸ en un 26.97%, lo que determina poca efectividad en el proceso de divulgación masiva y concientización social de las campañas de publicidad realizadas por el Ministerio de Transporte, los Organismos de Tránsito, los Entes Territoriales y la Corporación Fondo de Prevención Vial - CFPV.

El siguiente cuadro nos muestra la determinación del anterior porcentaje, tomando como referencia el número de licencias de servicio público vencidas contenidas en el

³⁶ Fijando pautas de aplicación nacional, para unificar criterios y establecer medidas específicas en materia de tránsito, tanto para el transporte público como para el particular.

³⁷ Leyes 105 de 1993, 769 de 2002 y 1503 de 2011.

³⁸ En este periodo de tiempo los OT's emitieron 812.599 Licencias de Conducción por concepto de Refrendación y Recategorización.

diagnóstico a enero 31 de 2014³⁹ y agregando las licencias refrendadas y recategorizadas en el periodo antes citado del 2013.

Tabla 10. Licencias Refrendadas y/o Recategorizadas

Tiempo	Licencias
Agosto 2013 – Enero 2014	812.599
Diagnóstico de licencias Vencidas- MT. Enero 2014	2.199.933
Total Licencias	3.012.532
Porcentaje de cumplimiento	26,97%

Fuente: Datos suministrados por el Ministerio de Transporte.

De otra parte, se estableció que de acuerdo a la información de los certificados generados por los CRC versus las licencias de conducción renovadas para el dígito 2, encontramos que solo el 9.1% de estos certificados fueron utilizados para la renovación de licencias, dejando un 90.9% de éstos sin culminar el trámite por parte de usuario.

Atención de Denuncias

Petición 2014-64771-82111-OS

Se atendió una petición que fue respondida en su oportunidad y fue utilizada como insumo dentro de la presente actuación especial de fiscalización al proceso de renovación de las licencias de conducción.

Plan de Mejoramiento

Las Entidades involucradas en el Proceso de Licenciamiento de Conducción deben elaborar un Plan de Mejoramiento conjunto que consolidará el Ministerio de Transporte con las acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe y presentarlo a través del SIRECI, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 7350 de 2013, dentro de los 20 días siguientes al recibo del presente documento.

Atentamente,



SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

Director de Vigilancia Fiscal: León Balmore Aguinaga Borja. 
Supervisor: Luis Edgar Michaels Rodríguez. 