



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Visita de Control Fiscal Terminal de Transporte S.A.

Código de Auditoría No. 508

Fecha: diciembre 2022



Pacto Global
Red Colombia



INFORME FINAL DE VISITA DE CONTROL FISCAL
TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. (TTSA)

CÓDIGO VISITA N°: 508

PAD 2022

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá, diciembre 2022

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Carlos Orlando Acuña Ruiz
Contralor Auxiliar

Cesar Dinel Camacho Urrutia
Director Técnico Movilidad

Sebastián José Bitar Arango
Subdirector de Fiscalización Movilidad

Herbert Willy Arciniegas Rodríguez
Asesor

Equipo de Auditoría:

<i>David Fernando Dager Zota:</i>	Gerente
<i>Jaime Alejandro Rodríguez G</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Carlos José Alarcón</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Aldemar Humberto Matiz D.</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Karold Edith Álvarez V.</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>María del Pilar Chávez M</i>	Contratista
<i>Luisa Fernanda Páez</i>	Contratista
<i>Jhonatan Andrés Alvear</i>	Contratista

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES _____	5
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA _____	8
	2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA _____	8
	2.1.1. Gasto Público _____	8
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA _____	11
	3.1 Convenio interadministrativo 313-2021 y contrato interadministrativo 2470-2021. _____	14
	3.1.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación y ejecución del proyecto zona de parqueo pago en vía, aplicado mediante el Convenio Interadministrativo 2021-313 y el Contrato Interadministrativo 2021-2470.</i> _____	15
4.	OTROS RESULTADOS _____	29
	4.1 CONTRATO TT-104-2021 _____	29
	4.2. ANTECEDENTES _____	29
	4.2.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la entrega de información incompleta, errada, extemporánea, en formato no solicitado o no relacionada al contrato TT-104-2021</i> _____	30
	4.2.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$63.069.451, por deficiencias en los estudios previos (estudios de mercado y matriz de riesgos), lo cual derivó en mayores valores pagados en desarrollo del contrato TT-104-21</i> _____	35
5.	CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS _____	48

	Carta de conclusiones	Código formato PVCGF-06-02
		Versión: 9.0

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
ANA MARIA ZAMBRANO DUQUE
 Gerente
 Terminal de Transporte S.A.,
 Dg 23 # 69-60 Of 502
 Código Postal 110931
 e-mail: correspondencia.terminal@terminaldetransporte.gov.co
 Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto 1421 de 1993 y el Decreto Ley 403 de 2020, practicó visita de control fiscal a la entidad Terminal de Transporte S.A. (TTSA), mediante la evaluación, por una parte, de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con sustento en que administró los recursos puestos a su disposición, la valoración de los costos ambientales y, por otra, de los resultados de la gestión en el área, tema, actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Ahora bien, la producción de un informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado es responsabilidad de este ente de control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C, con el propósito que proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales. Los estudios y análisis están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión en el Proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía,

	Carta de conclusiones	Código formato PVCGF-06-02
		Versión: 9.0

vigencia 2021-2022, no cumple de manera integral con los principios de planeación y economía.

Durante la mencionada visita se evaluaron los siguientes convenios y contratos:

- Convenio Interadministrativo 313 de 2021, el cual no generó compromiso presupuestal entre las partes.
- Contrato interadministrativo 2470 del 2021, el cual tiene un valor indeterminado pero determinable, con base en la retribución económica que recibirá la Terminal por el desarrollo del Contrato.
- TT- 91 de 2021, el cual tiene un valor de \$217.690.000
- TT - 56 de 2021, el cual tiene un valor de \$232.538.250
- TT - 104 de 2021, el cual tiene un valor de \$299.880.000
- TT - 67 de 2022, el cual tiene un valor de \$23.239.777.747

PRESENTACIÓN 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 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 informe final de la visita de control fiscal, 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 83 al 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

Corresponde 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.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321
PBX: 3358888

	Carta de conclusiones	Código formato PVCGF-06-02
		Versión: 9.0

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la auditoría efectuada.

Atentamente,



CESAR DINEL CAMACHO URRUTIA
Director Técnico Sectorial de Fiscalización Movilidad

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha		21-Dic-22		21-Dic-22		21 Dic-22
Nombre E-Mail Cargo	Equipo auditor David Dager Zota ddager@contraloriabogota.gov.co Gerente		Cesar Dinel Camacho Urrutia ccamacho@contraloriabogota.gov.co Director de Movilidad		Sebastián José Bitar Arango sbitar@contraloriabogota.gov.co Subdirector Fiscalización Movilidad Dirección Movilidad	
<small>En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.</small>						

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal de la Terminal de Transporte S.A., 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 economía y eficiencia con que actuó el gestor público, con el fin de Evaluar el proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía, vigencia 2021-2022.

2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA

Con el objetivo de verificar si los resultados de la gestión fiscal de la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., se ajustaron a los principios, políticas, planes, programas, proyectos y la normatividad aplicable para la consecución de los fines del Estado, el control fiscal se realizará al factor de Gasto Público, como se evidenciará en el presente documento.

2.1.1. Gasto Público

Con el fin de cumplir el objeto del Plan de Auditoría Distrital PAD 2022 y el memorando de asignación con radicado No 3-2022-33769 del 27 de octubre del 2022, para realizar la Visita de Control Fiscal ante la Terminal de Transporte S.A. TTSA, y en lo referente a la evaluación del Proyecto Zona de Parqueo en Vía.

Como se ha podido evidenciar, surge el Convenio Interadministrativo 313 del 2021, con el objeto de *“Aunar Esfuerzos, Capacidades, Medios, Experiencia, Recursos Físicos, Humanos Y Financieros Para La Estructuración Del Diseño De La Operación Pública Del Servicio De Estacionamiento En Vía Pública En La Ciudad De Bogotá Y Su Posterior Implementación, Administración, Operación, Control Y Fiscalización.”* donde se origina y se suscribe con posterioridad a este Convenio el Contrato Interadministrativo 2470 del 2021, cuyo objeto es *“Autorizar Por Parte De La Secretaría Distrital De Movilidad A La Terminal De Transporte S.A. Para Ejecutar La Implementación, Administración, Operación, Explotación Y Control De La Operación Pública Del Servicio De Estacionamiento En Vía En Las Áreas De Implementación Y Segmentos Viales Autorizados, De Conformidad Con Los Procedimientos, Tarifas Y Obligaciones Establecidas En El Presente Contrato Y En Particular Del Anexo 1.”*, celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad SDM y la Terminal de Transporte S.A. TTSA.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321
PBX: 3358888

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Como consecuencia de la suscripción del Contrato Interadministrativo arriba mencionado, la TTSA celebra contratos para ejecutar los compromisos pactados con la SDM, un total de (24) contratos durante la vigencia 2021 por valor total de \$1.937.745.617 y, para la vigencia 2022 suscribió un total de (57) contratos por valor de \$26.908.976.585; escogiendo una muestra de dos (2) contratos de la vigencia 2021, por valor de \$450.228.250, siendo el 23 % de esta vigencia y un (1) contrato de la vigencia 2022, por valor de \$23.239.777.747, siendo el 86 % de esta vigencia, por último es de aclarar que en total la TTSA ha suscrito 81 contratos en las vigencias 2021 y 2022, por valor total de \$28.846.722.202.

Por otra parte, con referencia al Contrato TT-67-2022, por un valor de \$23.239.777.747, su evaluación se enfocará en lo relacionado al recurso humano aplicado al proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía.

Finalmente es importante mencionar que de la contratación escogida se evaluará el desarrollo de la misma en aplicación al proyecto ya mencionado y que se podrá incluir en próximas auditorías esta contratación para su evaluación, ya que por ahora se atenderá la visita de control fiscal, enfocada al proyecto en general.

Cuadro No. 1
Muestra Factor de Gasto Público

N° Contrato	Meta a la que apunta el contrato	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Justificación para la selección
Convenio Interadministrativo 313 de 2021	ZPP	Convenio	Aunar Esfuerzos, Capacidades, Medios, Experiencia, Recursos Físicos, Humanos Y Financieros Para La Estructuración Del Diseño De La Operación Pública Del Servicio De Estacionamiento En Vía Pública En La Ciudad De Bogotá Y Su Posterior Implementación, Administración, Operación, Control Y Fiscalización	Este convenio por sí solo no genera un compromiso presupuestal a cargo de las Partes.	Importancia del proyecto
Contrato interadministrativo 2470 del 2021	ZPP	Interadministrativo	Autorizar por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad a la Terminal de Transporte S.A. para ejecutar la implementación, administración, operación, explotación y control de la Operación Pública del Servicio de Estacionamiento en Vía en las áreas de implementación y segmentos viales autorizados, de	Es indeterminado pero determinable, con base en la retribución económica que recibirá la Terminal por el desarrollo del Contrato. Adicionalmente, este Contrato no genera un compromiso presupuestal para ninguna de las Partes.	Contrato marco del proyecto

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

N° Contrato	Meta a la que apunta el contrato	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Justificación para la selección
			conformidad con los procedimientos, tarifas y obligaciones establecidas en el presente contrato y en particular del Anexo 1.		
TT-91 de 2021	ZPP	OPS	Proveer la solución tecnológica para el proyecto de estacionamiento en vía, incluyendo el aplicativo para el personal del proyecto, la app de usuario y soporte técnico de conformidad con los anexos del contrato.	\$217.690.000	Soporte tecnológico del recaudo del proyecto.
TT – 56-2021	ZPP	OPS	Realizar el censo preliminar de cuidadores en la vía y la toma de información de parámetros operacionales para la Fase 01 del proyecto Estacionamiento en vía, y la inspección, inventario y diseño de señalización vial de los segmentos (tramos) habilitados para el proyecto	\$232.538.250	Importancia de vincular a la población cuidada preexistente afectada en el área donde se implementará el proyecto ZPP
TT – 104-2021	ZPP	COMPRAVENTA	Adquisición de dispositivos inmovilizadores para automóviles y motocicletas tipo cepos para el proyecto Zona de Parqueo Pago de la ciudad de Bogotá D.C	\$299.880.000	Denuncia concejal Andrés Forero y requerimiento DPC 2107-21
TT – 67-2022	ZPP	OPS	Contratar una empresa de servicios temporales para el suministro de trabajadores en misión que requiera la Terminal de Transporte S.A.	\$23.239.777.747	Revisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en lo referente a recurso humano en lo referente al proyecto ZPP

Fuente: Oficio solicitud de información radicado 2-2022-23471 del 2022-11-03
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En desarrollo del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2022, se realizó Visita De Control Fiscal ante la Terminal de Transporte S.A., donde se evaluó el proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía, vigencia 2021-2022, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición de la Terminal de Transporte S.A, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica y con equidad.

Es importante precisar que la Terminal de Transporte S.A, al poseer un capital social mayoritario público, por lo cual se encuentra obligada al mandato constitucional que ordena el diseño y aplicación de métodos y procedimientos de control interno, al cumplimiento de los principios constitucionales de la Función Pública y por esa vía al cumplimiento de los mandatos del Estatuto de Contratación Pública, a cumplir con las normas del Código General Disciplinario, con las normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, entre otros.

Este Organismo de Control, se adhiere completamente a lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, en el entendido que excepcionalmente se aplica el Código General Disciplinario a las Sociedades de Economía Mixta, que ejercen función pública, toda vez que el elemento esencial para determinar si los particulares son sujetos disciplinables lo constituye la función pública.

También es pertinente precisar que el artículo 2 de la Constitución Política, explícitamente estableció como fines esenciales del Estado, la efectividad de los principios, derechos y deberes, y en su artículo 24 consagró como derecho fundamental la libre locomoción de los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, el legislador señaló los principios rectores del transporte, y de conformidad con el artículo 5 de la Ley No. 336 de 1996, cuyo objeto reside en unificar los principios y criterios que sirven de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público terrestre, expresamente consagró sobre la operación de las empresas de transporte público, el eminente carácter público esencial de su funcionamiento.

Igualmente, el artículo 2o. del Decreto Nacional No. 2762 de 2001, por el cual “se *reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera*”, expresamente prevé la naturaleza de servicio público que cumplen las terminales de transporte terrestre automotor en su objeto social y misional.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

En ese orden de ideas, si la naturaleza del servicio prestado por las terminales de transporte terrestre es de carácter público, el objeto social de todas ellas constituye función pública del Estado, que puede ser desarrollada por particulares en condición de Sociedades de Economía Mixta, pero bajo estricto control y vigilancia de la Administración.

Así pues, el servicio público prestado por la Terminal de Transporte S.A., se circunscribe al cumplimiento de uno de los fines estatales reconocidos por la Constitución; verbigracia, garantizar la libre circulación de los ciudadanos en el Territorio Nacional, el cual es calificado por el Legislador y el Gobierno Nacional, como servicio público.

Por lo tanto, si la Terminal de Transporte S.A., cumple con prestar un servicio público, cuyo objeto es el cumplimiento del fin esencial previamente reseñado; y expresamente previsto como servicio público por la ley, no le es loable pretender rechazar el carácter de función pública que presta con su objeto social.

En tal virtud, de conformidad con lo regulado en el artículo 44 de la Ley No.1474 de 2011, las terminales de transportes son destinatarias del Código General Disciplinario, toda vez que por expresa disposición legal prestan un servicio público, el cual es una forma que adopta el poder del Estado a través de particulares para cumplir un cometido estatal.

La Terminal de Transporte S.A. es una Sociedad de Economía Mixta que administra recursos públicos, ya que su capital social cuenta con recursos que pertenecen al Distrito Capital. Es así, que el artículo 44 de la Ley No. 1474 de 2011, diáfananamente prevé como sujetos disciplinables a los particulares que administran recursos públicos, por lo tanto, no existe fundamento jurídico alguno que legitime sustraerse de la aplicación de la Ley No.1952 de 2019.

Es pertinente recordarle al sujeto de control, la precisión conceptual entre los contratos estatales propiamente dichos y los contratos estatales especiales, realizada por el Honorable Consejo de Estado en el Auto del 20 de agosto de 1998 Expediente No. 14202 " (...) *A pesar de que la contratación de las universidades públicas se encuentre regida por el derecho privado lo cierto es que ellas continúan siendo entidades estatales por lo cual sus contratos son estatales, de tal manera que existen contratos estatales propiamente dichos regidos por la Ley 80 y contratos estatales especiales, estos de entidades estatales pero sometidos a regímenes de excepción y respecto a ambos es competente la jurisdicción de lo contencioso administrativo para dirimir sus conflictos. La categoría de los contratos estatales es*

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

única y comprende todos los negocios jurídicos unilaterales celebrados por todas las entidades estatales (...)".

Lo mismo sucede, con lo expuesto por el Alto Tribunal en la Sentencia del 6 de julio de 2002 Expediente No. 20634, puntualizando que los contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a pesar de estar regidas por el derecho privado, son auténticos contratos estatales especiales.

Asimismo, independientemente que la Terminal de Transporte S.A., sea una Sociedad de Economía Mixta que se rige por derecho privado, sigue siendo una entidad que administra recursos públicos y celebra contratos estatales especiales que se regulan por un régimen excepcional.

Bajo esta perspectiva, los contratos celebrados por el sujeto de control también tienen el carácter de estatal, que, si bien se rigen por el derecho privado, le es perfectamente aplicable los principios de la Función Administrativa, la Gestión Fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, tal y como lo dispone el artículo 13 de la Ley No. 1150 de 2007.

Por lo tanto, las actividades de supervisión a los contratos estatales especiales que celebra la Terminal de Transporte S.A., también constituyen función pública, y los vincula en sujetos disciplinables como expresamente lo dispone el artículo 44 de la Ley No.1474 de 2011.

Es pertinente recordar que en las distintas modalidades de Auditorías efectuadas a la Terminal de Transporte S.A., siempre que se han consolidado hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, y se han comunicado al respectivo organismo pertinente, se ha guardado plena coherencia en la gestión desplegada por este organismo de control.

Por último, una observación con presunta incidencia disciplinaria se presenta cuando el grupo auditor advierte que presuntamente se ha incurrido en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en el Código General Disciplinario (Ley No. 1952 de 2019), que conllevan el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses.

En este sentido, es preciso advertir que los hallazgos disciplinarios solamente requieren poner en conocimiento la existencia de hechos relacionados con los mismos, por lo cual no hay lugar a su valoración de modo que en materia disciplinaria solamente los funcionarios competentes -ente de control disciplinario-

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

ostentan la facultad de valorar los hechos y si estos ameritan el inicio de la acción disciplinaria y posteriormente calificar la falta, al igual que determinar si el incumplimiento de los Deberes Funcionales, se encuentra en cabeza de particulares en ejercicio de funciones públicas.

Es así que, conforme a los artículos 2 y 83 de la Ley No. 1952 de 2019, es el operador disciplinario, por tener la titularidad de la acción disciplinaria, al que corresponde determinar si tiene o no competencia para investigar a los particulares, limitándose entonces este Órgano de Control Fiscal, a proceder conforme a las previsiones del Artículo 86 ibídem, en cuanto se trata de una "información proveniente de servidor público" y no de queja, que es otro medio distinto para iniciar la acción disciplinaria.

Cuando se está frente al hallazgo disciplinario, el auditor deberá dar traslado a la Procuraduría General de la Nación o Personería, según el caso en orden a las competencias de los mismos, para que estos se encarguen de determinar si existe algún tipo de responsabilidad.

Así las cosas, las decisiones de una entidad enmarcadas en las normas del derecho privado, de ninguna manera pueden ir en contravía de los mandatos constitucionales y legales garantes del manejo de los recursos públicos y de su debida inversión.

3.1 Convenio interadministrativo 313-2021 y contrato interadministrativo 2470-2021.

Después de lo anteriormente expuesto, se informa que este ente de control solicitó información del PROYECTO ZONA DE PARQUEO PAGO EN VÍA, aplicado mediante el Convenio Interadministrativo 313-2021 y el Contrato Interadministrativo 2470-2021.

Se realizó la evaluación al convenio y al contrato antes mencionados, mediante radicado Contraloría de Bogotá No. 2-2022-25198 del 2022-11-24 y con respuesta por parte de la Terminal de Transporte S.A. TTSA No. 20220110065671 del 2022-12-01. Adicionalmente, se realizó visita administrativa a la Zona de Parqueo en vía ubicada en la calle 77 con carrera 15 el 2022-11-25 y por último se realizó visita administrativa en las oficinas de la TTSA el 2022-12-01, analizando la información necesaria para revisar la conveniencia y oportunidad de esta contratación, por lo que este organismo de Control plantea la siguiente observación:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación y ejecución del proyecto zona de parqueo pago en vía, aplicado mediante el Convenio Interadministrativo 2021-313 y el Contrato Interadministrativo 2021-2470.

Es pertinente informar que el proyecto zona de parqueo pago en vía, inicia con la firma del Convenio Interadministrativo 2021-313, celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM y la Terminal de Transporte S.A-TTSA, posteriormente, se firma el Contrato Interadministrativo 2021-2470, donde la SDM autoriza a la TTSA para buscar los recursos y realizar la contratación pertinente para poner en funcionamiento el proyecto, es de aclarar que en este contrato el sujeto de control asume toda la responsabilidad para la puesta en marcha.

Producto de esta evaluación se evidenciaron algunas falencias en el funcionamiento de este proyecto, una de ellas es que analizado los tramos operativos de ZPP ubicados en el Área de Implementación 1, en la calle 77 entre la carrera 16 y la carrera 16A, calle 77 entre la carrera 16 A y la carrera 19A, carrera 16A entre la calle 78 y la calle 79 y calle 79 entre la carrera 16A y la carrera 18, se puede evidenciar que se encuentran en áreas aferentes al parqueadero fuera de vía administrado por la Terminal de Transporte nombrado “Parqueadero Lago 79 Terminal de Transporte S.A.”, en el siguiente cuadro se pueden observar las distancias calculadas sobre la malla vial:

**Cuadro No.2
Tramo y Distancia**

Tramo	Distancia (m)
CL 77 desde Kr 16 a Kr 16 ^a	239
CL 77 desde Kr 16A a Kr 19 ^a	253
KR 16A desde CL 78 a CL 79	34
CL 79 desde Kr 16A a Kr 18	93

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

El parqueadero anteriormente mencionado presenta un índice de ocupación promedio para el año 2021 de 8% y hasta septiembre del año 2022 de 7%.

De manera similar, el análisis de los tramos operativos de ZPP ubicados en el Área de Implementación 10, en la calle 9 entre la carrera 36 y la carrera 38, calle 7 entre la carrera 37A y la carrera 37 y carrera 37 entre la calle 7 y la calle 8A, evidencian que se encuentran a cercanías de los parqueaderos fuera de vía administrados por La Terminal de Transporte nombrados “Parqueadero San Andresito Ascdingo Terminal de Transportes S.A.”, “Parqueadero San Andresito Providencia Terminal

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

de Transporte S.A.” y “Parqueadero San Andresito Roncador Terminal de Transporte S.A.”, en el siguiente cuadro se pueden observar las distancias calculadas sobre la malla vial:

Cuadro No.3
Parqueadero Tramo y Distancia

Parqueadero	Tramo	Distancia (m)
Parqueadero San Andresito Ascdingo Terminal de Transportes S.A.	CL 9 desde Kr 36 a Kr 38	166
	CL 7 desde Kr 37A a Kr 37	366
	KR 37 desde CL 7 a CL 8A	646
Parqueadero San Andresito Providencia Terminal de Transporte S.A.	CL 9 desde Kr 36 a Kr 38	35
	CL 7 desde Kr 37A a Kr 37	368
	KR 37 desde CL 7 a CL 8A	381
Parqueadero San Andresito Roncador Terminal de Transporte S.A.	CL 9 desde Kr 36 a Kr 38	22
	CL 7 desde Kr 37A a Kr 37	359
	KR 37 desde CL 7 a CL 8A	364

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

Los índices de ocupación promedio para los parqueaderos anteriormente mencionados para el año 2021 y hasta septiembre del año 2022, son:

Cuadro No.4
Parqueadero e Índices de Ocupación

Parqueadero	Índice 2021	Índice hasta Sep. 2022
Parqueadero San Andresito Ascdingo Terminal de Transportes S.A.	32%	28%
Parqueadero San Andresito Providencia Terminal de Transporte S.A.	17%	17%
Parqueadero San Andresito Roncador Terminal de Transporte S.A.	21%	26%

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

Entre tanto, el análisis en los tramos operativos de ZPP ubicados en el Área de Implementación 11, en la carrera 80A entre la calle 24D y la calle 24C, calle 24D entre la carrera 80A y la carrera 75, calle 24C entre la carrera 80A y la carrera 75, calle 24D entre la carrera 80B y la carrera 80A y carrera 80A entre la calle 24D y la calle 24C, muestran que se encuentran a cercanías del parqueadero fuera de vía

administrado por La Terminal de Transporte nombrado “Parqueadero Modelia 2”, en el siguiente cuadro se pueden observar las distancias calculadas sobre la malla vial:

Cuadro No.5
Tramo y Distancia

Tramo	Distancia (m)
KR 80A desde CL 24D a CL 24C	93
CL 24D desde Kr 80A a Kr 75	30
CL 24C desde Kr 80A a Kr 75	29
CL 24D desde Kr 80D a Kr 80A	90
KR 80A desde CL 24D a CL 24C	90

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

El parqueadero anteriormente mencionado presenta un índice de ocupación promedio para el año 2021 de 29% y hasta septiembre del año 2022 de 20%.

Con los tres casos presentados, se puede evidenciar que se encuentra una superposición espacial entre los parqueaderos administrados por la Terminal de Transportes S. A. y los tramos donde se está implementando el parqueo pago en vía, demostrando que no hay integración entre políticas y metas de manejo en el tema de parqueo en la ciudad. No es claro para este Ente de Control que se implementen tramos de parqueo en vía, en zonas donde como se pudo evidenciar a menos de 100 metros se tienen parqueaderos administrados por La Terminal de Transporte, en donde se presentan índices de ocupación entre 7% y 32%, evidenciando una competencia entre proyectos manejado por la Terminal de Transporte.

A continuación, expondremos que el sujeto de control a la fecha no ha cumplido con el modelo financiero, también es de aclarar que, al no tener un punto de equilibrio claro, con fecha de cumplimiento exacta, el proyecto seguirá en incertidumbre, sin ser auto sostenible, como lo afirman en los estudios previos a su implementación; por lo tanto, a la fecha no se evidencia cuando será alcanzado el punto de equilibrio. Producto de la revisión de la información solicitada con Radicado #: 2-2022-25198 Fecha: 2022-11-24, de la Contraloría de Bogotá D.C. puestas a disposición de esta auditoría por la TTSA con radicado 20220310115652-fecha 2022-11-28., se pudo observar que:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Cuadro No.6
Ingresos Projectados Vs. Ingresos Ejecutados

Valor en Pesos

VIGENCIA	PERIODO	INGRESOS PROYECTADOS	INGRESOS EJECUTADOS	% DE CUMPLIMIENTO
2021	NOVIEMBRE	\$ 302.774.162	\$20.335400	7%
	DICIEMBRE	\$ 305.298.092	\$ 117.140.000	38%
2022	ENERO	\$ 499.043.357	\$ 113.873.300	23%
	FEBRERO	\$ 932.727.495	\$ 137.473.150	14%
	MARZO	\$ 1.237.100.227	\$ 210.640.450	17%
	ABRIL	\$ 1.653.475.142	\$ 216.189.700	13%
	MAYO	\$ 2.187.243.227	\$ 328.602.550	15%
	JUNIO	\$ 2.420.110.045	\$ 442.258.750	18%
	JULIO	\$ 2.728.104.707	\$ 513.687.100	19%
	AGOSTO	\$ 3.290.801.366	\$ 585.113.492	18%
	SEPTIEMBRE	\$ 4.521.021.043	\$ 606.963.659	13%
	OCTUBRE	\$ 5.409.705.826	\$ 662.423.500	12%
TOTAL		\$ 25.517.404.691	\$3.954.711.051	15%

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

El recaudo real acumulado al 31 de octubre de 2022, fue de \$3.954.711.051, representando un porcentaje de cumplimiento del 15% del valor de los ingresos proyectados (\$25.517.404.691) a la misma fecha, evidenciando una baja ejecución del ingreso.

De igual manera, se observó que el valor acumulado de costos y gastos al 31 de octubre de 2022, asciende a \$7.295.995.554 representando un porcentaje de cumplimiento del 23% del valor proyectado \$31.672.114.011, distribuido de la siguiente forma:

Cuadro No.7
Gastos Projectados Vs. Gastos Ejecutados

Valor en Pesos

VIGENCIA	PERIODO	GASTOS PROYECTADOS	GASTOS EJECUTADOS	% DE CUMPLIMIENTO
2021	OCTUBRE	521.600.085	408.144.959	78%
	NOVIEMBRE	332.383.054	189.587.628	57%
	DICIEMBRE	854.336.321	226.184.852	26%
2022	ENERO	1.224.686.060	347.886.714	28%
	FEBRERO	1.593.707.244	628.550.742	39%
	MARZO	1.971.864.233	423.649.010	21%
	ABRIL	2.385.211.032	569.564.169	24%
	MAYO	2.814.892.727	479.510.888	17%
	JUNIO	3.154.394.751	669.564.252	21%
	JULIO	3.490.440.358	552.087.765	16%
	AGOSTO	3.917.832.609	869.700.191	22%
	SEPTIEMBRE	4.407.119.863	1.063.566.116	24%
	OCTUBRE	5.003.645.674	867.998.268	17%
TOTAL		31.672.114.011	7.295.995.554	23%

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

De los anteriores resultados se deduce que:

Cuadro No.8
Ingresos Ejecutados Vs. Gastos Ejecutados

Valor en Pesos

INGRESOS EJECUTADOS	\$ 3.954.711.051
MENOS GASTOS EJECUTADOS	\$ 7.295.995.554
TOTAL	-\$ 3.341.284.503

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

Los ingresos reales obtenidos a la fecha, no han sido suficientes para cubrir los costos y gastos del proyecto, Situación que de persistir denota un riesgo financiero frente a la ejecución del proyecto.

Cuando se le preguntó a la TTSA, informar si existe un punto de equilibrio con relación al proyecto, convenio o contrato, comunicando donde se encuentra estipulado y anexando su respectivo soporte el sujeto de control responde lo siguiente:

“El punto de equilibrio del proyecto se alcanza cuando los ingresos son iguales a los costos fijos, desde el punto de vista diseño tarifario, el proyecto está concebido para fijar la tarifa base por su zona, partiendo de un supuesto de equilibrio, en tanto el valor por minuto de

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

estacionamiento (VMEz en la nomenclatura del acuerdo distrital 695 de 2017) se establece como el cociente entre los costos de la zona y la demanda de la zona, para el mismo periodo de tiempo (en este caso, un año, según la metodología contenida en el acuerdo distrital 695 de 2017)

En ese orden de ideas, bajo la óptica de estructuración, el proyecto se encontraría en equilibrio, si ocurrieran dos hechos independientes:

1. La demanda verificada es igual a la demanda estimada
2. todos los costos incurridos para la puesta en marcha son imputables al primer periodo de análisis. en este caso, todos los costos del primer año.

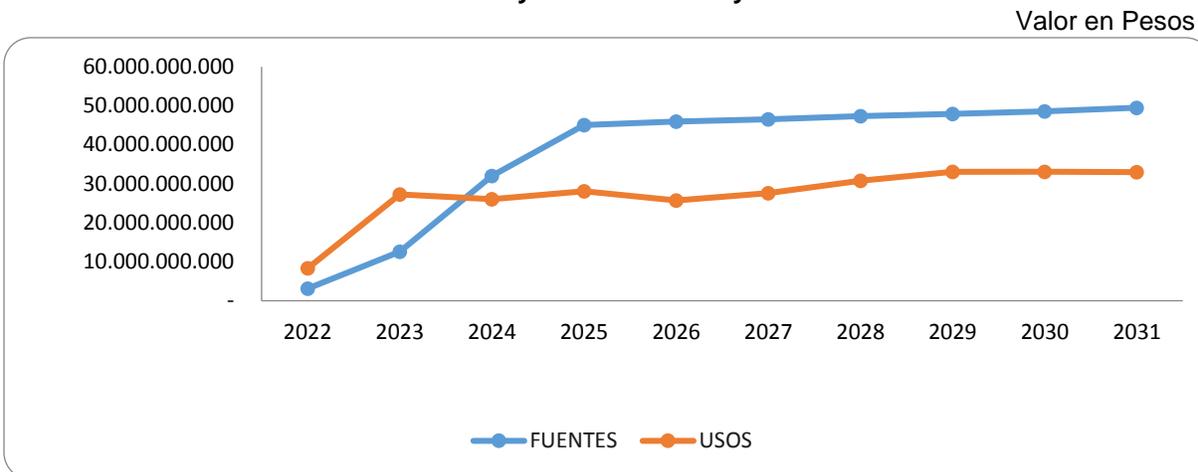
**Cuadro No.9
Fuentes y Usos**

	Valor en Pesos	
	FUENTES	USOS
2022	3.122.860.280	8.308.959.574
2023	12.554.518.573	27.303.025.875
2024	32.035.114.072	26.044.730.343
2025	45.078.267.393	28.078.966.746
2026	45.937.462.803	25.686.879.721
2027	46.557.262.488	27.612.328.569
2028	47.371.760.322	30.795.222.443
2029	47.887.387.935	33.069.225.304
2030	48.596.662.483	33.099.294.776
2031	49.509.054.184	32.965.529.588
	378.650.350.532	272.964.162.939

Fuente: Información suministrada por la TTSA

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

Cuadro No.10
Proyección Fuentes y Usos



Fuente: Información suministrada por la TTSA
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Con este flujo se puede observar el punto de equilibrio proyectado para el segundo semestre de 2024.” Texto tomado de la respuesta dada por la TTSA.

Así las cosas, bajo los supuestos del modelo financiero, al periodo treinta y siete (37), el cual corresponde al periodo máximo en el cual se espera alcanzar el punto de equilibrio, se obtendría un resultado positivo del ejercicio correspondiente a restar el total de los usos y egresos del total de fuentes (ingresos operacionales y otras fuentes). No obstante, frente a la revisión realizada por este Ente de Control, a la fecha tan sólo se ha obtenido el 15% de los ingresos proyectados y esperados para el proyecto, situación que, de proyectarse y continuar con estas condiciones, al pasar el tiempo el déficit sería más alto.

Otra de las falencias evidenciadas en la evaluación, es la gestión pasiva de recaudo de los valores dejados de cancelar por los usuarios en el servicio y por multas de cepos, por esta situación este Ente de Control le preguntó mediante Visita Administrativa del 2022-12-01 lo siguiente: *“Sírvase informar a la fecha ¿cuánto es el monto por no pago del servicio y por multa de cepos que adeuden los usuarios? (anexar listado con la identificación de los deudores y valor adeudado), explicar que gestión realizan para recuperar estos dineros y que políticas existen para el recaudo de esta cartera”*, donde la TTSA responde lo siguiente:

“Respecto al monto por no pago, la información arrojada por la aplicación móvil de las zonas de parqueo en vía y que al momento del requerimiento se encuentra disponible para consulta, con los datos por placa y valor total adeudado.”

Cuadro No.11
SALDO DE RECAUDOS NO COBRADOS A 30 DE NOVIEMBRE DE 2022
 Valor en pesos

RESUMEN	
TOTAL DE VALOR ADEUDADO A LA FECHA	427.127.900,00
VALOR ABONADO	321.946.550,00
DEUDA VIGENTE	105.181.350,00

Fuente: Información suministrada por la TTSA
 Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Al recibir la información suministrada por parte del sujeto de control se evidenciaron falencias en la identificación de los usuarios deudores, solo tienen la placa del vehículo, tampoco se tiene el valor de no pago por el servicio, ni por multa de cepos, el valor que suministran es unificado.

Como se puede observar a 30 de noviembre, los valores dejados de cancelar por los usuarios tienen un saldo de \$105.181.350, la entidad sólo determina que dichos valores serán cobrados a los usuarios, al momento en que vuelvan a tomar en uso las ZPP, lo que genera una incertidumbre acerca de este recaudo, adicional a lo anterior, la entidad no señala otros medios con los cuales se esté realizando la gestión de cobro de los saldos pendientes con el proyecto; de lo que se puede concluir una falta de mecanismos y herramientas eficientes frente a la recuperación de los recursos adeudados al proyecto por concepto de servicios no pagados.

Realizando la revisión del Contrato Interadministrativo 2021-2470, en su Matriz de Riesgo se identificó el siguiente riesgo:

“Efectos favorables o desfavorables, derivados de la evasión de pago de la tarifa establecida para los segmentos viales de la Operación Pública del Servicio de Estacionamiento en Vía, ya sea por cobros directos no autorizados a los usuarios del sistema por parte del personal de la Terminal o terceros y, en general, por cualquier falta en el control operativo.”

El riesgo antes mencionado es catalogado en la Matriz como Extremo, informando que la consecuencia de la ocurrencia del evento es el menor recaudo y el tratamiento o control a ser implementado es el siguiente:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

“La Entidad Ejecutora deberá realizar la revisión de la operación del Proyecto y reforzara las medidas de control que se están ejerciendo por su cuenta.”

Por esta situación es que confirmamos que el sujeto de control, está ejerciendo un cobro pasivo ya que solo cuenta con la mitigación al no pago con lo pactado al inicio del contrato, pero se evidencio que al materializarse este riesgo la TTSA no reforzó las medidas de control que se están ejerciendo, por lo que es una incertidumbre el recaudo de lo adeudado por el no pago.

Por lo expuesto anteriormente, se puede concluir que los estudios previos para la aplicación del proyecto no fueron los más afortunados, ya que estos hablaban de que este proyecto sería auto sostenible, también informaba que la ocupación sería del 85%, que como se puede observar en el contrato al tener en cuenta estos estudios suministrados por la SDM, la TTSA al aceptarlos como insumos para su ejecución, no tuvo en cuenta realizar unos estudios más aterrizados a lo verdaderamente real de la situación, ya que competiría con parqueaderos también administrados por el sujeto de control como lo mencionamos anteriormente.

Adicional a ir en contravía de los principios contractuales, estas circunstancias de hecho conllevan a que se presente una vulneración del principio de planeación en materia de contratación estatal que si bien no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

De forma general, la Administración Pública se encuentra "al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad".

En materia contractual, en la medida en que el Estado contrata con recursos que nos pertenecen a todos los colombianos, es de interés general que se respeten ciertas condiciones en todo el proceso contractual, las cuales se garantizan a través de los principios que rigen la contratación pública.

En este sentido, la contratación pública se encuentra sometida a los principios de la Administración Pública, a los principios propios de la contratación pública y a los principios del control fiscal.

Principios que orientan la contratación del Estado:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---



En la medida en que la actividad del Estado debe estar inspirada en la satisfacción del interés general y que las autoridades estatales cumplen mandatos de la ciudadanía, en Colombia a los funcionarios sólo les está permitido hacer aquello que la ley expresamente les autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deban seguir un procedimiento establecido por normas conocidas por todos, generales y claras. Sin que haya posibilidad de modificarlas de manera discrecional. Así, las reglas de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad.

En ese orden de ideas, la TTSA, previamente a celebrar un determinado tipo contractual, debe evaluar y analizar la legalidad, conveniencia, matriz de riesgos, oportunidad de la figura contractual pretendida, y cumplir con el estudio previo que justifique técnica, económica y jurídicamente la estructuración del mismo.

En lo concerniente a la presunta incidencia disciplinaria, se encuentra transgredida la Ley No. 734 de 2002 en su artículo 34, numerales 1 y 2, modificada por la Ley No. 1952 de 2019 en el artículo 38 Deberes, en su numeral 1°.

Después de todo lo expuesto, observamos que no hay una correcta planeación pre contractual y contractual, porque a la TTSA no le basta solo con cumplir con las formalidades de los estudios previos de los contratos y el acta del supervisor, sino que es deber de la TTSA hacer cumplir con lo suscrito en los tiempos y en las condiciones, recurriendo si es del caso a todos y cada uno de los mecanismos legales que son válidos para el caso en comento.

Por los hechos expuestos, se incluirá en próximas auditorías la revisión de este proyecto y del contrato Interadministrativo 2021-2470 ya que a la fecha cuenta con una ejecución del 10%, la cual corresponde a un año, sabiendo que se pactó por las partes una duración de 10 años, por lo que a la fecha se encuentra en una etapa madura, pero si bien es cierto que es baja su ejecución, también es de advertir que

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

a la fecha no se ha cumplido con lo proyectado como se expuso anteriormente, no se ha cumplido con lo planificado contractualmente, sabiendo que los recursos del Distrito se deben administrar bajo los principios y normatividad de la contratación estatal.

Por lo anterior, se configura una Observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria.

Análisis de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por el sujeto de control al Informe Preliminar de la Visita de Control Fiscal PAD 2022, Código No. 508, mediante el oficio No. 20220110069801 del 19 de diciembre del 2022 y radicado en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2022-30100 del 20 de diciembre del 2022, se concluye lo siguiente:

En primer lugar respecto a *“Parqueaderos Fuera de Vía y Estacionamiento en Vía.”*, si bien es cierto que las medidas se complementan entre sí y no se contraponen o excluyen, como lo responde el sujeto de control, es pertinente informar que los parqueaderos al estar en competencia con el parqueo pago en vía, se observa que los resultados del proyecto no son los esperados, porque a la fecha tienen el no cumplimiento de un 85% de lo planificado en los estudios y productos previos al desarrollo del proyecto, por lo que para este ente de control se ratifican las falencias en la planificación como lo indicamos anteriormente en los porcentajes y cifras a la fecha. También la TTSA, considera que se debe observar el proyecto en el marco de las políticas públicas nacionales y locales, esto no quiere decir que se obvien los principios esenciales de la contratación estatal, ya que los recursos utilizados, pertenecen a los ciudadanos, debiéndose ejecutar y cuidar mejor que si fueran propios, dando la mejor optimización y corriendo con el menor riesgo. No se puede desarrollar un negocio donde se esté exponiendo los recursos del distrito, por eso uno de los principios de la contratación no menos importante es el de planeación, por lo anterior reafirmamos que los estudios previos no fueron los más afortunados.

En segundo lugar, en el *“Modelo Financiero.”*, la TTSA al realizar una proyección de ingresos y gastos con etapa de estructuración, utilizando supuestos de proyección de demanda, número de cupos, áreas de implementación, entre otros, efectivamente los ingresos estimados no tienen que ser rígidos a la proyección, como lo afirma el sujeto de control. Sabemos que esto puede variar en porcentajes no tan altos, pero al no realizarse estudios previos serios, aterrizados a la realidad, observamos en la evaluación de la auditoría que el sujeto de control, realizó un

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

modelo financiero que a la fecha tiene un déficit del 85% como lo informamos anteriormente. Esto muestra que la planificación no fue la más eficiente y eficaz.

La TTSA informa que:

“El seguimiento al comportamiento de costos, gastos e ingresos y el seguimiento a la demanda del proyecto, se encuentra regulado en la cláusula 16 del Contrato Interadministrativo No. 2470 de 2021, y establece que se deberán reportar los seguimientos mensuales, semestrales y anuales respectivos. Estos seguimientos periódicos se establecen en el contrato con la finalidad de determinar el comportamiento de la demanda del proyecto y servirán de base para determinar en un momento determinado la continuidad de cada una de las áreas implementadas del proyecto.”

Como se pudo evidenciar en la evaluación de la auditoría, para este ente de control esta cláusula es de las más importantes del contrato interadministrativo 2470 de 2021, porque no solamente es realizar el seguimiento al comportamiento de costos, gastos e ingresos y el seguimiento a la demanda del proyecto, sino que también faculta a la TTSA para poder proponer a la SDM suprimir la operación de alguna o algunas áreas de implementación. También podría solicitar la terminación anticipada del contrato, como lo veremos a continuación:

“En caso de que los reportes anuales reflejen que en los últimos tres meses consecutivos del año i) los Ingresos y Costos (IyC) no cumplen con la condición de que el Beneficio Social del cobro por el derecho de parqueo sobre las vías públicas, definido en el Acuerdo 695 de 2017 del Concejo Distrital mayor o igual a 1,10 ($\geq 1,10$), y ii) la Ocupación (%Oc) es inferior al 70% de la estimada inicialmente, la Terminal podrá:

- 1) Proponer la revisión de las tarifas de las áreas de implementación, ajustándolas a los costos e ingresos anuales para conseguir el Beneficio Social del cobro por el derecho de parqueo sobre las vías públicas, definido en el Acuerdo 695 de 2017 del Concejo Distrital mayor o igual al 10%.*
- 2) Proponer a la SDM suprimir la operación de alguna o algunas áreas de implementación.*
- 3) Solicitar la terminación anticipada del Contrato con cargo a lo dispuesto en la CLÁUSULA 25 del mismo.”*

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

Por lo anteriormente expuesto, al evidenciar que la primera zona ya cumplió con el periodo de un año, este ente de control recomendó incluir en sus próximas auditorías la revisión de este proyecto y del Contrato Interadministrativo 2470 del 2021. Como lo dijimos anteriormente la TTSA en la cláusula 16 del contrato, cuenta con herramientas para cuidar y optimizar los recursos del Distrito, dando su mejor aplicación. También es de aclarar que no es contradictorio el informe del ente de control, porque si bien es cierto que el proyecto está en una etapa madura y cuenta con una ejecución de un año, ósea el 10% de lo planeado, asimismo queda claro el no cumplimiento de lo proyectado a la fecha que es del 85%, como lo ha informado en sus respuestas el sujeto de control.

En tercer lugar, referente a la “*Cartera*”, es pertinente informar y confirmar que la TTSA, no cuenta con la claridad de los valores suministrados, sobre cuánto es por el servicio de uso y cuánto es por los cepos puestos. Igualmente, se informa que este ente de control en ningún momento está reclamando una actitud más activa, solamente expone lo evidenciado en la evaluación de la auditoría.

Es de aclarar que, quien evidenció el riesgo extremo, como se comunicó en el informe preliminar, fue el mismo sujeto de control en su matriz de riesgo del Contrato Interadministrativo 2470 del 2021, donde la TTSA realizaría un tratamiento o control a ser implementado y que la fecha no se ha evidenciado. Por otra parte, cabe resaltar que el recaudo obtenido, por cuenta de deudas preexistentes por parte de los usuarios, se ha logrado gracias a que estos usuarios vuelven a utilizar el servicio y realizan el pago de lo adeudado voluntariamente. Sin embargo, para los usuarios que no vuelven a utilizar el servicio, queda este cobro en un limbo, sobre el cual se afirmó una actuación pasiva de la TTSA en la recuperación de estos dineros (\$105.181.350). Esta suma, si se discrimina por usuario, en efecto es una suma baja como lo expuso el sujeto de control, pero si lo observamos en su totalidad es una suma importante, la cual coadyuvaría al déficit actual del proyecto.

Por último, observamos en la respuesta de la TTSA, afirmar que no se ha cumplido con lo proyectado y planificado, como lo transcribimos a continuación:

“Finalmente, consideramos que se puede afirmar que no se ha cumplido con lo proyectado y planificado, puesto que se tiene previsto en 2023 avanzar la expansión del proyecto, continuar con el ritmo de inversión, eficiencia en costos y gastos para lograr el punto de equilibrio en el año 2024, momento que resulta adecuado para el análisis de viabilidad del proyecto.”

Con esta afirmación se corrobora lo evidenciado por el ente de control, en cuanto a las deficiencias de planeación.

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Por lo anteriormente expuesto, y según el análisis de este órgano de control, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan lo señalado por el organismo de control en el informe preliminar; razón por la cual, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

4. OTROS RESULTADOS

4.1 CONTRATO TT-104-2021

4.2. ANTECEDENTES

La necesidad de revisión de este contrato, surge como propósito de dar respuesta a dos (2) derechos de petición allegados a este ente de control y algunas denuncias transmitidas por diferentes medios de comunicación.

El primer derecho de petición corresponde al DPC No. 2107-21, instaurado por el ciudadano Arquímedes Fonca Alvarado, con oficio recibido en el Centro de Atención al Ciudadano de la Contraloría de Bogotá con el No. 1-2021-30117 el 19 de noviembre de 2021, en el cual solicita investigación:

“... investigación sobre posibles sobrecostos que anuncia el concejal presunto sobre costos en la compra de dispositivos de inmovilización para vehículos (CEPOS) por la empresa Terminal de Transporte de Bogotá que, en el marco del convenio con la secretaría de Movilidad, adquirió estos dispositivos para las operaciones de control de vehículos mal estacionados en la ciudad...”

El segundo derecho de petición corresponde al DPC 2110-21, instaurado por el Honorable Concejal Andrés Eduardo Forero Molina, mediante denuncia recibida en el Centro de Atención al Ciudadano con el No. 1-2021-30197 el 22 de noviembre de 2021, en cual indica:

“[...] presuntos sobre costos en la compra de dispositivos de inmovilización para vehículos (CEPOS) por la empresa Terminal de Transporte de Bogotá que, en el marco del convenio con la secretaría de Movilidad, adquirió estos dispositivos para las operaciones de control de vehículos mal estacionados en la ciudad [...]”

En su momento, se les dio respuesta a los petitionarios indicando que en ese periodo la Dirección Sectorial de Movilidad se encontraba realizando Auditoría de Regularidad a la TTSA, y no podía responder a las peticiones aludidas. Sin embargo, se indicó que estas investigaciones se llevarían a cabo en próximas auditorías. Una vez se estructure el informe final, se procederá a responder los derechos de petición enunciados.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia de la denuncia, el Contralor de Bogotá D.C. solicitó a la Dirección de Reacción Inmediata realizar visita administrativa a la TTSA, para revisar este tema. Esta Dirección allegó las conclusiones de su visita a la Dirección Sectorial de Movilidad, indicando que, según

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

la información recolectada, en efecto sí habría indicios de un posible detrimento patrimonial y se recomendaba realizar una investigación más exhaustiva por parte del equipo auditor designado.

Por lo anterior, este equipo auditor revisó en su totalidad el expediente entregado por parte de la Dirección de Reacción Inmediata y lo utilizó como punto de partida para evidenciar lo que se enuncia a continuación.

4.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la entrega de información incompleta, errada, extemporánea, en formato no solicitado o no relacionada al contrato TT-104-2021

En desarrollo de la etapa de planeación de la visita fiscal, con base a lo establecido en el memorando de asignación y el objeto de la misma, se hace necesario revisar todos los aspectos referentes a la evaluación del proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía, vigencia 2021-2022, dentro de los cuales se encuentra el contrato TT-104-2021 y toda su interrelación con el proyecto.

Es así, como se consulta toda la información del proceso que se encuentra en el portal SECOP, informes relacionados, registros del aplicativo SIVICOF, entre otras fuentes de información. Una vez recopilada y analizada esta información mediante radicado Contraloría de Bogotá 2-2022-24193 del 15/11/2022 se solicitó información asociada al contrato TT-104-2021, obteniendo respuesta mediante radicado TTSA. 20220110061931 del 17/11/2022. En lo que respecta a la primera pregunta que indagaba:

“¿Informar a este Ente de Control, la razón por la cual la Terminal de Transporte S.A. no subió al portal SECOP el estudio de mercado del contrato TT-104-2021? ¿Allegar estudio de mercado con todos los anexos y soportes del mismo?”

Como respuesta se allegó:

.....

***“SELECCIÓN OBJETIVA:
SE INVITÓ A UN NÚMERO PLURAL DE PROVEEDORES PARA COTIZAR SUS SERVICIOS: De los posibles proveedores identificados la Terminal de Transporte procedió a solicitar cotizaciones, así:***

1. El 2 de julio de 2021, se solicitó cotización a la empresa INMEK SAS (folio 8)

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

2. El 21 de julio de 2021, se solicitó cotización a la empresa **SERVIPAR SAS** (folio 11).
3. El 30 de julio de 2021, se solicitó cotización a la empresa **MAUJA STORE** (folio 12).
4. El 2 de agosto de 2021, se solicitó cotización a la empresa **PIV INGENIERÍA** (folio 14).

De las solicitudes anteriores, únicamente se recibieron dos cotizaciones por parte de empresas interesadas, las otras dos guardaron silencio:

1. El día 13 de julio de 2021 se recibió una cotización de la empresa **INMEK SAS** por un valor de \$2.380.000 por cada cepo de carro y \$892.500 por cepo de moto.
2. El día 04 de agosto de 2021 se recibió cotización de la empresa **PIV INGENIERÍA** por un valor de \$440.300 por cada cepo de carro y \$273.700 por cepo de moto.

Lo anterior no significa otra cosa, que existió una pluralidad de cotizaciones para comparar y seleccionar al contratista.”

.....

Los valores entregados a este Ente de Control, no son los valores totales que se presentaron en la cotización, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 12
Cotización de cepos PIV Ingeniería

CANTIDAD	DESCRIPCIÓN	Costo unitario (sin IVA)	Costo unitario de importación	IVA	TOTAL
1	Dispositivo Bloqueo para Carro	\$370.000	\$630.000	\$190.000	\$1'190.000
1	Dispositivo Bloqueo para Moto	\$230.000	\$570.000	\$152.000	\$952.000

Fuente: Expediente Contractual TT-104-2021

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

De igual manera, mediante radicado Contraloría de Bogotá 2-2022-24832 del 21/11/2022 se solicitó información obteniendo respuesta mediante radicado TTSA 20220110063311 del 23/11/2022, resaltando la siguiente pregunta:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

“Allegar a este ente de control en formato shape los parqueaderos sobre predios privados o del distrito sobre los cuales la TTSA realiza la administración de los mismos. Informar el número de estacionamientos o parqueos en cada uno de los mismos, allegando los índices de ocupación que se presentan mes a mes en cada parqueo desde el mes de enero de 2021.”

Se obtiene como respuesta el siguiente vínculo: <https://drive.google.com/drive/folders/189YlfvCL7QO0sJHn8h5bya1adXF-J2V1>, el cual una vez es revisado permite evidenciar que la información enviada no está en el formato solicitado (se encuentra en formato KML), mientras que no se allega el número de estacionamientos de cada parqueadero solicitado.

Finalmente, el día 28 de noviembre de 2022 a las 11:00 am se levantó acta de visita administrativa en la oficina del Proyecto Zona de Parqueo Pago de la TTSA, diligencia en la cual se generaron compromisos por parte del sujeto de control de allegar respuesta a los requerimientos solicitados, los cuales corresponden a información ya existente, el día 29 de noviembre de 2022, dentro de las horas laborales establecidas. No obstante, dicha respuesta es allegada mediante correo electrónico el día 30 de noviembre a las 0:28 am y la carpeta de Google Drive donde se ubican dichas respuestas es compartida por el sujeto de control el día 30 de noviembre a las 8:08 am, pudiendo evidenciar como radicado de respuesta TTSA 20220110065271 del 29 de noviembre de 2022. Se resalta de la respuesta entregada lo siguiente:

“Favor allegar todos los soportes de Declaración de Importación y relacionados con los dispositivos inmovilizadores tipo cepos para automóvil y moto, en donde se evidencien claramente todos los valores de importación pagados.”

Se analiza un total de nueve (9) documentos de Declaración de Importación, dentro de los cuales el documento nombrado ***“Declaración Importación 9 Cepos - Marzo 2021”***, enmarca la declaración de importación de 9 cepos el día 25 de marzo de 2021, fecha para la cual el proceso contractual del contrato TT-104-2021, no se encontraba aún en su etapa de planeación, por lo cual no es entendible para el equipo auditor, por qué se entrega este soporte. Por otro lado, analizando el restante de documentos de declaración de importación se determina que estos contienen un total de 247 dispositivos inmovilizadores, por lo cual, hay un total de 19 unidades de estos inmovilizadores sin ser referenciados dentro de los documentos enviados.

Las situaciones mencionadas anteriormente, han generado demoras al ejercicio del control fiscal, no permitiendo analizar la información de manera completa, ni en los tiempos establecidos, para la visita fiscal en los aspectos programados por parte del

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

Equipo Auditor, por lo que presuntamente se constituye una obstrucción al ejercicio del Control Fiscal.

Por lo anterior, la TTSA presuntamente ha transgredido el Decreto 403 de 2020 en su artículo 3° literal k), al igual que ha incurrido en el marco de las conductas sancionables consagradas en el artículo 81°, mencionadas en los literales h), k), m), n), en contravía de lo estipulado en el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece las facultades de investigación de los organismos de control fiscal.

En lo concerniente a la posible incidencia disciplinaria, se encuentra que la Ley 1952 de 2019, en su artículo 38° numeral 1°, establece como deber de todo servidor público

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”.

Por lo anterior, se configura una Observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria.

Análisis de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la TTSA al Informe Preliminar de la Visita de Control Fiscal, mediante el oficio No. 20220110069801 radicado el 20 de diciembre de 2022, en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2022-30100, se concluye lo siguiente:

Se evidencia por parte del equipo auditor, que, en desarrollo de gran parte de la respuesta dada por el sujeto de control a la observación, se hacen menciones sobre la publicidad de documentación en SECOP, tema que no se relaciona en el título ni en el contenido de la observación; razón por la cual, no se contra argumenta, debido a que no fue objeto de debate lo expresado.

Respecto a lo argumentado en su respuesta en el párrafo que se transcribe a continuación:

“Advierte el ente de control que los valores entregados mediante radicado TTSA. 20220110061931 del 17/11/2022 en respuesta a la solicitud No. 2-

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

2022-24193 del 15/11/2022, “no son los valores totales que se presentaron en la cotización”, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la información que se envió corresponde al valor unitario por cepo de la primera cotización que el proponente envió para el proceso. Dicha cotización enmarca el costo unitario de cada cepo más el valor de IVA. Luego, se adjuntó la cotización correspondiente al costo total de cada cepo que corresponde al valor del cepo que incluye todos los costos (costo de importación, utilidad, etcétera). Así pues, la información con la cual se realizó todo el proceso de selección es la que se allegó al ente de control, tal como se evidencia en el contrato suscrito.”

Se encuentra, que no es de recibo para este Ente de Control lo argumentado por la TTSA, dado que las cotizaciones deben incluir todos los costos directos e indirectos con los cuales se llega al valor final de cada dispositivo inmovilizador, independiente si estos son nacionales o importados.

En la respuesta dada por la TTSA con radicado No. 20220110061931, al radicado No. 2-2022-24193 de la Contraloría de Bogotá, se entregó los valores de las cotizaciones presentadas por INMEK S.A.S y PIV Ingeniería, estableciendo que la primera cotización presenta los costos totales, mientras que en la segunda se entregan valores parciales que no incluían los costos de importación, utilidad y demás temas asociados, por lo cual, las cotizaciones no pueden ser comparables entre sí.

Ahora bien, respecto a lo argumentado en la respuesta entregada por la TTSA, que expresa:

“Respecto del formato en el que se remitió la información requerida, la misma no se encuentra en formato Shape debido a que la Terminal de Transporte S.A. no cuenta con la licencia respectiva. Por lo anterior, el formato con el cual la TTSA envía la comunicación para entidades y para comunidades es un formato KML. Adjunto se anexa la carpeta con la información solicitada, la cual contiene detalle de los parqueaderos administrados por la TTSA fuera de vía, con los cupos correspondientes.”

El equipo auditor encuentra que esta respuesta no es aceptada, ya que para realizar la transformación de la información de formato KML a formato shapefile se puede realizar mediante software de licenciamiento gratuito. Es de recordar que, en Bogotá el manejo de información geográfica está reglamentado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a través de la IDECA - Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital, la cual está en concordancia con las políticas y protocolos de la Infraestructura de Datos Espaciales del orden nacional, en donde

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

se establece que el intercambio de información geográfica debe ser en formato shapefile, con base a lo normado en la NTC 4611.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este órgano de control, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan lo señalado por el organismo de control en el informe preliminar; razón por la cual, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

4.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$63.069.451, por deficiencias en los estudios previos (estudios de mercado y matriz de riesgos), lo cual derivo en mayores valores pagados en desarrollo del contrato TT-104-21

En desarrollo de la etapa de planeación de la visita fiscal, con base a lo establecido en el memorando de asignación y el objeto de la misma, se hace necesario revisar todos los aspectos referentes a la evaluación del proyecto Zona de Parqueo Pago en Vía, vigencia 2021-2022, dentro de los cuales se encuentra el contrato TT-104-2021.

Es así, como se consulta toda la información del proceso que se encuentra en el portal SECOP, informes relacionados, registros del aplicativo SIVICOF, entre otras fuentes de información. De la información publicada en SECOP, se analizó el documento denominado “**Estudio Previo - Formulación del Proyecto**” en donde en el acápite correspondiente a las especificaciones técnicas y cantidades del bien o servicio a contratar, el equipo auditor identifica una descripción muy amplia, ambigua y poco concisa de los bienes a contratar, transcripción que se presenta a continuación:

- ***“Se requiere adquirir doscientos sesenta y cuatro (264) dispositivos inmovilizadores de vehículos (vehículo y moto) para las áreas de implementación del proyecto.***
- ***Estos dispositivos deben ser fabricados en un material metálico con resistencia para contar con un bloqueo efectivo del vehículo.***
- ***La pintura aplicada debe ser resistente a condiciones ambientales y de uso.***
- ***El dispositivo además debe contar con facilidades en la manipulación del personal operativo, con llave única y ajustarse al ancho del neumático e impedir que se desmonte la llanta bloqueada.***

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

- ***El peso del dispositivo debe ser de entre 4 y 7 kg para automóviles y de 2 a 4 kg para motocicletas,***
- ***Adicionalmente el proveedor deberá remitir garantía sobre cada uno de los dispositivos entregados de mínimo doce (12) meses contados a partir de la fecha de entrega de estos.” (El subrayado es propio).***

De manera paralela se encontró en el análisis de riesgos del citado estudio previo, la identificación de los siguientes riesgos:

- 1. Que los elementos entregados no cumplan con las especificaciones técnicas requeridas por la Terminal.***
- 2. Que no se cumpla con la calidad de los dispositivos de acuerdo a las especificaciones técnicas para la entrega.***
- 3. Que no se cumplan con las garantías de los elementos de acuerdo al contrato.***
- 4. Variaciones de la TRM.***
- 5. La no entrega de los dispositivos en el tiempo establecido.***

Posterior a la información revisada en el SECOP, mediante radicado Contraloría de Bogotá 2-2022-24193 del 15/11/2022 se solicitó información asociada al contrato TT-104-2021, obteniendo respuesta mediante radicado TTSA 20220110061931 del 17/11/2022, en donde relacionado al tema de estudios previos, se indaga en los siguientes términos:

Allegar la ficha técnica, plano de despiece, (medio magnético o análogo) y manuales de uso de los dispositivos entregados por el contratista.

En el vínculo: <https://drive.google.com/drive/folders/1z-3qproOwgZhFAjLzpsErq0yáoVmU9sD>,

se encuentra un total de 4 archivos pdf, con las fichas técnicas de cada inmovilizador, el manual de uso de los mismos, suministrados por el fabricante GOLDANTELL - Shenzhen Goldantell Technologies Co y una ficha resumen en papelería del contratista PIV Ingeniería. Sin embargo, no se allega el plano de despiece de los dispositivos, el cual es fundamental para el cálculo de costos de cada uno de los inmovilizadores.

De manera complementaria y dado que no se encontró sobre la plataforma SECOP, información asociada al estudio de mercado y documentos adjuntos, se realiza la siguiente solicitud:

“Entregar la totalidad de los documentos de la carpeta contractual del contrato TT104-2021, escaneados en formato pdf, para los documentos que se

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

encuentran en medio físico, mientras que para los documentos que se encuentren en formato digital (en DVD, CD u otro medio de almacenamiento) que conserve el formato original teniendo en cuenta las especificaciones técnicas del sistema de gestión documental.”

En el vínculo https://drive.google.com/drive/folders/1zÁROjIWáYbá0_ccgwYDPbT5URwF3o6O8, se encontró dos archivos pdf, el primero denominado **“EXPEDIENTE CONTRACTUAL TT-104-2021”** con un total de 283 folios y otro archivo denominado **“Acta de comité de contratación No 38 de 2021”**. Por otro lado, se encontró un archivo en formato mp4, que correspondía a un video de explicación del uso de los dispositivos.

Como se había mencionado previamente el documento de estudios previos, no mostraba algunos aspectos fundamentales, por los cuales se solicitó la totalidad del expediente contractual, para profundizar sobre el tema de las especificaciones técnicas de los bienes a contratar, encontrando este equipo auditor, que la especificación **“estos dispositivos deben ser fabricados en un material metálico con resistencia para contar con un bloqueo efectivo del vehículo”** es muy ambigua, generando una serie de posibilidades de dispositivos muy amplia, con calidades muy distintas e incomparables dentro de la comparación de cotizaciones y posterior selección del contratista.

Dicha especificación, aunada a la no existencia de un plano mecánico de despiece de los dispositivos, genera una incertidumbre real sobre el producto a contratar y consecuentemente en el producto a entregar por parte del contratista.

En el sector metalmecánico y/o mecanizado de materiales, el diseño o despiece de un dispositivo, asociado a sus características físicas de dimensiones y materiales, son fundamentales para el presupuesto o costeo de las piezas a producir, tema que no se evidencia en el documento de estudios previos ni en la totalidad del expediente contractual entregado.

Así las cosas, a manera de ejemplo el costo de una lámina de hierro cold rolled de 3 milímetros de grosor, es distinto al que puede tener una lámina de acero de 2 milímetros de grosor, ambos materiales metálicos con resistencia, cuya durabilidad puede variar por el simple grosor y material con el cual se construyó cada pieza.

Por otro lado, en la búsqueda de un documento de estudio de mercado, se halló dentro del expediente digital entregado un documento denominado **“NECESIDAD Y ANÁLISIS DE COMPARACIÓN DE PRECIOS”**, cuyos resultados de solicitud de cotizaciones y resultados se resumen en el siguiente cuadro:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Cuadro No. 13
Cotización de cepos oferentes a la TTSA

Proveedor	Tipo de Mecanismo	Origen	Cantidad	Costo unitario (Sin IVA)	Costo unitario (Con IVA)
INMEK	Bloqueador vehicular tipo cepo para carro	Fabricante Nacional	Unidad	\$2.000.000	\$2.380.000
	Bloqueador vehicular tipo cepo para moto	Fabricante Nacional	Unidad	\$750.000	\$892.500
PIV Ingeniería	Bloqueador vehicular tipo cepo para carro	Importado China	Unidad	\$1.000.000	\$1.190.000
	Bloqueador vehicular tipo cepo para moto	Importado China	Unidad	\$800.000	\$952.000
Servipar SAS	No se tuvo interés de allegar la cotización.				
Mauja Store SAS	El pago se realiza mediante Mercado Pago, por lo cual no se continuó con la cotización.				

Fuente: Expediente Contractual TT-104-2021

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

Para la propuesta presentada por INMEK se tienen como valor total de la cotización \$539.070.000, de los cuales los 204 inmovilizadores de automóviles suman \$485.520.000, mientras que para los 60 inmovilizadores para motocicletas el presupuesto cotizado es \$53.550.000.

Entre tanto, para la propuesta presentada por PIV Ingeniería se obtiene un valor total cotizado de \$299.880.000, valor que se discrimina para los 204 inmovilizadores de automóviles que suman \$242.760.000, y para los 60 inmovilizadores para motocicletas el valor cotizado es \$57.120.000.

Es de resaltar que en la propuesta de PIV Ingeniería se evidencia que los costos de importación, generan en el caso de los inmovilizadores de motocicletas un incremento del valor inicial de los inmovilizadores, cercanos al 250%, mientras que para los inmovilizadores de automóviles el incremento es superior al 170%, como se evidencia en la siguiente Cuadro:

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Cuadro No. 14.
Cotización de cepos PIV Ingeniería

CANTIDAD	DESCRIPCIÓN	Costo unitario (sin IVA)	Costo unitario de importación	IVA	TOTAL
1	Dispositivo Bloqueo para Carro	\$370.000	\$630.000	\$190.000	\$1.190.000
1	Dispositivo Bloqueo para Moto	\$230.000	\$570.000	\$152.000	\$952.000

Fuente: Expediente Contractual TT-104-2021

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

Se desprende del cuadro anterior y de la revisión de los riesgos identificados, que los incrementos asociados a los costos arancelarios y las condiciones macroeconómicas asociadas a la crisis de los contenedores, el aumento en los costos de combustibles y operación aérea y otras variables asociadas a la postpandemia del COVID 19 no fueron identificadas.

Por otra parte, mediante radicado Contraloría de Bogotá 2-2022-24832 del 21/11/2022, se solicitó información obteniendo respuesta mediante radicado TTSA 20220110063311 del 23/11/2022 dentro de la cual se resalta la siguiente pregunta:

“Allegar a este ente de control la ficha o especificaciones técnicas de los inmovilizadores (cepos) con los cuales la TTSA abrió el proceso contractual del denominado contrato”

Se da acceso al vínculo: https://drive.google.com/drive/folders/1XN4ERZEWNmwXHZI5GhmJUMqL_uCYE_h3V, en donde se encuentran 3 archivos PDF, que son los que el contratista PIV Ingeniería y el fabricante GOLDANTELL han utilizado en el proceso. No obstante, en ninguna parte del expediente contractual escaneado entregado a este Ente de Control o en los documentos publicados en la plataforma SECOP, se encuentran estos documentos entregados. Con lo anteriormente encontrado el equipo auditor puede inferir que fue el contratista quien estableció las características técnicas de los inmovilizadores a entregar.

Del análisis de la documentación citada hasta el momento, se encuentran presuntas falencias en la etapa de planeación del contrato objeto de análisis, en lo que respecta a los estudios previos en sus componentes de estudio de mercado y la identificación de la matriz de riesgos.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

Dado los sobrecostos evidenciados en los procesos de importación y nacionalización de los inmovilizadores y siendo la industria metalmecánica nacional reconocida en el contexto Latinoamericano, considera este equipo auditor que la industria colombiana podía suministrar directamente los inmovilizadores, con unos costos similares o inferiores a los que se resultan pagando en el contrato.

Así las cosas, se realiza el ejercicio de solicitar cotizaciones a valores actuales y de octubre de 2021, fecha de suscripción del contrato, a empresas del sector metalmecánico nacional, lo cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15
Fabricantes nacionales de cepos

Proveedor	Presenta cotizaciones
Ingenium LTDA	SI
INGENIMEC S.A.S.	SI
Mecanizados Técnicos e Ingeniería S.A.S	NO

Fuente: Propia

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

Las cotizaciones a fecha de octubre de 2021, se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16
Cotizaciones Fabricantes Nacionales a 2021

Proveedor	Tipo de Mecanismo	Origen	Cantidad	Costo unitario (Sin IVA)	Costo unitario (Con IVA)
Ingenium LTDA	Bloqueador vehicular tipo cepo para carro	Fabricante Nacional	Unidad	\$890.100	\$1.059.219
	Bloqueador vehicular tipo cepo para moto	Fabricante Nacional	Unidad	\$332.900	\$396.151
INGENIMEC S.A.S.	Bloqueador vehicular tipo cepo para carro	Fabricante Nacional	Unidad	\$650.000	\$773.500
	Dispositivo para bloqueo de motocicletas en la llanta	Fabricante Nacional	Unidad	\$560.000	\$666.400
Mecanizados Técnicos e Ingeniería SAS	No presenta propuesta puesto que el desarrollo de dichos inmovilizadores no está relacionado directamente con el objeto social de dicha empresa.				

Fuente: Propia y en base a cotizaciones enviadas por las industrias metalmecánicas

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

El cuadro No. 16, contiene la información relacionada con cotización de cepos a Fabricantes Nacionales, con 6 columnas las cuales se describen así: en la columna No. 1 están los proveedores, la columna No. 2 tipo de mecanismo, la columna No.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

3 origen, la columna No. 4 cantidades, la columna No. 5 costo unitario sin IVA y la columna No. 6 costo unitario con IVA.

Para efectos de realizar un análisis con una misma temporalidad se tomarán las cotizaciones entregadas por las dos industrias nacionales oferentes con fecha de octubre de 2021.

Para la propuesta presentada por Ingenium LTDA se tienen como valor total de la cotización \$239.849.736, de los cuales los 204 inmovilizadores de automóviles suman \$216.080.676, mientras que para los 60 inmovilizadores para motocicletas el presupuesto cotizado es \$ 23.769.060.

Entre tanto, para la propuesta presentada por INGENIMEC S.A.S. se obtiene un valor total cotizado de \$197.778.000, valor que se discrimina para los 204 inmovilizadores de automóviles suman \$157.794.000, y para los 60 inmovilizadores para motocicletas el valor cotizado es \$39.984.000.

Se concluye de las cotizaciones presentadas a octubre de 2021, que en efecto la industria nacional podría satisfacer la necesidad con un menor costo.

Dada la existencia de dos cotizaciones, buscando disminuir la dispersión de los valores presentados se opta por tomar la media aritmética por parte del equipo auditor, para efectos de cuantificar un valor de referencia contra la cotización presentada por PIV Ingeniería.

Así las cosas, en el siguiente cuadro se presenta la diferencia entre el valor unitario por cada dispositivo contratado con PIV ingeniería y el promedio de las cotizaciones encontradas por este Ente de Control:

Cuadro No. 17
Diferencias unitarias presentada entre cotización
PIV Ingeniería e Industrias Nacionales

Comparación de cotizaciones		
	Valor Unitario Cotización Cepos Motocicletas	Valor Unitario Cotización Cepos Automóviles
PIV Ingeniería	\$ 952.000	\$ 1.190.000
Promedio Industrias Nacionales	\$ 531.276	\$ 916.360
Diferencia por tipo de cepo	\$ 420.725	\$ 273.641

Fuente: Propia y en base a cotizaciones enviadas por las industrias metalmecánicas y PIV Ingeniería.
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Se desprende del cuadro anterior un mayor valor pagado entre el contrato suscrito con PIV Ingeniería y el promedio de las cotizaciones presentadas ante este Ente de Control, valor que se presenta a continuación:

Cuadro No. 18
Diferencia presentada entre cotización
PIV Ingeniería e Industrias Nacionales

Comparación valor pagado contrato TT-104-2021 vs cotizaciones industria nacional, discriminado por tipo de cepo		
	Valor Total Cotización Cepos Motocicletas	Valor Total Cotización Cepos Automóviles
PIV Ingeniería	\$ 57.120.000	\$ 242.760.000
Promedio Industrias Nacionales	\$ 31.876.530	\$ 186.937.338
Diferencia por tipo de dispositivo	\$ 25.243.470	\$ 55.822.662
Total diferencia	\$81.066.132	

Fuente: Propia y en base a cotizaciones enviadas por las industrias metalmecánicas y PIV Ingeniería.
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad - Contraloría de Bogotá, D.C

Es de aclarar que, al revisar la composición accionaria de la TTSA en la vigencia 2021, la Nación cuenta con 10.7%, el Distrito con 77.8% y los particulares con 11.5%, por esta razón, el mayor valor pagado entre el contrato TT-104-2021 y los valores presentados por la Contraloría de Bogotá, corresponde a \$63.069.451, SESENTA Y TRES MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$63.069.451).

Con base a lo argumentado anteriormente, los hechos mencionados generan una presunta conducta antieconómica, en el momento que la Entidad por deficiencias en la etapa de planeación en lo que respecta a los estudios previos y complementarios que conlleva una gestión antieconómica lo que genera un perjuicio del patrimonio del Distrito, en la suma de \$63.069.451, SESENTA Y TRES MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$63.069.451) y en consecuencia se contraviene lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, al igual que el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

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

Por lo tanto, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$63.069.451, SESENTA Y TRES MILLONES

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE (\$63.069.451) dado que la TTSA al adelantar unos estudios previos con falencias en las especificaciones técnicas del producto a contratar e identificación de riesgos vulnerando los principios de planeación y economía.

Análisis de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por la TTSA, al Informe Preliminar de la Visita de Control Fiscal, mediante el oficio No. 20220110069801 radicado el 20 de diciembre de 2022, en la Contraloría de Bogotá bajo el No. 1-2022-30100, se concluye lo siguiente:

La entidad en su respuesta manifiesta:

“Planos de despiece de los dispositivos tipo Cepo

Respecto a las especificaciones técnicas establecidas en los estudios previos, es importante señalar que la necesidad y objetivo del elemento es “inmovilizar” los vehículos de manera eficiente y segura, lo cual se cumple con los dispositivos y especificaciones con los que actualmente opera la Terminal de Transporte. Estos elementos además son funcionales y el peso es el apropiado para que pueda ser manipulado por los facilitadores.

Del análisis del mercado realizado por la Terminal de Transporte, que partió de la generalidad de la necesidad, se identificaron las condiciones técnicas que garantizaran la funcionalidad de los inmovilizadores a adquirir, observándose que existen una variedad de estos elementos con diferentes especificaciones pero todos útiles para los fines del proyecto. En este sentido, no resulta correcta la aseveración del ente de control en el sentido de que el contratista estableció las especificaciones sin que la Terminal profundizara sobre sobre ello. Por el contrario, se reitera que se establecieron especificaciones técnicas acordes a las necesidades del proyecto permitiendo a los interesados ofrecer sus productos en un rango determinado, logrando así no restringir el mercado, y garantizar la utilidad del bien a adquirir. En el estudio previo se establecieron los mínimos y máximos de las dimensiones que los elementos, los materiales, entre otros, y cualquier elemento que cumpliera con dichos requerimientos cumplía con la finalidad de la contratación. Estas consideraciones desvirtúan las afirmaciones del ente de control, ya que concluyen que las especificaciones técnicas que se definieron ante la necesidad manifiesta de la Terminal, correspondieron a aquellas ofertadas, a las contratadas, y a las recibidas a satisfacción.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

En relación con la solicitud de despiece de los dispositivos con la finalidad de identificar el costeo de las piezas a producir, se tiene que la sociedad adquirió el bien final y no las piezas o repuestos que lo conforman de manera independiente, por lo tanto, el estudio de mercado se realizó fue sobre el bien integralmente hablando.

Sobre el valor de adquisición de los cepos

Consideramos que las conclusiones presentadas por el ente de control en relación con un posible hallazgo fiscal en la adquisición de los inmovilizadores, adolece de soportes técnicos y jurídicos que se requieren para configurar este tipo de responsabilidad, por las siguientes razones:

1. El ente de control desconoce el estudio de mercado realizado por la Terminal de Transporte, documento soporte de la contratación y que se encuentra dentro de la carpeta contractual, en el cual se evidencia que la sociedad contrató con el proveedor que presentó la cotización de menor valor.

El estudio de mercado hecho por la Terminal cumple con los criterios establecidos en “La Guía de elaboración del estudio del sector”, a partir de la cual se identificaron las empresas que ofrecen los inmovilizadores en el sector, con las condiciones requeridas.

Así mismo, para la selección de los posibles proveedores se identificó quienes han ofrecido este bien para proyectos similares, tales como el estacionamiento en vía en Itagüí y Rionegro.

2. El ente de control solicitó cotizaciones a empresas de las que no se tiene evidencia hayan suscrito contrato con entidades públicas para el suministro de este tipo de bienes y compara de manera extemporánea los precios actuales con los del proceso, desconociendo que dichas empresas están cotizando sin tener en cuenta los factores económicos y condiciones financieras especiales generadas por la pandemia del Covid 19.

3. Las cotizaciones que dice el ente de control haber realizado, y de las cuales no se presentó evidencia, no tienen en cuenta la disponibilidad que se tuvo del bien, necesaria para el cumplimiento de las condiciones de plazo establecidas.

4. El ente de control en su auditoría no puede utilizar información de fuente propia, como es su estudio de mercado elaborado con información que no es pública, pues no garantiza la imparcialidad y los principios de la administración pública.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01 Versión: 9.0
---	-----------------------------	---

Por lo anterior, se reitera que la Terminal de Transporte S.A. contrato la adquisición de los inmovilizadores con el proveedor que ofreció el precio más económico en el mercado en dicho momento, respetando así el principio de responsabilidad fiscal y de economía de la contratación pública, generando, por el contrario, unos ahorros al proyecto.”

A lo argumentado por el sujeto de control el equipo auditor manifiesta lo siguiente:

Si bien es cierto lo manifestado por la TTSA, sobre *“la existencia en la variedad de elementos con diferentes especificaciones, pero todos útiles para los fines del proyecto”*, es entendible para el sujeto de control, que esta diferencia en especificaciones técnicas y materiales constituyen un elemento diferenciador a la hora de cuantificar el valor por el cual se adquirirán los mismos.

Así mismo, en la respuesta entregada se hace referencia a que el estudio previo establecía unas dimensiones máximas y mínimas de los dispositivos, lo cual no es cierto, describiendo en el citado estudio de manera general que debe ser de *“material metálico resistente, pintura resistente a condiciones ambientales, fácil manipulación del elemento”*, enfatizando nuevamente por parte de la Contraloría de Bogotá la ambigüedad de posibilidades de productos a ofertar y a su vez los distintos valores económicos y de calidad de los productos a contratar.

Reiterando lo comunicado en el informe preliminar, técnicamente no se puede comparar solamente por valor de producto a entregar cuando las condiciones técnicas, los materiales y las mismas dimensiones son completamente disimiles. Se retoma lo citado en el ya mencionado informe en el cual, *“los costos de una lámina de hierro cold rolled de 3 milímetros de grosor, es distinto al que puede tener una lámina de acero de 2 milímetros de grosor, ambos materiales metálicos con resistencia, cuya durabilidad puede variar por el simple grosor y material con el cual se construyó cada pieza”*, en donde en los dispositivos elaborados con uno de estos *“materiales metálicos resistentes”*, puede tener menor costo, pero a su vez su calidad, durabilidad y mantenimiento es diametralmente opuesto.

Por otra parte, no se acepta la afirmación en la que se indica que este Ente de Control desconoce el estudio de mercado realizado por la TTSA, documento que fue analizado integralmente por el equipo auditor y del cual se hace transcripción de algunos aspectos en el informe preliminar presentado.

Ahora bien, el sujeto de control cita el estudio de sector, documento que fue analizado de manera integral con los riesgos identificados en el estudio previo y en

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

las cotizaciones presentadas, donde se evidencian los problemas que se presentaban en el comercio internacional, como resultado a las consecuencias de la pandemia generada por el covid-19, en aspectos macroeconómicos que generaron problemas en los costos del barril de petróleo, la denominada crisis de los contenedores, los incrementos de los costos de transporte aéreo y marítimo y demás variables y externalidades asociadas que demostraban que la opción de importar estos dispositivos tendría un incremento en los costos. En el caso de los inmovilizadores para motocicleta este incremento es cercano al 250%, mientras que para los inmovilizadores de automóviles el incremento es superior al 170%, tema ya mencionado en el informe preliminar.

Por otro lado, la TTSA manifiesta la realización del estudio de mercado con el cumplimiento de los criterios establecidos en la guía de elaboración de los estudios del sector. No obstante, el equipo auditor evidenció posibles falencias en el análisis presentado en dicho estudio, dado que como se comunicó anteriormente se estaba comparando dispositivos de distintas calidades técnicas y de materiales dada la ambigüedad de las especificaciones técnicas establecidas en el documento de estudio previo y el origen de fabricación de los mismos.

Cita en su respuesta el sujeto de control que la Contraloría de Bogotá no realizó cotizaciones con empresas que evidenciaran haber suscrito contratos con entidades públicas, entendiéndose el grupo auditor que dadas las características particulares del bien a adquirir y la poca utilización de los mismos en el territorio colombiano, constituirían una abierta y clara limitante para que otras empresas del sector metalmeccánico puedan participar en ofertar dichos productos, generando un posible mercado oligopólico, lo cual va en contra de lo establecido en la Constitución Política de Colombia, sobre libre competencia en la actividad económica e iniciativa privada para la industria del país.

De igual manera, la TTSA manifiesta que en las cotizaciones realizadas por el Ente de Control no tuvieron en cuenta las condiciones específicas, la disponibilidad del bien y la temporalidad de las mismas, al afirmar que no se tuvieron en cuenta las condiciones financieras y económicas del momento, ante lo cual, la Contraloría de Bogotá informa que las mismas si fueron tenidas en cuenta y se evidencia en el hecho de haber solicitado dos cotizaciones con las obligaciones contractuales establecidas para el contratista en el contrato TT-104-2021 y dos temporalidades distintas, una a la fecha de la elaboración de la auditoría y otra a octubre de 2021 fecha de elaboración del contrato objeto de análisis.

Con base en las pruebas de recorrido y elementos de auditoría, de los cuales el equipo auditor tiene autonomía establecida por la ley, se decidió por el mismo y el

 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

equipo directivo de la Dirección Sectorial de Movilidad, la solicitud de cotizaciones con las características técnicas (fichas técnicas y plano de despiece) de los inmovilizadores entregados por el fabricante Shenzhen Goldantell Technologies Co., Ltd, quien suministró los dispositivos a PIV Ingeniería, a diferentes empresas de la industria nacional metalmecánica, obteniendo respuesta de dos empresas, datos que son tabulados y presentados en el informe preliminar allegado a la TTSA. Dichos resultados evidenciaron que, con condiciones similares a lo contratado por la TTSA, los dispositivos pudieron ser adquiridos a un menor precio.

Finalmente, no es de recibo para el equipo auditor la afirmación de que este Ente de Control no puede utilizar para sus análisis, lo que la TTSA denomina “fuente propia”, dado que como se ha argumentado anteriormente este tipo de pruebas y análisis de información es propio del ejercicio de control fiscal y se encuentra establecido en normas tales como el Decreto Ley 403 de 2020 y los Acuerdos Distritales 658 de 2016 y 664 de 2017. De otro lado, se argumenta sobre la no publicidad de la información y la imparcialidad de la misma, ante lo cual nuevamente el equipo auditor rechaza esta afirmación, dado que si bien es cierto no se entregan las cotizaciones físicas obtenidas por el Ente de Control en este momento, si se realiza la tabulación de dichos datos y se presentan en el informe preliminar entregado a su entidad. Es de recordar que los informes y comunicaciones allegadas en cada una de las etapas de la auditoría se desarrollan bajo total imparcialidad y presentan los resultados evidenciados por el equipo auditor.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este órgano de control, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan lo señalado por el organismo de control en el informe preliminar; razón por la cual, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Se dará traslado a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia, a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. para lo de su competencia y la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

	Informe de auditoría	Código formato PVCGF-06-01
		Versión: 9.0

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ¹
1. Administrativos	3	N.A	3.1.1; 4.2.1; 4.2.2
2. Disciplinarios	3	N.A	3.1.1; 4.2.1; 4.2.2
3. Penales	0	N.A	N.A
4. Fiscales	1	\$63.069.451	4.2.2

N.A: No aplica.

¹ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones (hallazgos) registrados en el informe.