



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 127

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

Período Auditado 2012-2013

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., enero de 2017



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD - SDM

Contralor de Bogotá D.C.	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Directora Sectorial Movilidad	Clara Viviana Plazas Gómez
Subdirector de Fiscalización Movilidad	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Asesora	Doris Clotilde Cruz Aponte
Gerente	Olga Lucía Reyes Hernández
Equipo de auditoría	Cesar Arturo Home Celis Rafael David Chararí Valbuena Oscar Heriberto Peña Novoa Juan Alexander Delgado Morales Carlos Eduardo Cristancho Mendieta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Tabla de Contenido

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	7
3.1 CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 710-2013.....	7
4. ANEXO.....	14
4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	14

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor
JUAN PABLO BOCAREJO SUESCÚN
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Movilidad
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Movilidad al Contrato de Consultoría No. 710 de 2013 y su correspondiente interventoría, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área 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. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen 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 se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia, en el debido manejo de los recursos del Contrato de Consultoría No. 710 de 2013.

En la presente Auditoría de Desempeño, se evaluaron dos contratos de la vigencia 2013 por valor de \$2.505,3 millones; sobre los cuales este Ente de Control alcanzó el 100% de la gestión de control planificada y aprobada sobre el plan de trabajo de la presente Auditoría.

El control fiscal interno implementado en la Secretaría Distrital de Movilidad en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia, equidad y economía, permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos por el sujeto de vigilancia y control fiscal, para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, relacionados con los contratos objeto de la presente evaluación, garantizan su protección y adecuado uso, así mismo permiten el logro de los objetivos institucionales.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ

Directora Técnica Sectorial de Fiscalización

Revisó: Gabriel Hernán Méndez Camacho – Subdirector de Fiscalización
Olga Lucía Reyes H. – Gerente
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Se realizó la evaluación a la gestión fiscal relativa al contrato de consultoría 710 de 2013, relacionado con el *“diseño conceptual del sistema de equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP de Bogotá, D.C., por valor de \$2.420.9 millones”*, así como su correspondiente interventoría, con el fin de determinar el cumplimiento del objeto contractual, el cual aunque ya fue liquidado, no se implementaron algunos equipamientos.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 710-2013

El Plan Maestro de Movilidad (PMM), adoptado mediante Decreto 319 de 2006, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, estableció en el Artículo 14, que el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, está conformado por el transporte masivo, el transporte público colectivo y el transporte público individual de pasajeros, definió como complementos del SITP, la red de intercambiadores modales, la red de estacionamientos y la red de peajes.

A su vez, el Decreto 309 de 2009, en su Artículo 11 determinó que *“El SITP operará de acuerdo con una arquitectura de rutas jerarquizadas, la cual comprende los elementos de infraestructura complementarios requeridos para la prestación del servicio como terminales, estaciones y paraderos, así como la forma de integración y las características básicas de tipología vehicular”*.

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el referido Decreto 309, el día 12 de Noviembre de 2013, la Secretaría Distrital de Movilidad -SDM y la Unión Temporal Eypsa Colombia ETT Sau Deloitte Advisory S.L., suscribieron el contrato de consultoría No.2013-710 cuyo objeto es el *“Diseño conceptual del sistema de equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP de Bogotá D.C. que contempla los estudios conducentes a la estructuración técnica, legal y financiera para la adquisición, diseño, construcción, operación, mantenimiento y administración de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el SITP (intercambiadores modales y patios de operación en las 14 zonas de operación del Sistema Integrado de Transporte Público con servicios conexos y/o usos complementarios), considerando la participación de actores privados”*, por un valor de \$2.421 millones y un plazo inicial de ocho meses.

De acuerdo al contenido del Acta de Liquidación suscrita el 24 de abril de 2014, el consultor ejecutó las tres fases establecidas en el contrato, y la SDM, recibió a satisfacción los 4 productos solicitados en las obligaciones contractuales. Este contrato se ejecutó, con recursos provenientes de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID identificado *“CO-L1076: Proyecto Apoyo Institucional al Sistema Integrado Transporte Público”*, siendo la operación asociada al contrato la No. 2136/OC-CO, por valor de USD \$9.832.946, que se encuentra saldada desde el año 2014. La supervisión de esta consultoría se realizó conjuntamente entre la SDM, Transmilenio S.A. y el Instituto de Desarrollo Urbano

–IDU, con el apoyo técnico de la Secretaria Distrital de Planeación, la Secretaria Distrital de Ambiente y la Secretaria Distrital de Hábitat.

En la ejecución del contrato, el consultor realizó la depuración de bases de datos de predios existentes, realizando visitas interdisciplinarias de campo que permitieron localizar los predios con mayor probabilidad de éxito y con el menor nivel de rechazo por parte de la comunidad. Como resultado de este trabajo, el equipo consultor hizo entrega a la SDM, del diagnóstico general de inventario de inmuebles, en el cual se presentaron 96 lotes, clasificados por prioridad, los cuales, **permitirían albergar hasta 13.800 buses**, y de acuerdo a lo informado por el consultor, “responden a las condiciones de viabilidad técnica, legal, urbanística y administrativa, necesarias para garantizar una respuesta satisfactoria a la problemática de infraestructura de soporte (patios) del SITP (...)”¹.

De igual manera, priorizó los patios de mejores cualidades, diferenciando la actividad a desarrollar en cada uno de ellos a saber: (i) un grupo en los cuales solo funcionarían patios, (ii) otro en el que adicionalmente se implementarían talleres, lavaderos, pintura, entre otros, (iii) un grupo con proveedores de combustible; y (iv) los más grandes y complejos además de las características anteriores, tendrían terminales de intercambiadores modales, a los cuales se les dio la denominación de patio tipo terminal; de esa manera, la consultoría estipuló las tipologías de los patios talleres como patio básico, terminal tipo 1, terminal tipo 2, centro de operación y bolsa de regulación. Por lo mismo, el contratista escogió predios que ya contaran con servicios conexos y/o usos complementarios como comercio, vivienda, educación, entre otros.

Como resultado final, para cada uno de los predios seleccionados, el consultor determinó las acciones a realizar para su adquisición y tratamiento, realizó estudio de títulos y opciones de compra, estableciendo para este fin, la estructura de costos e inversión necesaria. Además, planteó 3 escenarios con el fin de implementar las acciones propuestas: escenario pesimista, optimista y gradual. En el escenario gradual, planteó dos fases, la primera de ellas, en la cual se promovía la **implementación de 43 patios que por sus características, podían ser desarrollados rápidamente, en un plazo entre 1 y 2 años, es decir, entre 2014 y 2015**; en la segunda fase, propuso la implementación de 17 patios mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) durante los años 2015 a 2018 y para los 36 patios restantes, identificados con potencial desarrollo urbanístico, concluyó que “difícilmente podrán ser comercializados para el desarrollo del proyecto antes de los años

¹ Resumen ejecutivo – Etapa III, producto 4, “Realización del diseño conceptual del sistema de equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)”. Estrategia para la gestión y obtención del suelo.

2018-2020². Así mismo, estimó el costo de implementación de cada uno de los escenarios propuestos y plasmó para cada predio, en una ficha técnica las características generales, funcionales y de costos, así como los plazos y fórmulas para su implementación.

Con el fin de conocer el estado actual de los predios seleccionados por el consultor para la construcción de los patios del SITP, este Ente de Control realizó visita los días 22 y 23 de diciembre de 2016, a 42 predios priorizados, ubicados en las zonas de: Calle 80, Engativá, Suba Centro, Suba Oriental, Usaquén, Zona Franca, Fontibón, Bosa, Kennedy, Perdomo y San Cristóbal. En la visita se pudo evidenciar, que algunos predios ya fueron urbanizados, otros se encuentran en venta o como parte de desarrollos urbanísticos y unos pocos están funcionando como patios transitorios del SITP. El siguiente registro fotográfico, contiene los predios que en la fecha de la visita y de acuerdo a la muestra seleccionada, ya no se encontraban disponibles:

Registro Fotográfico
Predios seleccionados que no se encuentran disponibles



En el predio identificado con el ID 72, ubicado en la avenida calle 57R sur No. 65-04 se encuentran las instalaciones de la empresa Niver S.A.

² *Ibid.*, 1



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”



En el predio identificado con el ID 468, ubicado en la calle 2 número 93 D-06 se encuentra urbanizado con torres de apartamentos.



En el predio identificado con el ID 454, ubicado en la avenida calle 1 sur número 4-21 se está construyendo la urbanización Altavista



El predio identificado con el ID 46, ubicado en la avenida carrera 91 número 128A-98 se encuentra edificado con torres de apartamentos ya habitados.

Fuente: Dirección Movilidad – Contraloría de Bogotá

Teniendo en cuenta los resultados de las visitas realizadas por este Ente de Control, es evidente, que las posibilidades de implementar los patios del SITP, en los predios seleccionados por el consultor, considerados viables jurídica, técnica y financieramente, han disminuido teniendo en atención a la demora de la administración en la toma de decisiones, tal y como se evidencia a continuación.

Ante el requerimiento realizado por la Contraloría de Bogotá D.C., con el fin de establecer la utilidad de los productos realizados por el consultor, Transmilenio S.A., como ente gestor del SITP, encargado de la implementación de los patios informo³, *que de 92 predios definidos por la consultoría, 54 están funcionando como patios transitorios y 38 no han sido implementados*⁴. Así mismo y con la información existente, esa entidad está realizando una nueva selección de los predios faltantes con criterios diferentes a los inicialmente utilizados por el consultor en ejecución del Contrato de Consultoría No.2013-710.

Lo anterior coincide con lo contenido en las Actas de Comité de Implementación de Patios del SITP, toda vez que el 22 de diciembre de 2016, se informa que se analizaron los siguientes nueve (9) predios *“con opción para implementar durante esta administración”* que **sólo permitirán el parqueo de 2.000 buses, correspondiente al 14% de la capacidad requerida**: Tuna Alta en Suba Oriental, el Gaco en Engativá, Bachué ALO en Calle 80, Agrópolis en Kennedy dos lotes (2), Gaviotas en San Cristóbal, Cerros de Oriente en Usme, Alameda en Ciudad Bolívar y San José en Bosa, de los cuales solo tres (3) se encuentran contenidos en la base de datos de predios estudiados y definidos por el Consultor, lo que permite concluir que a la fecha, no se tiene implementado ningún patio definitivo y que muchos de los predios seleccionados por el consultor y por los cuales la SDM, erogó recursos por valor de \$2.420,9 millones, no serán tenidos en cuenta por la Administración.

De otra parte, se tiene que en los contratos de Concesión del SITP, suscritos en los años 2010 y 2011, se estableció que *“...si transcurridos cinco (5) meses contados a partir de la adjudicación, el Contratista no manifiesta por escrito a TRANSMILENIO S.A. su intención de construir directamente, el Distrito adoptará las medidas necesarias para su construcción, haciendo efectivo el ajuste a la remuneración del concesionario previsto en la fórmula de remuneración del presente contrato”*. De acuerdo a lo informado por Transmilenio S.A.⁵, *“...ningún concesionario del SITP realizó manifestación por escrito antes de los cinco (5) meses de adjudicada la Concesión, la intención de construir por su cuenta los patios para el parqueo de flota”*.

Lo anterior, denota falta de gestión de la administración, teniendo en cuenta que desde 2011 ya tenía conocimiento que ninguno de los concesionarios tenían la intención de construir los patios y a pesar de lo anterior, tampoco inició las acciones necesarias para la implementación de los resultados y recomendaciones dadas por el consultor, en especial cuando determinó que 43 predios podían ser desarrollados en 1 o 2 años, que de haberse realizado, no tendrían abocada a la

³ Oficio 2016EE21396 de diciembre 27 de 2016

⁴ Oficio 2016EE20898 de diciembre 20 de 2016

⁵ *Ibíd.*, 3

ciudad en problemas de seguridad, movilidad, contaminación y deterioro de las vías.

No obstante, sólo un año y medio después de conocer el resultado del estudio y el recibido a satisfacción del mismo, a través de la liquidación por parte de la SDM, la administración distrital expide el Decreto 305 de julio 29 de 2015, *“Por el cual se realiza el anuncio de las obras necesarias para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público SITP (...)”*, mediante el cual se realiza la declaratoria por motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, de la *“adquisición de los terrenos y/o bienes inmuebles necesarios para dar inicio a las obras para la adecuación y puesta en funcionamiento de los equipamientos de transporte e infraestructura de soporte para el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP para Bogotá D.C.”*, y determina que Transmilenio S.A., en un término no mayor a 2 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, debía presentar a la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH, la proyección de tiempos de ejecución y de recursos necesarios para la adquisición de los predios. Sin embargo, de acuerdo a la reunión del Comité de Implementación de patios del SITP, realizada el 22 de diciembre de 2016, debe expedirse un nuevo Decreto, toda vez que es necesario realizar una depuración predial.

Teniendo la necesidad de armonizar los instrumentos de planeación urbanística y los polígonos determinados para los planes parciales con las áreas establecidas para equipamientos de transporte de soporte para el SITP, el gobierno distrital expidió el Decreto 443 de Noviembre 9 de 2015.

Como actuaciones vigentes, la administración actual expidió el Decreto 289 de julio 7 de 2016, por el cual se modificó el Decreto 294 de 2011 y prorrogó la etapa de transición en 3 años más, es decir, hasta julio de 2019, para que se realicen los estudios, diseños y la construcción por parte de Transmilenio S.A., de los terminales zonales y patios zonales definitivos de las rutas no troncales del SITP. Así mismo, se autorizó el funcionamiento de nuevos terminales y patios zonales de carácter temporal, de acuerdo a unas directrices urbanísticas y arquitectónicas definidas. Es evidente, la falta de gestión e improvisación de las últimas administraciones, toda vez que con la expedición de este nuevo Decreto sólo se prorrogaron los problemas ambientales y sociales.

Si bien es cierto, la implementación de las propuestas no depende exclusivamente de la SDM, algunas de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 108 del Acuerdo No.257 de 2006, son: *“Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de*

infraestructura vial y de transporte”, así como “Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital”. Por lo tanto, como cabeza de sector y de conformidad con lo previsto en la ley, la SDM debería no sólo contratar las consultorías que le permitan definir unos proyectos, sino velar porque los resultados de las mismas, sean desarrollados en los tiempos propuestos, con el fin que los mismos no pierdan vigencia y así, no deban destinarse recursos adicionales al tener que contratar nuevas actualizaciones.

Adicionalmente, son numerosas las quejas de la comunidad por la ubicación de los lugares de estacionamiento que se han improvisado como patios transitorios, toda vez que se han destinado espacios públicos como vías, para el parqueo de los vehículos, que no cuentan con todos los servicios necesarios determinados en los estudios realizados por el consultor a través del contrato No.2013-710, tales como baños, cafeterías, unidades de lavado y de mantenimiento, entre otros, generando deterioro urbanístico, ambiental y problemas de inseguridad.

La demora en la toma de decisiones hace parte de las causas que conllevan al incumplimiento de los objetivos del PMM, que proponen alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible para Bogotá la Región. Así mismo, frente al SITP, que debería estar completamente implementado a la fecha, son notables los atrasos que presenta, que no permiten lograr un sistema eficiente que cumpla con las exigencias y requerimientos de la ciudadanía.

4. ANEXO 2

4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	0	N.A.	
2. DISCIPLINARIOS	0	N.A.	
3. PENALES	0	N.A.	
4. FISCALES	0	N.A.	