

Rad. SDM : 21425



Fecha : 2008-04-09 16:50:43

Destino : DESPACHO

Asunto : 0 - SOLICITUD

CONTRALORIA 21

ORIGEN : CONTRALORIA DISTRITAL DE BOGOTA D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

11000-

Doctor

LUIS BERNARDO VILLEGAS GIRALDO

Secretario de Movilidad de Bogotá

Carrera 48 No.63 C 73

Bogotá

Ref: Riesgos en la ejecución de la *"Concesión del servicio de inmovilización de a) patios para vehículos de servicio diferente al público y b) el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C."*, a escasamente veinte (20) días de entrar en plena operación.

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá, tiene como objetivo ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital. Nos corresponde, por mandato constitucional ejercer un control de gestión y resultados con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

En virtud de lo anterior, y atendiendo las denuncias ciudadanas y de los medios de comunicación frente al tema de la referencia, esta Contraloría se permite en cumplimiento de la función de *"advertencia"*, del artículo 5 numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001, darle a conocer los riesgos inminentes que actualmente presenta la ejecución de la *"Concesión del servicio de inmovilización de a) patios para vehículos de servicio diferente al público y b) el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C."*, contratada el pasado 26 de diciembre de 2007, por la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM, con la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores a través del contrato 075



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de 2007, donde se evidencian las siguientes situaciones presuntamente irregulares:

1. *Carencia de cronogramas y atraso en la ejecución de actividades.*

Se observa un atraso significativo en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el contratista en el reglamento y en el contrato, esenciales para garantizar la "operación plena" de la concesión.

A escasos veinte (20) días de iniciar la "operación plena", es decir, el 1 de mayo de 2008, las actividades esenciales de adecuación física, obras civiles y tecnológicas y puesta en servicio de 40 grúas nuevas que deben entrar en operación, presentan un nivel de avance nulo. Vale resaltar, que el concesionario no cuenta aún con la licencia de construcción de la Curaduría Urbana para adelantar las obras de infraestructura requeridas y solamente han adquirido ocho (8) grúas, situación ésta que permite advertir que podrían darse demoras en la adecuada prestación del servicio que debe estar operando a más tardar el 1 de mayo de 2008.

2. *Deficiencias en el sistema de facturación y recaudo por los servicios prestados*

En estos tres primeros meses de ejecución de la concesión, no se están cumpliendo las obligaciones del contratista frente al recaudo de los servicios prestados, en consideración a:

- a) Los dineros recaudados por concepto de la concesión están siendo manejados por el contratista por "fuera del sistema bancario" en contravención a lo establecido en el reglamento de la concesión.¹, lo que permite entrever eventuales riesgos en el manejo de dichos recursos.
- b) La SDM no tiene a disposición "en tiempo real", información oportuna y confiable que permita establecer con exactitud los ingresos diarios, mensuales y acumulados del recaudo por concepto de servicios prestados por el concesionario, por cuanto, en las funcionalidades operativas actuales del sistema se encuentran sin implementar los módulos de consulta "en línea" para la interventoría y la entidad concedente que permitan "verificar en cualquier momento el comportamiento del recaudo y la distribución de recursos". Es obligación del Concesionario instalar un sistema de

¹ "bajo ningunas circunstancias se permitirá el manejo de recursos por fuera del sistema bancario. Para el efecto el concesionario suscribirá los convenios a que hubiere lugar, con los bancos y corporaciones financieras que estén dispuestos a prestar el servicio de recaudo". Numeral 12. Aspectos comerciales y financieros. Anexo 1 del contrato de concesión. Reglamento de la concesión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

información que le permita recibir y entregar "en línea" los datos que requiera la contratante.²

- c) El contratista, según reporte al 31 de enero de 2008, ha recaudado la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES CIENTO CUARENTA Y TRES SEISCIENTOS OCHENTA PESOS (\$36.143.680) por concepto de servicios prestados en patios antes del 31 de diciembre de 2007, que no hacen parte de la concesión actual y que en su totalidad corresponden a la SDM³, en donde se observa:
- La SDM no ha aclarado la situación correspondiente al cobro de tarifas a usuarios del servicio de patios de aquéllos vehículos de servicio particular inmovilizados antes del 31 de diciembre de 2007, situación que ha venido afectando la facturación de servicios a los usuarios y por ende un mayor cobro de tarifas a las que efectivamente debe pagarse por dicho concepto⁴.
 - Estos recursos aún no han sido transferidos por el contratista a la SDM, dineros que debieron ingresar a las cuentas del distrito mensualmente al momento de su recaudo.
- d) No se están cumpliendo los estimativos de recaudo establecidos en el escenario 1 del estudio de conveniencia que sirvió de base para establecer la distribución de recursos en la concesión. Es preocupante para este organismo de control fiscal que, de acuerdo con los ingresos reportados en el mes de enero de 2008, se haya recaudado solamente un 4% de los ingresos proyectados para el mismo año y un 49% del promedio mensual estimado, lo que permite entrever deficiencias en la prestación del servicio de patios y grúas que afecta directamente los ingresos de la concesión a favor del Distrito Capital. (ver anexo 2).

² Numeral 5 del reglamento de la concesión.

³ Parágrafo único cláusula quinta del contrato de concesión 075/2007

⁴ Así lo corrobora el acta de comité de interventoría del 14 de febrero del 2008, en donde se señala: "La interventoría puso en conocimiento que el Consorcio Ponce de León S.A. e Ingenieros Consultores, a partir del primero de enero cobró a todos los vehículos la tarifa del primer día, independientemente si el vehículo entró al patio antes de esta fecha ocasionando perjuicios a la ciudadanía y la interposición de quejas por parte de los usuarios, los que reclamaban un cobro de lo no debido y la devolución del excedente del dinero cobrado", observación que ha sido reiterativa por la interventoría sin que se hayan tomado acciones al respecto por parte de la alta dirección de la SDM.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. Deficiencias en la atención al ciudadano.

De acuerdo con el reglamento de la concesión *"durante toda la vigencia del contrato, el Concesionario mantendrá la máxima eficiencia posible en sus trabajos y prestará los servicios con la mayor calidad y cobertura posibles, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el contrato"*⁵. Subrayado fuera de texto:

Según se observa, en el informe de interventoría correspondiente al periodo entre el 1 y el 15 de enero de 2008, se destaca: *"el tiempo que gasta un usuario para realizar los trámites desde que llega al Supercade hasta que el vehículo es entregado, oscila entre dos y cinco horas. Esto se debe a que en el Supercade solo envían los reportes cuando se ha llenado una planilla con siete usuarios. El tiempo de espera de los usuarios transcurre en el exterior del patio la atención de la ventanilla principal es poco calificada, en muchos casos agresiva e irrespetuosa. La información brindada es incompleta y en algunos casos errada. Tampoco están publicadas en un lugar visible las tablas de tarifas."* Subrayado fuera de texto.

4. Deficiencias en la prestación del servicio de grúas para todo tipo de vehículos en la ciudad de Bogotá.

- a) Falta de capacidad de respuesta del contratista para la prestación del servicio de inmovilización en la ciudad, generado por accidentalidad, operativos, orilladas y servicios especiales, que tardan en ser atendidos entre 2 y 3 horas, mientras que no debían superar en la mayoría de los casos treinta (30) minutos.⁶

Adicionalmente, no se tuvo en cuenta a la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, para definir previamente a la concesión las necesidades del parque automotor requerido en la ciudad. Solamente están operando cuarenta (40) grúas, mientras que antes a dicha concesión eran

⁵, numeral 5. reglamento de la concesión

⁶ El servicio de grúas para la inmovilización de un vehículo se genera en los siguientes casos: 1) accidentalidad y homicidios y lesiones personales culposas en los dos debe haber inmovilización de los vehículos, según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de veinte (20) minutos 2) Servicios Especiales: el control del espacio público, sobre derechos de peticiones acciones de cumplimiento y todas las actividades jurídicas para recuperación del espacio público. Se denomina la inmovilización de vehículos abandonados. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de sesenta (60) minutos 3) Operativos: control de embriaguez, medio ambiente, transporte público inmovilización de taxis, vehículos de servicio público colectivo y servicio individual, y otra parte. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de treinta (30) minutos 4) Orilladas. cuando los vehículos quedan por fuera de servicio en los corredores viales. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de veinte (20) minutos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ DC

aproximadamente 100 grúas que prestaban el servicio mediante un "pacto de caballeros", según lo informó a esta Contraloría el Sub-Comandante de la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá.

- b) Incapacidad operativa de las cuarenta (40) grúas disponibles para atender el servicio de inmovilización en la ciudad, originando que en promedio el 60% de los vehículos inmovilizados diariamente deban ser trasladados directamente a los patios por los conductores o propietarios⁷, lo que genera que se esté dejando de percibir un valor considerable de ingresos por concepto de este servicio y, por consiguiente, una disminución de los recursos que debería estar reportando la concesión en detrimento de los intereses patrimoniales del distrito capital.⁸

5. Deficiencias en la supervisión e interventoría a cargo de la SDM.

La supervisión e interventoría del contrato está bajo la responsabilidad de la Dirección de Servicio al Ciudadano de la SDM, que no cuenta con la capacidad técnica ni operativa para obligar al contratista cumplimiento de las funciones señaladas en el contrato y en el reglamento de la concesión, de tal suerte, que las fallas que se registran en este documento, son producto de la deficiente "gestión de control" por parte de la SDM al contrato de concesión 075 de 2007, que no garantizan la prestación eficiente de estos servicios.

Es de señalar, que el contrato de concesión establece que el contratista debe transferir la suma anual de DOSCIENTOS SEIS (206) salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a 1% de los ingresos estimados a ser recaudados anualmente, para la remuneración de la interventoría del contrato, cancelando una doceava parte de esa suma el último día hábil de cada mes a favor del distrito, dineros estos que a la fecha aún no han sido transferidos por el contratista a la SDM.

⁷ Información suministrada por el Sub-Comandante de la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, en testimonio del 28 de marzo de 2008.

⁸ Las trece (13) zonas en que está delimitada la ciudad para atender el servicio son cubiertas por un número escaso de tres (3) vehículos en promedio. Asimismo, la Directora de Servicio al Ciudadano de la SDM e interventora del contrato señala que: "Se ha solicitado el envío del listado de las diez grúas adicionales con que debe contar la concesión, para los operativos de control de embriaguez y fines de semana, la cual no se ha enviado ninguna de las semanas (...) la operatividad de los puestos de control de embriaguez no se está cubriendo de acuerdo a las solicitudes de la policía de tránsito y las Secretarías de Movilidad (...)".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte, se observa que a tres meses de ejecución de esta concesión no se ha iniciado el proceso de contratación de una firma privada como interventora del contrato 075 de 2007, cuando este procedimiento debió surtirse al momento de ser contratada la operación de dichos servicios, para garantizar un control efectivo y en tiempo real al cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Elementos probatorios

Las anteriores observaciones se fundamentan en pruebas recaudadas por el Grupo Especial de Investigaciones Forenses-GUIFO, en la auditoría de gestión relativas a:

- Informes de interventoría y documentos de ejecución y gestión del contrato 075 de 2007, entregados por la SDM.
- Actas de visita especial realizadas a la Interventora del Contrato y al Comando de la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá.
- Registro filmico de visita realizada a los patios de "Álamos" donde opera la concesión.

De no implementarse acciones concretas y oportunas que permitan corregir las fallas anteriormente citadas, para exigir el cumplimiento a cabalidad los "compromisos y obligaciones establecidos en el contrato y en el reglamento de operación", la concesión, actualmente en ejecución, se vería afectada por riesgos inminentes en:

- a) El escaso cumplimiento de las metas estimadas de recaudo por concepto de prestación de dichos servicios, durante los ocho (8) años de la concesión, donde se tienen proyectados ingresos a favor de la concesión que ascenderían a la suma de OCHENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$88.354.699.689), de los cuales el treinta y ocho por ciento (38%) corresponden al Distrito Capital equivalentes a TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$33.574.785.882), y demás recursos adicionales que se podrían recaudar por dicho concepto.(ver en detalle en el anexo No.1).
- b) El cumplimiento de los estándares de calidad, oportunidad, óptimo desempeño y eficiencia que deben mantenerse y que podrían afectar considerablemente el desarrollo normal de estos servicios.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

- c) La continuidad oportuna y eficiente servicio orientado fundamentalmente al cliente, originados por las diversas molestias e incomodidades a que están expuestos los afectados al momento de la inmovilización y posterior retiro de un vehículo de los patios, al ser sometidos a trámites engorrosos, largos tiempos de espera y sanciones pecuniarias, que podrían tener un *impacto social negativo* en la comunidad y la pérdida de confianza en la institucionalidad del gobierno distrital.

Es obligación constitucional de Estado y particularmente del Distrito Capital, garantizar que los servicios que presta la administración pública, ya sea por su propia cuenta o riesgo o a través de terceros, mediante la privatización de servicios y bajo la modalidad de "concesión" como la utilizada en este caso, sean oportunos, eficientes, eficaces, garantizando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa que compete a los servidores públicos y particulares que manejan fondos y bienes del Estado, en aras de acogerse a los postulados y fines esenciales y constitucionales del Estado.

No obstante, ser el concesionario el único responsable de la operación y cumplimiento del contrato de concesión, la administración distrital, debe garantizar a la ciudadanía la prestación eficiente del servicio al igual que el debido manejo, custodia y protección de los intereses patrimoniales del distrito capital, asumiendo una adecuada "supervisión y estricto control", al cumplimiento de las obligaciones y compromisos del contratista en la prestación del servicio de a) patios para vehículos de servicio diferente al público y b) el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C."

Aunque se haya establecido tanto en el mencionado contrato al igual que en el reglamento de la concesión un periodo de "adecuación" de cuatro meses (4) meses contados a partir de la iniciación de la ejecución, periodo este que culmina el próximo 30 de abril de 2008, no es óbice para eximir de responsabilidad alguna al contratista en el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Deben mediar mecanismos de control y/o coercitivos de ser necesarios, que permitan un desarrollo normal de cada uno de los asuntos pertinentes para garantizar que a partir del 1 de mayo de 2008 puedan entrar "en operación plena", los servicios concesionados, garantizando la prestación óptima de dichos servicios de manera tal, que se puedan evitar dilaciones en las obras de infraestructura y demás que corresponde ejecutar al contratista, que podrían afectar la prestación y operación del servicio y por ende el ingreso previsto de recursos por dicho concepto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La administración pública debe velar y garantizar que las tarifas cobradas a los usuarios se ajusten a las normas impartidas por la SDM para la tasación de dichos servicios, evitando un mayor cobro que en efecto, genera desconfianza de la ciudadanía hacia las institucionalidad pública del gobierno distrital.

Con fundamento en lo anterior, este organismo de control fiscal le solicita se sirva informar a este despacho las acciones y decisiones pertinentes que emprenderá la SDM sobre las situaciones de riesgo que se advierten.

Cordialmente,

Original Firmado por:
MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI

MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D.C.

Anexo: informe técnico y anexos en 13 folios

C.C. Samuel Moreno Rojas, Alcalde Mayor de Bogotá
Dr. Hipólito Moreno Gutiérrez-Concejal de Bogotá
Dra. Ligia Inés Botero Mejía-Coordinadora GUIFO

Prepararon y proyectaron: Ligia Inés Botero Mejía, Alexander Charry Lasso, Betsabe Murillo Nieto, Hermelina Angulo Angulo-Asesores
Revisó: Ligia Inés Botero Mejía-Coordinadora GUIFO



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

**INFORME TÉCNICO
CONCESIÓN DE SERVICIO DE PATIOS Y GRÚAS
EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ
(Contrato 075 de 2007)**

GRUPO ESPECIAL DE INDAGACIONES FORENSES

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA (Coordinadora)

ASESORES:

ALEXANDER CHARRY LASSO

BETSABÉ MURILLO NIETO

HERMELINA ANGULO ANGULO

Bogotá, D.C., 1 de abril de 2008

**INFORME TÉCNICO
CONCESIÓN DE SERVICIO DE PATIOS Y GRÚAS
EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ**

OBJETIVOS

Verificar el avance y ejecución de la "Concesión del servicio de inmovilización de a) patios para vehículos de servicio diferente al público y b) el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C.", ejecutada a través del contrato No.075 de 2007, suscrito a través de la Secretaría de Movilidad del Distrito contratada el pasado 26 de diciembre de 2007, por la Secretaria Distrital de Movilidad-SDM, con la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores.

ALCANCE

Se evaluará el periodo de ejecución del citado contrato, es decir, a partir del 1º. De enero de 2008, fecha en la cual se suscribió el acta de iniciación del contrato, al 31 de marzo de 2008.

Se verificará el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades del contratista y de la entidad contratante, establecidos en el contrato de concesión 075 de 2007, el Reglamento de la concesión y la propuesta del contratista.

ORIGEN DEL CONTROL DE ADVERTENCIA

La presente informe tuvo como origen la solicitud de averiguación elevada por el Honorable Concejal HIPOLITO MORENO GUTIÉRREZ, radicada en esta Contraloría el 26 de febrero del año en curso, en donde solicita se integre una comisión especial para evaluar el proceso contractual surtido entre la Secretaría de Movilidad representada por la doctora Patricia González y la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores, para desarrollar la concesión del servicio de inmovilización de patios para vehículos de servicio diferente al público y el servicio de grúas para todo tipo de vehículos, para la ciudad de Bogotá.

Como consecuencia de la solicitud, el Señor Contralor ordenó adelantar investigación fiscal forense, en la cual preliminarmente se consideró pertinente



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

proferir control fiscal de advertencia a la Secretaría Distrital de Movilidad, por considerar la existencia de riesgos, que pueden traducirse en menoscabo a los intereses patrimoniales de la entidad, por una inadecuada ejecución de la concesión, acorde con los planteamientos que precedentemente se citan.

ANTECEDENTES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PATIOS Y GRÚAS

Al 31 de diciembre de 2007, los servicios de patios venían siendo prestados por el Consorcio Parqueadero Bogotá, a través del contrato 184 suscrito el 3 de diciembre de 2003 con la entonces Secretaría Distrital de Tránsito y Transportes de Bogotá, consorcio éste integrado con una participación del 80% por parte de la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores, quien actualmente presta este servicio.

El servicio de grúas se prestaba a través de un "*pacto de caballeros*" con diferentes empresas dedicadas a la prestación de este servicio en forma independiente, autónoma y sin ningún vínculo contractual con la SDM, con un parque automotor aproximado de 100 grúas en servicio.

A partir del 1 de enero de 2008, entra en ejecución el contrato 075 de 2007, celebrado con la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores, quien tiene a cargo la *concesión del servicio de inmovilización de a) patios para vehículos de servicio diferente al público y b) el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C.*, con una duración de ocho (8) años.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

La Contraloría de Bogotá, observa con enorme preocupación que transcurridos tres (3) meses de haber iniciado la ejecución del citado contrato, no se están cumpliendo a cabalidad los "*compromisos y obligaciones establecidos en el contrato y en el reglamento de operación de la concesión*", no solamente por parte del contratista sino también por la interventoría a cargo de la SDM, situación ésta que pone de presente riesgos inminentes frente a:

1. El recaudo de los ingresos que se estima obtener por la prestación de dichos servicios a favor del Distrito Capital durante los ocho años (8) de ejecución del contrato equivalentes a una suma estimada de **TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

Y CINCO OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$33.574.785.882), y demás ingresos que se generen por dicho concepto.(ver en detalle en el anexo No.1).

2. La calidad, oportunidad, óptimo desempeño y eficiencia en la prestación del servicio de inmovilización de vehículos en la ciudad de Bogotá.
3. La pérdida de confianza de la ciudadana en la institucionalidad del gobierno distrital y de los particulares que tienen la obligación de atender eficientemente las necesidades de la comunidad a cargo del Estado.

FALLAS EN LA EJECUCIÓN DE LA CONCESIÓN

Estos riesgos identificados por este organismo de control fiscal mediante la presente alerta, se fundamentan en las siguientes falencias detectadas desde el inicio de la ejecución del contrato 075 de 2007, es decir, a partir del 1º de enero al 31 de marzo de 2008, según se indica a continuación:

1. Carencia de cronogramas y atraso en la ejecución de actividades.

Se observa un atraso significativo en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el contratista en su propuesta, esenciales para garantizar la "operación plena" de la concesión, previstas en el reglamento y en el contrato.

A un (1) mes de iniciar la "operación plena del servicio", es decir, el 1 de mayo de 2008, las actividades esenciales de adecuación física, obras civiles y tecnológicas y puesta en servicio de 40 grúas nuevas que deben entrar en operación, presentan un nivel de avance nulo. Vale resaltar, que el concesionario no cuenta aún con la licencia de construcción de la Curaduría Urbana para adelantar las obras de infraestructura requeridas y solamente han adquirido ocho (8) grúas, situación ésta que permite advertir que podrían darse demoras en la adecuada prestación del servicio que debe estar operando a más tardar el 1 de mayo de 2008.

Visita Técnica a los patios de Álamos para verificar el cumplimiento de las obligaciones del contrato

El 31 de marzo de 2008, se realizó visita de campo al parqueadero de vehículos inmovilizados de propiedad de la SDM, ubicado en Álamos, en compañía de la Interventora Dra. Beatriz Elena Ortiz Gutierrez, Directora de Servicio al Ciudadano de la SDM, observando lo siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

No se encontró ningún indicio de construcción o adecuación a las instalaciones, es decir, están haciendo uso de la precaria infraestructura dejada por el Contratista anterior, Consorcio Parquaderos Bogotá – integrado por Ponce de León en un 80%-.

Según información del Sr. Mauricio Morales coordinador de patios del concesionario, existe un convenio para el recaudo del dinero con el Banco de Crédito. No obstante se evidencio que quien realiza el recaudo en efectivo es un empleado de la Concesión, y que no existe ningún modulo de caja por parte del Banco.

La liquidación del porcentaje de participación tanto de la SDM, y de la Concesión lo realiza el sistema, y al día siguiente es consignado lo correspondiente a la SDM, directamente por el Coordinador de patios.

No existe ningún tipo de señalización para los usuarios que les permita ubicar fácilmente las oficinas como; atención al ciudadano, oficina de quejas y reclamos, coordinación, facturación etc.

El sistema de información utilizado por el concesionario para facturación, pagos, reportes e informes, lo hacen bajo programación Oracle, ya que los software especializados, aún se encuentran en desarrollo.

La SDM, maneja los sistemas de información a través del programa SICOM, de su propiedad, y que es utilizado por el concesionario para obtener información del Supercade, quien previamente autoriza la salida del vehículo.

Bajo estas circunstancias, se infiere que el Concesionario, a 30 días de vencerse el plazo para la etapa de adecuación, no ha ejecutado las acciones necesarias para implementar y poner en funcionamiento la operación propia del servicio, la cual se encuentra estipulada en el pliego de condiciones, oferta del concesionario, contrato y su reglamento.

Lo anterior se evidencia en grabación filmica, anexa a este informe.

2. Deficiencias en el sistema de facturación y recaudo por los servicios prestados

En estos tres primeros meses de ejecución de la concesión, no se están cumpliendo las obligaciones del contratista frente al recaudo de los servicios prestados, en consideración a:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

- a) Los dineros recaudados por concepto de la concesión están siendo manejados por el contratista por "fuera del sistema bancario" en contravención a lo establecido en el reglamento de la concesión, que señala que:

"bajo ningunas circunstancias se permitirá el manejo de recursos por fuera del sistema bancario. Para el efecto el concesionario suscribirá los convenios a que hubiere lugar, con los bancos y corporaciones financieras que estén dispuestos a prestar el servicio de recaudo".
Numeral 12. Aspectos comerciales y financieros. Anexo 1 del contrato de concesión. Reglamento de la concesión.

Esta situación, permite entrever eventuales riesgos en el manejo de los recursos provenientes del manejo de patios y grúas en la ciudad de Bogotá.

- b) La SDM no tiene a disposición "en tiempo real", información oportuna y confiable que permita establecer con exactitud los ingresos diarios, mensuales y acumulados del recaudo por concepto de servicios prestados por el concesionario, por cuanto, en las funcionalidades operativas actuales del sistema se encuentran sin implementar los módulos de consulta "en línea" para la interventoría y la entidad concedente que permitan "verificar en cualquier momento el comportamiento del recaudo y la distribución de recursos".
- c) Es obligación del Concesionario instalar un sistema de información que le permita recibir y entregar "en línea" los datos que requiera la contratante, según lo establece el numeral 5 del reglamento de la concesión, que aún no se encuentra en operación y que permita proporcionar reportes operativos y estadísticas mensuales del ingreso y salidas de vehículos como del recaudo por patios y grúas, instrumentos de gestión indispensables para la toma oportuna de decisiones en la etapa de desarrollo y ejecución de la concesión..
- d) El contratista, según reporte al 31 de enero de 2008, ha recaudado la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES CIENTO CUARENTA Y TRES SEISCIENTOS OCHENTA PESOS (\$36.143.680) por concepto de servicios prestados en patios antes del 31 de diciembre de 2007, que no hacen parte de la concesión actual y que en su totalidad corresponden a la SDM, según lo establece el Parágrafo único cláusula quinta del contrato de concesión 075/2007, en donde se observa:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

- o La SDM no ha aclarado la situación correspondiente al cobro de tarifas a usuarios del servicio de patios de aquéllos vehículos de servicio particular inmovilizados antes del 31 de diciembre de 2007, situación que ha venido afectando la facturación de servicios a los usuarios y por ende un mayor cobro de tarifas a las que efectivamente debe pagarse por dicho concepto.

Así lo corrobora el acta de comité de interventoría del 14 de febrero del 2008, en donde se señala : *"La interventoría puso en conocimiento que el Consorcio Ponce de León S.A. e Ingenieros Consultores, a partir del primero de enero cobró a todos los vehículos la tarifa del primer día; independientemente si el vehículo entró al patio antes de esta fecha ocasionando perjuicios a la ciudadanía y la interposición de quejas por parte de los usuarios, los que reclamaban un cobro de lo no debido y la devolución del excedente del dinero cobrado"*, observación que ha sido reiterativa por la interventoría sin que se hayan tomado acciones al respecto por parte de la alta dirección de la SDM.

- o Estos recursos aún no han sido transferidos por el contratista a la SDM, dineros que debieron ingresar a las cuentas del distrito mensualmente al momento de su recaudo.
- e) No se están cumpliendo los estimativos de recaudo establecidos en el escenario 1 del estudio de conveniencia que sirvió de base para establecer la distribución de recursos en la concesión.
- f) Es preocupante para este organismo de control fiscal que, de acuerdo con los ingresos reportados en el mes de enero de 2008, se haya recaudado solamente un 4% de los ingresos proyectados para el mismo año y un 49% del promedio mensual estimado, lo que permite entrever deficiencias en la prestación del servicio de patios y grúas que afecta directamente los ingresos de la concesión a favor del distrito capital. (ver anexo 2).

3. Deficiencias en la atención al ciudadano.

De acuerdo con el reglamento de la concesión *"durante toda la vigencia del contrato, el Concesionario mantendrá la máxima eficiencia posible en sus trabajos y prestará los servicios con la mayor calidad y cobertura posibles, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el contrato"*, según lo establece el numeral 5. reglamento de la concesión . Subrayado fuera de texto.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

Según se observa en el informe de interventoría correspondiente al periodo entre el 1 y el 15 de enero de 2008, se destaca: *"el tiempo que gasta un usuario para realizar los trámites desde que llega al Supercade hasta que el vehículo es entregado, oscila entre dos y cinco horas. Esto se debe a que en el Supercade solo envían los reportes cuando se ha llenado una planilla con siete usuarios. El tiempo de espera de los usuarios transcurre en el exterior del patio la atención de la ventanilla principal es poco calificada, en muchos casos agresiva e irrespetuosa. La información brindada es incompleta y en algunos casos errada. Tampoco están publicadas en un lugar visible las tablas de tarifas."* Subrayado fuera de texto.

4. Deficiencias en la prestación del servicio de grúas para todo tipo de vehículos en la ciudad de Bogotá.
 - a) Falta de capacidad de respuesta del contratista para la prestación del servicio de inmovilización en la ciudad, generado por accidentalidad, operativos, orilladas y servicios especiales, que tardan en ser atendidos entre 2 y 3 horas, mientras que no debían superar en la mayoría de los casos treinta (30) minutos.

El servicio de grúas para la inmovilización de un vehículo se genera en los siguientes casos:

- Accidentalidad y homicidios y lesiones personales culposas en los dos debe haber inmovilización de los vehículos, según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de veinte (20) minutos.
- Servicios Especiales: el control del espacio público, sobre derechos de peticiones acciones de cumplimiento y todas las actividades jurídicas para recuperación del espacio público. Se denomina la inmovilización de vehículos abandonados. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de sesenta (60) minutos.
- Operativos: control de embriaguez, medio ambiente, transporte público inmovilización de taxis, vehículos de servicio público colectivo y servicio individual, y otra parte. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de treinta (30) minutos.
- Orilladas. cuando los vehículos quedan por fuera de servicio en los corredores viales. según el reglamento el tiempo máximo de respuesta es de veinte (20) minutos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

Adicionalmente, no se tuvo en cuenta a la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, para definir previamente a la concesión las necesidades del parque automotor requerido en la ciudad. Solamente están operando cuarenta (40) grúas en la concesión actual, mientras que en la del "pacto de caballeros" eran aproximadamente 100 grúas, según lo informó a esta Contraloría el Sub-Comandante de la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá.

- b) Incapacidad operativa de las cuarenta (40) grúas disponibles para atender el servicio de inmovilización en la ciudad, originando que en promedio el 60% de los vehículos inmovilizados diariamente deban ser trasladados directamente a los patios por los conductores o propietarios. Información suministrada por el Sub-Comandante de la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, en testimonio del 28 de marzo de 2008.
- c) Esta situación está generando que el Distrito deje de percibir un valor considerable de ingresos por concepto de este servicio y, por consiguiente, una disminución de los recursos que debería estar reportando la concesión en detrimento de los intereses patrimoniales del distrito capital.
- d) Las trece (13) zonas en que está delimitada la ciudad para atender el servicio son cubiertas por un número escaso de tres (3) vehículos en promedio.
- e) Asimismo, la Directora de Servicio al Ciudadano de la SDM e interventora del contrato señala que: *"Se ha solicitado el envío del listado de las diez grúas adicionales con que debe contar la concesión, para los operativos de control de embriaguez y fines de semana, la cual no se ha enviado ninguna de las semanas (...) la operatividad de los puestos de control de embriaguez no se está cubriendo de acuerdo a las solicitudes de la policía de tránsito y las Secretaría de Movilidad (...)".*

5. Deficiencias en la supervisión e interventoría a cargo de la SDM.

Las funciones de la interventoría se encuentran claramente señaladas en el numeral 17.2 del reglamento de la concesión, cuyas actividades de supervisión deben entre otras: exigir entre otras al concesionario:

- la presentación de un informe mensual durante los cinco (5) días hábiles siguientes al mes objeto del informe,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

- mantener la inspección técnica todos los días durante el horario de atención al usuario, a fin de verificar la operación de los mismo,
- supervisar el buen funcionamiento de los equipos asignados a la prestación de los servicios y exigir al concesionario la sustitución de aquellos que no cumplan con las condiciones de rendimiento establecidas en la propuestas,
- y en general, supervisar el cumplimiento de todas las obligaciones adquiridas por el concesionario.

Actualmente la supervisión e interventoría del contrato está bajo la responsabilidad de la Dirección de Servicio al Ciudadano de la SDM, oficina que no cuenta con la capacidad técnica ni operativa para obligar al contratista cumplimiento de las funciones señaladas en el contrato y en el reglamento de la concesión, de tal suerte, que las fallas que se registran en este documento, son producto de la deficiente "gestión de control" por parte de la SDM al contrato de concesión 075 de 2007, que no garantizan la prestación eficiente de estos servicios.

Es de señalar, que el contrato de concesión establece que el contratista debe transferir la suma anual de DOSCIENTOS SEIS (206) salarios mininos mensuales legales vigentes, equivalentes a 1% de los ingresos estimados a ser recaudados anualmente, para la remuneración de la interventoría del contrato, cancelando una doceava parte de esa suma el último día hábil de cada mes a favor del distrito, dineros estos que a la fecha aún no han sido transferidos por el contratista a la SDM.

Tampoco el contratista ha presentado los informes correspondientes al mes de febrero según lo exige el reglamento de concesión.

De otra parte, se observa que a tres meses de ejecución de esta concesión no se ha iniciado el proceso de contratación de una firma privada como interventora del contrato 075 de 2007, cuando este procedimiento debió surtirse al momento de contratada la operación de dichos servicios, para garantizar un control efectivo y en tiempo real al cumplimiento de las obligaciones del contratista.

CONCLUSIONES

Es obligación constitucional de Estado y particularmente del Distrito Capital, garantizar que los servicios que presta la administración pública, ya sea por su propia cuenta o riesgo o a través de terceros, mediante la privatización de servicios y bajo la modalidad de "concesión" como la utilizada en este caso, sean



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

oportunos, eficientes, eficaces, garantizando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa que compete a los servidores públicos y particulares que manejan fondos y bienes del Estado, en aras de acogerse a los postulados y fines esenciales y constitucionales del Estado.

No obstante, ser el concesionario es el único responsable de la operación y cumplimiento del contrato de concesión, la administración distrital, debe garantizar a la ciudadanía la prestación eficiente del servicio al igual que el debido manejo, custodia y protección de los intereses patrimoniales del distrito capital, asumiendo una adecuada "supervisión y estricto control", al cumplimiento de las obligaciones y compromisos del contratista en la prestación del servicio de a) *patios para vehículos de servicio diferente al público* y b) *el servicio de grúas para todo tipo de vehículos para la ciudad de Bogotá D.C.*"

Aunque se haya establecido tanto en el mencionado contrato al igual que en el reglamento de la concesión un periodo de "adecuación" de cuatro meses (4) meses iniciados a partir de la iniciación de la ejecución, periodo este que culmina el próximo 30 de abril de 2008, no es óbice para eximir de responsabilidad alguna al contratista en el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Deben mediar mecanismos de control y/o coercitivos de ser necesarios, que permitan un desarrollo normal de cada uno de los asuntos pertinentes para garantizar que a partir del 1 de mayo de 2008 puedan entrar "en operación plena", los servicios concesionados, garantizando la prestación óptima de dichos servicios de manera tal, que se puedan evitar dilaciones en las obras de infraestructura y demás que corresponde ejecutar al contratista, que podrían perjudicar gravemente la prestación y operación del servicio y por ende el ingreso previsto de recursos por dicho concepto.

La administración pública debe velar y garantizar que las tarifas cobradas a los usuarios se ajusten a las normas impartidas por la SDM para la tasación de dichos servicios, evitando un mayor cobro que en efecto, genera desconfianza de la ciudadanía hacia las institucionalidad pública del gobierno distrital.

Anexo No.1

Ingresos estimados del servicio de patios y grúas entregado en concesión durante los ocho años de duración del contrato

| Año | Servicio patios | Servicio grúas | Total recaudo proyectado | Recaudo a favor del concesionario (62%) | Recaudo a favor del Distrito Capital (38%) |
|--------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|---|--|
| 2008 | 4.965.736.750 | 3.988.618.752 | 8.954.355.502 | 5.551.700.411 | 3.402.655.091 |
| 2009 | 5.184.578.475 | 4.124.593.176 | 9.309.171.651 | 5.771.686.424 | 3.537.485.227 |
| 2010 | 5.561.090.589 | 4.445.667.259 | 10.006.757.848 | 6.204.189.866 | 3.802.567.982 |
| 2011 | 5.884.844.834 | 4.693.138.584 | 10.577.983.418 | 6.558.349.719 | 4.019.633.699 |
| 2012 | 6.269.638.213 | 5.006.066.915 | 11.275.705.128 | 6.990.937.179 | 4.284.767.949 |
| 2013 | 6.657.066.764 | 5.312.201.672 | 11.969.268.436 | 7.420.946.430 | 4.548.322.006 |
| 2014 | 7.080.381.424 | 5.651.707.191 | 12.732.088.615 | 7.893.894.941 | 4.838.193.674 |
| 2015 | 7.524.258.179 | 6.005.110.912 | 13.529.369.091 | 8.388.208.836 | 5.141.160.255 |
| total | 49.127.595.228 | 39.227.104.461 | 88.354.699.689 | 54.779.913.807 | 33.574.785.882 |

Fuente: Estudio de oportunidad y conveniencia. Noviembre 1 de 2007. SDM. Escenario 1 base para la concesión

Anexo 2
Ingresos estimados 2008 vs recaudados

| Año | Servicio patios | Servicio grúas | Total recaudo proyectado |
|--|-----------------|----------------|--------------------------|
| Ingresos estimados escenario 1 año 2008 | 4.965.736.750 | 3.988.618.752 | 8.954.355.502 |
| Promedio mensual estimado | 413.811.396 | 332.384.896 | 746.196.292 |
| ingresos reportados enero | 236.091.407 | 144.701.185 | 365.403.700 |
| diferencia estimado/recaudado | 177.719.989 | 187.683.711 | 380.792.592 |
| porcentaje de recaudo real/proyecciones | 57% | 44% | 49% |
| Porcentaje de recaudo mensual vs estimación 2008 | 5% | 4% | 4% |

Fuente: estudios de conveniencia noviembre de 2007 e informe del contratista presentado el 7-02-2008