



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. - TTSA

PAD 2020

CÓDIGO AUDITORÍA N° 110

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora de Bogotá, D.C. (E)

*Diana Salcedo Jiménez*  
Contralora Auxiliar (E)

*Juan David Rodríguez Martínez*  
Director Sector Movilidad

*Carlos Guillermo Rodríguez González*  
Subdirector Fiscalización Movilidad

*Daniza Magnolia Triana Clavijo*  
Asesor 105-02

### **Equipo de Auditoría:**

<i>Carlos Julio Velandia Sepúlveda</i>	Gerente 039-01
<i>Ana Carolina Moreno Ojeda</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>Cesar Ariel Figueroa</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Jorge Efrain Laverde Enciso</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>José Jaime Ávila Castro</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>José Eduardo Olaya González</i>	Profesional Universitario 219-03 (E)
<i>Héctor Jara Hernández</i>	Profesional Universitario 219-03 (E)
<i>Manuel Alejandro Sastoque Cotes</i>	Contratista

Periodo auditado 2019

Bogotá D.C, septiembre de 2020



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>DICTAMEN INTEGRAL.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>RESULTADO DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>9</b>
3.1.	CONTROL DE GESTION .....	9
3.1.1.	<i>Control Fiscal Interno.....</i>	9
3.1.2.	<i>Plan de Mejoramiento .....</i>	10
3.1.2.1.	Hallazgo administrativo, por la ineffectividad de la acción planteada y desarrollada para subsanar la causa que originó el hallazgo 3.2.1.1.1 código 89 relacionado con la dificultad para hacer seguimiento y control al plan estratégico por no contener indicadores que permitieran monitorear la realización de las actividades planteadas vs desarrolladas por la Terminal de Transporte S.A. ....	11
	<i>Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal .....</i>	12
3.1.3.	<i>Gestión contractual .....</i>	12
3.1.3.1.	Convenio de colaboración No. TT-21 de 2019 .....	14
3.1.3.1.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiente supervisión del convenio de colaboración TT-21-2019 al presentarse datos en los estudios previos que no corresponden a los reales, así mismo las cifras plasmadas en el último informe de supervisión se encuentran erradas y no existe estudio de mercado.....	15
3.1.3.1.2.	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$74.321.860 y presunta incidencia disciplinaria, en razón a que la TTSA pacto un valor mensual a cancelar a la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca una cifra superior al incremento del valor del salario mínimo del año 2019. ....	19
3.1.3.2.	Contrato de Obra No. TT-69 de 2018.....	24
3.1.3.2.1.	Hallazgo administrativo, porque en la ejecución del contrato No. TT-69 de 2018, no se realizaron planos récord de señalización vial para las vías intervenidas. ....	25
3.1.3.2.2.	Hallazgo administrativo, porque algunas áreas de las obras ejecutadas con el contrato TT-69 de 2018, sobre rehabilitación, mantenimiento y demarcación vial, presentan patologías que indican un deterioro prematuro. ....	27
3.1.3.3.	Contrato de Obra No. TT-32 de 2019.....	31
3.1.3.3.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la estructuración del proceso contractual TT-SAO-03-2019, la Entidad no realizó análisis de precios unitarios.....	32
3.1.3.3.2.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad construyó obras en la Terminal Salitre a través del contrato TT-32 de 2019 y en la Terminal Satélite Norte a través del contrato TT-86 de 2019, sin tramitar ni obtener licencia de construcción. ....	34
3.1.3.4.	Contrato de obra No. TT-86 de 2019.....	37
3.1.3.4.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la terminal usó la modalidad de contratación por oferta única, en vez de la solicitud abreviada de ofertas, debido a su falta de planeación y previsión para ofrecer los espacios necesarios para la debida prestación del servicio en la terminal satélite norte.....	38
3.1.3.4.2.	Hallazgo administrativo, porque la Terminal de Transporte S.A. en la formulación	



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

del proyecto de adecuación operación para sabaneros en la Terminal Satélite del Norte no siguió una metodología básica de proyectos que permitiera determinar que las obras acometidas son sustentables y suficientes para atender las necesidades. ....	42
3.1.3.4.3. Hallazgo administrativo, porque los trabajos realizados a través del contrato TT-86-2019, no protegen completamente de las lluvias las áreas nor-orientales de la sala de espera y los locales ubicados al costado oriental de la construcción. ....	44
3.1.3.5. Contrato de Consultoría No. TT- 39 de 2018.....	47
3.1.3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad subestimó el plazo de ejecución del Contrato No. TT- 39-2018 desde la etapa precontractual del negocio jurídico, vulnerando la normatividad vigente. ....	49
3.1.3.5.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad previamente a la suscripción del Contrato No. TT- 39-2018, no verificó la carencia de firma en varios documentos de la oferta mercantil escrita, vulnerando la normatividad vigente. ....	50
3.1.3.5.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no emitió aceptación de oferta mercantil para el contrato No. TT- 39-2018 dentro de los términos estipulados en el Código de Comercio. ....	51
3.1.3.5.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, ante las demoras presentadas en el proceso de revisión y aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte en la Localidad de Usaquén en Bogotá, D.C. del Contrato No. TT- 39 de 2018, vulnerando la normatividad vigente. ....	53
3.1.3.5.5. Hallazgo administrativo, porque en las comunicaciones del trámite relacionado con la aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte del Contrato No. TT- 39 de 2018 aparece un tercero diferente al contratista, vulnerando la normatividad vigente. ....	55
3.1.3.6. Contrato de prestación de servicios No. TT-26 de 2019.....	59
3.1.3.6.1. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no verificó la constitución del amparo de responsabilidad civil extracontractual durante ocho (8) días calendario del periodo de ejecución del Contrato No. TT- 26 de 2019, vulnerando la normatividad vigente.....	61
3.1.3.6.2. Hallazgo administrativo, por error formal en la vigencia del contrato No. TT-26-2019 en el encabezamiento del Otrosí No. 1 de 2019.....	61
3.1.3.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los términos de liquidación señalados en la Cláusula del Trigésima Primera del Contrato No. TT-26 de 2019. ....	62
3.1.3.7. Contrato de arrendamiento No. TT- 42 de 2019.....	63
3.1.3.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no emitió la aceptación de oferta mercantil para el contrato No. TT- 42 de 2019 dentro de los términos señalados en el Código de Comercio. ....	65
3.1.3.8. Contrato de suministro No. TT-10 de 2019 .....	66
3.1.3.8.1. Hallazgo administrativo, porque la TTSA no requirió al contratista para actualizar a la fecha de inicio del contrato No. TT-10-2019 la vigencia de la póliza de responsabilidad civil extracontractual. ....	67
3.1.3.9. Contrato de arrendamiento No. TT-34 de 2019.....	69
3.1.3.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Terminal de Transporte S.A. aprobó todos los informes mensuales del contratista del contrato TT-34-2019, correspondientes al año 2019 y al periodo del 27 de febrero al 26 de	



## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

marzo de 2020, a pesar de que presentan gráficas y datos que no corresponden a cada periodo reportado. ....	70
3.1.3.9.2. Hallazgo administrativo, porque la TTSA aplicó tarifa del 3,5% al contratista por concepto de Retención en la Fuente en los pagos del contrato TT-34-2019, en lugar del 4% correspondiente a servicios. ....	73
3.1.3.10. Contrato de obra No. TT-67 de 2019.....	75
3.1.3.10.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$349.127.743 y presunta incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que se construyó, suministró e instaló un cerramiento sobre la ronda hidráulica del río San Francisco sin el cumplimiento de requisitos urbanísticos y ambientales. ....	76
3.2. CONTROL DE RESULTADOS .....	82
3.2.1. Plan estratégico corporativo - PEC .....	82
3.2.2. Gestión ambiental.....	86
3.2.3. Responsabilidad social empresarial.....	87
3.2.3.1. Informe de Balance Social .....	88
3.2.4. Evaluación Objetivos De Desarrollo Sostenible – ODS.....	89
3.2.5. Concepto sobre Política Pública .....	90
3.3. CONTROL FINANCIERO .....	91
3.3.1. Gestión presupuestal.....	91
3.3.1.1. Ejecución de Rentas e Ingresos.....	91
3.3.1.2. Ejecución de Gastos de Funcionamiento .....	92
Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.....	92
3.3.1.3. Concepto de presupuesto .....	92
3.3.2. Estados Financieros.....	92
3.3.2.1. Alcance de auditoría Estados Financieros .....	93
3.3.2.2. Muestra Evaluación Estados Financieros.....	93
3.3.2.3. Efectivo y Equivalentes a Efectivo.....	94
3.3.2.4. Inversiones e Instrumentos Derivados .....	95
3.3.2.5. Propiedades, Planta y Equipo .....	95
3.3.2.6. Cuentas por Pagar.....	96
3.3.2.7. Litigios y Demandas en Contra de la Terminal.....	96
3.3.2.8. Rendición de la Cuenta.....	97
3.3.3. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable .....	98
3.3.3.1. Concepto del Sistema de Control Interno Contable.....	98
3.3.4. Gestión Financiera.....	99
3.3.4.1. Razón corriente= Activo corriente / pasivo corriente .....	100
3.3.4.2. Capital de Trabajo.....	100
3.3.4.3. Razón de Endeudamiento: Pasivo total / Activo Total .....	100
3.3.4.4. Composición Accionaria de la TTSA .....	100
<b>4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....</b>	<b>101</b>



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## **1. DICTAMEN INTEGRAL**

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, modificados por el Acto Legislativo 4/19, practicó auditoría de regularidad a la Terminal de Transporte S.A. - TTSA evaluando los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición; los resultados del Plan Estratégico Corporativo; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno ejercido por la Oficina de la Auditoría Interna; el cumplimiento al plan de mejoramiento; la gestión financiera a través del examen de la situación financiera a 31 de diciembre de 2019 y el estado de resultados integral o estado de resultados por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019; (cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior); la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la TTSA el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Igualmente, es responsable por la preparación y presentación fiel de los estados financieros de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública el Marco Normativo prescritos por la Contaduría General de la Nación. Igualmente, por la normatividad expedida por otras entidades competentes.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de Gestión, Resultados y Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros), el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de Auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de Auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el dictamen integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

En el trabajo de Auditoría se presentó la limitación ocasionada por la emergencia sanitaria debida a la pandemia de Covid-19, lo que afectó el alcance de la Auditoría en el sentido de que fue necesario reducir al mínimo la presencia del equipo auditor, por lo que la Contraloría se reserva el derecho de revisar el tema y pronunciarse al respecto en un próximo informe de Auditoría, con relación a los hechos que pudieron ocurrir durante esta vigencia.

Las observaciones se dieron a conocer a la entidad en el informe preliminar de Auditoría, la respuesta de la administración fue valorada y analizada tal como se señala en el Capítulo de resultados del presente informe de Auditoría.

### **1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

Producto de la evaluación realizada por este organismo de control se determinaron los siguientes aspectos:

#### **1.1 Control de Gestión**

La TTSA aplicó de manera adecuada y oportuna los procedimientos del área financiera, tanto en los registros como en el proceso de cierre presupuestal durante la vigencia 2019.

Con relación al factor Gestión Contractual, se evidenciaron deficiencias en la etapa precontractual, relacionadas con los estudios previos, estudio de mercados, falta de documentos y estudios técnicos, análisis de precios unitarios, trámite y obtención de licencias de construcción y aplicación del manual de contratación, aspectos que afectan el cumplimiento de principio de previsibilidad, planeación y economía.

En la etapa contractual, se establecieron vulneración de normatividad vigente, errores en la elaboración de documentos y en la aprobación de las pólizas y deficiencias en la supervisión y control en la ejecución de los Contratos, por parte de los supervisores, así como deficiente efectividad en la construcción de la terminal norte, en consecuencia se detectaron 22 hallazgos administrativos de los cuales dos (2) hallazgos con incidencia fiscal por valor de \$423.449.603 y 13 con presunta



incidencia disciplinaria.

En lo correspondiente al Plan de Mejoramiento, fueron seleccionadas 19 acciones que tenían como fecha máxima de vencimiento el 31 de diciembre de 2019; tiempo en el cual el sujeto de vigilancia y control fiscal debió realizar las acciones para su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo y décimo primero de la Resolución Reglamentaria N° 036 de 20 de septiembre de 2019. La próxima fecha de vencimiento de las 21 acciones abiertas restantes es el 17 de diciembre de 2020. De las 19 acciones, fueron cerradas 18 como efectivas y una como inefectiva.

## **1.2 Control de Resultados**

En el Plan Estratégico formulado por la TTSA se identificó por medio de la matriz DOFA sus mayores debilidades y amenazas, dentro del cual se destaca la falta de actualización y nuevas herramientas tecnológicas, procesos obsoletos, inexistencia de sinergia entre las áreas, falta de personal y alta rotación, cambio de normatividad sobre el transporte, fuga de ingresos operacionales y servicios conexos, ataques cibernéticos, malas relaciones con las organizaciones sindicales, multas por incumplimiento legales ambientales y falta de conceptos para el uso del espacio de la terminal. Dentro del Plan publicado no se evidencia porcentajes para medir el cumplimiento de objetivos y los indicadores, dado que solamente está enunciado el nombre. Situación similar sucede con la información del plan de acción publicado.

Frente a las tasas de uso por el sistema de cupos, se reportó un incremento de 125% respecto al año 2018, toda vez que, paso de 7 a 17 empresas. Dentro del presupuesto se reportó una ejecución acumulada de 28.429 millones de pesos.

Por otra parte, en el seguimiento a la gestión ambiental, la responsabilidad social empresarial, al reporte sobre balance social y los objetivos de desarrollo sostenible, se evidenció que la TTSA está desarrollando de conformidad con lo reportado y allegado que fue objeto de evaluación.

## **1.3 Control financiero**

Se evaluaron los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019 y el Estado de Resultado Integral, del 1 de enero al 31 de diciembre del mismo año y se aplicaron procedimientos de auditoría a los registros y documentos soportes, se realizó la evaluación al sistema de control interno contable y el cumplimiento en la aplicación de normas contables y financieras, lo que proporciona elementos suficientes para emitir opinión sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los Estado de



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Situación Financiera.

Una vez analizados y verificados cada uno de los componentes de control interno contable, de cada una de las cuentas seleccionadas en la muestra de auditoría y producto de la evaluación al Sistema de Control Interno Contable, se da un concepto **CONFIABLE**.

#### **1.4 Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta**

El Representante Legal de la TTSA, rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del 2019, dentro de los plazos previstos en la Resolución 009 de 2019, presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF con fecha de recepción del 17 de febrero de 2020, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C..

#### **1.5 Opinión sobre los estados financieros**

Se realizó la evaluación de la gestión financiera a través del examen de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019 y al Estado de Resultados Integral por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, comparados con la vigencia anterior. La comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Las cuentas revisadas fueron Efectivo y Equivalente al Efectivo, Inversiones e Instrumentos Derivados, Propiedades Plata y Equipo y Cuentas por Pagar.

#### **Opinión Limpia**

En nuestra opinión, los estados financieros arriba mencionados, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera de la Terminal de Transportes S.A., a 31 de diciembre de 2019, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia (Normas Internacionales de Auditoría–NIA); y demás normas emitidas por la Contaduría General de la Nación.

#### **1.6 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno**

Corresponde a la Contraloría conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

fiscal interno de las entidades, en cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política.

El control fiscal interno implementado en la TTSA en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal, obtuvo una calificación del 85% de eficacia y 84.3% de eficiencia, porcentaje que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección con deficiencias y adecuado uso; así mismo permite el logro de los objetivos institucionales.

Del resultado al seguimiento de las acciones establecidas por la entidad para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento se cerraron las 19 acciones evaluadas; no obstante, una fue inefectiva que dio lugar a un nuevo hallazgo. En ese orden de ideas, la calificación fue de 97% de cumplimiento en la eficacia.

Sin embargo, la TTSA no logró una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en los procedimientos, por contar con información poco confiable, así mismo, se presentaron incumplimientos de las funciones, deberes y obligaciones por parte de supervisores, afectando el oportuno seguimiento y control en la ejecución de los contratos y se siguen presentando deficiencias, que se reflejan en el proceso contractual.

### **1.7 Concepto sobre el fenecimiento**

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2019 realizada por la TTSA; en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas, se ajustó a los principios de eficiencia y eficacia, no obstante, no se ajustó al principio de economía evaluado.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2019, auditada se FENECE.

### **Presentación del plan de mejoramiento**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a los



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del presente informe, en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C.. El incumplimiento a este requerimiento dará origen a las sanciones previstas en los Artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones formuladas, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. *“Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal <sup>1</sup>”.*

Atentamente,

**JUAN DAVID RODRIGUEZ MARTINEZ**  
Director Técnico Sector Movilidad

Revisó: Carlos Guillermo Rodríguez González- Subdirector de Fiscalización  
Carlos Julio Velandia Sepúlveda - Gerente  
Elaboró: Equipo Auditor

---

<sup>1</sup> Artículo 17 ley 42 de 1993. Se mantiene en el evento de obtener el fenecimiento de la cuenta en caso contrario se debe retirar.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal de la TTSA, se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de Auditoría de general aceptación, el examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la revisión de la cuenta, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público, con el fin de opinar sobre los estados financieros, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno y emitir el feneamiento o no de la cuenta correspondiente a la vigencia auditada.

La TTSA es una entidad del Sector Descentralizado de la Administración Distrital, que funciona como una Sociedad de Economía Mixta, distrital, vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad, responsable de la gestión y operación, eficiente y sostenible, de las terminales de transporte intermunicipal de pasajeros. Además, desarrolla su objeto y realiza las actividades básicas contempladas en el artículo 2 de los Estatutos vigentes y de conformidad al Plan Estratégico y la escritura con la cual se constituye como Sociedad Anónima, con número 8058 del 6 de noviembre de 1.979 de la Notaría Quinta de Bogotá.

La TTSA, tiene como misión: “Promover, desarrollar y explotar soluciones de movilidad, mediante la gestión y operación innovadora, eficiente y sostenible de servicios a la ciudadanía, al sector transportador, regional y privado, que impacten positivamente en la movilidad distrital y/o nacional.”<sup>2</sup>

La evaluación en la auditoría de regularidad incluye los siguientes componentes y factores:

**Cuadro No. 1: Metodología de la calificación de la gestión fiscal**

COMPONENTE		FACTOR	PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL		
				EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMÍA
CONTROL DE GESTIÓN	33%	Control Fiscal Interno	25%	X	X	
		Plan de mejoramiento	15%	X		
		Gestión contractual	60%	X		X
		<b>TOTAL CONTROL DE GESTION</b>	100%			
CONTROL DE RESULTADOS (30%)	33%	Plan Estratégico Corporativo –PEC, Gestión Ambiental, Responsabilidad Social Empresarial y Objetivos de Desarrollo Sostenible	100%	X	X	
CONTROL FINANCIERO (20%)	34%	Estados Financieros	50%	X		
		Control Interno Contable	10%	X	X	

<sup>2</sup> <http://www.terminaldetransporte.gov.co/la-entidad/quienes-somos/mision-vision-y-objetivos/>



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

COMPONENTE	FACTOR	PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL		
			EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMÍA
	Gestión financiera	30%	X	X	
	Gestión Presupuestal	10%	X		
	<b>TOTAL CONTROL FINANCIERO</b>	100%			
	<b>TOTAL</b>	100%			
	<b>100%</b>				
	<b>CONCEPTO DE GESTION</b>				
	<b>FENECIMIENTO</b>				

Es importante destacar que, en la presente auditoría de regularidad, se evalúa el aspecto legal, el control fiscal interno, las acciones del plan de mejoramiento y la rendición y revisión de la cuenta de manera integral, en cada uno de los componentes descritos en el cuadro anterior.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

### **3. RESULTADO DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1. CONTROL DE GESTION**

##### **3.1.1. Control Fiscal Interno**

En desarrollo de la presente auditoría de regularidad, se realizó la revisión, verificación, análisis y evaluación de los sistemas de control aplicados por la Entidad, con el fin de determinar la efectividad y calidad de estos.

La evaluación se enfocó a las actividades, procedimientos y objetivos definidos por la TTSA, para el cumplimiento de su misión, objetivos y metas del Plan estratégico Corporativo, así como la confiabilidad de la información que se entregó a la Contraloría de Bogotá D.C. Adicionalmente, se revisó el Plan de Mejoramiento de la Oficina de Auditoría Interna, para verificar el seguimiento que se realizó a la gestión organizacional.

Así mismo, se efectuó la revisión y evaluación al cumplimiento de lo dispuesto en el Manual de Contratación adoptado por la TTSA; se verificaron los procedimientos y los formatos aprobados para el proceso de contratación; los informes de supervisión; las órdenes de pago, evidenciándose las siguientes debilidades, que se encuentran desarrolladas en el capítulo de resultados de la auditoría:

- La TTSA no logró una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en los procedimientos, por contar con información poco confiable.
- Se presentaron incumplimientos de las funciones, deberes y obligaciones por parte de los supervisores, afectando el oportuno seguimiento y control en la ejecución de los contratos.
- No se evidencia mejora en la gestión de la Entidad, toda vez que se siguen presentando deficiencias, que se reflejan en el proceso contractual.
- Los estudios previos elaborados para los procesos de selección para realizar la contratación siguen presentando deficiencias.

Con relación al Plan de Mejoramiento, la Oficina de Auditoría Interna en su función evaluadora y de seguimiento, elaboró una matriz donde se evidenciaron las acciones definidas y la verificación al cumplimiento de estas, dicho archivo fue suministrado al equipo auditor para su revisión.

Adicionalmente, la Oficina de Auditoría Interna tiene funciones de acompañamiento en la TTSA y a los Organismos de Control, durante las auditorías que se realicen. Se evidenció en este proceso auditor, que las actividades que realiza la mencionada



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

oficina se encaminan a un rol de acompañamiento y enfoque hacia la prevención, y emite recomendaciones y/o alertas, para evitar materialización de riesgos en los diferentes procesos.

### 3.1.2. Plan de Mejoramiento

Una vez consultado el archivo reportado en el aplicativo SIVICOF fueron seleccionadas 19 acciones que tenían como fecha máxima de vencimiento el 31 de diciembre de 2019; tiempo en el cual el sujeto de vigilancia y control fiscal debió realizar las acciones para su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo y décimo primero de la Resolución Reglamentaria N° 036 de 20 de septiembre de 2019. La próxima fecha de vencimiento de las 21 acciones abiertas restantes es el 17 de diciembre de 2020.

La evaluación al componente Plan de Mejoramiento se efectuó, teniendo como base el cumplimiento de este; es decir, la eficacia y la efectividad de las acciones formuladas para corregir los hallazgos provenientes de los informes de auditorías y visitas fiscales, un total de 19 acciones aprobadas previamente en el plan de trabajo. De las 19 acciones, 10 fueron evaluadas en la auditoría de regularidad PAD 2019 con evaluación de “*cerradas-efectivas*”; no obstante, se incluyeron en el plan de trabajo de la presente auditoría para surtir su cierre y reportar en el sistema SIVICOF, puesto que a la fecha aparecen como abiertas. En ese orden de ideas, las 9 acciones abiertas vencidas a 31 de diciembre de 2019 restantes, 8 se cerraron por haber cumplido con lo planteado y haber subsanado la causa que generó el hallazgo. Para mayor claridad se discriminan a continuación.

**Cuadro No. 2: Acciones Vigencia 2017 Cerradas Efectivas**

No.	VIGENCIA	CODIGO AUDITORIA	No. HALLAZGO	CODIGO ACCION
1	2017	94	2.1.3.3.1	1
2	2017	94	2.1.3.6.1	1
3	2017	94	2.1.3.7.1	1
4	2017	94	2.1.3.8.1	1
5	2017	94	2.1.3.9.1	1
6	2017	94	2.2.2.1	1
7	2017	94	2.2.2.2	1
8	2017	94	2.2.2.2	2
9	2017	99	3.2.2.1	1
10	2017	99	3.3.2	2

Fuente: Aplicativo SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá, D.C.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**Cuadro No. 3: Acciones Vigencia 2018 Cerradas Efectivas**

No.	VIGENCIA	CODIGO AUDITORÍA	No. HALLAZGO	CODIGO ACCION
1	2018	89	3.1.3.1.1	1
2	2018	89	3.1.3.2.1	1
3	2018	89	3.1.3.3.1	1
4	2018	89	3.1.3.3.2	1
5	2018	89	3.1.3.4.1	1
6	2018	89	3.1.3.5.1	1
7	2018	89	3.1.3.5.2	1
8	2018	89	3.1.3.6.1	1

Fuente: Aplicativo SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá, D.C.

Según la información anterior, las 18 acciones fueron efectivas, subsanando las causas de los hallazgos detectados por la Contraloría de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Resolución Reglamentaria 036 del 20 de septiembre de 2019.

Por otra parte, la siguiente acción fue calificada como cumplida- inefectiva por cuanto la acción planteada no subsanó la causa que generó el hallazgo, por tal razón se plantea lo siguiente:

**Cuadro No. 4: Acción Vigencia 2018 Cerradas Inefectivas**

No.	VIGENCIA	CODIGO AUDITORÍA	No. HALLAZGO	CODIGO ACCION
1	2018	89	3.2.1.1.1	1

Fuente: Aplicativo SIVICOF

Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá, D.C.

*3.1.2.1. Hallazgo administrativo, por la inefectividad de la acción planteada y desarrollada para subsanar la causa que originó el hallazgo 3.2.1.1.1 código 89 relacionado con la dificultad para hacer seguimiento y control al plan estratégico por no contener indicadores que permitieran monitorear la realización de las actividades planteadas vs desarrolladas por la TTSA.*

En Auditoría de Regularidad del año 2018, código 89 se presentó “hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las dificultades en el manejo de la información que han impedido un estricto seguimiento y control del plan estratégico y la construcción y seguimiento de los indicadores que permiten monitorear la realización de las actividades desarrolladas por la entidad.”

Para subsanar lo establecido, la TTSA planteó como acción “realizar la concertación de los soportes del plan de acción del plan estratégico y el seguimiento trimestral a la ejecución del mismo en el drive”. La oficina de Auditoría Interna precisó que hizo seguimiento donde evidenció que se presentó resultados de cada periodo al Comité Directivo.



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La TTSA allegó Excel seguimientos de primero, segundo y tercer trimestre a las metas por cada dependencia y sus respectivos porcentajes de cumplimiento y plan estratégico cierre 2019; es decir, remitió soportes que dan cuenta del cumplimiento de la acción. Sin embargo, la acción planteada no subsana el origen del hallazgo que era la limitación para hacer seguimiento medible para así monitorear las actividades planteadas vs las ejecutadas; pues con lo antes relacionado, no es posible comparar.

Lo anterior, vulnera lo previsto Resolución Reglamentaria No. 036 del 20 de septiembre de 2019 de la Contraloría de Bogotá D.C. y lo dispuesto en los literales b, c y f del artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, es importante precisar que no se está cuestionando el cumplimiento de la acción, sino la ineffectividad de la misma; porque si bien se efectuó la planteada, ésta no mitiga el origen del hallazgo, dado que, sobre el seguimiento a las metas por cada dependencia, es importante evidenciar las actividades planeadas vs las ejecutadas dentro del reporte del plan estratégico, donde se pueda visualizar en cada vigencia el cumplimiento de las mismas, logrando revelar el monitoreo realizado por la empresa de manera concreta, clara y precisa.

Por lo analizado en el párrafo anterior la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo.

#### **3.1.3. Gestión contractual**

Entre enero 1° de 2019 y 31 de diciembre de 2019, la TTSA celebró 111 contratos por un valor total de \$21.555.49 millones, se determinó una muestra selectiva de 13 contratos por valor de \$16.990.25 millones; así mismo, se continuó con la revisión de dos (2) contratos de la vigencia 2018 que se encontraban en ejecución por valor de \$3.910.30 millones, para un total de la muestra de \$20.901.18 millones que representan el 96.96% del universo del valor contratado por la Entidad.

Con el fin de evaluar la gestión contractual de la TTSA, se valoraron en la presente auditoría los siguientes Contratos y/o Convenios, de los cuales se realizará seguimiento a los que se encontraron en ejecución:



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

**Cuadro No. 5: Relación contratos evaluados**

Cifras en pesos

CONTRATO No	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR
Vigencia 2018			
TT-39-2018	CONTRATO DE CONSULTORIA	Realizar una consultoría para la modificación de la Resolución 368 del 14 de marzo de 2018 "Por la cual se adopta el plan de implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte en la Localidad de Usaquén"	310.304.400
TT-69-2018	CONTRATO DE OBRA	Realizar la intervención para la recuperación de las vías y áreas duras de la zona operativa de la Terminal de Transporte S.A. sedes salitre, norte y sur (segunda fase), además del suministro y aplicación de señalización y/o demarcación vial, de las mismas áreas.	3.600.000.000
Vigencia 2019			
TT-26-2019	SUMINISTRO DE SERVICIO DE VIGILANCIA	Prestar servicios de alta calidad de vigilancia y seguridad privada para la permanente y adecuada protección de personas, bienes muebles e inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., así como de aquellos bienes por los que le corresponde velar en virtud de disposición legal, contractual o convencional en toda la infraestructura que compone la terminal de transporte S.A.	4.058.146.669
TT-10-2019	SUMINISTRO DE SERVICIO DE ASEO	El contratista se obliga para con la contratante a la prestación integral de los servicios de aseo, cafetería, recaudo de dineros y poda, en los inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., los que están bajo su administración y otros bienes que correspondan a la actividad comercial de la empresa	3.261.324.912
TT-99-2019	CONSULTORÍA	El contratista se obliga para con la contratante a realizar el diseño, implementación, puesta en operación y funcionamiento (software y hardware), de un sistema de monitoreo, control de tiempos de permanencia para los vehículos en la zona operativa de la Terminal de Transporte Salitre, Norte y Sur, incluye el suministro de los equipos y los insumos para la identificación individual de los mismos.	1.905.614.214
TT-14-2019	OTROS SERVICIOS	Contratar una empresa de servicios temporales para el suministro de personal en misión que requiera la Terminal de Transporte S.A. de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable.	1.818.702.739
TT-42-2019	ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES	El contratista se obliga para con la contratante al arrendamiento e instalación de equipos de operación para los parqueaderos administrados por la terminal de transporte s.a., de propiedad de entidades del Distrito Capital.	1.716.000.000
TT-21-2019	CONVENIO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA	Aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas en temas de interés recíproco para cada una de las partes tales como para la prestación de los servicios de primeros auxilios, atención de emergencias y urgencias médico-asistenciales a los usuarios, pasajeros, visitantes, trabajadores y demás personal permanente y flotante de la Terminal de Transporte S.A. para las terminales Central Salitre, Terminal Satélite del Sur y Terminal Satélite del Norte, bajo la modalidad de área protegida, servicio de ambulancia en el lugar de base, traslado en la misma y personal idóneo, según las normas establecidas en el sistema general de seguridad social en salud; así como la asesoría y capacitación en aspectos relacionados con la actividad misional de las	975.500.000



**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

CONTRATO No	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR
		partes.	
TT-76-2019	CONSULTORÍA	Estudio de diagnóstico y alternativas de operación del transporte intermunicipal para dar soluciones a las necesidades de la ciudad y de prospectividad y rediseño institucional de la Terminal de Transporte S.A., que permita evaluar las actividades empresariales existentes e identificar nuevas líneas de negocio para dar soluciones a las necesidades de ingresos de la entidad.	928.000.000
TT-86-2019	CONTRATO DE OBRA	Adecuación de espacio para operación de las rutas de influencia en la terminal satélite del norte.	841.797.315
TT-32-2019	CONTRATO DE OBRA	Construcción de las bodegas de almacenamiento en el lote 65 por la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste.	505.339.187
TT-67-2019	CONTRATO DE OBRA	Suministro e instalación de cerramiento de malla vial con parales y dados de concreto para la terminal salitre costado sur de acuerdo a las especificaciones técnicas.	375.499.660
TT-90-2019	SERVICIOS DE COMUNICACIONES	Ejecutar un plan de medios para la Terminal de Transporte de Bogotá	215.000.000
TT-34-2019	ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES	El contratista se obliga para con el contratante a prestar los servicios de arrendamiento de una plataforma de datacenter para que respalde los sistemas de información de la terminal de transporte s.a.	203.453.964
TT-63-2019	CONTRATO DE OBRA	Mantenimiento y recuperación de estacionamiento de propiedad del DADEP administrado por la Terminal de Transporte S.A.	186.500.000
<b>TOTAL</b>			<b>20.901.183.060</b>

Fuente: SIVICOF

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Respecto al contrato de consultoría TT-99-2019 por haberse pactado un plazo de ejecución de 24 meses y por encontrarse en suspensión a consecuencia de la pandemia producto del COVID 19, se realizará seguimiento a la ejecución de este contrato en próximos procesos auditores.

**3.1.3.1. Convenio de colaboración No. TT-21 de 2019**

El convenio de colaboración TT-21-2019, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas en temas de interés recíproco para cada una de las partes tales como para la prestación de los servicios de primeros auxilios, atención de emergencias y urgencias médico-asistenciales a los usuarios, pasajeros, visitantes, trabajadores y demás personal permanente y flotante de la Terminal de Transporte S.A. para las terminales Central Salitre, Terminal Satélite del Sur y Terminal Satélite del Norte, bajo la modalidad de área protegida, servicio de ambulancia en el lugar de base, traslado en la misma y personal idóneo, según las normas establecidas en el sistema general de seguridad social en salud; así como la asesoría y capacitación en aspectos relacionados con la actividad misional de las partes.”, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6: Ficha técnica del convenio de colaboración TT-21-2019**

CONCEPTO	DATOS
Modalidad de Selección	Contratación directa
Contrato de colaboración	21 de 2019



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DATOS
Fecha suscripción contrato	21 de marzo de 2019
Contratista	Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá
Valor inicial	\$950.000.000
Valor anticipo o pago anticipado	No aplica
Plazo inicial:	10 meses a partir de la suscripción del acta de inicio
Acta de inicio	Fue firmada el día 24 de marzo de 2019
Otrosí Modificatorio No. 1	Fue firmado el 20 de abril de 2019 y se corrige el plazo de ejecución, quedando con un plazo de 10 meses a partir de la firma del acta de inicio.
Otrosí Modificatorio No. 2	Fue firmado el 23 de enero de 2020 y se prorroga el plazo de ejecución del convenio del 24 al 31 de enero de 2020 y se adiciona en \$25.500.000.
Valor pagado a 28 de febrero de 2020	\$ 972.571.847 (100%)

Fuente: Expediente Contractual y SECOP II.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Luego de la revisión de los documentos que fueron entregados por la TTSA, la información que se halló en el SECOP II y las respuestas a las solicitudes hechas por este órgano de control, se tienen los siguientes hallazgos:

*3.1.3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiente supervisión del convenio de colaboración TT-21-2019 al presentarse datos en los estudios previos que no corresponden a los reales, así mismo las cifras plasmadas en el último informe de supervisión se encuentran erradas y no existe estudio de mercado.*

Dentro de los documentos entregados por la Entidad y que conforman el expediente del convenio, no se evidencian estudios de mercado que utilizaron de base para aceptar el valor presentado por la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca, así mismo al consultar el aplicativo SECOP dentro de los documentos del proceso se identifica un archivo con la descripción “PROPUESTA” en donde tan solo se observa la descripción técnica de los servicios que suministrará la Cruz Roja Colombiana con los recursos aportados por ella y que corresponden a \$95.00 millones, pero no se evidencia en esta propuesta como se ejecutarán los dineros aportados por la TTSA por valor de \$950.00 millones

Lo anterior, incumple con lo establecido en el numeral 19.2.1. del Manual de Contratación que establece “Elaborar el Estudio Previo definitivo: Una vez consolidado el estudio previo y habiendo verificado que incorpora las condiciones técnicas, los componentes jurídicos y los **resultados del estudio de mercado y de sector adelantado**, (...)”. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

De otra parte, las cifras que se encuentran en el informe de supervisión realizado el



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

día 17 de febrero de 2020, correspondientes a los numerales “VII. CERTIFICACIONES PARA PAGOS SUSCRITAS POR EL SUPERVISOR” y “VIII. PAGOS EFECTUADOS SEGÚN ESTADO DE CUENTA O INFORMACION SUMINISTRADA POR LA DIRECCION FINANCIERA”, no son exactos, al realizar la verificación con las órdenes de pago en donde se evidencio que no se incluyó la orden de pago del día 31/07/2019 por valor de \$94.870.368, la cifra correspondiente al pago realizado el día 27/12/2019 fue de \$94.500.000 y no de \$94.870.368.

Así mismo, en los documentos que forman parte de la ejecución del contrato no se evidencia un seguimiento a los elementos que son utilizados y forman parte de los botiquines que son cancelados mensualmente por un valor estándar mensual discriminado de la siguiente forma:

- Insumo botiquín tipo B y C, pago mensual por cada una de las 3 terminales \$900.000 para un pago total de \$2.700.000.
- Equipo médico botiquín tipo C, pago mensual por cada una de las 3 terminales \$600.000 para un pago total de \$1.800.000.

El parágrafo segundo de la cláusula sexta del convenio de colaboración reza “La Terminal de Transporte S.A. entregará los aportes económicos únicamente las actividades efectivamente desarrolladas y validadas por el Supervisor y la facturación deberá presentarse por separado y por cada sede”, pero se puede observar que a pesar de que las Terminales del Norte y del Sur presentaron un menor flujo en atención de usuarios y funcionarios, se cancele el mismo valor por botiquines, tal como se puede observar en el cuadro siguiente:.

**Cuadro No. 7: Estadísticas generales de atención por terminales**

Terminal	TOTAL ATENCIONES					
	Salitre		Norte		Sur	
Mes	Funcionarios	Usuarios	Funcionarios	Usuarios	Funcionarios	Usuarios
Marzo	19	160	7	11	15	18
Abril	6	105	5	9	13	12
Mayo	34	158	6	13	24	17
Junio	65	362	13	10	18	28
Julio	83	341	9	14	8	15
Agosto	65	288	19	6	7	16
Septiembre	103	291	26	15	10	15
Octubre	94	338	38	19	3	15
Noviembre	83	264	18	21	10	26
Diciembre	83	355	23	32	6	24
Enero	79	276	16	38	2	16
<b>TOTAL</b>	<b>714</b>	<b>2938</b>	<b>180</b>	<b>188</b>	<b>116</b>	<b>202</b>

Fuente: Informes mensuales de actividades presentado por la Cruz Roja Colombiana  
Elaboro: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

La situación anterior, vulnero el principio de Planeación, si bien es cierto no goza de



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 7º, 13º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar.

En concordancia con lo anterior, se establecen presuntas conductas con incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 34, numerales 1 y 21 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, se evidencia que efectivamente en la formulación de los Estudios Previos se encontraba vigente la versión No. 2 del Manual de Contratación y en razón a que la TTSA anexo la certificación en donde se observa que la transcripción de los numerales que aparecen en estos estudios se encuentra bien transcritos, este aparte de la observación en el hallazgo será retirado.

Lo correspondiente a lo observado respecto a no contar con estudios de mercado para establecer el valor a contratar, se aclara que de acuerdo con lo establecido en el Decreto Nacional de Planeación No. 092 del 23 de enero de 2017 *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”*, se establece en el *“Artículo 8. Aplicación de normas generales del sistema de contratación pública. La contratación a que hace referencia el presente decreto sujeta a normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto”*, y las normas de la contratación pública establecen la obligatoriedad de realizar los estudios de mercado, de conformidad con en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, por el cual se modificó el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 referente al principio de economía.

Consecuentemente, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, establece los principios de la función administrativa, actuaciones y procedimientos administrativos, que en el caso en concreto se hace necesario resaltar el presunto incumplimiento del principio de moralidad dada la obligatoriedad de actuar con rectitud, lealtad y



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

honestidad, el de responsabilidad, transparencia, de eficacia y economía. Y el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 es claro en señalar que toda entidad estatal debe efectuar el análisis de su sector desde lo legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de análisis del riesgo, dejando constancia en los documentos del proceso, obligación que en el presente convenio no se cumplió con dicho estudio vital para determinar el valor. En ese sentido, dada la universalidad de los principios se evidencia un presunto incumplimiento de estos por parte de la TTSA.

En concordancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, precisando lo siguiente: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la **elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:** i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato. ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja. iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. iv) **Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato**, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto. v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato. vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”*. (Negrillas fuera de texto).

En ese orden de ideas, con la respuesta dada por el sujeto de control en lo concerniente al estudio de mercado se mantiene, porque existe la necesidad y obligatoriedad de conocer los costos tenidos en cuenta para establecer el presupuesto que se requiere en la ejecución del contrato.

Con relación al argumento aportada previamente por la Entidad que hace alusión a la propuesta entregada por la Cruz Roja Colombiana en donde se relacionan los recursos que serán ejecutados con sus respectivos costos, se informa que la TTSA para realizar la consulta de los documentos cargados en el aplicativo SECOP suministro el siguiente link: *“<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9202367>”, se encontró el documento “PROPUESTA” que al ser consultado tan solo se observa la descripción técnica de los servicios que suministrará la Cruz Roja Colombiana con los recursos aportados por ella y que corresponden a \$95,00 millones, por lo tanto*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

este aparte de la observación no se desvirtúa:

Contrato	CONTRATO TT-21-2019		7.11 MB	1	22-03-2019 04:59 PM
Documento del Proceso	PROPUESTA		117 KB	1	22-03-2019 04:53 PM

Por último, frente a lo observado sobre los botiquines, se aclara que estos están constituidos por insumos que son remplazados por la Cruz Roja Colombiana de acuerdo como se van utilizando; por lo tanto, no es explicable porque motivo la TTSA no realiza seguimiento a estos insumos, toda vez que se está cancelando una cifra considerable por este concepto.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.1.3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$74.321.860 y presunta incidencia disciplinaria, en razón a que la TTSA pacto un valor mensual a cancelar a la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca una cifra superior al incremento del valor del salario mínimo del año 2019.*

Al realizar un comparativo de los convenios ejecutados durante las vigencias 2018 y 2019 con el fin de prestar el servicio de primeros auxilios y atención de emergencias medico asistenciales en las Terminales Salitre, Norte y Sur de la TTSA, se evidencio que se firmaron los convenio TT-049 de 2018 y TT-021 de 2019.

Con respecto al primer convenio el TT-049-2018 se pactó por un valor de \$578.278.020 con un plazo de ejecución de 7 meses, lo que corresponde a unos pagos mensuales de \$82.611.145, mientras que el convenio TT-021-2019 se estipuló un pago de \$950.000.000 con un plazo de ejecución de 10 meses, lo que corresponde a unos pagos mensuales de \$95.000.000, con lo que se puede evidenciar de un convenio con el inmediatamente siguiente se tuvo un incremento del 14.99% en el valor a cancelar, porcentaje este que se ubica por encima del Índice de Precios al Consumidor-IPC de la vigencia 2018 que fue del 3.18% y del incremento del salario mínimo para la vigencia 2019 que fue del 6%.

Es por lo anterior que mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá No.2-2020-12309 del 5 de agosto de 2020 se procedió a requerir a la Entidad “(...) se nos informe cual fue el motivo o estudio de mercado efectuado por la Terminal de Transporte S.A. con el fin de incrementar en un 14.99% el valor del convenio No. TT-21-2019 por valor mensual de



**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

\$95.000.000, con respecto al convenio realizado en la vigencia 2018 No. TT-049-2018 por valor mensual de \$82.611.145, lo anterior en razón a que el Índice de Precios al Consumidor-IPC en el año 2018 fue del 3.18%”.

Mediante oficio con radicado de la TTSA No. 20200110029271 de agosto 12 de 2020 la Entidad manifiesta: *“Es importante aclarar que los contratos celebrados en el año 2018 y en el 2019 con la Cruz Roja, objetivamente no se pueden comparar económicamente entre sí, pues **el alcance y obligaciones de los contratos son diferentes**, y aun cuando ambos tenían una finalidad común, que no es otra que el cumplimiento de las obligaciones legales que tienen las terminales de transporte en la prestación de servicios de primeros auxilios y conexos, los servicios prestados en cada vigencia variaron según las necesidades que se demandaban, como se explicara a continuación,(...)”.* (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Para desvirtuar la afirmación aportada por la TTSA en el oficio de respuesta al requerimiento elevado por el equipo auditor, se realizará un comparativo de las obligaciones y alcance de cada uno de los convenios analizados, tal como se puede observar a continuación:

**Cuadro No. 8: Comparativo de las obligaciones técnicas pactadas en la ejecución de los convenios TT-49-2018 y TT-21-2019**

Convenio TT-49-2018				Convenio TT-21-2019			
Terminal Salitre				Terminal Salitre			
Recursos	Tiempo	Duración	Cantidad	Recursos	Tiempo	Duración	Cantidad
Servicio de ambulancia básica	24 horas	7 meses	Una ambulancia básica y su tripulación(Conductor y Auxiliar).	Ambulancia básica	24 horas	10 meses	Conductor y Auxiliar
Traslado usuarios	De acuerdo con la valoración	Tiempo estándar internacional para arribo de ambulancia	Las veces que sea necesario	Traslado usuarios	De acuerdo con las necesidades	De acuerdo con las necesidades	En función de las necesidades
Auxiliar de enfermería	24 horas	7 meses	1 persona por turno	Auxiliar de enfermería	24 horas	10 meses	1 persona por turno
Médico general (temporada alta)	Fechas especiales	Por servicio	1 persona	Médico general (temporada alta)	Fechas especiales	Por servicio	1 persona
Botiquín tipo C	24 horas	7 meses	1 botiquín	Botiquín tipo C	24 horas	10 meses	1 botiquín
Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	7 meses	1 botiquín	Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	10 meses	1 botiquín
Terminal Satélite Sur				Terminal Satélite Sur			
Traslado usuarios	De acuerdo con la valoración	Tiempo estándar internacional para arribo de ambulancia	Las veces que sea necesario	Traslado usuarios	De acuerdo con las necesidades	De acuerdo con las necesidades	En función de las necesidades
Auxiliar de enfermería	24 horas	7 meses	1 persona por turno	Auxiliar de enfermería	24 horas	10 meses	1 persona
Botiquín tipo	24 horas	7 meses	1 botiquín	Botiquín tipo	24 horas	10 meses	1 botiquín



**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

C				C			
Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	7 meses	1 botiquín	Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	10 meses	1 dotación
Terminal Satélite Norte				Terminal Satélite Norte			
Traslado usuarios	De acuerdo con la valoración	Tiempo estándar internacional para arribo de ambulancia	Las veces que sea necesario	Traslado usuarios	De acuerdo con las necesidades	De acuerdo con las necesidades	En función de las necesidades
Auxiliar de enfermería	24 horas	7 meses	1 persona por turno	Auxiliar de enfermería	24 horas	10 meses	1 persona
Una unidad móvil con infraestructura dotada con lo necesario para atención de urgencias y/o emergencias (incluye servicio eléctrico y sanitario)	24 horas	7 meses	1 unidad	Unidad móvil infraestructura	24 horas	10 meses	1 unidad
Botiquín tipo C	24 horas	7 meses	1 botiquín	Botiquín tipo C	24 horas	10 meses	1 botiquín
Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	7 meses	1 botiquín	Equipos médicos botiquín tipo C	24 horas	10 meses	1 dotación

Fuente: Convenios de colaboración TT-49-2018 y TT-21-2019

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

Como se puede analizar en la matriz anterior, las características y cantidades tanto del personal, la tripulación de la ambulancia como los estándares de los botiquines son idénticas en ambos convenios de colaboración; así mismo, los pagos se realizan mensualmente de acuerdo con las actividades realizadas, por lo tanto la explicación aportada por la Entidad no se encuentra acorde con lo establecido en las minutas de los convenios ni la ejecución de los mismos.

De acuerdo a lo enunciado en los informes de actividades presentados por la Cruz Roja Colombiana se describe que para tener una cobertura de servicio de 24 horas el personal técnico auxiliar de enfermería cubre los puntos de primeros auxilios en turnos de 12 horas y descansa 36 horas, afirmación esta que se pudo comprobar con la cantidad de personal (técnico auxiliar de enfermería, técnico emergencias, conductor) que es facturado por la Cruz Roja Colombiana y que efectivamente prestó el servicio entre los meses de marzo de 2019 a enero de 2020 turnos de una (1) persona de acuerdo a lo acordado en los convenios en estudio.

Al revisar los soportes de pagos de seguridad social realizada por la Cruz Roja Colombiana del personal que prestó el servicio (4 turnos de 24 horas de 1 técnico



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

de emergencias y 1 turno de 24 horas de 1 conductor) en las terminales de Salitre, Norte y Sur, se observa que el pago realizado a cada una de estas personas como salario mensual fue de \$873.000, y la TTSA cancelo por cada uno de los turnos de servicios prestados la suma de \$16.000.000 mensuales.

Como lo explico la Entidad en su respuesta “Adicionalmente al tener el servicio primeros auxilios un alto componente de personal, los incrementos están determinados por el aumento en el salario mínimo legal mensual vigente, que para el año 2019 se fijo en el 6%, (...)”, es por esta razón que efectivamente el incremento del convenio TT-21-2019 debió realizarse sobre este porcentaje del 6% y no sobre un porcentaje del 14.99%, es por esta razón que se configura un presunto detrimento por la diferencia de lo pactado con lo establecido por el Gobierno Nacional como aumento del salario mínimo del 6%.

A continuación, se relacionan los pagos efectuados por la TTSA a la Cruz Roja Colombiana por cada uno de los componentes que se desarrollaron en la ejecución del convenio de colaboración No. TT-21 de 2019, en donde se observa que los mayores valores corresponden a los ítems de personal como son auxiliar de enfermería y servicio de tripulación ambulancia:

**Cuadro No. 9: Pagos realizados por la TTSA en la ejecución del convenio TT-21-2019**

Cifras en pesos

Mes	Terminal Salitre				Terminal Norte					Terminal Sur			
	Servicio y Tripulación Ambulancia /Auxiliar Enfermería	Botequín Tipo B y C	Equipo Médico Botequín C	Medico Temporada	Auxiliar Enfermería	Zona de Vida	botiquín Tipo B y C	Equipo Medico Botiquin C	Estructura Modular	Auxiliar Enfermería	Zona de Vida	Botequín Tipo B y C	Equipo Medico Botiquin C
Marzo	12.600.000	210.000	163.333		3.733.333	221.666	210.000	140.000	466.666	3.733.333	221.666	210.000	140.000
Abril	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Mayo	54.000.000	900.000	700.000		16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Junio	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Julio	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Agosto	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Septiembre	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Octubre	54.000.000	900.000	700.000	370.368	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Noviembre	54.000.000	900.000	700.000		16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Diciembre	54.000.000	900.000	700.000	2.222.208	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
Enero	54.000.000	900.000	700.000	1.077.434	16.000.000	950.000	900.000	600.000	2.000.000	16.000.000	950.000	900.000	600.000
TOTAL	552.600.000	9.210.000	7.163.333	5.521.850	163.733.333	9.721.666	9.210.000	6.140.000	20.466.666	163.733.333	9.721.666	9.210.000	6.140.000

Fuente: Ordenes de pago convenio de colaboración TT-21-2019

Elaboro: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

Es por lo analizado en los párrafos anteriores que se configura un presunto detrimento que es el resultado del valor mensual pactado en el convenio TT-49-2018 por un valor de \$82.611.145 al multiplicarlo por el 6% (incremento del salario mínimo año 2019) nos arrojaría una cifra de \$87.567.814, no obstante con la firma del convenio TT-21-2019 se pactó el pago mensual de \$95.000.000, presentándose una diferencia mensual de \$7.432.186 que al multiplicarlo por el periodo de ejecución del convenio, 10 meses, nos arrojaría un valor de \$74.321.860.



## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

Ahora bien, desde el punto de vista fiscal, los hechos anteriormente mencionados generan una presunta conducta antieconómica, en el momento que la Entidad paga unos sobre costos al Contratista lo que lleva al menoscabo del patrimonio del Estado, en la suma de \$74.321.860 y en consecuencia se contraviene lo dispuesto en el artículo 126 del Decreto 403 de 2020 por el cual se modificó el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En concordancia con lo anterior, se establecen presuntas conductas con incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 34, numerales 1 y 21 de la Ley 734 de 2002.

Por lo tanto, se presenta un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de SETENTA Y CUATRO MILLONES TRECIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS MCTE (\$74.321.860).

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la TTSA hace el siguiente análisis: “*En primer lugar, es importante aclarar que : (i) no se puede homogenizar dos contratos distintos como si se tratara de un mismo contrato, por cuanto en realidad corresponde a dos contrataciones con valores y plazos de ejecución diferentes, (ii) en la legislación colombiana no existe precepto legal o financiero que fije el aumento de los precios de los bienes y servicios de acuerdo con el salario mínimo, (iii) la actividad contratada no se encuentra en un mercado regulado sino de precios de mercado, por lo tanto, los valores pueden variar de manera distinta al salario mínimo legal vigente y (v) si se tratara del mismo contrato el aumento o incremento se contemplaría en el mismo contrato.*”, en este orden de ideas, se analizarán cada uno de los puntos expuestos:

Con respecto al numeral (i) como se explicó en el desarrollo de la observación las características de los dos convenios son idénticas y se pagaran ítems establecidos mensualmente, que son los mismos para los dos convenios de colaboración, resaltando que el plazo y el monto no son relevantes. Los puntos (ii) y (iii) la misma Entidad en respuesta aportada a la Contraloría con radicado No. 20200110029271 de agosto 12 de 2020 en el párrafo segundo de la página 4 manifiestan que “*Adicionalmente al tener el servicio primeros auxilios un alto componente de personal, los incrementos están determinados por el aumento en el salario mínimo legal mensual vigente, que para el año 2019 se fijó en el 6%, (...)*”; en concordancia, la Entidad Estatal debe revisar los aspectos generales del mercado del bien, obra o servicio que sean relevantes en el Proceso de Contratación. Para el efecto, Colombia Compra Eficiente recomienda analizar, entre otros, los siguientes contextos económicos: variables



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

económicas que afectan el sector como inflación, variación del SMMLV y la tasa de cambio<sup>3</sup>; no obstante, en el presente proceso no se realizaron Estudios de Mercado, lo que conllevó a que se presentara deficiencias en el momento de aceptar la propuesta económica.

Adicionalmente, se realizan pagos mensuales con idénticas características en los dos convenios celebrados con la Cruz Roja Colombiana (TT-49-2018 y TT-21-2019) y al verificar los informes mensuales de actividades presentados por la Cruz Roja Colombiana en la ejecución del convenio TT-49-2018, observamos que se relacionan en los meses de enero y febrero de 2019 en el punto “4. TALENTO HUMANO”, cuatro (4) tripulantes y cuatro (4) conductores, por lo tanto, el argumento esgrimido por la TTSA respecto al aumento de personal para la prestación de servicio no coincide con los informes en mención. Se ratifica nuevamente que los pagos son mensuales y no tienen relación con el plazo y el valor total del contrato.

En concordancia con el análisis del párrafo anterior, se estableció que el valor cancelado por el apoyo por parte del médico general por un día de servicio corresponde a la suma de \$185.184 que al multiplicarlo por dos días arrojaría la suma de \$370.368, valor este que no es significativo al compararlo con el valor del contrato. Así mismo, el valor que cancela la Cruz Roja Colombiana a cada uno de los colaboradores (técnico de emergencia, técnico auxiliar de enfermería y conductor) fue de \$873.000 como salario mensual y la TTSA canceló por cada uno de los turnos de servicios prestados la suma de \$16.000.000 mensuales, las cifras anteriores corresponden a las reportadas en los soportes de los informes de actividades y en las planillas pagosimple.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$74.321.860 y presunta incidencia disciplinaria.

**3.1.3.2. Contrato de Obra No. TT-69 de 2018**

El Contrato No. TT-69 de 2018, cuyo objeto es *“Realizar la intervención para la recuperación de las vías y áreas duras de la zona operativa de la Terminal de Transporte S.A. Sedes Salitre, Norte y Sur (Segunda Fase), además del suministro y aplicación de señalización y/o demarcación vial de las mismas áreas.”*, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 10:Ficha técnica del contrato de obra No. TT-069-2018**

CONCEPTO	DATOS
Modalidad de selección y número	Solicitud Pública de Ofertas TT-SPO-07-2018

<sup>3</sup> Guía para la elaboración de estudios de sector, Colombia Compra Eficiente, pagina 5.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

CONCEPTO	DATOS
Adjudicación	Resolución No. 113 del 4 de octubre de 2018
Contrato de Obra No.	TT-69-2018
Objeto	Realizar la intervención para la recuperación de las vías y áreas duras de la zona operativa de la Terminal de Transporte S.A Sedes Salitre, Norte y Sur (Segunda Fase), además del suministro y aplicación de señalización y/o demarcación vial de las mismas áreas.
Fecha suscripción contrato	24 de octubre de 2018
Contratista	CONSORCIO TERMINAL BOGOTÁ - NIT 901.222.248-0 (Infraestructuras de Colombia S.A.S. – Compañía de Asesorías y Construcción S.A.S.)
Interventor	CIVILE S.A.S.
Valor inicial	\$3.600.000.000
Valor anticipo o pago anticipado	N.A.
Plazo inicial:	Siete (7) meses – Diagnostico 2 meses y Construcción 5 meses.
Fecha de inicio	30 de noviembre de 2018
Fecha de terminación inicial	29 de junio de 2019
Adiciones	Ninguna
Prórroga 1	Dos (2) meses – Otrosí No. 1 del 19 de junio de 2019
Prórroga 2	Un (1) mes - Otrosí No. 2 del 10 de septiembre de 2019
Prórroga 3	Tres (3) meses - Otrosí No. 3 del 9 de octubre de 2019
Suspensión 1.	Doce (12) días, entre el 23 de agosto y el 4 de septiembre de 2019.
Suspensión 2.	31 días, entre el 13 de diciembre de 2019 y el 13 de enero de 2020.
Fecha de terminación actual de contrato	10 de febrero de 2020
Valor actual del contrato	\$3.600.000.000
Recibo Final	13 de marzo de 2020
Liquidación	En trámite
Valor pagado a 15 de agosto de 2020:	\$ 2.799.126.892

Fuente: Expediente Contractual SECOP – Oficio Respuesta No. 20200110027511 del 13 de julio de 2020.  
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Luego de la revisión de los documentos que fueron entregados por la TTSA, la información que se encontró en el SECOP, las respuestas a las solicitudes hechas por este órgano de control y la visita administrativa, se tienen los siguientes hallazgos:

*3.1.3.2.1. Hallazgo administrativo, porque en la ejecución del contrato No. TT-69 de 2018, no se realizaron planos récord de señalización vial para las vías intervenidas.*

El objeto del contrato TT-69-2018 es *“Realizar la intervención para la recuperación de las vías y áreas duras de la zona operativa de la Terminal de Transporte S.A Sedes Salitre, Norte y Sur*



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*(Segunda Fase), además del suministro y aplicación de señalización y/o demarcación vial de las mismas áreas” (Subrayado fuera de texto).*

El contrato contempló 16 ítems de señalización, de los cuales 14 tuvieron ejecución por un valor de \$93.195.637, en costo directo, como se puede ver en el Acta de Recibo Final del 13 de marzo de 2020. De la misma manera el contrato incluyó el Ítem No. 76, Planos Récord, como un global, que también fue recibido en el acta antes mencionada.

Durante el proceso auditor se solicitó a la Entidad la entrega en formato PDF de los planos récord, los cuales se adjuntaron a la respuesta dada con el oficio 20200110029191 del 11 de agosto de 2020.

Al revisar los 23 planos entregados, se tienen planos de urbanismo, en planta y perfil de las vías, con detalles de las intervenciones, sin que se halle que contengan información de la señalización vial.

De esta manera, se evidencia que no se tienen planos récord sobre la señalización aplicada en las vías intervenidas, siendo la señalización una parte integral del contrato TT-69 de 2018 y siendo la señalización un componente que requiere de los planos finales, pues debido a que la duración de la pintura es menor a la de los pavimentos, es previsible que se requiera aplicar nuevamente pinturas o realizar su mantenimiento y para ello se necesitan los planos, con el fin de cuantificar y definir la ubicación de las líneas y pictogramas en las futuras intervenciones de la señalización, en las vías que contempló el contrato.

Lo anterior, vulnera lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la Entidad argumenta que *“(…)Se aclara al ente de control que los planos récord relacionados con la estructura de la vía y sistemas constructivos fueron debidamente entregados, sin embargo, aun cuando los planos record de señalización fueron elaborados en su momento, no se adjuntaron dado que no hacen parte del componente estructural de las vías intervenidas. De manera que, en pro de subsanar esta situación los mismos se adjuntan en PDF los 10 planos del T-24 al T-33 se la señalización de cada tramo intervenido”*

Al revisar los planos adjuntos en la respuesta, aunque el contenido de los planos indica que es “señalización” al verlos, se encuentra que en los cuadros de

convenciones no se incluye la señalización, y aunque en los dibujos se pueden ver líneas que al parecer corresponden a la señalización, estas no están acotadas ni incluyen tamaños ni dimensiones, por tanto tampoco contiene detalles ni áreas ni cantidades, de esta manera, esos dibujos no se pueden considerar como planos récord de señalización.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo.

*3.1.3.2.2. Hallazgo administrativo, porque algunas áreas de las obras ejecutadas con el contrato TT-69 de 2018, sobre rehabilitación, mantenimiento y demarcación vial, presentan patologías que indican un deterioro prematuro.*

En visita administrativa llevada a cabo el 18 de agosto de 2020, se tomó un registro fotográfico, del cual se extraen las imágenes que se muestran en el siguiente cuadro:

**Registro fotográfico 1: Pavimentos Intervenido Sede Salitre**



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

<p>Foto 3. Tramo Salida Avenida Boyacá, Segregación y desprendimiento de agregado grueso.</p>	<p>Foto 4. Tramo Salida Avenida Boyacá. Presencia de fisuras, especialmente en el carril izquierdo.</p>
<p>Foto 5. Tramo Lavaderos. Segregación y desprendimiento de agregados gruesos</p>	<p>Foto 6. Tramo Lavaderos pintura delgada en proceso de borrarse.</p>
<p>Foto 7. Sector Excretas, se presentan fisuras, algunos sectores ya muestran fisuras masivas tipo piel de cocodrilo.</p>	<p>Foto 8. Sector Descarga de Pasajeros. Señalización con bordes irregulares</p>

Fuente: Visita Administrativa realizada el 18 de agosto de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.



---

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

En el recorrido realizado, visualmente se encontraron situaciones, que en términos generales consisten en una irregular unión entre el pavimento instalado y las estructuras existentes, tales como bordillos, sumideros, pavimento sin intervenir, cabezales de pozos, lo que puede facilitar el ingreso de agua y el consecuente deterioro del pavimento.

Es repetitivo que el pavimento no se vea uniforme, encontrándose segregación de los agregados gruesos y en algunos sectores se evidencia su desprendimiento o se desprenden fácilmente al intentar retirarlos con el pie calzado.

Los sectores, salida Avenida Boyacá y Excretas, presentan unas áreas amplias con fisuras, siendo especialmente crítico el sector de excretas, pues se hallan fisuras masivas en forma de piel de cocodrilo.

La señalización vial no se evidencia nítida, aparenta un desgaste superior para el tiempo que lleva aplicada, en algunos sectores al mirar sobre la pintura se ve la superficie del pavimento, dando la apariencia que fueron aplicadas capas muy delgadas de pintura o que ya se está borrando.

Como posibles causas de las situaciones descritas, se pueden enunciar deficiencias de compactación de la subrasante, sub base o base, temperaturas de la mezcla asfáltica inadecuadas, utilización de herramientas de compactación inadecuadas, aplicación de pinturas sin dejar curar el pavimento, utilización de herramientas inadecuadas para aplicar la pintura, entre otros.

Complementariamente, en el desarrollo de la visita administrativa, se preguntó sobre el tiempo de garantía de estabilidad para los tramos donde se ejecutó fresado y reemplazo de carpeta asfáltica, contestando la TTSA que *“Las Actividades de mantenimiento sobre tramos intervenidos para el contrato en referencia, que consistieron en reemplazo de carpeta asfáltica a través de actividades de fresado, suministro e instalación de mezcla asfáltica tienen un periodo de vigencia de garantía que ampara la calidad del servicio por un periodo de 2 años, contados a partir de la suscripción del acta de entrega y recibo a satisfacción de la etapa de obra del proyecto, la cual fue recibida el 13 de marzo de 2020...”*, no obstante la respuesta, llama la atención que para la garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales, expedida por CHUBB No. 50855, se encuentra el formato de Aprobación de Póliza, suscrita por el Subgerente Jurídico el 16 de junio de 2020, donde aparece el Amparo de Calidad y Estabilidad de Obra, por cinco años, con vigencia hasta el 10 de febrero de 2025 (no coincide la vigencia con la fecha de recibo final de obra), evidenciándose de esta manera, que los trabajos realizados por el contratista se encuentran en garantía, pero evidenciándose además, una falta de claridad de la Entidad, en cuanto a los amparos y plazos de los mismos.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Lo anterior, vulnera lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la Entidad informa que requirió al contratista y luego da una respuesta para cada fotografía, por mencionar algunas:

Foto 1: *“La unión entre el pozo y la estructura de pavimentos asfáltico adyacente será sellada por parte del contratista de obra, para de esta manera evitar filtraciones y movimientos en el contorno del cargue del pozo”;*

Foto 2: *“No se observa desprendimiento de agregado grueso en el sitio presentado, la apariencia superficial de la carpeta asfáltica es una apreciación de la textura superficial que no representa deficiencias estructurales que comprometan al estabilidad de la estructura (...) Finalmente, y con el ánimo de mejorar las condiciones de aspecto de la superficie en la esquina sur occidental de la oreja de giro (en donde se ve la rigurosidad presentada), el contratista de obra realizará un sello asfáltico sobre dicho sector”;*

Foto 4: *“Las fisuras observadas en la imagen corresponden a falta de sello superficial producto del compactador de llanta en el proceso constructivo, sin embargo, dichas fisuras no tienen propagación a lo largo del espesor de la capa asfáltica...”*

Foto 6: *“La Terminal de Transporte – Sede Salitre, es uno de los sitios en la ciudad donde circulan diariamente más vehículos de gran dimensión tipo buses, 24 horas al día, a bajas velocidades y sus tubos de escape que son generalmente enfocados hacia el piso. Es natural que la polución generada por estos vehículos vaya opacando y percutiendo la señalización que se implemente...”*

Foto 7: *“Acorde a la visita realizada en el sitio conjuntamente con el contratista se concluye que este último realizará un bacheo para reemplazar el sector puntual deteriorado”*

Foto 8: *“El contratista perfilará los bordes de la línea blanca divisoria de carriles, con el fin de presentar a los usuarios una línea nítida sin bordes(...”*

En cuanto al amparo de calidad y Estabilidad de obra, la TTSA deja claro que tiene vigencia por cinco años, a partir del recibo a satisfacción de la obra.

De esta manera, se encuentra que la Entidad en visita conjunta con el Contratista, han revisado las situaciones presentadas en la observación y han propuesto posibles cursos de acción para corregir y/o mejorar lo evidenciado.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En cuanto a las fisuras indicadas en el registro fotográfico, no sobra expresar, que aunque la Entidad expone que estas no tienen propagación a lo largo del espesor de la capa asfáltica de rodadura, al respecto no se tiene certeza, pues no se tienen pruebas realizadas a muestras que así lo expliquen.

Igualmente, se puede concluir que las situaciones narradas en la observación son ciertas y que la Entidad ha dado la razón a la mayoría de las mismas, y aunque la TTSA tiene un posible curso de acción, estas situaciones aún existen.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo.

### 3.1.3.3. Contrato de Obra No. TT-32 de 2019

El Contrato No. TT-32 de 2019, cuyo objeto es “Construcción de las Bodegas de Almacenamiento en el lote 65, por la modalidad de precios unitarios fijos sin formula de reajuste”, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 11: Ficha técnica del contrato de obra No. TT-32 de 2019**

CONCEPTO	DATOS
Modalidad de selección y número	Solicitud Abreviada de Ofertas No. TT-SAO-03-2019
Aviso de convocatoria pública	3 de abril de 2019. SECOP I
Apertura del proceso	Resolución No. 027 del 10 de abril de 2019
Adjudicación	Resolución No. 034 del 9 de mayo de 2019
Contrato de Obra No.	TT-32 de 2019
Objeto	Construcción de las Bodegas de Almacenamiento en el lote 65, por la modalidad de precios unitarios fijos sin formula de reajuste.
Fecha suscripción contrato	16 de mayo de 2019.
Contratista	INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA S.A.S. NIT: 900.403.962-5
Valor inicial	\$464.847.036
Valor anticipo o pago anticipado	N.A.
Plazo inicial:	Cuatro (4) meses
Fecha de inicio	Seis (6) de junio de 2019
Fecha de terminación inicial	Cinco (5) de octubre de 2019.
Adiciones	\$40.492.151. Otrosí No. 1, suscrito el 4 de octubre de 2019.
Prórrogas	Un (1) mes. Otrosí No. 1, suscrito el 4 de octubre de 2019.
Suspensiones	Ninguna
Fecha de terminación actual de contrato	Cinco (5) de noviembre de 2019.
Valor actual del contrato	\$505.339.187



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DATOS
Recibo Final	Cinco (5) de noviembre de 2019.
Liquidación	19 de marzo de 2020
Valor pagado a 15 de agosto de 2020,	\$505.339.187

Fuente: Expediente Contractual y Oficio Respuesta No. 20200110027511 del 13 de julio de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Luego de la revisión de los documentos que fueron entregados por la TTSA, la información que se halló en el SECOP y las respuestas a las solicitudes efectuadas por este órgano de control, se tienen los siguientes hallazgos:

*3.1.3.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la estructuración del proceso contractual TT-SAO-03-2019, la Entidad no realizó análisis de precios unitarios.*

En el portal del servicio electrónico de contratación pública - SECOP, se encuentra publicado el formato código GJC-FT09 “ESTUDIO DE PRECIOS DE MERCADO” del 18 de marzo de 2019, a través del cual la TTSA incluyó los valores para cada ítem, tanto de la cotización uno presentada por INGEVEC S.A.S como de la cotización dos de A&A LOGISTICA E INGENIERIA S.A.S., calculó el promedio de los precios de estas dos cotizaciones y utilizó este valor para determinar el presupuesto oficial.

Al observar que las cotizaciones uno y dos, se ve que tienen valores diferentes para algunos ítems, por lo que se preguntó a la Entidad: “En las cotizaciones recibidas se tienen valores muy diferentes para algunos ítems, por ejemplo para el ítem 1, el valor de la cotización 1 es 5.5 veces superior a la cotización 2; el valor del ítem 21 es 2.9 veces superior en la cotización 2 respecto a la cotización 1; el ítem 27, en la cotización 2 es superior en 4.8 veces respecto a la cotización 1; el ítem 30, es 16.3 veces superior en la cotización 2, respecto a la cotización 1, con una diferencia en el valor unitario para este solo ítem 30, de \$15.291.500. ¿Por qué razón no se hacen mayores análisis estadísticos, con el fin de ofrecer mayor consistencia y confianza en las estimaciones del valor sugerido? , ante lo cual la TTSA a través del oficio 20200110028081 del 24 de julio de 2020, respondió “La entidad realizó un análisis orientado al valor final del contrato y no a cada uno de los ítems que lo componen, de tal forma que los cálculos permiten la determinación del valor final del contrato y cada oferente de acuerdo con las marcas de los materiales y capacidades técnicas fija sus valores para participar en el proceso...”

Al respecto es importante resaltar que desde el documento “Estudio Previo – Formulación del Proyecto” se tenía como objeto la construcción de unas bodegas por la modalidad de precios unitarios sin formula de reajuste, en tal caso, trayendo lo contenido en la subsección de planeación del decreto 1082 de 2015, “Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos” se evidencia que no se acogió esta recomendación, sino, que se realizó una cuantificación del proyecto, como si fuera a costo global.



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Respecto a los análisis de precios unitarios, se complementa con la respuesta dada en el oficio 20200110028081 del 24 de julio de 2020, en el que la TTSA, expuso: *“La Entidad realizó un estudio de mercado orientado a determinar el valor total del proyecto...,...con base en lo anterior, no se realizaron análisis de precios unitarios en la etapa precontractual y en su lugar, los oferentes debían presentar al proceso sus respectivos precios unitarios...”*

Ahora bien, si se hubiera realizado un análisis de precios unitarios, y en este caso se hubiera tomado el menor valor de los ítems de cada una de las cotizaciones recibidas por la TTSA, se hubiera tenido un menor valor del presupuesto oficial en costo directo de \$60.583.964 para el proyecto.

La situación antes descrita puede estar en contravía del principio de economía expuesto en el artículo 3 de la ley 1437 de 2011, donde establece que las autoridades deberán proceder con austeridad, eficiencia y optimizar el uso de los recursos y por ende, también se puede estar contraviniendo la ley 734 de 2002, en cuanto al artículo 34 se refiere.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la Entidad expone que *“Las cantidades iniciales estimadas fueron señaladas en el Proyecto de Estudio Previo – Condiciones Técnicas Básicas del proyecto (...) El presupuesto oficial destinado para el proyecto adelantado mediante el contrato TT-32-2019, conforme al estudio del mercado con la fijación de unos valores unitarios promedio para cada ítem. Este resultado corresponde a un análisis basado en 2 cotizaciones recibidas (...) Con base en los lineamientos de estudios de mercado publicados por Colombia Compra Eficiente, en la sección de guías de la plataforma SECOP II, no se realizaron análisis de precios unitarios en la etapa precontractual (...)”*.

La Entidad ofrece una explicación similar a la entregada con el oficio No. 20200110028081 del 24 de julio de 2020 y cuyos argumentos estaban incluidos en el cuerpo de la observación, de esta manera se confirma que la entidad no realizó análisis de precios unitarios.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

3.1.3.3.2. *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad construyó obras en la Terminal Salitre a través del contrato TT-32 de 2019 y en la Terminal Satélite Norte a través del contrato TT-86 de 2019, sin tramitar ni obtener licencia de construcción.*

a. Construcción de 18 bodegas en la sede de la Terminal Salitre.

El 13 de junio de 2018, la Alcaldía Local de Fontibón expidió la Resolución Administrativa No. 000351 *“Por la cual se Aclara la Resolución No. 00001 de 2018”* que en su artículo primero resolvió *“Conceder permiso de demolición por amenaza de ruina al representante legal del Terminal de Transportes S.A. identificado con NIT.860517650-8, respecto de las edificaciones de su propiedad que se encuentran ubicadas en la Diagonal 23 No. 69-87 interior 1 ó lote 65, de conformidad con el concepto de amenaza de ruina CAR 2844, Referencia cruzada IDIGER 2017ER5282. Respuesta oficial RO-94377, proferido por el Instituto de Gestión del Riesgo y Cambio Climático IDIGER. La demolición autorizada no constituye licencia construcción en la modalidad de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, reconstrucción, cerramiento de construcción, por lo cual se advierte al peticionario que en caso de edificabilidad diferente, en el predio indicado es indispensable la aprobación de planos y la expedición de la licencia de construcción por parte de la correspondiente curaduría de Bogotá”* (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta el objeto del contrato TT-32-2019, se preguntó a la TTSA por la Licencia de Construcción aplicable a las bodegas en el lote 65, obteniéndose respuesta con el oficio 20200110028081 del 24 de julio de 2020 en los siguientes términos: *“La Licencia de Construcción No. 023341 es la aplicable a la edificación de las bodegas de almacenamiento del Lote 65. Es importante informar que las Bodegas del Lote 65 no es una edificabilidad diferente a la aprobada en la licencia antes indicada, si no (sic) que se trata de atender lo requerido por la Subdirección de Análisis de Riesgo y Efectos de Cambio Climático-Coordinación de Asistencia Técnica del Instituto de Riesgos y Cambio Climático IDIGER en Diagnostico Técnico DI-8931 efectuado el 8 de enero de 2015....,....que no era otra cosa que atender el riesgo inminente de colapso que obligó a la Terminal a mantener la misma edificabilidad aprobada en la licencia antes referida”*

Al observar la carátula de la licencia de Construcción No. 023341 del 28 de diciembre de 1983, claramente se ve que es válida por dos años a partir del día en que quedó en firme el acto administrativo, sin que se encuentre renovaciones y/o actualizaciones que hagan aplicable esta licencia de construcción 36 años después, ya que fue en el 2019 cuando transcurrió la contratación y construcción de las bodegas que nos ocupa.

En relación con lo anterior, la Ley 400 de 1997 en el artículo primero. Objeto establece *“La presente ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas”*, situación que se configura en este caso, dado que luego de la demolición de la edificación existente por motivo de ruina, se



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

construyó una nueva, que incluyó cimentación, columnas metálicas, vigas de amarre metálicas, mampostería en bloque abujardado, cubierta, entre otros ítems, que se hallan descritos en cantidad y costo, en el acta de recibo final, suscrita el 5 de noviembre de 2019.

b. Adecuación de espacio – sala de espera, baños, andenes - sede Terminal Satélite Norte.

El equipo auditor solicitó entregar la Licencia de Construcción aplicable a la edificación del objeto del contrato TT-86-2019, respondiendo la TTSA en los siguientes términos:

*“Desde el punto de vista técnico la adecuación realizada para los sabaneros no es una infraestructura convencional dado que es un espacio complementario para la zona de abordaje de pasajeros, consta de un mejoramiento del suelo con una placa de concreto generando una plataforma para el tránsito de personas, la cubierta se diseñó y adecuó como una estructura independiente que cumple con las características de ser autoportante. La cual permite cubrir amplias áreas libres, así como soportar diferentes cargas generadas por las condiciones climáticas como el peso adicional por lluvias, la tensión por vientos y la expansión y contracción por cambios de temperatura.*

*Ahora, el artículo 2.2.6.1.1.11 Régimen especial en materia de licencias urbanísticas, señala:*

*“Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

*(...)*

*2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales”*

*Así mismo, la Ley 400 de 1997 en el numeral 4 definió edificación como:*

*(...) 14. Edificación. Es una construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos.*

*En este orden de ideas, como la adecuación realizada es una estructura autoportante no convencional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.1.111 del decreto 1077 de 2015...,...no se requiere licencia de construcción para la implementación de estructuras modulares autoportantes no convencionales”*

No obstante la explicación de la TTSA, al revisar el documento “ADECUACIÓN OPERACIÓN PARA SABANEROS TERMINAL DE SATÉLITE DEL NORTE”, adjunta al estudio previo, explica que para garantizar condiciones de seguridad y salubridad, se proceda a la contratación de las obras necesarias para la adecuación de los ingresos, plataformas, sala de espera y batería de baños, requeridos para la prestación del servicio a los ciudadanos, igualmente la “PROPUESTA PARA APROVECHAMIENTO COMERCIAL AMPLIACIÓN ÁREA TERMINAL S. NORTE” informa que se contará con cinco espacios para actividades comerciales, dotados con conexiones a servicios públicos y sugiere que uno de estos cinco espacios se proponga como oficina para el grupo de empresas que manejará la operación de las rutas a Guatavita, Gachancipá, Tocancipá, Suesca, Tominé, Sesquilé, Tenjo,



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Tabio y Sopó, lo que corrobora que las instalaciones construidas son para el uso u ocupación por seres humanos.

En otro aspecto, el mismo estudio previo, describe actividades como vigas de cimentación en concreto, acero de refuerzo para cimentación, piso en baldosa, construcción de jardineras laterales, piso en concreto, columnas, vigas y cerchas metálicas, cubierta en lámina termoacústica, ventanas tipo baños, cuarto técnico, divisiones y puertas para baños, instalaciones sanitarias, instalaciones hidráulicas, instalaciones eléctricas entre otros, lo que conlleva a que es una construcción convencional que usa concreto y acero, para el uso primordialmente de hombres y mujeres.

Además de lo anterior, no se evidencia que se haya materializado lo establecido en la Ley 400 de 1997 en su artículo 10 *“METODOS ALTERNOS DE ANALISIS Y DISEÑO. Se permite el uso de métodos de análisis y diseño estructural diferentes a los prescritos por esta ley y sus reglamentos siempre y cuando el diseñador estructural presente evidencia que demuestre que la alternativa propuesta cumple con sus propósitos en cuanto a seguridad, durabilidad y resistencia especialmente sísmica, y además se sujete a uno de los procedimientos siguientes:*

*1. Presentar con los documentos necesarios para la obtención de la licencia de construcción de la edificación, la evidencia demostrativa y un memorial en el cual inequívocamente acepta la responsabilidad sobre las metodologías de análisis y diseño alternas,*

*2. Obtener una autorización previa de la "Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14(...)*". (Subrayado fuera de texto), por tanto, se concluye que la TTSA, no tramitó la licencia de construcción para la ejecución del objeto del contrato TT-86 de 2019.

En conclusión, en los dos casos anteriores, no se evidencia que la TTSA haya actuado de acuerdo con el decreto 1077 de 2015, o sus modificaciones, en cuanto al trámite y obtención de licencias de construcción, pudiendo estar también en contravía de los deberes establecidos en el artículo 34 de la ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la TTSA para la construcción en la Terminal Norte (TT-86-2019) reitera lo contestado en el oficio No. 20200110028291 del 29 de julio de 2020, en cuanto a que dicha construcción no es una infraestructura convencional.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

En cuanto a la construcción de bodegas en la Terminal Salitre (TT-32-2019) la Entidad expone que *“No requería licenciamiento, toda vez, que las adecuaciones estaban dirigidas a conservar y a mantener las condiciones preexistentes, en tanto, a que no se realizó cambio de volumetrías del edificio y no se alteró el orden inicialmente construido, del mismo modo, el uso de la construcción continua siendo el mismo que fue aprobado por la licencia que en su momento fue expedida número 023341”*

De esta manera se tiene que para las obras del objeto del contrato TT-86 de 2019, la Entidad no ofrece mayores explicaciones a las analizadas en el proceso auditor y redactadas en la observación.

Para las obras del contrato TT-32 de 2019, a pesar de los argumentos dados, la Entidad olvida que luego de la demolición total, se construyó una nueva edificación, (diferente a reparaciones locativas, como lo estima la Entidad), para lo cual se requiere licencia de construcción, como se explica a lo largo de la observación.

La TTSA no aporta trámite o expedición de licencia de construcción para las bodegas en la Terminal Salitre ni para la construcción de la sala de espera, baños y locales en la Terminal Satélite Norte.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**3.1.3.4. Contrato de obra No. TT-86 de 2019.**

El Contrato No. TT-86 de 2019, cuyo objeto es *“Adecuación de espacio para operación de las rutas de influencia en el Terminal Satélite de Norte”*, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 12: Ficha técnica del contrato de obra No. TT-86 -2019**

CONCEPTO	DATOS
Modalidad de selección y número	Oferta Única
Estudio Previo	29 de agosto de 2019
Estudio de Precios de Mercado	2 de septiembre de 2019
Contrato de Obra No.	TT-86-2019
Objeto	Adecuación de espacio para operación de las rutas de influencia en el Terminal Satélite de Norte.
Fecha suscripción contrato	11 de octubre de 2019
Contratista	ESTUDIOS E INGENIERIA S.A.S. NIT 900.351.236-1
Valor inicial	\$790.855.693
Valor anticipo o pago anticipado	N.A.
Plazo inicial:	Tres (3) meses
Fecha de inicio	25 de noviembre de 2019.
Fecha de terminación inicial	24 de febrero de 2020



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DATOS
Adiciones	\$50.941.622, según Otrosí No. 1 del 24 de febrero de 2020
Prórrogas	Un (1) mes, según Otrosí No. 1 del 24 de febrero de 2020
Suspensión 1.	Seis (6) días, entre el 19 y 24 de marzo de 2020
Suspensión 2.	21 días, entre el 25 de marzo y el 14 de abril de 2020
Suspensión 3.	14 días, entre el 15 y el 28 de abril de 2020
Suspensión 4.	14 días, entre el 29 de abril y 12 de mayo de 2020
Suspensión 5.	14 días, entre el 13 y el 26 de mayo de 2020
Fecha de terminación actual del contrato	Dos (2) de junio de 2020
Valor actual del contrato	\$841.797.315
Recibo Final	2 de junio de 2020.
Liquidación	En proceso

Fuente: Expediente Contractual y Oficio Respuesta No. 20200110027511 del 13 de julio de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Luego de la revisión de los documentos que fueron entregados por la TTSA, la información que se halló en el SECOP, las respuestas a las solicitudes hechas por este órgano de control y la visita administrativa, se tienen los siguientes hallazgos:

*3.1.3.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la TTSA usó la modalidad de contratación por oferta única, en vez de la solicitud abreviada de ofertas, debido a su falta de planeación y previsión para ofrecer los espacios necesarios para la debida prestación del servicio en la Terminal Satélite Norte.*

El Acta de visita realizada por la Superintendencia de Transporte (Supertransporte) el 28 de agosto de 2019, deja entrever varias deficiencias en la Terminal Norte, en especial la falta de salas de espera y las largas colas en las taquillas que incluso se salen de la Terminal, específicamente en la visita quedó consignado “Se mantiene la condición en la cual la terminal satélite del norte no cuenta con un espacio físico destinado a sala de espera, se realiza nuevamente la verificación de lo establecido en la Resolución de Habilitación 3368 del 28 de agosto de 2013, donde en las consideraciones reza: “Que las instalaciones de la terminal, de acuerdo al proyecto presentado dispondrá en su primera fase de los elementos considerados en el numeral 6 del párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 2828 de 2006” y a renglón seguido señala lo establecido en este numeral, que establece que la Terminal de Operación Satélite, Periférica, cuente como mínimo con “Salas de espera acordes con la capacidad y uso de la Terminal”.

Mas adelante, en el cuerpo de la visita se escribió: “Durante el desarrollo del operativo se evidenció alto flujo de usuarios en la terminal de transporte, se presentaron filas que llegaron hasta las afueras de las instalaciones de la terminal de transporte” además, la Supertransporte indica que existen “Quejas reiteradas por la deficiente infraestructura de la terminal en cuanto a salas de espera, no hay sillas suficientes para los usuarios...,...queja reiterada en anteriores informes” (Subrayado fuera de texto), de esta manera se evidencia que la necesidad



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de sala de espera no surge propiamente del traslado de las rutas sabaneras, sino, que era una situación ya conocida con anterioridad.

En acta de Reunión del 19 de marzo de 2019, realizada en el Ministerio de Transporte, se expuso en el numeral 1 *“Traslado de los servicios intermunicipales a la Terminal Satélite del Norte”* y en su desarrollo quedó consignado que *“El tiempo requerido para las adecuaciones en la infraestructura es de dos meses de acuerdo con la Terminal”* en el mismo sentido, en reunión llevada a cabo días antes, el 7 de marzo de 2019, se trató el tema del traslado de las rutas intermunicipales a la Terminal Satélite del Norte, y en decisiones tomadas se escribió *“4. La Terminal de Transportes comenzará las adecuaciones de la Terminal del Norte para recibir los servicios a trasladar”*, encontrándose que esta situación era de pleno conocimiento de la Terminal desde comienzos de marzo de 2019.

Ante la inquietud del equipo auditor, sobre el plan de implantación de la Terminal Satélite Norte y cómo encaja el objeto del contrato TT-86-2019 en este, en visita administrativa del 18 de agosto de 2020 la Entidad explicó que:

*“Inicialmente el plan de implantación aprobado por la Secretaría Distrital de Planeación bajo resolución 0368 del 14 de marzo de 2012 contemplaba 3 Fases: La Fase 1 con 2 etapas la etapa 1 es la construcción actual, la etapa 2 se encuentra dentro del predio de la Terminal sin construir, La fase 2 es en el predio colindante por el sur y oriente, el cual es de propiedad de particulares, La Fase 3 es en el costado occidental al otro lado de la autopista, predio que no pertenece a la Terminal, razón por la cual actualmente el Plan de Implantación se encuentra en modificación,*

*La construcción del contrato TT-86-2019 (...) se complementará con la modificación al plan de implantación dado que este espacio se genera para la futura operación donde se tendrá que construir un acceso y salida independiente, bahía de parqueo y patio de maniobras”*

Encontrándose que la Etapa 2, de la Fase 1, aunque se halla dentro de los predios de la Terminal, no está construida.

Ahora, el sustento de la contratación por oferta única, anexo al Estudio Previo del 29 de agosto de 2019, argumenta que el manual de contratación de la Terminal, para la contratación en la modalidad de oferta única, contiene un criterio económico y otro criterio por materia.

Una de las razones para usar la modalidad de oferta única que la TTSA expuso fue la siguiente:

*“1. La contratación obedece al interés general y a su vez se requiere la satisfacción inmediata. La finalidad de la contratación es la de garantizar la seguridad, salubridad de todos los usuarios y la prestación de los servicios básicos que estos requieren (baños, sala de espera), lo cual obedece a la satisfacción de interés general y no a un interés particular, situación que debe ser satisfecha por la Terminal de manera inmediata...”,* al respecto, las evidencias demuestran que la



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

necesidad de la sala de espera y baños no es una necesidad que acabara de ser descubierta, por el contrario, como se mencionó anteriormente estas necesidades estaban documentadas por visitas de la Supertransporte y específicamente por compromisos de la TTSA desde comienzos de marzo de 2019.

En efecto el numeral 19.2.5. del Manual de Contratación GJC-MN01, expone los términos que pueden tardar los procesos de selección de los contratistas, siendo la Solicitud Pública de Ofertas, la de mayor plazo con dos meses; la Solicitud Abreviada de Ofertas, un mes y medio; y la Oferta Única, la de menor duración, con un plazo mínimo de 10 días, lo que permite deducir que usar la modalidad de oferta única es coherente con la satisfacción inmediata de la necesidad, no obstante, se tiene que dado el conocimiento y compromiso adquirido por la Entidad desde marzo de 2019, se puede concluir que la Entidad contó con el tiempo suficiente para usar una modalidad de contratación que permitiera mayor participación, que en este caso, según el manual de contratación, dada la cuantía entre 200 y 1000 SMMLV, aplicaría la solicitud abreviada de ofertas.

Aunado a lo anterior, se encuentra que la premura para contratar no es consistente con un pronto inicio y ágil ejecución del contrato, tiempos que deberían ofrecer una satisfacción inmediata de la necesidad; no obstante, al revisar los plazos se evidenció que transcurrió un mes y medio entre la suscripción del contrato y el acta de inicio, igualmente la terminación inicial del contrato estaba prevista para el 24 de febrero de 2020, pero solo se dio el dos de junio de la misma anualidad.

La situación antes descrita puede estar en contravía del Manual de Contratación, el cual, según los postulados del mismo, permite que se haga la contratación de forma transparente y garantizando la adquisición de los bienes y servicios de la mejor calidad y con la mejor relación costo beneficio, en el mismo sentido, la conducta desplegada puede estar en contravía del cumplimiento de los deberes que exige el artículo 34 de la ley 734 de 2002.

De acuerdo con lo antes expuesto, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, porque la TTSA usó la modalidad de contratación por oferta única, en vez de la solicitud abreviada de ofertas, debido a su falta de planeación y previsión para ofrecer los espacios necesarios para la debida prestación del servicio en la Terminal satélite norte.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la TTSA hace unas apreciaciones sobre su naturaleza jurídica y su régimen contractual explicando que *“Al encontrarse en un mercado regulado y en competencia, está excluida de la aplicación del régimen de contratación estatal (...) siéndole aplicable en consecuencia las normas legales y reglamentarias de carácter privado que regulan la actividad económica y comercial (...) la Terminal de Transporte S.A., cuenta con un Manual de Contratación, para el cumplimiento de su objeto social...”*

Luego hace unas aclaraciones sobre la contratación de las adecuaciones del Terminal Satélite Norte, para hacer comprender que la necesidad de esta contratación no tuvo origen en situaciones anteriores o distintas al traslado de las rutas sabaneras indicando que *“Si bien es cierto, que en reunión sostenida con la Secretaria de Movilidad y Transmilenio en el mes de marzo de 2019, se abarcó sobre el “Traslado de los servicios intermunicipales a la Terminal Satélite del Norte”, también lo es que, el traslado en ese momento era solo una expectativa que tenía la sociedad y no se había materializado. Es decir, para marzo de 2019 todavía no existía la necesidad de adecuar la Terminal Satélite Norte para la prestación del servicio de las rutas sabaneras*

*En consecuencia, es importante aclarar que la Terminal de Transporte S.A., no adquirió un compromiso puro y simple en el mes de marzo de 2019 de realizar una adecuación a la Terminal Satélite Norte, pues la adecuación se encontraba condicionado a un hecho futuro e incierto, que consistía en el traslado de las rutas intermunicipales a la Terminal Satélite del Norte y no podía ser de otra forma, dado que bajo el principio de responsabilidad y planeación, la sociedad no podía realizar las adecuaciones con la finalidad de atender las rutas sabaneras, cuando no existía un acto que trasladara estas rutas a la terminal, lo cual sin duda no correspondería a una debida gestión de los recursos de la sociedad(...).”*

Seguidamente la TTSA explica que mediante la Resolución de la Secretaria Distrital de Movilidad (SDM) No. 313 del 26 de junio de 2019, se trasladó la operación de las rutas sabaneras a la Terminal Satélite Norte y desde ese momento, es cuando surge la necesidad de contratar la adecuación de la infraestructura para este propósito y continúa explicando la aplicación de los numerales 16.1.10 y 16.1.12 del Manual de Contratación.

El equipo auditor recibe las apreciaciones sobre la naturaleza jurídica y el régimen de contratación aplicable a la TTSA, resaltando la aplicación del Manual de Contratación, el cual expone las modalidades de contratación y para cuantías entre 200 y 1000 SMMLV se debería usar la modalidad de Solicitud Abreviada de Ofertas

Sobre los compromisos adquiridos por la Entidad ante las Autoridades de Transporte en el mes de marzo de 2019 y relacionados con las adecuaciones en la Terminal Norte, se entiende, dada la circunspección de la Terminal, que dichas posturas conllevan acciones en pro de su cumplimiento, sin ningún tipo de condicionamiento, como ahora lo explica la TTSA, a la existencia de la Resolución



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

que trasladara los servicios sabaneros, la que finalmente se dio el 26 de junio de 2019.

Así las cosas, se ratifica que desde marzo de 2019 y especialmente desde la expedición de la Resolución 313 del 26 de junio de 2019, la TTSA tenía claras las necesidades de adecuaciones que debía ejecutar para atender la nueva demanda de servicios, dado el traslado de las rutas sabaneras, y su falta de planeación y previsión fue la que condujo a la prisa y por ende, el uso de la modalidad de contratación de oferta única en vez de la indicada en el manual de contratación para la cuantía referida.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.1.3.4.2. Hallazgo administrativo, porque la TTSA en la formulación del proyecto de adecuación operación para sabaneros en la Terminal Satélite del Norte no siguió una metodología básica de proyectos que permitiera determinar que las obras acometidas son sustentables y suficientes para atender las necesidades.*

La TTSA indica que el objeto del contrato TT-86 de 2019, se enmarca en el OBJETIVO *“Brindar instalaciones adecuadas a usuarios y empresas transportadoras, propendiendo para que en ellas exista comodidad...”* con la META *“Proveer una infraestructura fiable, cómoda y funcional para la prestación del servicio”* y Las ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCION *“Formulación de proyectos de infraestructura que conlleven a la mejora integral”*

En este sentido el equipo auditor, solicitó a la TTSA presentar el plan de explotación comercial de las obras objeto del contrato, mostrando los indicadores financieros que permitieran definir que es una buena decisión para la Entidad hacer la inversión que incluye el contrato No. TT-86 de 2019, recibíéndose respuesta con el oficio No. 20200110028291 del 29 de julio de 2020, en los siguientes términos:

*“La Terminal de Transporte S.A., como titular de la principal infraestructura de transportes intermunicipal de la ciudad y única habilitada para prestar el servicio, tiene la obligación de atender de manera progresiva las necesidades del servicio y facilitar las condiciones para los servicios conexos y complementarios al transporte.*

*(...)*

*La empresa para los proyectos que tienen, además de la prestación del servicio público de transporte y conexos, un potencial comercial, por ende, elabora una estrategia para lograr el arrendamiento y la obtención de ingresos (Se anexa copia)...”*



---

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

Al revisar el documento anexo “PROPUESTA PARA APROVECHAMIENTO COMERCIAL AMPLIACIÓN ÁREA TERMINAL S. NORTE” se entiende que la adecuación del área ubicada al costado sur oriental en la Terminal Satélite Norte, contará con cinco espacios dotados con conexiones a servicios públicos, un espacio diseñado como sala de espera y una batería de baños (hombres y mujeres) y presenta un plano arquitectónico, en el que se pueden ver en planta, las áreas para cinco locales, baños para hombres y mujeres, cuarto de máquinas y sala de espera, con acceso externo por el occidente, y zonas de tránsito peatonal en el sentido sur y norte y viceversa.

El documento indica que *“Se sugiere dejar un espacio de los cinco propuestos en el plano arquitectónico para que empresas que hacen parte del Sistema de Transporte Sabanero organicen todo el rodamiento desde ese sector (...) Los espacios restantes se proponen para establecimientos comerciales de venta de productos alimenticios o cualquier otra actividad que interese a personas naturales y/o jurídicas que acepten las condiciones establecidas por la Terminal para arrendamiento de este tipo de áreas”* y más adelante expone *“Históricamente en las Terminales de Bogotá el cobro por servicios de uso de baterías de baños ha dejado un ingreso importante (...) se estima que una vez ingrese a operar al 100% esta zona en la Terminal, el volumen de pasajeros podría llegar a 29.500 cada día y el número de despachos podría ser 1.600 lo que hace atractiva cualquier actividad comercial, esto desde nuestro punto de vista garantizaría la ocupación de los espacios dispuestos para establecimientos comerciales y la monetización por arrendamientos de espacios para explotación publicitaria (...) Los ingresos que se generen por arrendamientos, servicios de baños, gestión publicitaria, se sumaran al recaudo por tasa de uso de estas rutas, que se espera que tenga un incremento progresivo”*

No obstante, en lo anterior no se cuantifica el valor de arrendamiento esperado por metro cuadrada, ni los ingresos por servicio de uso de baño, ni los ingresos por publicidad. Sólo en el estudio previo se tiene un ingreso estimado de 27 millones, producto de 13.500 despachos de vehículos al mes.

En la columna de gastos, adicional a la construcción (\$841.797.315), no se evidencia ningún dato, ni de servicios públicos, mantenimientos, vigilancia, aseo, control de ingreso de baños, impuestos, pólizas de seguro, amueblamientos, gastos administrativos, etc. No se evidencia algún tipo de análisis financiero que permita concluir que es un buen negocio el proyecto para la TTSA, soportado por un indicador de beneficio costo, u otro similar, no se evidencia un análisis de oferta - demanda, en la cual se pueda determinar que las áreas construidas, los números de locales y la cantidad de baños son los necesarios y suficientes para la cantidad de usuarios en un periodo de diseño determinado, no se encuentra un estudio técnico que evidencie que la disposición de la áreas son las más adecuadas para el tipo de viajes de intercambio modal que se presentarán, que la estructura construida es la adecuada para las necesidades de los usuarios, que se contaba con los permisos requeridos para su construcción, entre otros.



De esta manera se evidencia que, aunque el contrato TT-86-2019, se enmarca en las actividades del plan de acción *“Formulación de proyectos de infraestructura”* se encuentra que los documentos y estudios de pre inversión no acogen la teoría básica de formulación de proyectos, los cuales han surgido como buenas prácticas en el ámbito público y privado, que permitan determinar que las obras acometidas son sustentables y las necesarias y suficientes para ofrecer los servicios que requieren los usuarios.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde informa que la construcción en la Terminal Satélite del Norte, *“Obedeció a una metodología básica de proyectos, que se evidencia en el estudio previo del contrato TT 86 de 2019 y adicionalmente en el plan estratégico 2016-2020 (...) Frente a la sustentabilidad del proyecto, es oportuno indicar que no demandará un incremento en personal de aseo o seguridad...”*

Luego procede la TTSA a explicar el estimado del flujo de personas, indicando que el espacio puede albergar 100 personas en un mismo momento, que se puede atender en promedio 4.705 personas por día, que el proyecto se definió teniendo en cuenta el crecimiento de la ciudad y del servicio de transporte, con un estimado que la infraestructura actual tenga la capacidad de atender la demanda de los próximos 10 años.

Así se tiene, que a pesar de que la Entidad ofrece en su respuesta mayores datos, no se encuentra el análisis de la columna de gastos, ni algún tipo de análisis financiero que permita concluir que el proyecto es sustentable y un buen negocio para la Entidad.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo.

*3.1.3.4.3. Hallazgo administrativo, porque los trabajos realizados a través del contrato TT-86-2019, no protegen completamente de las lluvias las áreas nor-orientales de la sala de espera y los locales ubicados al costado oriental de la construcción.*

En visita administrativa llevada a cabo el 18 de agosto de 2020, se tomó registro fotográfico, algunas de ellas se muestran en el siguiente cuadro:

**Registro fotográfico 2: Terminal Satélite Norte**



Foto 1. Vista general costado oriental de la construcción.



Foto 2. Vista de la sala de espera, costado nor-oriental de la plazoleta



Foto 3. Área de Locales costado oriental



Foto 4. Área de locales, costado occidental



Foto 5. Detalle costado oriental de la plazoleta, al fondo, sala de espera



Foto 6. Detalle del techo, parte inferior izquierda, entrada a baños.

Fuente: Visita Administrativa del 18 de agosto de 2020.



## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

La parte más alta del techo, que corresponde al costado oriental y extremos norte y sur de la plazoleta, según planos tiene una altura de 5.5 metros, sin ningún tipo de pared o similar entre el exterior y bajo techo. Adyacente al límite del techo se halla en el costado norte la sala de espera y costado sur área de locales, como se puede ver en las Fotos 2, 3 y 5.

Dada la altura del techo y que este comienza prácticamente donde se halla la sala de espera y los locales orientales, es previsible que cuando se presenten lluvias el agua penetre a la plazoleta, situación que será más crítica cuando se presenten vientos en dirección occidente, norte o sur. La presencia de agua en una sala de espera genera incomodidad, restando funcionalidad al propósito de la construcción realizada por la TTSA a través del contrato TT-86 de 2019.

En la visita administrativa, se indago del por qué no se diseñaron paredes o vidrios o alguna barrera a los lados, que proteja del viento a los usuarios y si en la parte donde el techo es más alto, se tiene planeado algún tipo de complemento que impida el ingreso de aguas lluvias, por efecto de los vientos a la sala de espera, respondiendo la Entidad que: *“Se contempló como un espacio abierto para el tránsito peatonal complementario al abordaje de las rutas de influencia, adicionalmente cuando entre en operación el 100% de las rutas sabaneras se requerirán nuevas plataformas de abordaje y la ampliación de patio operativo lo que conlleva que esta área construida sea complementaria por el costado oriental con esos nuevos espacios de servicio. En este orden, se indica que la parte administrada (sic) desarrollada con un complemento volumétrico, permitirá atender las necesidades de los próximos años, en cuanto a la parte de servicios de pasajeros”*

De esta manera, se evidencia que, aunque la TTSA trabaja en la planeación de infraestructuras complementarias, mientras estas no estén construidas, se mantiene la situación de posible presencia de agua lluvia en las áreas antes indicadas.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 del 3 de septiembre de 2020, radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde la TTSA explica que *“Este espacio se contempló como un espacio abierto para el tránsito peatonal complementario al abordaje de las rutas de influencia; adicionalmente cuando entre en operación el 100% de las rutas sabaneras, se requerirán nuevas plataformas de abordaje y la ampliación del patio operativo*

(...)

*Adicionalmente, si se tiene en cuenta la observación de la Contraloría para efectos de que en la*



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*planeación de infraestructuras complementarias que a futuro harán parte de la Terminal Satélite del Norte, se efectue la construcción de culatas...podría eventualmente generarse en un detrimento patrimonial si el mismo en un futuro deba ser desmontado (...)*”.

No obstante, se pudo evidenciar que el espacio construido es más que un espacio abierto de tránsito peatonal, pues se compone de baños, sala de espera y locales comerciales y mientras no se construyan las obras complementarias que indica la Entidad, se mantiene la situación respecto a las aguas lluvias, tal y como se expuso en la observación.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, se configura como un hallazgo administrativo.

### 3.1.3.5. Contrato de Consultoría No. TT- 39 de 2018

El contrato de consultoría No. TT-39-2018 como resultado de la oferta única, cuyo objeto consistió en: *“Realizar una consultoría para la modificación de la Resolución 368 del 14 de marzo de 2018 “Por la cual se adopta el plan de implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte en la Localidad de Usaquén”, presenta las siguientes condiciones:*

**Cuadro No. 13: Ficha técnica del contrato No. TT-39-2018**

CONCEPTO	DESCRIPCION
Tipo de contratación:	Régimen especial (Derecho privado)
Modalidad de contratación:	Oferta única
Fuente de recursos:	Propios
Estudios previos	Documento del 21 de marzo de 2018
Oferente único:	DERECHO Y DESARROLLO URBANO S.A.S. - NIT No. 900536775-5
Aprobación del proyecto:	Acta No. 23 del 22 de junio de 2018 Comité de Contratación- TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.
Contrato de consultoría No. :	TT- 39 del 16 de julio de 2018
Objeto contractual:	Realizar una consultoría para la modificación de la Resolución 368 del 14 de marzo de 2018 “Por la cual se adopta el plan de implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte en la Localidad de Usaquén”
Contratante:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.- NIT No. 860052155-6
Contratista:	DERECHO Y DESARROLLO URBANO S.A.S. - NIT No. 900536775-5
Supervisor:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.- Subgerencia de Servicios Operacionales e Infraestructura
Valor:	\$310.304.000 IVA incluido
Adición No.	N.A.
Valor total	\$310.304.000



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

CONCEPTO	DESCRIPCION
Anticipo (%):	N.A.
Plazo inicial:	8 meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación.
Acta de iniciación:	24 de julio de 2018
Acta de suspensión:	22 de enero de 2019 (30 días- 24 de enero al 23 de febrero de 2019)
Acta de reinicio:	24 de febrero de 2019
Otrosí No. 1 del 23 de abril de 2019- prórroga	3 meses (24 de abril al 23 de julio de 2019)
Otrosí No. 2 del 23 de julio de 2019- prórroga	3 meses y 8 días (24 de julio al 31 de octubre de 2019)
Otrosí No. 3 del 31 de octubre de 2019- prórroga	3 meses (1 de noviembre de 2019 al 31 de enero de 2020)
Otrosí No. 4 del 31 de enero de 2020- prórroga	3 meses (1 de febrero al 30 de abril de 2020)
Otrosí No. 5 del 30 de abril de 2020- prórroga	3 meses (1 de mayo al 31 de julio de 2020)
Otrosí No. 6 del 30 de julio de 2020- prórroga	3 meses (1 de agosto al 31 de octubre de 2020)
Plazo total:	26 meses y 8 días calendario
Fecha estimada de terminación:	31 de octubre de 2020
Acta de liquidación:	N.A.
Garantías:	Garantía única de cumplimiento No. 910-47-99400003850 del 19 de julio de 2018 otorgada por Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. Amparo de cumplimiento está vigente hasta el 1 de mayo de 2021. Amparo de calidad del servicio está vigente hasta el 31 de octubre de 2021. Amparo de salarios y prestaciones sociales está vigente hasta el 1 de noviembre de 2023.
Estado del objeto contractual:	Contrato en ejecución con corte al 27 de agosto de 2020.
Estado financiero del contrato:	Pagado el 70% (\$217.213.080) del valor contractual, con corte al 31 de mayo de 2019.
Nota:	Este contrato ha sido objeto de una suspensión de treinta (30) días, el 22 de enero de 2019 y seis (6) prórrogas que suman dieciocho (18) meses y ocho (8) días, durante el año 2019 y el tiempo transcurrido de 2020, para atender observaciones y/o requerimientos de los tramites de documentos técnicos (Estudio de Tránsito y modificación del Plan de Implantación de la Terminal Satélite del Norte) ante las Secretarías Distritales de Movilidad y de Planeación y adicionalmente las circunstancias actuales de la pandemia COVID-19.

Fuente: Expediente Contrato No. 39 de 2018 TTSA y SECOP II

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por este Órgano de Control, se presentan los siguientes hallazgos:

*3.1.3.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad subestimó el plazo de ejecución del Contrato No. TT- 39-2018 desde la etapa precontractual del negocio jurídico, vulnerando la normatividad vigente.*

Revisada la etapa precontractual del Contrato de Consultoría No. TT- 39-2018, se identificó que, en el documento de Estudio previo del 21 de junio de 2018, la Entidad estimó un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación en concordancia con el término estipulado en la cláusula quinta “plazo y vigencia” del negocio jurídico en mención.

Este negocio jurídico ha presentado seis (6) Otrosíes desde la celebración del acta de iniciación del 24 de julio de 2018 hasta el 30 de julio de 2020, prorrogándose el plazo contractual por un término de dieciocho (18) meses y ocho (8) días calendario, cuya fecha de terminación está estimada para el 31 de octubre de 2020.

Por lo anterior, se infiere que la Entidad subestimó el plazo de ejecución dada la naturaleza del negocio jurídico y la complejidad del mismo, llegándose a triplicar el plazo contractual; porque la necesidad no se ha satisfecho en el menor tiempo posible ni tampoco en el plazo contractual inicial e implicando una falla al Principio de Planeación, que es transversal al correcto ejercicio de la función administrativa constitucional (Artículo 209 CPN) de las entidades públicas, aplicable para los contratos públicos como privados y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).

El efecto consistió en las demoras en la ejecución contractual, que a la fecha aún no se dispone del acto administrativo que modifica el Plan de Implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte en la Localidad de Usaqué (Bogotá, D.C.), por parte de la Secretaria Distrital de Planeación.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad manifestó que tuvo en cuenta los plazos legales de las entidades públicas con el fin de resolver las solicitudes particulares y los tiempos que requería el



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

consultor para elaborar dichas solicitudes y que este no manifestó reparos ni observaciones al plazo para la ejecución del objeto contractual y que los motivos de las prórrogas, correspondió a los tiempos que se han tomado las entidades competentes para dar respuesta a las solicitudes.

El plazo de ejecución del Contrato No TT-39 de 2018 señalado fue subestimado desde la etapa precontractual, por los siguientes presupuestos: a) La naturaleza del negocio jurídico y la complejidad del proyecto de consultoría, b) El tiempo planeado de ocho (8) meses en la etapa precontractual coincidente con el plazo de ejecución contractual, se triplicó; por las prórrogas estipuladas en seis (6) Otrosíes desde el 24 de julio de 2018 hasta la fecha de terminación está estimada para el 31 de octubre de 2020 y c) Las observaciones, los ajustes y las versiones que se podrían generar desde el punto de vista técnico al documento Estudio de Transito; concluyéndose que, a la fecha no se dispone aún de los entregables de la consultoría (Aprobación del Estudio de Tránsito emanado de la Secretaría Distrital de Movilidad y el Acto administrativo que modifica de Plan de Implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, por parte de la Secretaría Distrital de Planeación).

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtuó la observación, por lo tanto, esta observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.1.3.5.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad previamente a la suscripción del Contrato No. TT- 39-2018, no verificó la carencia de firma en varios documentos de la oferta mercantil escrita, vulnerando la normatividad vigente.*

La causa de este hallazgo consistió que una vez revisada la única oferta mercantil que forma parte integral del Contrato No. TT- 39-2018, publicada en el portal SECOP II, se identificaron varios documentos que carecían de la formalidad de la firma manuscrita, digital o electrónica, que exteriorizara la voluntad de sus otorgantes, a saber:

**Cuadro No. 14: Documentos carentes de firma en la oferta mercantil  
Contrato No. TT-39-2019**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>No. FOLIO EN LA PROPUESTA</b>
Presentación de la propuesta	2
Certificación de seguridad social	25
Hoja de vida de abogado	38
Hoja de vida de administrador ambiental	46
Hoja de vida de arquitecto 1	69
Hoja de vida de arquitecto 2	81



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

DOCUMENTO	No. FOLIO EN LA PROPUESTA
Hoja de vida de abogada	96
Hoja de vida de ingeniero civil	109

Fuente: Expediente Contrato No. 39 de 2018 TTSA y SECOP II

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.

El efecto consistió en que no se completó la integralidad de la información contentiva en varios documentos privados de la oferta mercantil; aunque existen otros signos de individualización, no se evidenció la formalidad de las firmas en estos documentos, vulnerando la normatividad vigente (Artículos 25 y 36 del Decreto Ley 019 de 2012 (Eliminación de autenticaciones y reconocimientos y Presunción de validez de firmas), artículo 185 y 244 de la Ley 1564 de 2012- Código General del Proceso (Declaración sobre documentos y documento auténtico), el Principio de Eficacia de la función administrativa (Artículo 209 CPN) y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público)).

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad expresó que los documentos que reposan en el expediente contractual, se encuentran debidamente suscritos por el representante legal de la oferta del 19 de junio de 2018, para lo cual adjuntó copia de la propuesta mercantil.

En la propuesta mercantil con sus anexos del 19 de junio de 2018 publicada por la Entidad en el portal SECOP II, aparecen ocho (8) documentos carentes de firma, de los cuales, el sujeto de control aportó solamente dos (2) documentos debidamente suscritos (Oferta mercantil y Certificación de seguridad social) del expediente contractual, no adjuntando los seis (6) documentos restantes (hojas de vida) con la formalidad de la firma.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtuó la observación, por lo tanto, esta observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.1.3.5.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no emitió aceptación de oferta mercantil para el contrato No. TT- 39-2018 dentro de los términos estipulados en el Código de Comercio.*

En la etapa precontractual del Contrato de Consultoría No. TT- 39 del 16 de julio de 2018, una vez revisados los documentos y el Estudio previo del 21 de junio de 2018,



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

no se evidenció documento alguno de aceptación de la oferta mercantil escrita presentada por el único oferente dentro de los términos del Código de Comercio.

El Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) en los artículos 851 (Oferta por escrito), 853 (Plazos consensuales) y 855 (Aceptación condicional o extemporánea), reguló los términos de aceptación de la oferta mercantil.

La Entidad mediante oficio con radicado No. 20200110031441 del 19 de agosto de 2020 con relación a la aceptación de la oferta del negocio jurídico en mención, manifestó que: *“(...) la contratación se realizó mediante la modalidad de oferta única de conformidad con el numeral 15.1 de nuestro Manual de Contratación, no se requiere de Aceptación de oferta...”* y *“(...) conforme al literal d del numeral 24.1.3 establecidos en el Manual de Contratación, se deberá aceptar la oferta en la modalidad de contratación de Solicitud Simplificada de Ofertas...”*.

El efecto de la ausencia del documento de la aceptación de la oferta mercantil escrita como proyecto de negocio jurídico, consistió en que previamente a la suscripción del Contrato No. TT- 39 de 2018, se vulneró el término estipulado (seis (6) días siguientes a la fecha que tenga la propuesta) en el artículo 851 del Código de Comercio y en especial el Principio de Eficacia de la función administrativa contenido en el artículo 209 de la Constitución política Nacional y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad informó que adelantó el proceso de contratación acorde con su manual de contratación adoptado mediante Resolución No. 13 de 2017 en el cual estableció la modalidad de oferta única en el numeral 15.1, en el cual no precisa la aceptación de la oferta que difiere de los términos del Código de Comercio.

Los términos de aceptación de la oferta mercantil del Código de Comercio deben estar en concordancia con el acto administrativo que adoptó el manual de contratación de régimen especial (Derecho privado y los principios de la función administrativa, entre otros), por jerarquía normativa al estar estipuladas las disposiciones generales de los comerciantes y los asuntos mercantiles.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtuó la observación, por lo tanto, esta observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.3.5.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, ante las demoras presentadas en el proceso de revisión y aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte en la Localidad de Usaquén en Bogotá, D.C. del Contrato No. TT- 39 de 2018, vulnerando la normatividad vigente.

La causa de este hallazgo consistió en que una vez revisada la documentación de la etapa de ejecución del Contrato No. TT-39 de 2018, se encontraron demoras y dilaciones presentadas en el proceso de revisión y aprobación del entregable “Es Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte en la Localidad de Usaquén en Bogotá, D.C.”, las cuales se detallan a continuación:

**Cuadro No. 15: Demoras en el proceso de revisión y aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal del Norte**

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	EVIDENCIA
Cuatro (4) versiones del Estudio de Tránsito de la Terminal del Norte.	Primera versión del Estudio de Tránsito radicado ante la SDM, la cual fue objeto de observaciones.	SDM-109383-19 del 17 de abril de 2019
	Segunda versión del Estudio de Tránsito radicado ante la SDM, la cual fue objeto de observaciones y mesa de trabajo.	SDM-223944-19 del 22 de agosto de 2019
	Tercera versión del Estudio de Tránsito radicado ante la SDM.	SDM-302001 del 28 de noviembre de 2019
	Cuarta versión del Estudio de Tránsito radicado ante la Secretaría Distrital de Movilidad	SDM-62562 del 19 de marzo de 2020
Desatención a las observaciones admitidas por la SDM al Estudio de Tránsito	Respuesta a las observaciones de la mesa de trabajo del 18 de octubre de 2019 no atendió lo solicitado por la SDM	SDM-278804 del 28 de octubre de 2019
	No atención a la totalidad de observaciones emitidas al Estudio de Tránsito en reunión del 8 de noviembre de 2019	SDMI-SI-11204-20 del 21 de enero de 2020 (Cierre del expediente)

Fuente: Expediente Contrato No. 39 de 2018 TTSA y SECOP II

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.

Nota: SDM: Secretaría Distrital de Movilidad.

En esos orden de ideas, las siguientes fueron las manifestaciones de las entidades distritales con respecto a los inconvenientes, retrasos y dificultades del Estudio de Tránsito:

**Cuadro No. 16: Inconvenientes, retrasos y dificultades del Estudio de Tránsito de la Terminal del Norte**



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	EVIDENCIA
TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.	<p><i>“(…) El cambio de administración distrital trajo como consecuencia el cambio de varios de los profesionales que conocían y habían adelantado el estudio y viabilidad de la modificación, teniendo nuevamente la Terminal que contextualizar especialmente a la SDP de las justificaciones técnicas y financieras que soportan la solicitud. En las mesas de trabajo adelantadas se han aclarado temas, sin embargo, la situación particular del COVI 19 ha generado una detención y posterior ralentización de la gestión de las entidades públicas…”</i>,  <i>“(…) Actualmente, se encuentra pendiente por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad que se definan las siguientes alternativas que están fuera de la órbita de las competencias de la Terminal de Transporte, por las siguientes razones…”</i> y <i>“(…) No obstante, se han presentado las alternativas y se ha pedido el apoyo del IDU para verificar que se encuentran armonizadas con sus proyectos de intervención sobre la Autopista, actualmente, se está a la espera de la respuesta final, es decir, la expedición del Acta de Viabilidad y posteriormente de la Resolución que apruebe el Estudio…”</i>.</p>	Oficio No. 20200110028401 del 30 de julio de 2020 TTSA
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN	<p><i>“(…) La falta de aprobación del estudio de tránsito seguido por la aclaración de varios aspectos de la propuesta de modificación, constituyen las principales limitaciones para que esta Secretaría pueda continuar con el estudio de la solicitud de modificación del plan en comento, tendiente a culminar el trámite con una decisión de fondo…”</i></p>	Oficio 2-2020-36106 del 18 de agosto de 2020 SDP.
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD	<p><i>“(…) Par el caso concreto del Estudio de Tránsito del Terminal Satélite del Norte, se han presentado tres aspectos importantes que se destacan entre otros y que han generado dilación del proceso de revisión y aprobación del Estudio de Tránsito.”</i></p>	Oficio SDM-SI-120714-20 del 18 de agosto de 2020 SDM

Fuente: Oficios Entidades Distritales

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.

Nota: TTSA: Terminal de Transporte S.A, SDP: Secretaria Distrital de Planeación y SDM: Secretaría Distrital de Movilidad.

El criterio está relacionado con la vulneración a los Principios de Eficacia y Celeridad de la función administrativa contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política Nacional, los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (Supervisión e interventoría contractual y facultades y deberes de los supervisores y los interventores) y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).

El efecto consistió en que a la fecha no se dispone del concepto de aprobación del Estudio de Tránsito por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad como requisito y *“conditio sine qua non”* (condición sin el cual), para que la Secretaría Distrital de Planeación apruebe y expida el acto administrativo que modifica el Plan de Implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Norte en la Localidad de Usaquén, al tenor de lo estipulado en los Decretos Distritales No. 190 de 2004 y 596 de 2007.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad comunicó que los inconvenientes y retrasos presentados, se debieron a nuevas solicitudes y modificaciones a los planteamientos iniciales, por parte de las Secretarías Distritales de Movilidad y Planeación, los cuales han atendido oportunamente con mesas de trabajo con el IDU, SDP y SDM y que a la fecha está a la espera de definiciones (Paradero Calle 192 SITP y armonización Distrito-TRANSMILENIO de la ampliación de la estación central) por parte del Distrito.

En el proceso de viabilidad del Estudio de Transito para la modificación del Plan de Implantación de la Terminal Satélite del Norte ante la Secretaría Distrital de Movilidad, la Entidad se refirió a las mesas de trabajo interinstitucionales y que los inconvenientes y retrasos se debieron a nuevas solicitudes y modificaciones a los planteamientos iniciales, por parte de las entidades distritales, pero no aludió repuesta específicamente a las demoras del proceso de revisión y aprobación del estudio en comento por las cuatros (4) versiones del documento presentado por el contratista y la desatención a las observaciones admitidas por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

*3.1.3.5.5. Hallazgo administrativo, porque en las comunicaciones del trámite relacionado con la aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte del Contrato No. TT- 39 de 2018 aparece un tercero diferente al contratista, vulnerando la normatividad vigente.*

Una vez revisada la documentación del trámite de aprobación del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte del Contrato No. TT- 39 de 2018 ante la Secretaría Distrital de Movilidad en varios documentos aparece un tercero (Organización Colombiana para la Planeación Urbana y Regional S.A.S.- PLANECOL S.A.S.- NIT No. 900300465-3) diferente al contratista (DERECHO Y DESARROLLO URBANO S.A.S. - NIT No. 900536775-5), como se detalla a continuación:



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

**Cuadro No. 17: Trámite del Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte ante la Secretaría Distrital de Movilidad**

REMITENTE	DESTINATARIO	ASUNTO	EVIDENCIA
-	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte	SDM-109383 del 17 de abril de 2019
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte. Actualización	SDM-62562 del 19 de marzo de 2019
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte. Actualización	SDM-109383 del 17 de abril de 2019
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Aclaración de cajones para paraderos	E-mail del 18 de abril de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Actualización Estudio de Tránsito Terminal Satélite del Norte	Oficio SDM- SI-82631-20 del 1 de junio de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte. Actualización. Solicitud de prórroga.	SDM- del 18 de julio de 2019
-	-	Atención de observaciones- Estudio de Tránsito para la Terminal Satélite del Norte. (PLANECOL S.A.S. y Secretaría Distrital de Movilidad)	Acta del 19 de julio de 2019
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Primera versión- Actualización del Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte.	Oficio SDM-SI-126893-19 del 20 de junio de 2019
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Solicitud de prórroga. Actualización de Estudio de Tránsito del Terminal Satelital del Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte.	Oficio SDMI-SI-154851-19 del 23 de julio de 2019
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte. Actualización. Respuesta a Observaciones realizadas sobre la 1a Versión	SDM- 223944 del 22 de agosto de 2019
-	-	Respuesta a observaciones- Estudio de Tránsito para la Terminal Satélite del Norte. (PLANECOL S.A.S. y Secretaría Distrital de Movilidad)	Acta del 18 de octubre de 2019
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Continuidad en el proceso de revisión del Estudio de Tránsito Terminal Satélite del Norte	Oficio SDM-SI-230638 del 22 de octubre de 2019
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Estudio de Tránsito del Terminal Satelital de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte. Actualización. Respuesta a observaciones realizadas sobre la 2ª. Versión de acuerdo a mesa de trabajo realizada el 18/10/2019	SDM- 278804 del 28 de octubre de 2019



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

REMITENTE	DESTINATARIO	ASUNTO	EVIDENCIA
-	-	Ajuste propuesta sabaneros- Estudio de Tránsito para la Terminal Satélite del Norte. (PLANECOL S.A.S. y Secretaria Distrital de Movilidad)	Acta del 1 de noviembre de 2019
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Actualización del Estudio de Tránsito para la Terminal Satélite del Norte. Actualización del Plan de Implantación	SDM- 302001 del 29 de noviembre de 2019
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Cuarta versión Estudio de Tránsito del Terminal Satélite del Norte (Usaquén)	Oficio SDM-SI-11204-20 del 21 de enero de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Consulta	E-mail del 22 de abril de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Foto	E-mail del 23 de abril de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Solicitud	E-mail del 27 de abril de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Respuesta a observaciones del 04/05/2020	E-mail del 4 de mayo de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Estudio de Tránsito Terminal Satélite del Norte	E-mail del 29 de mayo de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Invitación propuesta de descenso TSN	E-mail del 10 de agosto de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Modificación Plan de Implantación terminal Satélite del Norte- Gestión reunión IDU	E-mail del 10 de agosto de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Observaciones de SPD e IDU	E-mail del 18 de agosto de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Modificación Plan de Implantación terminal Satélite del Norte- Atención observaciones	E-mail del 18 de agosto de 2020
Secretaría Distrital de Movilidad	PLANECOL S.A.S.	Aclaración de volúmenes	E-mail del 18 de agosto de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Actualización Plan de Implantación de la Terminal Satélite del Norte	E-mail del 18 de agosto de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Confirmación acceso al Estudio de Tránsito de la Terminal Satélite del Norte	E-mail del 18 de agosto de 2020
PLANECOL S.A.S.	Secretaría Distrital de Movilidad	Documentos Estudio de Tránsito- Actualización Plan de Implantación del Terminal Satélite del Norte.	E-mail del 18 de agosto de 2020

Fuente: Oficio SDM-SI-120714-20 del 18 de agosto de 2020: Secretaría Distrital de Movilidad

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.

Nota: SDM: Secretaría Distrital de Movilidad.

Del cuadro anterior, se infiere que un tercero ha estado al frente del trámite de aprobación del Estudio de Tránsito, para la modificación del Plan de Implantación de la Terminal Satélite del Norte contrariamente a lo estipulado en el numeral 8 de la Cláusula Novena “Obligaciones específicas del contratista” del Contrato No. TT-39 de 2018, que señaló: “(...) Formular y adelantar trámites hasta su aprobación del Estudio de Tránsito para el nuevo alcancel del proyecto de desarrollo del Terminal Satélite del Norte, ante la Secretaría de Movilidad del Distrito...”



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Así mismo, la Clausula Décima Octava “Cesión y subcontrato” del contrato en mención, estipuló que: “(...) Este contrato se celebra en consideración de la calidad del CONTRATISTA y por lo tanto no puede cederse en todo ni en parte a ningún título, sin el consentimiento previo y escrito de la CONTRATANTE, la cual se reserva el derecho de aceptarla o negarla. de acuerdo a las normas del derecho privado.”.

El criterio está relacionado con la vulneración al Principio de Eficacia de la función administrativa contenido en el Artículo 209 de la Constitución Política Nacional, los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (Supervisión e interventoría contractual y facultades y deberes de los supervisores y los interventores), el numeral 8 de la Cláusula Novena “Obligaciones específicas del contratista” del Contrato No. TT- 39 de 2018, la Cláusula Décima Octava “Cesión y subcontrato” del negocio jurídico en comento y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).

El efecto consistió en la no disposición del concepto de aprobación del Estudio de Tránsito por parte de la Secretaria Distrital de Movilidad y que el tercero no es parte contractual del negocio jurídico en mención.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad comunicó que el ingeniero de tránsito designado para la elaboración y ejecución del Estudio de tránsito, conforma el equipo de profesionales del contratista como se puede evidenciar en las actas de reunión con las entidades distritales, las cuales fueron adjuntadas y que no se puede inferir una cesión o subcontratación al no contradecir la cláusula decima octava “cesión y subcontrato” del negocio jurídico.

La relación de documentos de entrada y salida en la Secretaría Distrital de Movilidad en virtud del trámite de revisión y aprobación del Estudio de Tránsito para la modificación del Plan de Implantación de la Terminal Satélite del Norte, infiere que es un tercero, el encargado del trámite en mención, conociéndose que es obligación específica del contratista en virtud del Contrato No. TT-39 de 2018, pero dado que la Entidad manifestó y soportó que el tercero en mención, como persona natural y/o jurídica, hace parte del equipo de profesionales del contratista, se retira la incidencia disciplinaria.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta desvirtuó parcialmente la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo, retirándose la incidencia disciplinaria.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

### 3.1.3.6. Contrato de prestación de servicios No. TT-26 de 2019

El contrato de prestación de servicios No. TT-26-2019 como resultado de la selección pública de ofertas No. TT-SPO-03-2019, cuyo objeto consistió en *“Prestar los servicios de alta calidad de vigilancia y seguridad privada para la permanente y adecuada prestación de personas, bienes muebles e inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., así como de aquellos bienes por los que le corresponde velar en virtud de disposición legal, contractual o convencional en toda la infraestructura que compone la Terminal de Transporte S.A.”*, presentando las siguientes condiciones:

**Cuadro No. 18: Ficha técnica del contrato No.TT-26- 2019**

<b>CONCEPTO</b>	<b>DESCRIPCION</b>
Tipo de contratación:	Régimen especial (Derecho privado)
Modalidad de contratación:	Selección pública de ofertas
Análisis del sector:	Documento sin fecha
Estudio de mercado:	Documento del 27 de febrero de 2019
Estudio previo	Documento del 28 de febrero de 2019
Proyecto de pliegos de condiciones	Documento de marzo de 2019
Respuesta a observaciones del prepliego	14 de marzo de 2019
Pliegos de condiciones definitivo	Documento de marzo de 2019
Proceso de selección pública de ofertas No.	TT-SPO-03-2019
Apertura del proceso No. TT-SPO-03-2019	Resolución No. 19 del 18 de marzo de 2019 TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.
Respuestas a observaciones del pliego definitivo	20 y 21 de marzo de 2019
Adenda No. 1	26 de marzo de 2019
Cierre del proceso No. TT-SPO-03-2019	28 de marzo de 2019
Oferentes habilitados:	Tres (3)
Audiencia de adjudicación:	11 de abril de 2019
Adjudicación	Resolución No. 29 del 11 de abril de 2019 TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.
Adjudicatario:	UNION TEMPORAL MO - NIT No. 901274418-9
Contrato de prestación de servicios No. :	26 del 16 de abril de 2019
Objeto contractual:	Prestar los servicios de alta calidad de vigilancia y seguridad privada para la permanente y adecuada prestación de personas, bienes muebles e inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., así como de aquellos bienes por los que le corresponde velar en virtud de disposición legal, contractual o convencional en toda la infraestructura que compone la Terminal de Transporte S.A.
Contratante:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.- NIT No.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

CONCEPTO	DESCRIPCION
	860052155-6
Contratista:	UNION TEMPORAL MO - NIT No. 901274418-9
Supervisor:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. (Subgerente de Operaciones e Infraestructura)
Valor:	\$2.705.431.311 IVA incluido
Otrosí No. 1 del 26 de junio de 2019- adición 1:	\$600.000.000
Otrosí No. 2 del 13 de diciembre de 2019- adición 2:	\$540.518.348
Otrosí No. 3 del 27 de diciembre de 2019- adición 3:	\$91.458.554
Otrosí No. 4 del 4 de febrero de 2020- adición 4:	\$120.738.456
Valor total:	\$4.058.146.669
Anticipo %:	N.A.
Plazo inicial:	9 meses a partir de la firma del acta de inicio del contrato
Otrosí no. 2 del 13 de diciembre de 2019- prórroga 1:	22 días (20 de enero hasta el 10 de febrero de 2020)
Otrosí No. 4 del 4 de febrero de 2019- prórroga 2:	8 días (11 al 18 de febrero de 2020)
Plazo total:	10 meses
Acta de iniciación:	20 de abril de 2019
Acta de terminación:	19 de febrero de 2020
Acta de liquidación:	N.A.
Garantías:	<p>Garantía única de cumplimiento No. 33-44-101185580 del 16 de abril de 2019 otorgada por la compañía de Seguros del Estado S.A.</p> <p>El amparo de cumplimiento estuvo vigente hasta el 18 de agosto de 2020.</p> <p>El amparo de calidad del servicio estuvo vigente hasta el 18 de agosto de 2020.</p> <p>El amparo de salarios y prestaciones sociales está vigente hasta el 18 de febrero de 2023.</p> <p>La póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 33-40-101053610 de 2019 expedida por la compañía Seguros del Estado S.A. estuvo vigente hasta el 10 de febrero de 2020.</p>
Estado del objeto contractual:	Contrato ejecutado.
Estado financiero del contrato:	Pagado el 99.9% del valor contractual por \$4.056.032.762 IVA incluido
Nota:	Con corte al 21 de agosto de 2019, el Contrato No. TT-26 de 2019, no ha sido objeto de liquidación contractual, es decir, después de seis (6) meses de terminada la ejecución del negocio jurídico en mención, porque según, la Entidad está pendiente un pago debido a una reclamación.

Fuente: Expediente Contrato No. TT- 26 de 2019 TTSA y SECOP II

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por este Órgano de Control, se presentan los siguientes hallazgos:

*3.1.3.6.1. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no verificó la constitución del amparo de responsabilidad civil extracontractual durante ocho (8) días calendario del periodo de ejecución del Contrato No. TT- 26 de 2019, vulnerando la normatividad vigente.*

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se acepta los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

*3.1.3.6.2. Hallazgo administrativo, por error formal en la vigencia del contrato No. TT-26-2019 en el encabezamiento del Otrosí No. 1 de 2019.*

Una vez revisado el Otrosí No. 1 del 26 de junio de 2019, que adicionó el Contrato No. TT-26-2019 en \$600.000.000, se encontró en el encabezamiento de este negocio jurídico un error formal en su vigencia, al señalar el año 2018 en lugar de 2019, siendo esta la anualidad correcta.

El efecto consistió en que genera confusión, aunque en el cuerpo del acto jurídico señala que el negocio jurídico en mención correspondió a la vigencia 2019.

Lo anterior, vulnera el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad expuso que, si bien es cierto, en el encabezamiento del Otrosí No. 1 de 2019 del contrato No TT-26 de 2019, se evidenció un error de digitación al señalar la vigencia 2018, siendo la correcta el año 2019, siendo este error de tipo formal, aunque no existe duda de la fecha de suscripción “26 de junio de 2019” y que no se genera ninguna confusión.

El encabezamiento del Otrosí modificador No. 1 del 26 de junio de 2019 al Contrato No. TT-26 de 2019 presenta un error formal de la vigencia, que la Entidad lo denomina “*error de digitación*”, al señalar el año 2018 en lugar de 2019, siendo esta la anualidad correcta, cuya confusión es atinente a la vigencia.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo.

*3.1.3.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los términos de liquidación señalados en la Cláusula Trigésima Primera del Contrato No. TT-26 de 2019.*

En la Cláusula Trigésima Primera del Contrato No. TT-26-2019, las partes contractuales pactaron los términos de liquidación del negocio jurídico en comento, de común acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la suscripción del acta de terminación y seguidamente la liquidación unilateral, dentro de los dos (2) meses siguientes.

El acta de terminación de este contrato se suscribió el 19 de febrero de 2020 y teniendo en cuenta que, al 20 de agosto de 2020, ya transcurrieron los seis (6) meses señalados anteriormente, se presenta el incumplimiento de la liquidación del contrato al tenor de lo pactado en el mismo.

La Entidad mediante radicado No. 20200110020043 del 21 de agosto de 2020 con respecto al acta de liquidación, manifestó: *“(…) A la fecha el contrato se encuentra en trámite de liquidación, en razón a que está pendiente un pago por parte de la UT MOOM relacionado con la aceptación de una reclamación realizada por la Terminal de Transporte S.A. Una vez la Unión Temporal efectúe el pago total reconocido en la reclamación, se procederá con la liquidación bilateral del contrato”.*

El criterio es la inobservancia de los términos de liquidación pactados en la Cláusula Trigésima Primera del Contrato No. TT-26 de 2019, el Principio de Eficacia de la función administrativa (Artículo 209 CPN) y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).

El efecto consiste en la extemporaneidad del documento de la liquidación contractual.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad comparó los términos de liquidación señalados en la Cláusula Trigésima Primera del Contrato No. TT-26 de 2019 y lo expresado por el equipo auditor en lo atinente a que ya transcurrieron los seis (6) meses del negocio jurídico en comento,



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

con la respuesta dada por ella misma; concluyendo que procederá a liquidar el contrato en mención hasta que se realice la totalidad del pago del contratista en aras de proteger el patrimonio de la TTSA, denotando que ya recibió el primer pago. Además, recordó la facultad de liquidar bilateralmente el contrato en el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Con la respuesta de la Entidad, quedó claro que los términos pactados (4 meses para la liquidación bilateral y 2 meses para la liquidación unilateral) por las partes contractuales al suscribir el Contrato No. TT- 26 de 2019, no se cumplieron; dado que ya vencieron los seis (6) meses del negocio jurídico en mención y quedando solamente la liquidación extemporánea a lo reglado en el contrato dentro de los términos de caducidad del medio de control de controversias contractuales estipulados en la Ley 1437 de 2011 y en las fuentes jurisprudenciales.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtuó la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**3.1.3.7. Contrato de arrendamiento No. TT- 42 de 2019**

El contrato de arrendamiento de bienes muebles No. TT-42-2019 como resultado de la oferta única presentada, cuyo objeto consistió en que *“El contratista se obliga para con la contratante al arrendamiento e instalación de equipos de operación para los parqueaderos administrados por la Terminal de Transporte S.A., de propiedad de entidades del Distrito Capital”*, presenta las siguientes condiciones:

**Cuadro No. 19: Ficha técnica del contrato No TT-42-2019**

<b>CONCEPTO</b>	<b>DESCRIPCION</b>
Tipo de contratación:	Régimen Especial (Derecho Privado)
Modalidad de contratación:	Oferta única
Estudios previos	Documento del 5 de junio de 2019
Oferente:	ACCESSPARK S.A.S. - NIT No. 901215958-2
Contrato de arrendamiento No. :	TT-42 del 25 de junio de 2019
Objeto contractual:	El contratista se obliga para con la contratante al arrendamiento e instalación de equipos de operación para los parqueaderos administrados por la Terminal de Transporte S.A., de propiedad de entidades del Distrito Capital.
Contratante:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.- NIT No. 860052155-6
Contratista:	ACCESSPARK S.A.S. - NIT No. 901215958-2
Supervisor:	TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.- (Dirección de Recursos Físicos y Negocios)
Valor:	\$1.716.000.000 Incluido IVA



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

CONCEPTO	DESCRIPCION
Anticipo %:	N.A.
Plazo:	24 meses a partir de la firma del acta de inicio del contrato
Acta de inicio:	27 de junio de 2019
Acta de suspensión 1:	19 de marzo de 2020 (25 días del 20 de marzo al 30 de abril de 2020)
Acta de suspensión 2:	13 de abril de 2020 (13 días del 14 al 26 de abril de 2020)
Acta de suspensión 3:	27 de abril de 2020 (15 días del 27 de abril al 10 de mayo de 2020)
Acta de suspensión 4:	11 de mayo de 2020 (15 días del 11 al 25 de mayo de 2020)
Acta de suspensión 5:	25 de mayo de 2020 (7 días del 25 al 31 de mayo de 2020)
Acta de suspensión 6:	31 de mayo de 2020 (30 días del 1 al 30 de junio de 2020)
Acta de suspensión 7:	30 de junio de 2020 (15 días del 1 al 15 de julio de 2020)
Acta de suspensión 8:	13 de julio de 2020 (15 días del 16 al 31 de julio de 2020)
Acta de reinicio:	31 de julio de 2020
Acta de inicio:	27 de junio de 2019
Fecha estimada de terminación:	26 de junio de 2021
Acta de liquidación:	N.A.
Garantías:	<p>Garantía única de cumplimiento No. 2401101-4 del 27 de junio de 2019 otorgada por SURAMERICANA DE SEGUROS S.A.</p> <p>Amparo de cumplimiento está vigente hasta el 25 de diciembre de 2021.</p> <p>Amparo de calidad del servicio está vigente hasta el 25 de octubre de 2021.</p> <p>Amparo de calidad de los bienes y equipos suministrados está vigente hasta el 25 de junio de 2022.</p> <p>Amparo de salarios y prestaciones sociales está vigente hasta el 25 de junio de 2024.</p> <p>Amparo de responsabilidad civil extracontractual está vigente hasta el 25 de diciembre de 2021, según Póliza No. 0637186-6 del 27 de junio de 2019 expedida por SURAMERICANA DE SEGUROS S.A.</p>
Estado del objeto contractual:	Contrato en ejecución con corte al 26 de agosto de 2020
Estado financiero del contrato:	Pagado el 41,29% (\$708.548.908) del valor contractual con corte al 31 de mayo de 2020
Nota:	Este negocio jurídico en el periodo del 19 de marzo al 31 de julio de 2020, presentó una suspensión parcial como consecuencia de la emergencia sanitaria (COVID19)- Decretos No. 457 de 2020 y 749 de 2020

Fuente: Expediente Contrato No. TT-42 de 2019 TTSA y SECOP II

Elaboró: Equipo Auditor- Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C.

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por este Órgano de Control, se presentan el siguiente hallazgo:



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*3.1.3.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad no emitió la aceptación de oferta mercantil para el contrato No. TT- 42 de 2019 dentro de los términos señalados en el Código de Comercio.*

Revisado el Contrato de arrendamiento No. TT- 42 del 25 de junio de 2019 y en especial el Estudio previo del 5 de junio de 2019, no se evidenció documento alguno de aceptación de la oferta mercantil escrita presentada por el único oferente dentro de los términos del Código de Comercio.

El Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) en los artículos 851 (Oferta por escrito), 853 (Plazos consensuales) y 855 (Aceptación condicional o extemporánea), reguló los términos de aceptación de la oferta mercantil.

La Entidad mediante oficio con radicado No. 20200110028361 del 30 de julio de 2020 con relación a la aceptación de la oferta del negocio jurídico en mención, manifestó que: *“(...) Teniendo en cuenta que la contratación se realizó mediante la modalidad de oferta única de conformidad con el numeral 16.1.12 de nuestro Manual de Contratación, no se requiere de Aceptación de oferta, esta procede para la modalidad de Solitud Simplificada de Ofertas...”*

Así mismo, el numeral 16.1.5 del manual de contratación de la TTSA, adoptado mediante Resolución No. 13 del 17 de febrero de 2017 con relación a los contratos de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, señaló que: *“(...) Los contratos de arrendamiento en los cuales la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., sea la arrendadora se someterán a las reglas del Código de Comercio y no estarán regulados por lo dispuesto en el presente manual...”*, mientras que el numeral 16.1.12 estipuló que: *“(...) Contratos que tengan por objeto desarrollar proyectos o gestiones comerciales y empresariales o nuevos negocios, o desarrollar actividades y obras que permitan el cumplimiento de las acciones en desarrollo de las diferentes líneas de negocio que desarrolle la terminal, para lo cual, el estudio previo señalará y justificará el proyecto que requiere de la contratación de la necesidad...”*, denotándose contrariamente a lo expresado en la respuesta de la Entidad, anteriormente señalada.

El efecto de la ausencia del documento de la aceptación de la oferta mercantil escrita como proyecto de negocio jurídico consistió en que previamente a la suscripción del Contrato No. TT- 42-2019, se vulneró el término estipulado (seis (6) días siguientes a la fecha que tenga la propuesta) en el artículo 851 del Código de Comercio y en especial el Principio de Eficacia de la función administrativa contenido en el artículo 209 de la Constitución Política Nacional y los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Deberes del servidor público).



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

## Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado del 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, la Entidad informó que adelantó el proceso de contratación acorde con las etapas y procedimientos de su manual de contratación (versión 3) adoptado mediante Resolución No. 13 de 2017 en el cual estableció la modalidad de oferta única en el numeral 16.1, el cual no precisa la aceptación de la oferta que difiere de los términos del Código de Comercio.

Los términos de aceptación de la oferta mercantil del Código de Comercio deben estar en concordancia con el acto administrativo que adoptó el manual de contratación de régimen especial (Derecho privado y los principios de la función administrativa, entre otros), por jerarquía normativa al estar estipuladas las disposiciones generales de los comerciantes y los asuntos mercantiles.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtuó la observación, por lo tanto, esta observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.1.3.8. Contrato de suministro No. TT-10 de 2019

El contrato de suministro No. TT-10-2019, cuyo objeto es “El contratista se obliga para con la contratante a la prestación integral de los servicios de aseo, cafetería, recaudo de dineros y poda, en los inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., los que están bajo su administración y otros bienes que correspondan a la actividad comercial de la empresa.”, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 20: Ficha técnica del contrato de suministro TT-10-2019**

CONCEPTO	DESCRIPCION
Número del proceso	TT-SPO-01-2019
Modalidad de selección	Solicitud Pública de Ofertas, Resolución No. 06 de 2019.
Tipo de contrato	Prestación de servicios
Objeto del contrato	El contratista se obliga para con la contratante a la prestación integral de los servicios de aseo, cafetería, recaudo de dineros y poda, en los inmuebles de la Terminal de Transporte S.A., los que están bajo su administración y otros bienes que correspondan a la actividad comercial de la empresa.
Fecha de suscripción	25 de febrero de 2019.
Fecha acta de inicio	27 de febrero de 2019.
Plazo del contrato	12 meses
Fecha inicial de terminación	26 de febrero de 2020.
Valor	\$3.261.324.912



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DESCRIPCION
CDP	20190011 del 11 de enero de 2019, i.d. presupuestal 21020204 por \$3.264.330.294. 20200015 del 1 de enero 2020, por \$975.524.634 (acta de liquidación y certificado de cumplimiento para pago 28 enero 2020)
CRP	20190122 del 25 de febrero de 2019 por \$3.261.324.912 (acta de liquidación e informe de supervisión No. 1) 20200015 del 1 de enero 2020, por \$975.524.634 (acta de liquidación y certificado de cumplimiento para pago 28 enero 2020)
Contratista	EasyClean G&E S.A.S.
Identificación	NIT 860.522.931-2.
Representante legal	Gloria Mercedes Mateus Ordóñez
Identificación	Cédula 39.780.414
Adición No. 1	N/A
Fecha final de terminación	26 de febrero de 2020.
Valor total ejecutado	\$3.179.097.764
Acta de liquidación	30 de junio de 2020.
Supervisor	Director de recursos físicos y negocios, del 26 febrero 2019 al 31 diciembre 2019. Director de seguridad operacional, desde 1 enero 2020.

Fuentes: Expediente contractual e información suministrada por TTSA

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por este Órgano de Control, se presentan el siguiente hallazgo:

*3.1.3.8.1. Hallazgo administrativo, porque la TTSA no requirió al contratista para actualizar a la fecha de inicio del contrato No. TT-10-2019 la vigencia de la póliza de responsabilidad civil extracontractual.*

En efecto, tanto la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 18-40-101040168 de Seguros del Estado, por valor asegurado de Tres mil setecientos nueve millones novecientos cincuenta y nueve mil seiscientos ochenta pesos (\$3.709.959.680), como el acta de aprobación emitida por la Subgerencia Jurídica de la TTSA, de fecha 26 de febrero de 2019, muestran vigencia de la póliza hasta el 25 de febrero de 2020, es decir, un día antes que la terminación del contrato TT-10-2019, lo cual ocasionó que la TTSA se quedara sin ese amparo durante el día 26 de febrero de 2020, cuando aún el contrato se encontraba en ejecución.

La Cláusula Décima Tercera del contrato, Garantía única, estableció que “*El CONTRATISTA constituirá a su costo y a favor de la Terminal de Transporte S.A. (...) garantía única (...) La garantía única deberá amparar los siguientes riesgos, en las vigencias que se describen a continuación: (...) 4. Responsabilidad civil extracontractual: (...) con vigencia por todo el tiempo*



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de ejecución del contrato” (Subrayado fuera del texto).

Mediante oficio de respuesta con radicado número 20200110028741 del 4 de agosto de 2020, la entidad aportó un documento, sin fecha de emisión, de Seguros del Estado, que hace constar la vigencia de la póliza hasta el 27 de febrero de 2020; sin embargo, ni en dicha respuesta, ni en el expediente contractual conocido por la Contraloría de Bogotá se encontró un documento de póliza con dicha vigencia, y este tampoco fue aportado por la TTSA, como lo solicitó el equipo auditor en el punto número seis (6) de su oficio 2-2020-11919, radicado ante el sujeto de control con el número 20200310058072 del 30 de julio de 2020. Es de resaltar que cuando se realiza un cambio de vigencia en una póliza, normalmente la entidad emisora, en este caso Seguros del Estado, entrega un documento llamado Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de cumplimiento, que debe ser radicado por el contratista ante la entidad contratante, y con base en el cual se atendería eventualmente un siniestro. Es este documento el que no obra en el expediente. Tampoco se encontró un acta de aprobación por cambio de vigencia con relación a la póliza original, que tiene fecha de expedición 25 de febrero de 2019.

De igual manera, en el acta de aprobación de garantías de fecha 26 de febrero de 2019, referida más arriba, no se encontró nota alguna acerca del hecho de que la vigencia de la póliza aprobada es sólo hasta el día 25 de febrero de 2020. Tampoco se encontró en el expediente contractual evidencia de la póliza presuntamente radicada por el contratista con fecha de vigencia hasta el 27 de febrero de 2020.

Por lo anterior, se reitera que la no actualización de la vigencia ocasionó que la TTSA se quedara sin el amparo de responsabilidad civil extracontractual durante el día 26 de febrero de 2020, cuando aún el contrato se encontraba en ejecución, y por tanto se formula Observación administrativa porque la TTSA no requirió al contratista para actualizar a la fecha de inicio del contrato la vigencia de la póliza de responsabilidad civil extracontractual. Lo anterior, vulnera el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, se encontró que, como anexo a su respuesta, la TTSA entregó copia de un documento de aprobación de pólizas que se refiere a la expedición original de la póliza de responsabilidad civil extracontractual en cuestión, aprobación de fecha 26 de



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

febrero de 2019, que muestra vigencia desde el 25 de febrero de 2019 hasta el 25 de febrero de 2020, es decir que no cubre el día 26 de febrero, último día de ejecución del contrato TT-10-2019, cuya acta de inicio se suscribió el 27 de febrero de 2019.

El segundo anexo, copia de la póliza de Seguros del Estado, que como Tipo de Movimiento dice “EMISIÓN ORIGINAL”, tiene como fecha de expedición 25 de febrero de 2019, y vigencia hasta las 23:59 horas del 25 de febrero de 2020, confirmando así que no tenía cobertura para el 26 de febrero de 2020.

El tercer anexo es una constancia expedida por Seguros del Estado, sin fecha de expedición, que dice: “Con la presente hacemos constar que la póliza de responsabilidad civil extracontractual 18-40-101040168 está emitida en las siguientes condiciones:

(...)

VIGENCIA: DESDE 25/02/2019 HASTA 27/02/2020”.

La entidad no explicó por qué razones no posee el documento de modificación de la póliza por cambio de vigencia, que debía ser emitido por Seguros del Estado, y tampoco una aprobación de dicha modificación suscrita por la Subgerencia Jurídica de la TTSA.

Por lo anterior, se reitera que la no actualización de la vigencia de la póliza ocasionó que la TTSA se quedara sin el amparo de responsabilidad civil extracontractual durante el día 26 de febrero de 2020, cuando aún el contrato se encontraba en ejecución.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la respuesta no desvirtúa la observación, por tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo.

### 3.1.3.9. Contrato de arrendamiento No. TT-34 de 2019

El contrato de arrendamiento TT-34-2019, cuyo objeto es “El contratista se obliga para con la Contratante a prestar los servicios de arrendamiento de una plataforma de Datacenter para que respalde los sistemas de información de la Terminal de Transporte S.A.”, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 21: Ficha técnica del contrato de arrendamiento TT-34-2019**

CONCEPTO	DESCRIPCION
Número del proceso	TT-SSO-05-2019
Modalidad de selección	Solicitud Simplificada de Ofertas.
Tipo de contrato	Prestación de servicios
Objeto del contrato	El contratista se obliga para con la Contratante a prestar los servicios de arrendamiento de una plataforma de Datacenter



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DESCRIPCION
	para que respalde los sistemas de información de la Terminal de Transporte S.A.
Fecha de suscripción	22 de mayo de 2019.
Fecha acta de inicio	27 de mayo de 2019.
Plazo del contrato	10 meses
Fecha inicial de terminación	26 de marzo de 2020.
Valor	\$147.000.000
CDP	20190069 del 11 de abril de 2019, por \$148.350.417.
CRP	20190318 del 22 de mayo de 2019, por \$147.000.000.
Contratista	Gigas Hosting Colombia S.A.S.
Identificación	NIT 900.703.363-0
Representante legal	Aura Sofía Mancipe Parra.
Identificación	Cédula 51.881.434
Adición No. 1	13 de febrero de 2020, por \$25.336.630.
Adición No. 2 y prórroga No. 1	25 de marzo de 2020, por \$15.558.667 y un mes.
Adición No. 3 y prórroga No. 2	24 de abril de 2020, por \$15.558.667 y un mes.
Fecha final de terminación	26 de mayo de 2020.
Valor total ejecutado	\$203.453.964
Acta de liquidación	1 de julio de 2020.
Supervisor	Director de Recursos Tecnológicos.

Fuentes: Expediente contractual e información suministrada por TTSA

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por este Órgano de Control, se presentan los siguientes hallazgos:

*3.1.3.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la TTSA aprobó todos los informes mensuales del contratista del contrato TT-34-2019, correspondientes al año 2019 y al periodo del 27 de febrero al 26 de marzo de 2020, a pesar de que presentan gráficas y datos que no corresponden a cada periodo reportado.*

El acta de inicio del contrato se suscribió el 27 de mayo de 2019, con plazo inicial de diez (10) meses. En la Cláusula Novena del contrato: Obligaciones específicas del contratista como experto, el contrato estableció que “... el CONTRATISTA como experto y dentro de su autonomía se obliga para con la CONTRATANTE a: (...) 11. Generar un informe mensual de las actividades desarrolladas durante el mes, donde se debe incluir las capacidades de cada uno de los servicios ofrecidos”. En efecto, dichos informes fueron entregados por el contratista y publicados en SECOP I. En el Informe No. 1, numeral 1 Introducción, se lee “El presente documento resume las principales áreas de provisión de los servicios para **TERMINAL DE TRANSPORTE** durante el periodo 27 de mayo a 26 de junio de 2019”.

En el numeral 2. Indicadores del Centro Consolidado de Servicios, subnumeral 2.3.



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Rendimiento del sistema, se lee: *“Las siguientes gráficas muestran el uso de recursos principales como procesador, memoria y discos de los servidores de **TERMINAL DE TRANSPORTE** en el tiempo establecido (27 de mayo a 26 de junio de 2019)”*. A continuación, se ven, en su orden, las gráficas llamadas Processor, Processor time, y Memory, correspondientes al servidor Terminalapp01.co.convergence-i.com. Gráficas similares se presentan para los servidores Terminalapp02.co.convergence-i.com, Terminalapp04.co.convergence-i.com y Terminaldb02.co.convergence-i.com. Todas las gráficas muestran datos día a día del periodo 27 de mayo a 26 de junio de 2019.

En el informe No. 2 del contratista, correspondiente al periodo 27 de junio a 26 de julio de 2019, aparecen gráficas idénticas a las del Informe No. 1, es decir con datos del 27 de mayo a 26 de junio de 2019, a pesar de que el encabezado del numeral 2.2 Rendimiento del sistema dice *“Las siguientes gráficas muestran el uso de recursos principales como procesador, memoria y discos de los servidores de **TERMINAL DE TRANSPORTE** en el tiempo establecido (27 de junio a 26 de julio de 2019)”*.

La misma situación ocurre con los cinco informes restantes de 2019 y el informe del 27 de febrero a 26 de marzo de 2020. Todos muestran datos del 27 de mayo a 26 de junio de 2019. Ello implica que, con relación a los informes del contratista publicados en SECOP I, el contratista no cumplió su obligación de suministrar información veraz a la entidad. Así mismo, implica que los pagos al contratista fueron efectuados a pesar de la circunstancia referida.

Mediante su oficio de respuesta No. 20200110029621 del 14 de agosto de 2020, la TTSA informó que *“(…) mensualmente el contratista envía dos informes, el primero es automático, sistematizado y detallado gráficamente, por intermedio del software system center configuration manager llegando directamente a la Terminal sin opción de manipulación, (...) Este informe proviene del contratista y es el soporte que tuvo en cuenta el supervisor para acreditar la prestación del servicio”. El segundo informe es el que elaboraba el contratista y era radicado físicamente en la TTSA. Informa también la entidad que “(...) se pasó por alto el cotejo de la plantilla de manera que se plasmara lo que correspondía a los periodos vigentes en los informes. (...) siempre se verificó para aprobar el informe del contratista, la información que se encontraba en el informe automático, sistematizado y detallado gráficamente, expedido por el software system center configuration manager, siendo este la base para aprobar lo ejecutado por el contratista”*.

En este punto surgen dos cuestionamientos a la respuesta de la TTSA, pues no se entendería por qué razones los informes errados fueron publicados en SECOP I, como si fuese normal subir a esta plataforma información de calidad no comprobada. De otro lado, los referidos informes errados se encuentran anexos a los informes de supervisión, que hacen parte de los documentos necesarios para los pagos a los contratistas y que, por tanto, deberían ser examinados



---

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

cuidadosamente.

Considerando los hechos aludidos, y la circunstancia de que el oficio de respuesta de la entidad no explica suficientemente la inclusión de documentos no veraces en el expediente contractual, la TTSA aprobó todos los informes mensuales del contratista del contrato TT-34-2019, correspondientes al año 2019 y al periodo del 27 de febrero al 26 de marzo de 2020, a pesar de que presentan gráficas y datos que no corresponden a cada periodo reportado.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, es importante aclarar que el informe preliminar de auditoría no cuestiona de ninguna manera la buena fe de ningún funcionario de la TTSA, sino que cuestiona la revisión realizada a los informes entregados por el contratista, la información errada contenida en estos y su publicación en el portal SECOP I.

Si bien la entidad aclara en su respuesta que los informes mensuales no son directamente la base para expedir el certificado de cumplimiento necesario para el pago, subsiste el hecho de que se trata de información errada suministrada por el contratista y no revisada debidamente por la TTSA, así como el hecho de que se publicó dicha información en el portal de contratación.

En la Cláusula Novena del contrato: Obligaciones específicas del contratista como experto, el contrato estableció que “(...) el CONTRATISTA como experto y dentro de su autonomía se obliga para con la CONTRATANTE a: (...) 11. Generar un informe mensual de las actividades desarrolladas durante el mes, donde se debe incluir las capacidades de cada uno de los servicios ofrecidos”. Por ello no se entendería que, como lo argumenta la entidad en su respuesta, el contratista acumuló y entregó los informes cuestionados solamente en el momento de radicar los documentos para el pago del periodo 27 de julio de 2019 al 26 de noviembre de 2019, más cuando en oficio de respuesta 20200110029621 del 14 de agosto de 2020, la TTSA informó que “(...) mensualmente el contratista envía dos informes (...)”. (Subrayado fuera del texto).

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3.1.3.9.2. *Hallazgo administrativo, porque la TTSA aplicó tarifa del 3,5% al contratista por concepto de Retención en la Fuente en los pagos del contrato TT-34-2019, en lugar del 4% correspondiente a servicios.*

En la documentación del expediente contractual se encontró el primer pago del contrato, realizado mediante comprobante de egreso número 20191514 del 2 de septiembre de 2019, según factura de venta No. 1080. El valor neto girado es de \$13.969.997. El devengo 20190974 presenta la imputación contable cuyo subtotal para retención en la fuente por SERVICIOS es \$588.000, es decir el 4,0% del valor de la factura, que es \$14.700.000.

Sin embargo, a partir del segundo pago la TTSA cambió el porcentaje descontado por concepto de retención en la fuente, por el 3,5%, correspondiente, según comprobante de egreso No. 20191725 y devengo No. 20191351, a arrendamiento de bienes inmuebles, concepto que no es coherente con el objeto del contrato, que es prestar los servicios de arrendamiento de una plataforma de datacenter para que respalde los sistemas de información de la TTSA. El valor de la factura de venta No. 1350, correspondiente al pago número dos es de \$18.493.438, y el valor neto girado es \$17.667.521.

En todos los pagos que siguieron la entidad continuó descontando el 3,5%, bajo el concepto Arrendamientos inmuebles, lo que al final generó una diferencia de \$943.770 que se dejaron de descontar al contratista.

Mediante oficio de respuesta con radicado No. 20200110029621 del 14 de agosto de 2020, la entidad explicó que el objeto contractual hace referencia al arrendamiento de una plataforma de datacenter para que respalde los sistemas de información de la TTSA, y que en el enunciado de la obligación específica número 1 del contratista se aclara que los aplicativos empleados por la TTSA en la actualidad se encuentran alojados en un datacenter externo a las instalaciones de la TTSA. Es decir que existió en el contrato la obligación de garantizar una infraestructura física o virtual utilizada para alojar sistemas informáticos, ubicándose en el servicio de arrendamiento por parte del contratista.

Los argumentos presentados por la entidad, sin embargo, no explican la aplicación del concepto Arrendamiento de bienes inmuebles, a las retenciones practicadas en los pagos del contrato TT-34-2019, ya que, siguiendo dichos argumentos, se llegaría a la conclusión de que el objeto del contrato aplica en realidad a un arrendamiento de bienes muebles o, más claramente, a la prestación de un servicio, tal como se evidenció en el primer pago realizado. El Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, en su artículo 1.2.4.4.10, estableció que *“La tarifa de retención en la fuente (...) para*



### *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*el arrendamiento de los bienes diferentes a los bienes raíces es del cuatro por ciento (4%) del valor total del respectivo pago o abono en cuenta”.*

El cálculo del valor de las retenciones que dejaron de descontarse de los pagos es el siguiente:

Valor total del contrato: \$203.453.964.

Menos valor del primer pago con retención de 4%: \$14.700.000.

Igual a valor de pagos restantes con retención de 3,5%: \$188.753.964.

Valor de la retención a 4% =  $188.753.964 \times 4\% = \$7.550.158$ .

Valor realmente retenido (3,5%) =  $188.753.964 \times 3,5\% = \$6.606.388$ .

Diferencia: \$943.770.

Con base en los hechos presentados, la TTSA aplicó tarifa de 3,5% al contratista, por concepto de Retención en la Fuente en los pagos del contrato TT-34-2019, en lugar del 4% correspondiente a servicios.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, se encuentra que los argumentos entregados por la TTSA dirigidos a demostrar que el arrendamiento contenido en el objeto del contrato se refiere a un inmueble, más que a los equipos y software necesarios para alojar los sistemas de información de la entidad, conducen a la duda de si el objeto del contrato no especificó esta condición de manera explícita. En consideración a esta duda es que se aceptan parcialmente dichos argumentos.

De otra parte, en cuanto a la clasificación establecida por el código civil para el concepto bienes inmuebles, es claro que el Decreto único Reglamentario 1625 de 2016, en su artículo 1.2.4.4.10, estableció que *“La tarifa de retención en la fuente (...) para el arrendamiento de los bienes diferentes a los bienes raíces es del cuatro por ciento (4%) del valor total del respectivo pago o abono en cuenta”*, es decir que establece una tarifa para bienes raíces y otra para bienes diferentes a los bienes raíces, sin incluir el concepto más amplio de bienes inmuebles.

En el entendido de que se pueden presentar diferencias de criterios en la determinación y aplicación de retenciones en la fuente, y que esas diferencias deben ser resueltas por los sujetos intervinientes en la transacción económica, se aceptan parcialmente los argumentos de la TTSA.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Sin embargo, en la respuesta del sujeto de control no queda claro por qué se realizó un descuento por retención en la fuente de 4% en el primer pago, y sólo a partir del segundo pago se descontó el 3,5%.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, se aceptan parcialmente los argumentos de la entidad, se retira la presunta incidencia disciplinaria, y la observación se configura como hallazgo administrativo.

**3.1.3.10. Contrato de obra No. TT-67 de 2019**

El contrato de obra TT-67-2019, cuyo objeto es “Suministro e instalación de cerramiento en malla con paraleles y dados de concreto para la terminal Salitre costado sur de acuerdo con especificaciones técnicas”, presenta las condiciones que se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 22: Ficha técnica contrato de obra TT-67-2019**

CONCEPTO	DESCRIPCION
No. Contrato	67 de 2019
Objeto	Suministro e instalación de cerramiento en malla con paraleles y dados de concreto para la terminal Salitre costado sur de acuerdo a especificaciones técnicas
Fecha del contrato	12 de agosto de 2019
Contratista	Consortio ACMA TERMINAL
Valor del contrato	\$375.499.660
Plazo de ejecución	Tres (3) meses
Fecha de inicio	26 de agosto de 2019
Fecha inicial de terminación	25 de noviembre de 2020
Fecha terminación prórroga 1 del 25-11-2019	25-12-2019
Fecha terminación suspensión 1 del 11-12-2019	24-01-2020
Fecha terminación prórroga 2 del 24-01-2020	23-02-2020
Estudio pólizas	No se reporta actualización con el acta de recibo
Actos de la auditoría	Luego de la revisión inicial se solicitó información y aclaraciones al Terminal de Transportes S.A. mediante oficio de N° interno de radicación 2-2020-12798 de agosto 19 de 2020.

Fuente: Información SECOP II Contrato TT-67-19.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá D.C

Una vez revisados los documentos entregados por la TTSA, la información disponible en el portal SECOP II y las respuestas a las solicitudes realizadas por



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

este Órgano de Control, se presenta el siguiente hallazgo:

*3.1.3.10.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$349.127.743 y presunta incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que se construyó, suministró e instaló un cerramiento sobre la ronda hidráulica del río San Francisco sin el cumplimiento de requisitos urbanísticos y ambientales.*

El contrato TT-67-2019 en su cláusula primera define el objeto del contrato como *“suministro e instalación de cerramiento en malla con parales y dados de concreto para la Terminal Salitre costado Sur de acuerdo a especificaciones técnicas”* por otro lado en su cláusula segunda dice **“ALCANCE DEL OBJETO:** *El objeto del presente contrato se realizará entregando y prestando oportunamente, con la calidad solicitada todos y cada uno de los bienes y servicios requeridos, conforme a las especificaciones contenidas en el pliego, los documentos previos, la oferta presentada por el CONSTRATISTA, las exigencias establecidas en la ley y las obligaciones específicas del presente contrato”*. Finalmente, la cláusula decimoprimer dice: **“ESPECIFICACIONES TÉCNICAS A CARGO DEL CONTRATISTA:** *A partir de la fecha de suscripción e inicio del contrato, el contratista se obliga a cumplir con las siguientes especificaciones técnicas: CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO E INSTALACIONE DE CERRAMIENTO METÁLICO. Consiste en la construcción de dados en concreto de (...).”*

El predio sobre el cual se encuentra el Terminal de Transporte Salitre colinda por el sur con el Canal San Francisco, cuerpo de agua que hace parte del sistema hídrico de Bogotá y que, por tanto, cuenta con una ronda hidráulica tal como la definen el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto Ley 2811 de 1974. Por definición la ronda hidráulica está constituida por una franja de hasta 30 metros de ancho medida a partir de la línea de máxima inundación<sup>4</sup> y se convierte en una zona no edificable de uso público.

El cerramiento descrito en el contrato TT-67-2019 fue construido a menos de 30 metros de la orilla norte del canal San Francisco.

Por otro lado, en comunicación dirigida a la Entidad el 19 de agosto de 2020, se solicitó información acerca de la licencia de construcción para este cerramiento, a lo cual contestó mediante oficio de Radicado No. 20200110031541 del 21 de agosto de 2020 que: *“Este proyecto no requirió licencia de construcción dado que se trata de un reemplazo del cerramiento existente y su conformación está basada en módulos y parales metálicos esta intervención corresponde a la necesidad de contener el deterioro y caída del cerramiento anterior, condición que incrementó drásticamente la vulnerabilidad de la infraestructura y trajo serios problemas de inseguridad física a la terminal y sus usuarios, razón por la cual fue imperioso sustituir los tramos más afectados”* y dice más adelante la misma respuesta que: *“(…) no es necesario obtener permiso o licencia de construcción ya que como lo indica la norma, para la realización de reparaciones locativas no se hace necesario el trámite y obtención de licencia de*

---

<sup>4</sup> Decreto 190 de 2004 de Bogotá D.C.

*construcción*” y cita la respuesta el artículo 8 de la ley 810 de 2003 que define las licencias para cerramientos de obra y reparaciones locativas.

En los informes presentados por el Consorcio ACMA como sustento de las actas parciales 1 y 2, se presentan fotografías que evidencian la construcción de un cerramiento completamente metálico cimentado en dados de concreto y paralelo a un cerramiento anterior deteriorado.

En las fotografías se puede observar el cuerpo de agua correspondiente al Canal San Francisco.

**Registro fotográfico 3: Cerramiento costado sur Terminal Salitre**



Fuente. Informe de avance No. 02 del 06 de diciembre de 2019 al 23 de enero de 2020. Página 8



“Una Contraloría aliada con Bogotá”



Fuente. Informe de avance No. 02 del 06 de diciembre de 2019 al 23 de enero de 2020. Página 11

Tanto el articulado del contrato como la evidencia física de los trabajos realizados muestran por un lado la cercanía al cuerpo de agua denominado Canal San Francisco y la realización de actividades de construcción, no de mantenimiento, sustitución, restitución o mejoramiento de materiales, sobre un cerramiento permanente en un predio de propiedad privada. Los hechos descritos presentan la construcción de un cerramiento sobre la ronda hidráulica del Canal San Francisco y sin licencia de construcción.

De acuerdo con el análisis anterior y la normatividad señalada a continuación, concluye la Contraloría de Bogotá D.C., que han sido presuntamente vulnerados los principios de Economía, Responsabilidad, Planeación y Eficacia, decreto ley 2811 de 1974, Decreto 190 de 2004 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Decreto 1077 de 2015 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Ley 734 de 2002.

El principio de Economía está consagrado en la Constitución Política de Colombia<sup>5</sup> de acuerdo a la jurisprudencia tiene como finalidad:

*“(…) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal (...)”<sup>6 7</sup>*

<sup>5</sup> Constitución Política, artículo 209

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sentencia 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez

<sup>7</sup> Síntesis. Normatividad y Jurisprudencia En Contratación. Colombia Compra Eficiente.  
<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis>



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La Corte Constitucional en su Sentencia C-826/13 señala sobre el Principio de Eficacia que *“la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado”*<sup>8</sup>

El principio de Responsabilidad, en el que la Constitución Colombiana determina que los particulares responden ante la autoridad al infringir la Constitución y las leyes, mientras que, los servidores públicos son responsables por estas causas y también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El ámbito constitucional de este principio se refiere a los artículos 209, 90, 92, 121, 122 y 124 de la Carta Magna.

En cuanto al principio de Planeación, este no ha sido definido de manera tajante en la normatividad colombiana, sin embargo, tanto a nivel constitucional como legal se han dado guías que sirven para darle cumplimiento como principio de la contratación. En este sentido el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha dicho que en la Constitución Política de Colombia en sus artículos 29, 209, 334, 339 y 341, se infieren elementos de planeación.

En cuanto al Decreto ley 2811 de 1974, en su artículo 83 dice: *“Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado”*, y define en su literal d). *“Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.”*, concepto que también se encuentra en el Decreto 190 de 2004 que en su artículo 76 define el sistema hídrico de Bogotá incluyendo cauces y rondas de ríos y canales. Dice en su parágrafo 1: *“Se adoptan las delimitaciones de zona de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental de los ríos, quebradas y canales incluidos en el Anexo No. 2 del presente Decreto.”*

Igualmente, en el artículo 78 en su numeral 3, define la *“Ronda Hidráulica: Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la*

---

<sup>8</sup> Sentencia C-826/13 Corte Constitucional de Colombia

<sup>9</sup> Consejo de Estado sec. 3ª sub. Sec. C Sentencia de febrero 1 de 2012 exp. 22464



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*restauración ecológica.”*

Finalmente, de acuerdo con la definición de licencia de construcción encontrada en el artículo 2.2.6.1.1.7 del decreto 1077 de 2015, “(...) *En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación (...)*”. Este mismo artículo presenta en su numeral 9: **“Cerramiento.** *Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada”*.

Por último, presuntamente vulnera lo establecido en la Ley 734 de 2002 numerales 1 y 2 del artículo 34 que se refiere a deberes del servidor público y el artículo 126 del Decreto 403 de 2020 por el cual se modificó el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

La normatividad mencionada expone claramente la obligación de la Entidad, de cumplir con directrices urbanísticas y ambientales como requisito obligatorio para la construcción de cualquier obra nueva dentro de los predios en los cuales opera la TTSA, así como la obligación de los funcionarios para actuar de manera acorde con el ordenamiento constitucional, por tanto se presenta un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por la cifra de \$349.127.743 y presunta incidencia disciplinaria, que corresponde al valor total cancelado por la ejecución de la obra, teniendo en cuenta que se construyó, suministró e instaló un cerramiento sobre la ronda hidráulica del río San Francisco sin el cumplimiento de requisitos urbanísticos y ambientales.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de Auditoría de Regularidad, mediante el oficio No. 20200110033761 radicado el 04 de septiembre de 2020 en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2020-14737, donde el TTSA manifiesta que: *“1. Si bien es cierto, la Terminal de Transporte S.A, suscribió el contrato en cuestión, con el objeto de realizar un cerramiento, que propende por delimitar, proteger y preservar un espacio de afectaciones de terceros, no puede perderse de vista, que este cerramiento ya existía, pero se encontraba deteriorado, por tal razón, como se desprende del objeto contractual se contrató el “suministro e instalación de cerramiento en malla con paralelos y dados de concreto para la Terminal Salitre costado Sur de acuerdo a especificaciones técnicas”*”. En este aparte el equipo auditor hace notar que en los informes presentados por el Consorcio ACMA como sustento de las actas parciales 1 y 2, se presentan fotografías que evidencian la construcción de un cerramiento completamente metálico cimentado en dados de concreto y paralelo a un cerramiento anterior deteriorado, adicionalmente el alcance del contrato es claro al decir que incluye la construcción de dicho cerramiento. Igualmente la Entidad afirma que *“.....el cerramiento efectuado no constituye un lugar habitable o de resguardo, característica de una edificación, pues según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra edificación significa “acción y efecto de edificar (hacer un edificio)”, acción totalmente distinta a cerrar o cercar, que se traduce en la instalación de una malla que propende por el aislamiento y protección del espacio.”*. En este punto es pertinente recordar que el análisis se refiere únicamente a los conceptos



## *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

definidos por la ley colombiana y que dice en primer lugar en el Decreto Distrital 190 de 2004 en su artículo 467: *“Normas urbanísticas y arquitectónicas para el reconocimiento de edificaciones públicas de carácter dotacional existentes en zonas de cesión pública para zonas verdes, parques y equipamiento comunal público (artículo 504 del Decreto 619 de 2000). Todas las edificaciones públicas de carácter dotacional, localizadas en zonas de cesión obligatoria, existentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del presente Plan, que no cuenten con licencia de construcción, podrán mantener su uso, ocupación y volumetría, siempre y cuando no se encuentren ubicadas dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, en Zonas de Ronda o de Manejo y Preservación Ambiental, en suelos de protección, en zonas de amenaza o riesgo alto y/o en zonas de reserva para la constitución de futuras afectaciones viales o de servicios públicos. En todos los casos, los aislamientos desarrollados a partir del nivel del terreno y los retrocesos existentes contra zona verde o contra zona pública diferente a la cesión pública para parques y equipamientos, deberán adecuarse como zona verde empradizada o zona dura arborizada; así mismo, los cerramientos o controles construidos, deberán adecuarse, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.”* Por otro lado la definición de licencia de construcción encontrada en el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 es: *“(…) .En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación (…)*”. Este mismo artículo presenta en su numeral 9: *“Cerramiento. Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada”*.

Todo lo anterior define que es necesaria la licencia de construcción para ejecutar el contrato de cerramiento TT-67-2019.

Por otro lado la Entidad aduce en su respuesta que : *“bajo la reglamentación particular y especial establecida en el Decreto Distrital 680 del 2 de abril de 1982 “por el cual se complementa el decreto 158 el 3 de febrero de 1981 que trata lo referente a la reglamentación del predio propiedad de la empresa Terminal de Transportes S.A. y su zona de influencia.”, esta entidad se encuentra obligada a conservar y a mantener las zonas de aislamientos y de control ambiental, mediante cerramiento transparente, como lo contempla el parágrafo 2 del artículo 35 del decreto distrital.”*

El parágrafo citado dice: *“La empresa Terminal de Transporte S.A. para lograr su objetivo de conservación y mantenimiento de las zonas de aislamientos y control ambiental, mediante cerramiento transparente, la aislará de los predios vecinos”*.

Finalmente, la Entidad se refiere a las definiciones dadas por el Distrito en el artículo 78 del Decreto 190 de 2004 y a un estudio de seguridad realizado para la Entidad por un especialista. A este respecto el análisis de la información legal y los argumentos entregados por el TTSA, permite exponer lo siguiente:

El Decreto ley 2811 de 1974, en su artículo 83 dice: *“Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado”*, dentro de estos bienes se encuentran las rondas de río, rondas sobre las cuales el Estado mantiene sus derechos totales como propietario y definidor del uso de tales bienes que en este caso es el uso público. En cuanto al Decreto Ley 2811 de 1974, es incuestionable



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

su jerarquía sobre el decreto distrital 680 de 1982, el cual también se desdibuja frente a lo dispuesto por el Decreto distrital 190 de 2004 en sus artículos 467 : “Todas las edificaciones públicas de carácter dotacional, localizadas en zonas de cesión obligatoria, existentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del presente Plan, que no cuenten con licencia de construcción, podrán mantener su uso, ocupación y volumetría, siempre y cuando no se encuentren ubicadas dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, en Zonas de Ronda o de Manejo y Preservación Ambiental” y 78, el cual define la ronda hidráulica como: “Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público.”.

Por lo analizado en los párrafos anteriores la respuesta no desvirtúa la observación, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$349.127.743 y presunta incidencia disciplinaria.

### 3.2. CONTROL DE RESULTADOS

#### 3.2.1. Plan estratégico corporativo - PEC

La TTSA, para el periodo 2016-2020 formuló el Plan Estratégico como “herramienta gerencial que le permite a la empresa identificar con claridad, los procedimientos a realizar con un buen desempeño de la organización en el área empresarial, a través de sus objetivos, estrategias y servicios, con el fin de cumplir con su misión, incrementando el nivel de cohesión que debe tener toda empresa para asegurar la mayor rentabilidad en la gestión y garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados con sus accionistas y aliados estratégicos”; dentro del cual se identifica por medio de la matriz DOFA, dentro del cual se destaca la falta de actualización y nuevas herramientas tecnológicas, procesos obsoletos, inexistencia de sinergia entre las áreas, falta de personal y alta rotación, cambio de normatividad sobre el transporte, fuga de ingresos operacionales y servicios conexos, ataques cibernéticos, malas relaciones con las organizaciones sindicales, multas por incumplimiento legales ambientales y falta de conceptos para el uso del espacio de la Terminal.

**Cuadro No. 23: Objetivos Estratégicos TTSA 2016-2020**

PERSPECTIVA	OBJETIVOS
<b>Financiera</b>	Incursionar en nuevos negocios o servicios rentables y de largo plazo
	Gestionar el gasto
	Incrementar la rentabilidad de los accionistas
<b>Cliente</b>	Mejorar la imagen corporativa
	Generar una impecable experiencia a los pasajeros
	Ser instrumento para mejorar la movilidad de la ciudad
	Trabajar por mejorar la gestión de las empresas de transporte
	Evaluar el nivel de percepción de la seguridad en transportadores y usuarios
<b>Procesos Internos</b>	Tener procesos misionales y de apoyo eficientes, ágiles y medibles
	Implementar procesos administrativos flexibles, eficientes y controlados



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

PERSPECTIVA	OBJETIVOS
	Tener una estructura organizacional acorde con la realidad de la empresa
	Brindar instalaciones adecuadas a usuarios y empresas transportadoras
	Generar, validar y ejecutar planes y programas relacionados con la seguridad operacional
	Diseñar y producir las piezas sobre el conocimiento y correcto uso del Terminal
<b>Aprendizaje y desarrollo</b>	Fortalecer el bienestar de los trabajadores de la Terminal
	Fortalecer la cultura de calidad dentro de la Terminal
	Desarrollar un programa que fortalezca las competencias de los trabajadores para mejorar la productividad
	Desarrollar la cultura de la seguridad en la información

Fuente: CBN-1013- Plan Estratégico TTSA reportado a la Contraloría de Bogotá en aplicativo SIVICOF  
 Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

Así mismo, precisa que contiene la igualdad en calidad de vida, democracia urbana y construcción de comunidad como pilares y los ejes transversales; desarrollo económico, sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad y gobierno legítimo, eficiente en lo administrativo y fortalecido en lo local. No obstante, dentro del plan estratégico no se evidencia porcentajes para medir el cumplimiento de objetivos y los indicadores, dado que solamente está enunciado el nombre.

En el CBN-1045 Informe de Gerencia se reportó la existencia de espacios de accesibilidad, comunicación externa servicio al ciudadano, publicidad sobre rutas, operativos de control externo, campañas sobre fumigación de vehículos y jornada de vacunación sarampión a taxistas, tiquetes en línea, comunicación sobre las rutas con diferentes actividades como tarimas, papayeras, ruleta educativa, obsequios, sin datos cuantificables sobre los antes relacionado.

Así mismo, sobre las tasas de uso por el sistema de cupos, informó que se obtuvo un incremento de 125% respecto al año 2018, toda vez que, paso de 7 a 17 empresas. Dentro del presupuesto se reportó una ejecución acumulada de 28.429 millones de pesos.

En el Plan de Acción manifestó que los objetivos estratégicos se definieron por cada una de las dependencias de la TTSA, según el organigrama existen 12, resaltando la planeación estratégica como la herramienta para coordinar, preparar y hacer seguimiento y la evaluación del plan estratégico. Así mismo, afirma que *“..el plan de acción establece las actividades a realizar para alcanzar los resultados deseados en la planeación estratégica y facilita el cierre de las brechas que existen entre la situación actual y la situación deseada dentro de la organización, los programas y la ponderación de prioridades en la asignación de los recursos, dentro de su implementación se constituyen como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo el logro de los objetivos estratégicos”*; sin



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

embargo, en el presentado en la cuenta no se evidencia el seguimiento de las actividades realizadas vs las anheladas.

A continuación, se presenta la muestra seleccionada que corresponde a la perspectiva de procesos internos, cuatro de los dieciocho objetivos incluidos en el Plan Estratégico Corporativo, de los cuales se escogió como muestra cuatro necesidades del plan anual de adquisiciones:

**Cuadro No. 24: Muestra Seleccionada de los Objetivos a Evaluar**

Cifras en millones de pesos

N° PROYECTO	OBJETIVO ESTRATÉGICO/RUBRO	CÓDIGO META	DESCRIPCIÓN META PROYECTO INVERSIÓN/NECESIDAD SEGÚN PLAN DE ADQUISICIONES	PONDERADOR META	PRESUPUESTO ASIGNADO A LA META (\$)
No aplica	PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Diseñar y producir las piezas sobre el conocimiento y correcto uso del terminal	No aplica	Desarrollo y Sostenibilidad de Infraestructura para la Operación / Automatización Zonas Operativas	No aplica	1.916
No aplica	PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Generar, validar y ejecutar planes y programas relacionados con la seguridad operacional	No aplica	Fortalecimiento Organizacional / Operación, administración y mantenimiento preventivo y correctivo del sistema integral de videovigilancia de la terminal	No aplica	1.100
No aplica	PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Implementar proceso administrativos flexibles, eficientes y controlados	No aplica	Estudio de diagnóstico y alternativas de operación de transporte intermunicipal dando soluciones a las necesidades de la Ciudad.	No aplica	1.000
No aplica	PERSPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Brindar instalaciones adecuadas a usuarios y empresas transportadoras	No aplica	Desarrollo y Sostenibilidad de Infraestructura para la Operación / Adecuación Operación para rutas (sabaneros) Terminal Satélite Norte	No aplica	791,6

Fuente: Plan Estratégico 2016-2020-TTSA reportado a la Contraloría de Bogotá, D.C. mediante formato CBN-1013  
Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

La muestra antes descrita suma el valor de 4.807,6 millones de pesos equivalente el 21% del valor total del Plan Anual de Adquisiciones vigencia 2019 que fue por el valor de 22.592,4 millones de pesos. Según la muestra escogida se firmaron tres contratos para la vigencia 2019 y se adicionó uno de la vigencia 2018.

**Cuadro No. 25: Contratos Suscritos por Meta Planteada**

Cifras en millones de pesos

OBJETIVO ESTRATÉGICO/RUBRO	DESCRIPCIÓN META PROYECTO INVERSIÓN/NECESIDAD SEGÚN PLAN DE ADQUISICIONES	PRESUPUESTO ASIGNADO A LA META	VALOR REAL DEL CONTRATO	NÚMERO CONTRATO
PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Diseñar y producir las piezas sobre el conocimiento y correcto uso	Desarrollo y Sostenibilidad de Infraestructura para la Operación / Automatización Zonas Operativas	1.916	1.905,6	TT-99-2019



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

OBJETIVO ESTRATÉGICO/RUBRO	DESCRIPCIÓN META PROYECTO INVERSIÓN/NECESIDAD SEGÚN PLAN DE ADQUISICIONES	PRESUPUESTO ASIGNADO A LA META	VALOR REAL DEL CONTRATO	NÚMERO CONTRATO
del terminal				
PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Generar, validar y ejecutar planes y programas relacionados con la seguridad operacional	Fortalecimiento Organizacional / Operación, administración y mantenimiento preventivo y correctivo del sistema integral de videovigilancia de la terminal	4.032	3.996,7	TT-21-2018
PERPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Implementar proceso administrativos flexibles, eficientes y controlados	Estudio de diagnóstico y alternativas de operación de transporte intermunicipal dando soluciones a las necesidades de la Ciudad.	1.000	928.	TT-86-2019
PERSPECTIVA: Procesos Internos OBJETIVO: Brindar instalaciones adecuadas a usuarios y empresas transportadoras	Desarrollo y Sostenibilidad de Infraestructura para la Operación / Adecuación Operación para rutas (sabaneros) Terminal Satélite Norte	791, 6	790,9	TT-76-2019

Fuente: Oficio respuesta radicado No. 20200110027511 del 13/07/2020

Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

En la meta establecida dentro de las necesidades plasmadas en el plan anual de adquisiciones se estableció que, para cumplir con el objetivo de diseñar y producir las piezas sobre el conocimiento y correcto uso del Terminal, se debía realizar a través del desarrollo y sostenibilidad de infraestructura para la operación con la automatización de zonas operativas, para lo cual se suscribió el contrato de consultoría TT-99-2019 cuyo fin es el de lograr la automatización para el control de tiempos de permanencia en la zona operativa de ciudad salitre, norte y sur; a la fecha se encuentra suspendido, situación que hace necesaria su revisión en un próximo proceso auditor.

Adicionalmente, en la meta generar, validar y ejecutar planes y programas relacionados con la seguridad operacional, se debía continuar con la operación, administración y mantenimiento preventivo y correctivo del sistema integral de videovigilancia de la Terminal; por tal razón, se prorrogó el contrato TT-21-2018 “Diseño y la implementación del sistema integral de video vigilancia de la Terminal de Transporte Sede Salitre para la seguridad y protección de todas las personas que hacen uso de su infraestructura y de los bienes de propiedad o en administración de la Terminal de Transporte S.A, incluidas las obras civiles, red, equipos, software y hardware, operación, mantenimiento y administración”, el presupuesto asignado en la vigencia 2019 fue de 1.100 millones de pesos, según lo establecido en el plan anual de adquisiciones.

El contrato según reporte de la TTSA cuenta con 151 cámaras de vigilancia, a la fecha se ha cancelado 1.530,5 millones de pesos y cuya ejecución va hasta el 21



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

de marzo de 2021.

En concordancia, dentro del objetivo *“implementar procesos administrativos flexibles, eficientes y controlados”*, se planteó la necesidad de un *“estudio de diagnóstico y alternativas de operación de transporte intermunicipal dando soluciones a las necesidades de la Ciudad”*, para tal fin, la TTSA suscribió el contrato de obra TT-86-2019 cuyo objeto es *“Adecuación de espacio para operación de las rutas de influencia en el Terminal Satélite de Norte”*, a la fecha se encuentra terminado; sin embargo, dentro del mismo no se planteó un mecanismo que permitiera medir e identificar los tiempos de recuperación de la inversión. El seguimiento detallado se encuentra en el componente de gestión contractual

Por último, se estableció que, para cumplir con el objetivo de brindar instalaciones adecuadas a usuarios y empresas transportadoras para lograr desarrollo y sostenibilidad de infraestructura para la operación, a través de la adecuación y operación para rutas (sabaneros) Terminal Satélite Norte, para lo cual se suscribió el TT-76-2019 para contratar *“...el estudio de diagnóstico y alternativas de operación del transporte intermunicipal para dar soluciones a las necesidades de la ciudad y de prospectiva y rediseño institucional de la Terminal de Transporte S.A., que permita evaluar las actividades empresariales existentes e identificar nuevas líneas de negocio para dar soluciones a las necesidades de ingresos de la entidad.”*; toda la revisión se encuentra plasmada en el componente gestión contractual.

### 3.2.2. Gestión ambiental

La evaluación de este componente se realizó verificando la implementación del *“Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos”*, en cumplimiento del Decreto No. 4741 de 2005, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral”*; Teniendo en cuenta los residuos que genera en la operación la TTSA, por parte de pasajeros y vehículos de transporte público, quienes producen residuos sólidos y peligrosos que son manejados mediante el módulo de excretas. La TTSA mediante radicado No. 20200110027511 allegó actas de tratamiento dentro de las cuales se plasma la información relacionada con la extracción de lodo, cuya limpieza se llevó a cabo los días 19 de mayo, 03, 09 y 16 de julio del 2019.

Por otra parte, se verificó el cumplimiento de la Resolución 631 del 17 de marzo de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones”* y la Resolución 3957 de 2009 de la Secretaria Distrital de Ambiente, que reglamenta la *“Ruta de vertimientos”*, y demás normas concordantes; frente a la responsabilidad del



---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

manejo de aceites usados producto de los cambios de aceite a los vehículos. Para tal fin, la TTSA, mediante radicado No. 20200110027511 allegó certificados de disposición de los aceites usados suscritos por la empresa Esapetrol S.A., quien certifica el procesamiento del aceite usado del 06 de mayo, 10 de julio, 06 de agosto y 20 de septiembre de 2019.

En concordancia con lo anterior, mediante radicado 20200110019863 la TTSA explicó la disposición final de los aceites usados, esto es, cada vez que se cumple el kilometraje del vehículo, se adelanta el proceso mediante el contratista responsable del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, quien almacena en sus instalaciones y cuando ya tiene la cantidad considerable la traslada al operador licenciado, quien en el año 2019 entregó las cuatro actas antes señaladas.

En el informe CBN-1045 Informe de gerencia se relaciona que la TTSA es pionera en fomentar estrategias más eficientes, implementado políticas, minimizando residuos, facilitando el reciclaje y motivando un consumo de cero papel, agua y energía. Así mismo relaciona el Sistema de Gestión Ambiental Certificado en la ISO 14001:2015 procesos de uso racional de los recursos, la prevención de la contaminación y la mitigación de los impactos ambientales significativos.

Por otra parte, comunica que el funcionamiento del nuevo módulo de excretas en la Terminal Salitre inició en el mes de septiembre 2019, con el fin de proteger el recurso hídrico, para tratar el agua residual generada por los buses de servicio intermunicipal. Según el presupuesto de la TTSA, el servicio módulo de excretas tuvo una ejecución acumulada de 347 millones de pesos.

Frente al PIGA relaciona la implementación en un rango 81-100% Alto desempeño según evaluación de la Secretaría Distrital de Ambiente. En sus cinco programas (uso eficiente del agua, uso eficiente de la energía, gestión integral de recursos, consumo sostenible e implementación de prácticas sostenibles).

### 3.2.3. Responsabilidad social empresarial

La TTSA en la rendición de la cuenta anual en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal-SIVICOF de la Contraloría de Bogotá D.C., remite el Informe de Balance Social, en el que reporta el impacto de la prestación del servicio del uso de la Terminal, en cumplimiento de su misión institucional, medido por la cantidad de vehículos y pasajeros atendidos durante la vigencia 2019, reporte que se encuentra en el acápite de resultados en la transformación de la problemática, la TTSA resalta la operación de la Terminal Satélite del Norte que su operación inició en febrero de 2017, donde detalla



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**Cuadro No. 26: Cantidad de Usuarios Terminal Norte – 2017- 2019**

VIGENCIA	VEHÍCULOS				PASAJEROS			
	ORIGEN	TRANSITO	TOTAL, OR-TR	INCREMENTO	ORIGEN	TRANSITO	TOTAL, OR-TR	INCREMENTO
2017	9.902	245.519	255.421	N/A	190.325	2.408.397	2.598.722	N/A
2018	15.698	278.205	293.903	15,1%	278.249	2.823.208	3.101.457	19,3%
2019	84.186	285.614	369.800	25,8%	1.032.506	2.941.991	3.974.497	28,1%

Fuente: Terminal de Transportes Subgerencia de Operaciones – Informe de Balance Social reportado a la Contraloría de Bogotá, D.C. mediante formato CBN-0021 Informe de Balance Social – Vigencia 2019  
Elaboró: Equipo Auditor - Dirección Sector Movilidad- Contraloría de Bogotá, D.C

De conformidad con lo anterior, se puede evidenciar que el incremento es considerable en la atención tanto de pasajeros como la disponibilidad de vehículos, es decir, va acorde con el crecimiento y las necesidades de la ciudad, reporta un incremento de disponibilidad de vehículos del 25,8% y en atención de pasajeros un aumento del 28,1% frente al año 2018.

### 3.2.3.1. Informe de Balance Social

La TTSA mediante el formato CBN-0021 presentó el informe de balance social precisando lo siguiente:

Identificación de la problemática social y su descripción “*Afectación de la movilidad por la circulación de vehículos de transporte intermunicipal por vías urbanas.*”

*Se trata esta problemática por recomendación del área de Estudios Económicos y Políticas Públicas de la Contraloría de Bogotá, desde el 2016 según los definidos por la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.*

*De otra parte, es importante mencionar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en sentencia de noviembre 12 de 2009, dentro del expediente de acción popular 110013331001200600004-02, ordenó “Adelantar las acciones pertinentes a efectos de solucionar los problemas de movilidad en la autopista norte con 170”.*”

Sobre la política pública, entre otros precisa que la TTSA aporta al mejoramiento de la accesibilidad y en la articulación de intercambiadores modales los diversos modos de transporte. Así mismo, sobre la población afectada señala que “*El corredor norte maneja 1.984 despachos al día de buses intermunicipales (cifras topes en temporada). 1.984 x 40% = 795 buses al día. Capacidad promedio de un bus por este corredor es de 28 sillas. La ocupación promedio al momento de salir de la Terminal Salitre es del 20 %, es decir 80% de sillas disponibles (22 sillas).*”

*Por lo anterior [795 buses / día] x [22 sillas / bus] = 17.490 sillas /día. Lo que equivale a que potencialmente a la Terminal del Norte deberían llegar 17.490 viajeros al día. Esta cifra puede presentar variaciones en razón a que la práctica de transporte intermunicipal de índole informal en ocasiones reaparece cuando no hay presencia de las autoridades de tránsito.”. Enfatizando que*



## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

la población para atender en la vigencia es a aquellos usuarios que utilizan el corredor norte en el transporte intermunicipal desde el punto de la Terminal Satélite del Norte, que estaba planteada como meta del proyecto de inversión.

Dentro de las acciones adelantada en la vigencia auditada relaciona que el contrato TT-28-2016 finalizó en diciembre de 2016, inicio operación en el año 2017 y continuidad 2018 y 2019, mitigando la problemática del sector de la calle 170, tanto de movilidad como de seguridad. Así mismo afirma “...Actualmente la Terminal Satélite del Norte, no solo ha sido una unidad complementaria para facilitar la operación de las empresas de transporte que atienden este corredor, sino que además se ha convertido en la solución a las problemáticas de transporte ilegal, así como de fenómenos de informalidad que existían sobre este corredor, específicamente en el carril segregado que se encontraba habilitado en la calle 170 sobre el portal del Norte.

*Otro aspecto para resaltar de la Terminal Satélite del Norte; es que desde el mes julio acoger el 19% de los despachos de las rutas de influencia del corredor norte que son: Guatavita, Gachancipá, Tocancipá, Parque Jaime Duque, Suescas, Tominé, Sesquilé, Tenjo, Tabio, Sopó.; permitiendo que se incorporen a esta infraestructura diez (10) rutas de corta distancia que se prestan por ocho (8) empresas, dando como resultado un promedio de 450 despachos diarios. Esto permite optimizar los espacios que componen esta Terminal, colocando la misma como una de las infraestructuras más eficientes por su textura liviana y rápida en la operación diaria de las empresas usuarias”*

Adicionalmente, relaciona que dentro de las acciones realizadas en la Terminal Satélite del Norte se ha logrado implementar torniquetes, lectores y códigos QR en los tiquetes expedidos por las empresas de transporte, modificaciones de software de gestión operativa implementado en la Terminal Central para el módulo de ventas de tasas de uso en tránsito que salen de Terminal Central que ingresan a Terminal del Norte, ejerciendo control sobre lo mismo, sistema de sonido y servicio de Wifi para la garantía de venta de tiquetes. En ese sentido, la TTSA reporta que el presupuesto asignado interno aprobado a este proyecto fue \$5.405.270.880. m/cte.

### 3.2.4. Evaluación Objetivos De Desarrollo Sostenible – ODS

La Organización de Naciones Unidas en el año 2000 estableció los Objetivos de Desarrollo Milenio, los cuales se denominaron posteriormente Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS y fijó el año 2035, como meta para lograr los 8 objetivos a saber: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer 4. Reducir la mortalidad infantil 5. Mejorar la salud materna 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Con el fin de verificar si la TTSA está dando cumplimiento a la directriz emanada de



### *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

la Organización de las Naciones Unidas, a la cual se adhirió Colombia, se le consultó si la empresa ha tenido en cuenta los ODS en su misionalidad y Plan Estratégico. La TTSA dentro de sus argumentos precisó que, si bien no recibe presupuesto del Distrito, como parte de su responsabilidad social y compromiso ambiental *“...el Desarrollo Sostenible, enmarca su gestión empresarial acorde a la política ambiental interna que conlleva a surtir los procesos de su operación acorde a los criterios de uso racional de los recursos y la prevención de la contaminación, así como la mitigación de impactos ambientales significativos”*. Así mismo, informa que concertó con la Secretaría Distrital de Ambiente el Plan Institucional de Gestión Ambiental (PIGA) y sus cinco programas: *“...1) Uso eficiente del agua, 2) uso eficiente de la energía, 3) manejo integral de residuos, 4) consumo sostenible y, 5) implementación de prácticas ambientales sostenibles los cuales se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*

Una vez revisada la información relacionada en la gestión ambiental se pudo establecer que efectivamente la aplicación de los ODS se evidencia en los indicadores del reciclaje y la nueva utilización de residuos sólidos y reducción de emisiones de gases efecto invernadero.

#### 3.2.5. Concepto sobre Política Pública

De conformidad con lo señalado en el documento CBN-0021 Informe Balance Social, la TTSA, como sociedad de economía mixta del orden Distrital, de segundo grado u orden, vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., tiene como función principal prestar el servicio de Terminal de Transporte como actividad conexas al servicio público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, de conformidad con las normas urbanísticas de la ciudad, habilitadas por el Ministerio de Transporte, regulada y vigilada por el Ministerio y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C., fue adoptado con el Decreto Distrital 319 de 2006, constituido como Política Pública de Movilidad, destacado como eje estructurador al transporte público para una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible para el Distrito. Sin embargo, la TTSA advierte que no tiene política pública asignada en el Plan de Desarrollo *“Bogotá mejor para todos 2016-2020”*; por tal razón, no cuenta reporte ante la Secretaría de Planeación de proyectos de inversión

Por último, la TTSA indica que, al contar con patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, sus activos y rentas no forman parte del presupuesto del distrito; es decir, no recibe recursos del Distrito; por ende, reporta que no tiene política.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

### 3.3. CONTROL FINANCIERO

#### 3.3.1. Gestión presupuestal

El presupuesto de la TT S.A., para la vigencia 2019 fue aprobado en reunión ordinaria de la Junta Directiva el día 19 de noviembre de 2018, en el Acta No.6.

##### 3.3.1.1. Ejecución de Rentas e Ingresos

Los Ingresos de la vigencia fueron de \$72.955.0 millones, como se discriminan en el siguiente:

**Cuadro No. 27: Presupuesto de ingresos TTSA a 31 de diciembre de 2019**

Cifras en millones de pesos

No.	Concepto	Presupuesto Definitivo	Ejecución Acumulada	% de Ejecución
1	Ingresos vigencia			
1.1	Ingresos Corrientes			
	Derechos de Uso de la Terminal	27.743	28.429	102
	Arrendamientos	7.207	6.881	95
	Servicio de Parqueaderos	4.228	6.653	157
	Recuperación de Costos y Gastos	1.092	862	79
	Servicio de Baños	1.223	1.388	113
	Rendimientos Financieros	850	1.066	125
	Servicio de Módulos de Excretas	338	347	103
	Guarda Equipajes	22	23	105
	Subtotal	42.703	45.649	107
1.2	Otros Ingresos	100	165	165
	Ingresos Extraordinarios	100	165	165
2	Disponible Proyectado	23.500	27.141	115
	Total Ingresos	66.303	72.955	110

Fuente: Informe de gestión de la TTSA

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Los ingresos recaudados por TTS.A, por valor de fueron en total por valor de \$72.955 millones, originados especialmente en los derechos de uso de la Terminal por un valor de \$28.429.0 millones, en arrendamientos por valor de \$6.681.0 millones, servicio de parqueadero por valor de \$6.653,0 millones.

En las modificaciones y adiciones al Presupuesto de Ingresos, obtuvo un aumento del 10% por un valor de \$6.652,0 millones, pasando de un presupuesto inicial de \$66.303.0 millones a \$72.955.0 millones.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

### 3.3.1.2. Ejecución de Gastos de Funcionamiento

**Cuadro No. 28: Ejecución de Gastos de Funcionamiento Vigencia 2019**

Cifras en millones de pesos

Concepto	Presupuesto Definitivo	Ejecución Acumulada	% de Ejecución
Servicios personales	18.294	16.399	90
Servicios personales asociados a la nomina	10.649	9.589	90
Contribuciones inherentes a la nomina	3.288	2.613	79
Indemnizaciones laborales	300	140	47
Servicios personales indirectos	4.057	4.057	100
Gastos generales	27.770	21.272	77
Adquisición de bienes	2.032	1.289	63
Adquisición de servicios	18.700	17.112	92
Impuestos	7.038	2.871	41
Total gastos de funcionamiento	46.064	37.671	82
Gastos de inversión	6.410	5.194	81
Reservas	13.200	13.200	100
Total Gastos	65.674	56.065	85

Fuente: Informe de gestión de la TTSA

Elaboró: Equipo auditor-Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C.

Los gastos de funcionamiento registran una ejecución por la vigencia 2019, de 85% que equivalen a \$56.065, especialmente orientados básicamente a cubrir los gastos de personal que ascendieron a un valor de \$16.399.0 millones y en los gastos generales por un valor de \$21.272.0 millones destacándose los de adquisición de servicios por un valor de \$17.112.0 millones.

En los gastos de inversión tuvieron una ejecución total del 81%, por valor \$ 5.194.0 millones.

Así mismo, se puede evidenciar que se acumularon pagos a 31 de diciembre de 2019, por concepto de indemnizaciones por un valor de \$140,0 millones.

### 3.3.1.3. Concepto de presupuesto

Evaluando la efectividad del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control, que permite medir la eficacia, eficiencia y equidad en el cumplimiento de la misión, la TTSA., determina que la ejecución del presupuesto en la vigencia 2019, fue confiable, en cuanto a su ejecución de Gastos de funcionamiento e Inversión

### 3.3.2. Estados Financieros



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

### 3.3.2.1. Alcance de auditoría Estados Financieros

La evaluación fiscal de la TTSA., se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, se aplicaron pruebas sustantivas y de cumplimiento alternas, se revisaron los documentos soporte y los libros de contabilidad. Lo anterior, con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad, evaluar el sistema de control interno contable y obtener evidencia suficiente sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los registros y saldos contables.

### 3.3.2.2. Muestra Evaluación Estados Financieros

**Cuadro No. 29: Muestra de las cuentas a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

Cuenta	Saldo	Justificación para su Selección
Efectivo y Equivalente en Efectivo	7.113.92	Corresponde al 2.23% del Activo
Inversiones	22.150.24	Corresponde al 6.41% del Activo
Propiedad Planta y Equipo	310.778.51	Corresponde al 89.92% del Activo
Cuentas por Pagar	6.692.73	Corresponde al 14.65% del Pasivo

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

Se verificó la información rendida a la Contraloría de Bogotá, D.C., de la vigencia 2019. Para efectos de la evaluación, se pudo establecer mediante el certificado de cuenta No. 311122019-12-31 del 17 de febrero de 2020, que la TTS.A., incorporó al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF, la información correspondiente a la Rendición de la Cuenta de la vigencia 2019.

El proceso de registro de la información contable se realiza con base en la Resolución No. 414 de 2014 y el Instructivo 002 de 2014, la Contaduría General de la Nación -CGN expidió la Resolución 139 de 2015 como empresa que no cotiza en el mercado de valores y no capta ni administra ahorro del público y se manejan a través del aplicativo software informa W, donde registra su contabilidad y cuyo proveedor es la firma RSN. Desegregación de cada una de las cuentas que se reflejan en los Estados de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2019.

La TTSA, adopto las Políticas Contables mediante Resolución 260 de 2016, en el marco de la Resolución 414 de 2014, la cual define los principales parámetros para la gestión y registro de las operaciones y el instructivo 002 del 8 de septiembre de 2014.

Es importante resaltar que la TTSA, mediante contrato No. TT-54 de 2018, cuenta con la Revisoría Fiscal que la ejerce la firma de Auditoria Control Productividad & Gestión Consultores Soluciones de Consultoría Integral. Firma que presento el



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

dictamen a la Asamblea General de Accionista el día 18 de marzo de 2019, con una Opinión Limpia.

### 3.3.2.3. Efectivo y Equivalentes a Efectivo

**Cuadro No. 30: Conformación de la cuenta del efectivo a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

No.	Cuenta		Nombre del Banco	Saldo a 31/12/2019
	Clase	Numero		
	Efectivo en Caja			134,92
1	Corriente	112083084	Bogotá	0,00
2	Corriente	24608926733	Bancolombia	4,82
3	Corriente	011-36318-1	ITAU	0,00
			subtotal	4,82
1	Ahorros	011-40064-9	ITAU	809,70
2	Ahorros	24035989028	Caja Social	1.415,47
3	Ahorros	26501932741	Caja Social	452,95
4	Ahorros	200008245	BBVA	20,10
5	Ahorros	315300071605	Bancolombia	1.934,32
6	Ahorros	3153895120	Bancolombia	473,76
7	Ahorros	3100077221	Bancolombia	859,09
8	Ahorros	24608927758	Bancolombia	707,59
			Subtotal	6.672,97
	Total Cuentas Bancarias			6.677,79
	Efectivo de Uso Restringido			301,20
	Total Efectivo y Equivalente del Efectivo			7.713,92

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

El saldo de esta cuenta a 31 de diciembre de 2019, fue de \$7.713,92 millones, valor que representa el 2.23% del total de los activos.

La TTSA, tenía a 31 de diciembre de 2019: tres (3) cuenta corriente con un saldo de \$4.82 millones y ocho (8) cuentas de ahorro con valor de \$6.672,97 millones.

La TTSA, mediante oficio No. 202001100227511 del 13/07/2020, puso a disposición de este Ente de Control, las órdenes de pago y conciliaciones bancarias, de la vigencia 2019.

Se revisaron selectivamente las conciliaciones bancarias de los meses de julio, agosto, septiembre y diciembre de 2019, sin presentar partidas conciliatorias. Igualmente, se generaron 2.102 órdenes de pago, por un valor bruto de \$33.115.80 millones.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

### 3.3.2.4. Inversiones e Instrumentos Derivados

**Cuadro No. 31: Inversiones e Instrumentos Derivados a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

Emisor	Clase de Título	Fecha de Apertura	Fecha de Redención	Valor Compra	% interés nominal	Plazo en días	Intereses causados a 31/12/2019
Banco caja social	CDT	13/12/2019	13/04/2020	3.000,00	4,82%	120	7,23
Banco ITAU	CDT	29/10/2019	02/02/2020	1.500,00	4,65%	123	12,01
Banco ITAU	CDT	25/11/2019	27/04/2020	4.000,00	4,90%	152	19,60
Banco ITAU	CDT	09/12/2019	11/03/2020	3.000,00	4,76%	92	8,72
Banco BBVA	CDT	08/11/2019	09/03/2020	3.000,00	4,89%	121	21,59
Banco BBVA	CDT	23/12/2019	23/04/2020	1.500,00	4,96%	120	1,65
Banco Finandina	CDT	07/10/2019	07/01/2020	1.000,00	4,81%	90	11,22
Banco Finandina	CDT	02/10/2019	13/02/2020	2.000,00	4,91%	121	24,27
Banco Finandina	CDT	16/09/2019	17/02/2020	3.000,00	5.02%	151	43,92
<b>Totales</b>				<b>22.000,00</b>			<b>150,24</b>

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

La TTSA, invirtió \$22.000.00 millones en CDT, con el fin de obtener utilidades por los cuales generaron unos rendimientos financieros, por un valor de \$150.24 millones, tal como se muestra en el cuadro anterior.

La Entidad invierte sus recursos, teniendo en cuenta las entidades que se encuentran en el Ranquin emitido por la Tesorería Distrital y de acuerdo con recomendaciones del Comité de Inversiones.

### 3.3.2.5. Propiedades, Planta y Equipo

**Cuadro No. 32: Propiedad Planta y Equipo a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

Código	Detalle	Saldo a 31/12/2018
16	Propiedades, Planta y Equipo	310.778,51
1605	Terrenos	224.928,31
1640	Edificaciones	95.172,45
1645	Plantas Ductos y Túneles	2.140,30



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Código	Detalle	Saldo a 31/12/2018
1650	Redes, Líneas y Cables	958,34
1655	Maquinaria y Equipo	755,77
1665	Muebles, Enseres y Equipos de Oficina	613,82
1670	Equipos de Comunicación y Computación	2.590,53
1675	Equipo de Transporte, Tracción y Elevación	229,60
1685	Depreciación Acumulada (cr)	-16.610,61

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

Registro un saldo, por un valor de \$310.778.51 millones, compuesta especialmente por: Terrenos un valor de \$224.928.31 millones, Edificaciones por un valor de \$95.172.45 millones. Por otra parte, se evidenció que la Depreciación Acumulada ascendía a -\$16.610.61 millones.

### 3.3.2.6. Cuentas por Pagar

**Cuadro No. 33: Cuentas por pagar a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

Código Contable	Detalle	Saldo a 31/12 /2019
24	Cuentas por Pagar	7.210,20
2401	Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales	1.126,42
2407	Recursos a Favor de Terceros	2.789,44
2424	Descuentos de Nómina	220,76
2436	Retención en la Fuente	41,23
2440	Impuestos Contribuciones y Tasas por Pagar	517,46
2490	Otras Cuentas por Pagar	2.514,89
	Total	7.210,20

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

Esta cuenta presento un saldo a 31 de diciembre de 2019 por \$7.210,20 millones, destacándose los recursos Recibidos a Favor de Terceros, que representa el 34.87% del total del saldo de Cuentas por Pagar.

### 3.3.2.7. Litigios y Demandas en Contra de la Terminal.

**Cuadro No. 34: Conciliación de litigios y demandas en contra de la Entidad a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Demandante	SIPROJ			Contabilidad		
	Valor pretensiones	Valoración final conting	Valoración final conting	Valor pretensiones	Valoración final conting.	Valoración final conting.
Cantor Neuta Luis Eduardo	300,00	112		300,00	111,60	
Ramos Camacho Gilberto	8.004,98	3.377		8.004,98	3.376,82	
Ramos Camacho Gilberto	1.955,00	1.108		1.955,00	1.108,44	
Consortio Terminales Bogotá 2008	522,73	144		522,73	144,32	
Ingeniería de diseño construcciones	70,93	22		70,93	21,55	
Torres Calvo Julia	0,00	0	78,83	0,00	0,00	78,83
Asociación para el Fomento de la Innovación y Desarrollo de los Gremios - AFIDG	738,94	0		738,94	0,00	
Empresa Arauca S.A.	302,00	138		302,00	137,54	
Asocaribe	99,80	0		99,80	0,00	
Autos 160 Ltda. en Liquidación	283,31	67		283,31	67,12	
Terminal de Transporte s.a. (penal)	0,00	0		0,00	0,00	
Terminal de Transporte s.a. (penal)	0,00	0		0,00	0,00	
Roso Gómez Gustavo	999,43	165		999,43	165,33	
Asocaribe	0,00	0		0,00	0,00	
<b>Total</b>	<b>13.277,12</b>	<b>5.133</b>	<b>78,83</b>	<b>13.277,12</b>	<b>5.132,71</b>	<b>78,83</b>

Fuente: Notas Estados Financieros presentados por la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

En los Estados Financieros la TTSA, se registran los valores que aparecen reportados por la Secretaria General en el programa SIPROJ, como se muestra en el cuadro anterior.

### 3.3.2.8. Rendición de la Cuenta

La cuenta de la vigencia 2019 se radica en la Contraloría de Bogotá D.C., en el SIVICOF, bajo el certificado No.311122019-12-31 del 17 de febrero de 2020, correspondiente a la gestión fiscal de la vigencia 2019, dándole cumplimiento en la forma, término y métodos establecidos en la Resolución No. 09 de 2019 de la Contraloría de Bogotá, D.C.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

### 3.3.3. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable

El proceso de registro de la información contable se realiza con base en la Resolución No. 414 de 2014, Resolución 193 de 2016, expedida por la Contaduría General de la Nación, que regula los procedimientos para la evaluación del Control Interno Contable y el Instructivo 002 de 2014, como empresa que no cotiza en el mercado de valores y no capta ni administra ahorro del público y se manejan a través del aplicativo contable Sistema de Información Informa W.

TTSA, cuenta con los libros de contabilidad debidamente registrados de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública.

Así mismo, los activos de la entidad durante la vigencia 2019, se encontraban debidamente amparados mediante la adquisición de Pólizas de Seguros, que se incluyen en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 35: Pólizas de la Entidad a diciembre 31 de 2019**

Ramo	Póliza No.	Compañía de seguros	Vigencia	
			Desde	Hasta
Todo riesgo daños materiales	2201218063882	MAPFRE	3/11/2018	3/10/2019
	PRORROGA		3/10/2019	15/11/2019
Transporte de Valores	2201218063884	MAPFRE	3/11/2018	2/10/2019
	PRORROGA		3/10/2019	15/11/2019
Responsabilidad civil Extracontractual	2201218063883	MAPFRE	3/11/2018	3/10/2019
	PRORROGA		3/10/2019	15/11/2019
Manejo	2201218063881	MAPFRE	3/11/2018	2/10/2019
	PRORROGA		3/10/2019	15/11/2019
Infidelidad y Riesgos Financieros	2201218056456	MAPFRE	1/09/2018	25/09/2019
	PRORROGA		26/09/2019	15/11/2019
Responsabilidad Civil Directores y Administradores	2201218056455	MAPFRE	1/09/2018	26/09/2019
	PRORROGA		26/09/2019	16/11/2019
Automóviles	2201119082785	MAPFRE	3/10/2019	15/11/2019
	PRORROGA		3/10/2019	15/11/2019

Fuente: Subgerente Corporativo de la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

De acuerdo con la respuesta enviada por la TTSA, con el oficio No.20200110029051 del 10 de agosto de 2019, se envió la información de las pólizas vigentes.

#### 3.3.3.1. Concepto del Sistema de Control Interno Contable



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Una vez analizados y verificados cada uno de los componentes de control interno contable, de cada una de las cuentas seleccionadas en la muestra de auditoría y producto de la evaluación al Sistema de Control Interno Contable, se da un concepto CONFIABLE.

### 3.3.4. Gestión Financiera

**Cuadro No. 36: Indicadores financieros a diciembre 31 de 2019**

Cifras en millones de pesos

Indicadores Financieros	Formula	Valor	Indicador
Razón Corriente			
Representa la disponibilidad de la Empresa para hacer frente a sus deudas de corto plazo, sobre sus Activos Corrientes.	Activo Corriente	33.954,77	3,14
	Pasivo Corriente	10.823,56	
Capital de trabajo			
Nos indica la capacidad que tiene la Entidad para reinvertir, obtener utilidades, mantener la operación corriente del negocio y continuar con las operaciones normales al corto plazo.	Activo corriente - Pasivo Corriente	33954,77-10823,56	23.131,21
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO			
Representa el grado de apalancamiento utilizado e indica la participación de los acreedores sobre los activos de la Entidad	Pasivo Total	45.671,81	13,22
	Activo Total	345.508,89	
ENDEUDAMIENTO EN EL CORTO PLAZO			
Indica el nivel de concentración del endeudamiento en el corto plazo.	Pasivo Corriente	10.823,56	23,70
	Pasivo Total	45.671,81	
Indicador margen neto de utilidad	Utilidad neta	376,65	0,81
Formula	Ingreso operacional	46.438,83	
ROA		376,65	0,11
Formula	Utilidad Operacional	345.508,89	
	Total Activos		
ROE		376,65	0,13
Formula	Utilidad neta		
	Patrimonio total	299.837,08	
Dep. Capital de trabajo			
Formula	Activo corriente	33.954,77	74,35
	Pasivo total	45.671,81	

Fuente: Dirección Financiera de la TTSA



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

**3.3.4.1. Razón corriente= Activo corriente / pasivo corriente**

Este indicador refleja la capacidad que tiene la empresa para cumplir con sus obligaciones financieras, deudas o pasivos a corto plazo, en tal sentido, la Empresa cuenta con una razón corriente de 3.14%, es decir por cada peso (\$1) que la Empresa debe en el corto plazo, cuenta con \$3.14, para pagar sus obligaciones.

**3.3.4.2. Capital de Trabajo**

La TTSA, tiene una capacidad de \$23.131.21 millones para invertir, mantener la operación del negocio y continuar con sus actividades al corto plazo.

**3.3.4.3. Razón de Endeudamiento: Pasivo total / Activo Total**

Tal como se ve, el resultado de este indicador nos indica que los Activos de la TTSA, se en centran financiados en un 13.22%, por los proveedores y otros pasivo.

**3.3.4.4. Composición Accionaria de la TTSA**

**Cuadro No. 37: Composición Accionaria de la TTSA a diciembre 31 de 2019**

Detalle	Total Acciones	Participación Porcentual
Nación	275.215.927	10,74
Distrito	1.993.462.797	77,81
Subtotal	2.268.678.724	88,55
Particulares	293.436.902	11,45
Total Acciones en Circulación	2.562.115.626	100,00

Fuente: Dirección Financiera de la TTSA

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá D.C

De acuerdo con las notas de los estados Financieros, reportadas en la cuenta a SIVICOF por la TTSA, la composición accionaria a 31 de diciembre de 2019, es como se muestra en el cuadro anterior.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN			
<b>1. ADMINISTRATIVOS</b>	22	N. A	3.1.2.1 3.1.3.2.2. 3.1.3.4.2. 3.1.3.5.3. 3.1.3.6.3. 3.1.3.9.2.	3.1.3.1.1. 3.1.3.3.1. 3.1.3.4.3. 3.1.3.5.4. 3.1.3.7.1. 3.1.3.10.1.	3.1.3.1.2. 3.1.3.3.2. 3.1.3.5.1. 3.1.3.5.5. 3.1.3.8.1.	3.1.3.2.1. 3.1.3.4.1. 3.1.3.5.2. 3.1.3.6.2. 3.1.3.9.1.
<b>2. DISCIPLINARIOS</b>	13	N. A	3.1.3.1.1. 3.1.3.4.1. 3.1.3.5.4. 3.1.3.10.1.	3.1.3.1.2. 3.1.3.5.1. 3.1.3.6.3.	3.1.3.3.1. 3.1.3.5.2. 3.1.3.7.1.	3.1.3.3.2. 3.1.3.5.3. 3.1.3.9.1.
<b>3. PENALES</b>	0	N. A				
<b>4. FISCALES</b>	2	\$423.449.603	3.1.3.1.2.	3.1.3.10.1.		