



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Doctor:

NEIL JAVIER VANEGAS PALACIOS

Subsecretario de Despacho

Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Concejo de Bogotá D.C.

Calle 36 No 28 A - 41

Código Postal: 111311

Ciudad.

CONCEJO DE BOGOTÁ 10-11-2020 03:39:03
2020ER18328 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: CONTRALORIA DE BOGOTA D.C./BELEN SANCHEZ CACERES
DESTINO COMISION 1ª PERM. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENT
ASUNTO: RTA PROPOSICION 680 DE 2020
OBS: --

REF: Respuesta a la Proposición No. 680 de 2020, aprobada en sesión realizada el día 31 de Agosto de 2020. Tema: SERVICIO PÚBLICO DE GRÚAS Y PATIOS EN BOGOTÁ D.C.

Respetado Doctor Vanegas,

Con mi acostumbrado respeto, formulo respuesta a la proposición de la referencia. Con relación a su solicitud, una vez examinados los archivos documentales de la Dirección Sector Movilidad de la Contraloría de Bogotá D.C., se encontraron acciones de Control Fiscal y Administrativo concernientes al tema que nos solicitan en el cuestionario de la proposición de la referencia:

1. Informe Final de Auditoría de Regularidad Código No. 85, Secretaria Distrital De Movilidad – SMD, período auditado: 2017, PAD: 2018, julio de 2018.

3.1.3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en la suma de \$58.975.546 por las deficiencias en el control y seguimiento del supervisor, que conllevo al incumplimiento del objeto contractual y la no utilización en el proceso de contratación para la prestación de los servicios de patios y grúas, del producto de la fase 3-Estructuración Financiera elaborado en ejecución del Contrato de Consultoría No. 2016-802.

Revisado el contrato de Consultoría No. 2016-802, se presentaron las siguientes situaciones:

- a) Deficiencias en el control y seguimiento del contrato del producto fase 3-Estructuración Financiera.

En el seguimiento realizado al producto de la Fase 3 - Documento Estructuración Financiera, elaborado por el consultor se observa que, de acuerdo con el cronograma establecido, la fecha de entrega del mismo se pactó para el día 10 de diciembre de 2016,

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

sin embargo, fue entregado en diferentes fechas. Por lo anterior, mediante oficio 2-2018-06310 del 10 de abril de 2018, se solicitó a la SDM informar la fecha de entrega del producto, aprobación y pago del mismo.

La Entidad, el día 13 de abril de 2018, con oficio SDM-DSC-70049-2018 comunica: “Primera entrega para revisión de la entidad: diciembre 12 y 20 de 2016, segunda entrega para revisión de la entidad: 10 de marzo de 2017 y tercera entrega versión final, para revisión de la entidad: 10 de abril de 2017.”

De lo anterior, se evidencia incumplimiento del cronograma respecto a la entrega del producto de la Fase 3; así como de lo establecido en el numeral 5.4.2, del anexo técnico de la consultoría, del numeral 11 de la cláusula quinta del contrato de consultoría, obligaciones específicas del contratista, “Presentar oportunamente los informes de ejecución y los entregables previstos para cada una de las fases y descritos en el anexo técnico dentro de los plazos establecidos en el mismo” y del numeral 8.3 funciones técnicas del manual de supervisión e interventoría código PA05-MN02, “4) Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar en el caso que ello proceda.”

Por otra parte, este organismo de control evidenció que el consultor entregó el informe final de la consultoría mediante oficio con radicado SDM-50400 del 10 de abril de 2017, fecha de terminación del contrato. La entidad mediante oficio SDMDSC-125855-2017 del 19 de agosto de 2017, aprueba el documento de la Fase 3 - Estructuración financiera y realiza el pago de este producto con la orden No. 10129 del 24 de agosto de 2017.

El equipo auditor con oficio 2-2018-07383 del 23 de abril de 2018, solicitó a la entidad informar si se habían presentado observaciones al producto final de la Fase 3 antes referido y las respuestas al mismo por parte del contratista en el periodo comprendido entre el 10 de abril y el 19 de agosto de 2017. La Entidad, mediante oficio SDM-DSC-80590-2018 del 25 de abril de 2018, argumenta que “La Secretaría no realizó observaciones al producto final de la Fase 3 Estructuración Financiera presentado por la UT AFH Profit el 10 de abril de 2017, toda vez que los documentos que hacen parte del mismo fueron comentados y revisados durante la etapa de ejecución del contrato y la versión final mencionada presentaba un compendio de éstos.

De acuerdo con la respuesta anterior la SDM no realizó observaciones con posterioridad al 10 de abril de 2017, por lo tanto, no hubo pronunciamientos de la consultoría al respecto.”

Ahora bien, en el acta de liquidación del contrato de consultoría de fecha 28 de julio de 2017, informan que el producto de la Fase 3 - Estructuración Financiera se cancelará contra

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

el acta de liquidación, situación que no le permitió a la Entidad exigir el cumplimiento del contrato de consultoría, en la medida que faltaban actividades por ejecutar y no había sido aprobado el producto de la Fase 3 por parte de la Entidad.

Adicionalmente, verificados los documentos que hacen parte del procedimiento para el pago del producto al consultor se observa que el informe final de la consultoría fue radicado en la SDM el 10 de abril de 2017, el informe de actividades del contratista se elaboró el 14 de agosto de 2017, la certificación del supervisor para autorizar el pago se realizó el 17 de agosto de 2017, se radicó en la subdirección financiera de la entidad sin la firma del contratista el 18 de agosto y la aprobación del producto se realizó el 19 de agosto de 2017; es decir se autorizó el pago de un producto que no había sido aprobado, 4 meses después de haber sido radicado en la SDM y después de liquidado el contrato.

De lo anterior, se evidencian los siguientes incumplimientos: numeral 1) de la cláusula octava- Forma de Pago que indica “Certificado de supervisión diligenciado y firmado por el consultor (contratista) y el supervisor designado por la Secretaría”; punto 6) del numeral 6.1

- Aprobación de Productos del Anexo Técnico Consultoría, que establece: “Una vez se apruebe un producto se procederá al trámite de su pago (...)”: numeral 8.2 - Funciones Administrativas del Manual de Supervisión e Interventoría código PA05-MN02, punto 13)

“Verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada pago en las condiciones pactadas, expidiendo el certificado que dé cuenta de dicha situación oportunamente a efecto de que se haga posible el pago de las cuentas de cobro presentadas por el contratista.” y 20) “Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efecto de autorizar los pagos que correspondan, a través de los formatos establecidos en los procedimientos de la Entidad.”

b) Incumplimiento del objeto del contrato de consultoría No 2016-802

La consultoría debía desarrollarse en 5 fases: Fase 1 - Diagnostico, Fase 2 - Estructuración Técnica y Operativa, Fase 3 - Estructuración Financiera, Fase 4 - Estructuración Legal y Fase 5 - Acompañamiento al Proceso Licitatorio, todos ellos encaminados a la lograr la adjudicación del proceso licitatorio para la selección de la concesión de patios y grúas.

En el Informe de Auditoría de Regularidad, ante la SDM, PAD 2017, finalizada en junio 2017, se configuraron hallazgos por parte de este organismo de control, sobre los productos de la fase 1 y 2, que no fueron entregados en el plazo establecido en el cronograma, no cumplían con los requerimientos solicitados por la entidad en el Anexo Técnico y no fueron utilizados en el proceso licitatorio para la concesión de patios y grúas.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ahora bien, realizado el seguimiento a la entrega de los productos de las fases 3, 4 y 5, mediante oficio 2-2018-06310 del 10 de abril de 2017, se solicitó a la SDM informar la fecha de entrega de los mismos, aprobación y pago.

La entidad con oficio SDM-DSC-70049-2018 del 13 de abril de 2018, informó con relación al producto de la Fase 3 “Documento Estructuración Financiera”: “Primera entrega para revisión de la entidad: diciembre 12 y 20 de 2016, segunda entrega para revisión de la entidad: 10 de marzo de 2017 y tercera entrega-versión final, para revisión de la entidad: 10 de abril de 2017”; sobre el producto de la Fase 4 “Documento Estructuración Legal”, indicó: “Primera entrega para revisión de la entidad 12 de diciembre de 2016, segunda entrega para revisión de la entidad 10 de abril de 2017 y tercera entrega-versión final, para revisión de la entidad 22 de junio de 2017, en la etapa de liquidación del contrato” y sobre el producto de la Fase 5 “Acompañamiento Proceso Licitatorio-Informe final de estructuración del proyecto, la entidad informo que No Aplicaba.

Verificados los documentos del expediente contractual respecto a los productos de la Fase 3, 4 y 5 se evidenciaron los siguientes oficios que la SDM, dirigió al contratista que dan cuenta de las deficiencias presentadas en el producto de la Fase 3 - Estructuración Financiera:

- Oficio SDM-DSC-35181-2017 de marzo 8 de 2017. Le indica al consultor que “(…) continuamos pendiente de la documentación “Fase 3 Estructuración Financiera”, el cual debe estar alineado con la Fase 2 Estructuración Técnica y Operativa” (Subrayado fuera de texto)
- Oficio SDM-DSC-37368-2017 de 15 de marzo de 2017. Informa lo siguiente: “Por otro lado, de acuerdo con la reunión sostenida en día de hoy (...), en la que se realizó una nueva versión del documento Estructuración Técnica y Operativa, se reitera la presentación del documento para revisión final de esta fase. Así mismo, ajustar el documento de la estructuración financiera de acuerdo con la estructuración operativa y técnica, toda vez que todas las fases deben ser concordantes.

Adicionalmente, es importante que se ajuste el documento correspondiente a la estructuración legal para que este alineado con las fases de estructuración técnica, operativa y financiera de esta consultoría (...).” (Subrayado fuera de texto)

- Oficio SDM-DSC-43217-2017 de marzo 24 de 2017. La Entidad informa: “No obstante, una vez recibida la información del entregable de la fase II bajo radicado SDM 38620-2017, nos permitimos informarle que, si bien se han atendido parte de los requerimientos, se

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

continúan presentado imprecisiones tanto de fondo como de forma en el documento fase II Estructuración Técnica y Operativa y Anexo I (...).

De otra parte, en los que respecta la Fase III Estructuración Financiera (...) dado que este debe ser un documento que recoja las etapas anteriores Fase I-Diagnostico, Fase II-Estructuración Técnica y Operativa, encontrándose esta última aun en revisión y ajuste. Por lo anterior, y con el ánimo de finalizar la Etapa III-Estructuración Financiera, solicitamos llevar a cabo una mesa de trabajo con el fin de presentar a la SDM, en detalle como esta se articula en las etapas anteriores.

Finalmente, nos encontramos a la espera de la entrega de los productos correspondientes a la Fase II, Fase III y Fase IV, los cuales deben atender a las observaciones realizadas por la Secretaría Distrital de Movilidad y reiteramos la solicitud SDM-DSC-37368-2017 relacionada con información puntual de la etapa de estructuración legal.” (Subrayado fuera de texto)

- Oficio SDM-DSC-51917 de 10 de abril de 2017. Informa lo siguiente: “(...) se finalizará la revisión del documento de la fase III Modelo Financiero, el cual debe guardar concordancia (...) y recoger las observaciones realizadas (...) con el equipo financiero de la SDM (...). Finalmente, el documento anexo a su comunicado SDM 46652 relacionado con aspectos contractuales revisado en su totalidad (...) presenta un análisis del actual contrato de concesión 075-2007 de las normas jurídicas que en materia de tránsito y transporte le aplican al mismo, pero no un estudio detallado de la conveniencia de las figuras jurídicas planteadas por la Consultoría”. (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior, se evidencian incumplimientos, inconsistencias y deficiencias de los productos entregados por la consultoría en cada una de las fases.

Ahora bien, respecto a los productos de las fases 4 y 5, en la constancia CUARTA - ESTADO DEL CONTRATO del acta de liquidación del contrato de consultoría No. 2016-802, suscrita por mutuo acuerdo el 28 de julio de 2017, se informa: “Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado en el informe final de supervisión, el porcentaje a cancelar por la Fase 4: Estructuración Legal, no se cancelará toda vez que las partes han acordado excluir el producto de la Fase 4, así como la remuneración asociada al mismo, de la ejecución del contrato de consultoría.

En relación con el porcentaje a cancelar sobre la Fase 5: Acompañamiento al proceso licitatorio, las partes han acordado que no se pagará el rubro correspondiente a estas actividades, debido a que no se llevará a cabo esta fase.”

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por lo anterior, se solicitó mediante oficio 2-2018-06310 del 10 de abril de 2018, informar las razones por las cuales no se aprobaron y/o pagaron los productos entregados por el consultor de las fase 4 y 5, ante lo cual la entidad en oficio SDM-DSC-70049-2018 del 13 de abril de 2018, informó: “Respecto al producto de la fase 4: “Estructuración Legal” a pesar de haberse realizado la entrega de este por parte del contratista en tres (3) oportunidades diferentes, en la última versión de los documentos objeto de análisis, se incluyeron de manera general definiciones de los procesos a llevarse a cabo, más no las condiciones legales que debían tenerse en cuenta como obligaciones entre las partes.

En consecuencia, a pesar de que el contratista realizó la entrega de la última versión del producto de la estructuración legal, el 22 de junio de 2017 durante la fase de liquidación del contrato, una vez llevada a cabo la revisión respectiva por parte de la Entidad, se evidenció que no se consolidaron la totalidad de los componentes del producto solicitado y por lo tanto, no fue objeto de aprobación ni pago, como se evidencia en el acta de liquidación de mutuo acuerdo.

Respecto al producto de la “Fase 5: Acompañamiento Proceso Licitatorio”, el mismo no fue ejecutado, como quiera que ésta dependía de la estructuración de los documentos de la fase legal la cual no fue aprobada.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, se indica: “El producto de la “Fase 4: Estructuración Legal” fue presentado en varias ocasiones por el contratista durante la ejecución del contrato y revisado por la SDM.

Empero, a pesar de haber surtido dichos procesos, el mismo no contenía las condiciones legales que debían tenerse en cuenta como obligaciones entre las partes para la correcta implementación de la figura contractual propuesta por el mismo consultor, la cual adicionalmente no suplía la necesidad del Organismo de Tránsito de Bogotá, tal y como se le manifestó en varias ocasiones, especialmente en cuanto a términos de ejecución del nuevo proceso se trataba.” (Subrayado fuera de texto)

Como se evidencia en la respuesta de la Entidad, el producto de la fase 4, presentado por la consultoría no cumplió con las especificaciones técnicas del servicio, ni permitió suplir la necesidad de la SDM, para la estructuración del proceso licitatorio del servicio de patios y grúas.

En consecuencia, el consultor incumplió lo establecido los numerales 5.4.1 y 5.4.2 del pliego de condiciones que indican: “numeral 5.4.1 Obligaciones Generales del Contratista, “1) Cumplir con el objeto y contractual, de conformidad con lo establecido en el contrato, estudio previo, el pliego de condiciones, anexos propuesta presentada por el contratista y

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en los demás documentos que se produzcan en ejecución del contrato” y numeral 5.4.2 Obligaciones Específicas, 1) Desarrollar el objeto del contrato en las condiciones de calidad, oportunidad, y eficiencia, de conformidad con las especificaciones descritas en el anexo técnico.”

Así mismo, incumplen las cláusulas cuarta y quinta del contrato de consultoría 2016-802, que indican: “Cláusula Cuarta Obligaciones Generales del Contratista, numeral 1) Cumplir con el objeto contractual, de conformidad con lo establecido en el contrato, estudio previo, el pliego de condiciones, anexos, adendas 1,2 y 3 y propuesta presentada por el contratista y en los demás documentos que se produzcan en ejecución del contrato” y Cláusula Quinta Obligaciones Específicas del Contratista, numeral 1) Desarrollar el objeto del contrato en las condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia, de conformidad con las especificaciones descritas en el anexo técnico que forma parte del pliego.”

De acuerdo con el anexo técnico de la consultoría, en el numeral 6.1 aprobación de productos, inciso número 2, se estableció lo siguiente: “El consultor deberá presentar al supervisor en los primeros 4 meses contados a partir de la fecha de firma del acta de inicio del contrato, los productos correspondientes al proceso de estructuración del proyecto que corresponden a las actividades de diagnóstico, estructuración técnica, financiera y legal.”

No obstante, se incumplió el cronograma para la entrega de los productos, es así como el consultor el día 10 de abril de 2017, mediante radicado SDM-50400, los remite. En el mencionado oficio, relaciona el documento de informe final de estructuración del proyecto, recomendaciones del consultor en componentes técnico, financiero y jurídico, documentos de soporte de los componentes técnico, financiero y jurídico con CD que contiene documentos previamente listados. Las anteriores situaciones evidencian presunta falta de control por parte del supervisor de entidad, que a pesar de las deficiencias evidenciadas en la ejecución del contrato y en los productos entregados, de las cuales dejó constancia en las diferentes comunicaciones dirigidas al contratista, no exigió el cumplimiento de las obligaciones contractuales a través de los medios establecidos en el contrato.

- c) No utilización del producto de la fase 3- Estructuración Financiera elaborado en ejecución del Contrato de Consultoría No. 2016-802, en el proceso de contratación para la prestación de los servicios de patios y grúas, que genero un detrimento patrimonial por valor de \$58.975.546.

Verificados los documentos correspondientes al producto de la fase 3 - Estructuración Financiera, se evidenció que el consultor presentaba varias alternativas para la prestación del servicio. Es así como esta auditoria con oficio 2-2018-08347 del 7 de mayo de 2018, solicitó informar la alternativa o escenario escogido por la entidad para estructurar el

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

proceso de contratación del servicio de patios y grúas, de acuerdo con los modelos financieros que presentó el consultor en el producto de la fase 3.

La Entidad en oficio SDM-DSC-94284-18 del 15 de mayo de 2018, informó:

“La consultoría presento tres (3) alternativas de carácter técnico, financiero y jurídico para el desarrollo de negocio, las cuales se encuentran descritas en el numeral “3. Descripción del modelo de negocio propuesto” del documento de estructuración financiera. Estas son: i) Concesión de la construcción de la infraestructura y prestación del servicio, ii) Concesión de prestación del servicio y iii) Contrato de prestación del servicio.

La consultoría desarrolló el ejercicio de las tres alternativas, utilizando para ello la técnica del Comparador Público Privado (...)

Es así como, la SDM analizando la opinión del contratista, que claramente no es vinculante, sino un apoyo conceptual en la toma de decisiones en los procesos de contratación pública optó por la alternativa de la contratación de una concesión de prestación de servicios, la cual está respaldada legalmente (...) y tomando la alternativa propuesta de la UT AFH Profit relacionada con la contratación de una sola concesión.

Así las cosas, la SDM revisó dentro de los óptimos propuestos y las variables incluidas en las alternativas presentadas por la consultoría bajo la luz de la alternativa seleccionada por la Entidad, lo que permitió la definición del modelo financiero que soporta la concesión para la prestación de los servicios.”
(Subrayado fuera de texto)

Con el propósito de profundizar acerca del escenario escogido por la Entidad, a través del oficio 2-2018-11782 del 21 de junio de 2018 y radicado SDM: 194474, se le solicitó comunicar el óptimo escogido de acuerdo con el modelo financiero y los escenarios presentados por el consultor; así mismo, si el óptimo escogido en el modelo establecía que el predio debía ser aportado por el concesionario; y si el mismo podía aportarse mediante arriendo por parte del concesionario.

La Entidad mediante oficio SDM-DSC-132485-18, en algunos de sus apartes argumento: “En atención a la solicitud se informa que el óptimo seleccionado por la Secretaria Distrital de Movilidad fue el “Primer óptimo”, dentro de los planteamientos realizados por la UT AFH PROFIT, para el mejoramiento del servicio de patios y grúas en Bogotá” “(...) dentro de la alternativa presentada por la UT AFH PROFIT, se plantearon tres (3) escenarios: 1) Predio

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

aportado por la SDM, 2) Predio aportado por el concesionario y 3) Predio aportado en arriendo. En tal sentido la Secretaría optó por el primer óptimo y dentro de este, por la alternativa de arrendamiento del predio (...).”

Es así que, el primer óptimo, de acuerdo con la presentación realizada por el consultor acerca de las alternativas y escenarios del modelo financiero, “contempla, entre otras, las siguientes mejoras sustanciales frente al servicio actual: Servicio de patio (Aplicación Ley de Abandono 18 meses, área requerida 45.000 m², patio tipo 1, duplicadores, placa de concreto, cerramiento, iluminación, red de agua y alcantarillado, planta eléctrica. Servicio de grúa (Cámaras cabina y Tablet); Servicio al Ciudadano (UAC con wifi, mensajes SMS, recaudo medios alternativos de pago; Administrativo (Vehículos personal administrativo, Software (ERP))”.

Conforme a lo anterior, se verificó el árbol de decisión para el primer óptimo (concesionario en el cual el predio es aportado en arriendo), que el aumento en las tarifas corresponde al 31,42%. Sin embargo, en el modelo financiero que presentó el consultor en formato Excel, se evidenció que las proyecciones de las tarifas se incrementaron en un 60% y en la hoja de ingresos se realizaron proyecciones sobre el 60,426%, encontrando inexactitud en la información del incremento de tarifas, los ingresos y la presentación de óptimos del modelo.

En este orden de ideas, mediante oficio 2-2018-08466 del 8 de mayo de 2018 y radicado SDM 135860, se solicitó a la entidad informar los estudios realizados para la definición de las tarifas de patios y grúas para el año 2018 y los porcentajes de incremento a las tarifas para la misma vigencia.

La Entidad con oficio SDM-DSC-95944-2018 del 15 de mayo de 2018, indicó: “La Dirección de estudios sectoriales y de servicios realizó el estudio DESS-T-014-2017 “Calculo de las tarifas para el servicio de patios y grúas de inmovilización en Bogotá D.C.”. En dicho estudio se calculó una nueva tarifa para el servicio de grúas para motocicletas y se elaboraron cuatro escenarios de esquemas tarifarios para el servicio de parqueaderos de inmovilización para todos los vehículos (...). El estudio recomendó la selección de dos de estos cuatro esquemas tarifarios y, posteriormente mediante el Memorando SDM-DESS-162674-2017, sugirió a la Dirección de Servicio al Ciudadano la selección del escenario con el que se cerró el proceso de licitación pública SDM-LP-052- 2017 (escenario 3 en el estudio en mención).”

Respecto a los porcentajes de incremento de las tarifas, la Entidad informó en el mismo documento de respuesta lo siguiente:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“Como se observa en la siguiente tabla, los valores a pagar por el servicio de grúas se mantienen iguales para el caso de vehículos livianos, medianos y pesados, mientras que para las motocicletas y similares disminuye en un 9%, así:

Tarifas del servicio de grúas de inmovilización

Tipo de vehículo	2018 (Del 1° de enero al 31 de marzo)	2018 (Desde el 1° de abril)	Variación
Motocicletas y similares	\$ 119.800	\$ 109.400	-9%
Vehículos livianos	\$ 119.800	\$ 119.800	0%
Vehículos medianos	\$ 182.300	\$ 182.300	0%
Vehículos pesados	\$ 268.300	\$ 268.300	0%

Con respecto a la tarifa del servicio de parqueadero, la variación del valor a pagar dependerá de la cantidad de días que el vehículo permanezca inmovilizado y del espacio promedio que cada tipo de vehículo ocupa. Dado que el nuevo esquema incentiva al retiro del vehículo lo más rápido posible, se presenta la variación del valor para el primer día de inmovilización. En esta situación, las motocicletas, bicicletas y carretillas tienen una disminución del 45%, 37% y 73% respectivamente en el valor a pagar. Por su parte, los vehículos livianos/medianos y los vehículos pesados tienen un incremento del 10% y 125% respectivamente.

Tarifas del servicio de parqueaderos de inmovilización (primer día de inmovilización)”

Tipo de vehículo	2018 (Del 1° de enero al 31 de marzo)	2018 (Desde el 1° de abril)	Variación
Motocicletas y similares	\$ 44.300	\$ 24.300	-45%
Vehículos livianos y medianos	\$ 68.300	\$ 74.800	10%
Vehículos pesados	\$ 92.200	\$ 207.600	125%
Bicicleta	\$ 6.300	\$ 4.000	-37%
Carretilla	\$ 30.800	\$ 8.400	-73%

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así mismo, en el considerando de la Resolución No. 062 del 26 de marzo de 2018, “Por medio de la cual se establecen las tarifas para los servicios de grúas y parqueaderos de inmovilización de vehículos que presta la Secretaria Distrital de Movilidad” se estableció: “Que la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios de la Secretaria Distrital de Movilidad elaboró el estudio DESS-T-014-2017 “Calculo de las tarifas para el servicio de patios y grúas de inmovilización de vehículos en Bogotá D.C.”; y en el numeral 4.3.1.1 - Recaudo de las Tasas por Servicio de los estudios previos definitivos, presentados por la Subsecretaria de Servicios de Movilidad Dirección Servicio al Ciudadano, se indica que “La SDM contratante estimó las tarifas para la prestación del servicio (...)”.

Teniendo en cuenta la información anterior, se puede evidenciar que las tarifas para el año 2018, son producto de un estudio realizado por la SDM, que las variaciones porcentuales corresponden a los escenarios presentados en dicho estudio y que los incrementos porcentuales presentados por el consultor en el modelo financiero respecto al primer optimo y las proyecciones de tarifas e ingresos no fueron considerados por la Entidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad tomó como alternativa la contratación del servicio de patios y grúas mediante el modelo de concesión de servicio, en desarrollo de la auditoría se revisó el documento final de la fase 3 - Estructuración Financiera, que en el capítulo 3 - Descripción del Modelo de Negocio Propuesto, el consultor estableció: “El modelo de negocio propuesto deja en cabeza de la Secretaria Distrital de Movilidad la consecución y entrega del/los predio/s idóneo/s para la prestación del servicio, avalado/s por el Plan de Ordenamiento Territorial y demás instituciones territoriales que deban aprobar su uso como patio para almacenamiento de vehículos (...). Entrando en materia de operación del servicio, este modelo contempla que va a ser prestado en su totalidad por el privado designado para tal fin. De manera que este sea el agente responsable por el transporte a patios de vehículos inmovilizados por la autoridad de tránsito y su posterior custodia en los patios (...)”.

En el mismo capítulo, numeral 3.1.2 Alternativa 2: Concesión de servicios estable lo siguiente: “Esta alternativa comprende de la prestación del servicio de patios y grúas a través de la concesión del servicio tomando como base que todos los activos fijos necesarios para la prestación del servicio serán provistos por la SDM, además del/los predios/s idóneos para la prestación del servicio. De manera que el Concesionario solo realice la operación y mantenimiento del servicio (...). Para esta alternativa, se asume que el aporte realizado por la SDM será el predio idóneo para la prestación del servicio, el cual deberá ser entregado al Concesionario el día de la suscripción del acta de inicio, de manera que la etapa de pre construcción inicie en la misma fecha. Así como todos los activos necesarios para realizar la operación del servicio como: Infraestructura de patios (centro de

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

atención al usuario, adecuación del patio, etc.), adquisición de grúas y adecuación operativa del patio” (Subrayado fuera de texto)

La información anterior, difiere respecto al Contrato de Concesión No. 2018-114 en la medida que el predio es aportado directamente por el concesionario y éste se encuentra en arriendo; por otra parte, los activos fijos necesarios para la prestación del servicio y la adecuación de la infraestructura de patios respecto a las áreas de atención al usuario, adecuación del patio y la adquisición de las grúas están a cargo del concesionario; y el estado de fuentes y usos se encuentra en el modelo financiero presentado por el consultor con un valor de 506.768 MM COP constantes, valor que difiere del presentado en el documento final - estructuración financiera, que se encuentra por un valor de 285.641 MM COP constantes.

En cuanto a la rentabilidad y la retribución de los ingresos para la SDM, el mismo numeral 3.1.2 establece lo siguiente: “Para alcanzar esta rentabilidad, existe un remanente de ingresos, el cual es retribuido a la SDM como concedente del servicio, esta retribución es del 18,57% sobre el recaudo total de ingresos del negocio. Sin embargo, este escenario a pesar de indicar una mayor contraprestación para la SDM establece que la Entidad es la encargada de la entrega de predio/s para la prestación del servicio y del total de inversiones en Capex, lo cual además de traducirse en una inversión de \$43.748 millones de pesos de diciembre de 2015, indican que el concedente deberá asumir todos los riesgos que conlleva a la construcción de la infraestructura y provisión de grúas”. (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior, hay diferencias respecto a las características descritas para la SDM, en la prestación del servicio y que actualmente están a cargo del nuevo concesionario.

Con el fin de profundizar acerca de la rentabilidad y la retribución de los ingresos para la SDM, este organismo de control mediante oficio 2-2018-06768 del 16 de abril de 2018 y radicado SDM 111337, le solicitó a la entidad informar cómo fueron definidos los porcentajes de participación de los ingresos percibidos por la concesión tanto para el concesionario como para la SDM. La entidad en oficio SDM-DSC-78208-18 del 23 de abril de 2018, comunicó: “La Secretaría Distrital de Movilidad realizó la estimación financiera del proyecto (...). En este ejercicio se tuvo en cuenta el porcentaje sobre los ingresos que podía ofertar el proponente, con el fin de retribuir los costos, inversiones y rentabilidad del proyecto y la participación de la Secretaría sobre los ingresos resulta de descontar del 100% la participación del concesionario.”

En la verificación realizada del documento denominado “Modelo Financiero Proyecto Concesión de los Servicios de Patios y Grúas para el Distrito Capital Año 2017”, elaborado

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en septiembre de 2017 por la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios – DESS de la SDM, se encontró en el numeral 3.6.2 -Evaluación Financiera del Proyecto, que la entidad indica: “La evaluación del proyecto concluye, que esta sería para una sola concesión a 10 años con una participación para la Secretaría del 17,6% sobre el recaudo y una participación para el concesionario de 82,4% sobre el recaudo.”

Por lo anterior, es claro que mientras el modelo financiero elaborado por el consultor presenta una retribución para la entidad sobre el recaudo total de ingresos del 18,57%, el modelo financiero realizado por la DESS, presenta una participación del 17,6%, evidenciando que el modelo financiero del consultor no fue utilizado en la estructuración del proceso SDM-LP-052-2017.

Es así, que en el numeral 4.1 Valor del Contrato, de los estudios previos definitivos del referido proceso se estableció que “(...), la entidad ha realizado la estimación financiera del presente proceso contractual, considerando los requerimientos exigidos en el pliego y sus anexos, encontrando que el proyecto es viable para ser desarrollado por un privado a 10 años y con una participación mínima para la Secretaría de 17,6% sobre el recaudo.” Y en el numeral 4.2.1 Consideraciones Previas, se indicó lo siguiente: “Para el nuevo modelo de prestación de servicios de Parqueros y Grúas, se elaboró un modelo financiero que recoge todo el esquema del modelo del negocio (...)”.

Por otra parte, el numeral 19 - Valor estimado del Contrato de los Estudios del Sector y el numeral 3.7 Forma de Pago del Pliego de Condiciones Definitivo elaborados en octubre de 2017 por la Subsecretaria de Servicios de la Movilidad - Dirección del Servicio al Ciudadano, se incluye la misma información de los estudios previos definitivos antes relacionados.

Continuando con el análisis del documento final de la fase 3 - estructuración financiera, se observa que el consultor en el numeral 3.2 Comparación y Selección de la Alternativa Idónea, realizó la comparación de las alternativas en el modelo de negocio de la siguiente manera:

“Contando con la valoración de dichos riesgos y utilizando la herramienta del CPP, se estableció que al comparar la Alternativa 1: Concesión de Infraestructura y Servicios con la Alternativa 3: Contrato de Prestación de Servicios, se genera un Valor por Dinero de \$3.255 millones de pesos de Diciembre de 2015, lo cual indica que es más provechoso para la entidad el desarrollo del proyecto por el esquema de APP.”

Ahora utilizando la herramienta del CCP y comparando la Alternativa 2: Concesión de Servicios y la Alternativa 3: Contrato de Prestación de Servicios, se obtuvo un

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Valor por Dinero de \$-48.488 millones de pesos de Diciembre de 2015, lo cual indica que el desarrollo del proyecto bajo lo establecido en la Alternativa 2 no es provechoso para la Entidad.

Es así como utilizando la metodología del MHCP, se llega a la conclusión que la mejor manera para desarrollar el proyecto de la prestación del servicio de patios y grúas para la ciudad de Bogotá es la Alternativa 1: Concesión de Infraestructura y Servicios, ya que esta permite asignar un mayor número de riesgos al concesionario, liberando a la Entidad en caso de materialización de dichos riesgos y generando un mayor beneficio.

(...)

Bajo la premisa de requerir estas características en el modelo de negocio propuesto en la presente sección, se ratifica que la Alternativa seleccionada para el desarrollo del proyecto es la número 1: Concesión de Infraestructura y servicios bajo el esquema de APP.” (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, en el capítulo 4 - Estructura y Modelación Financiera, el consultor establece: “Con base en el desarrollo de la metodología del MHCP de las alternativas planteadas en el numeral 3.2, se optó por el modelo de APP como el indicado para desarrollar el modelo de negocio propuesto. A continuación, se presenta la estructuración financiera para el servicio de patios y grúas en la ciudad de Bogotá, basado en el esquema de APP de concesión de infraestructura y servicios.” (Subrayado fuera de texto)

Finalmente, en el capítulo 11 Conclusiones, el consultor establece que: “(...) la mejor manera para desarrollar el proyecto es mediante un esquema de APP (...). Esto indica que el desarrollo del proyecto por este esquema se traduce en mayores beneficios para el concedente en términos de materialización de riesgos.”

En consecuencia, mediante oficio 2-2018-11782 del 21 de junio de 2018 y radicado SDM 194474, se requiere a la entidad informar si el modelo financiero presentado por el consultor corresponde a una concesión de servicios o a una concesión de infraestructura y servicios (APP); así como las razones por las cuales realizó el estudio del modelo económico para la Concesión, si el consultor lo entregó y forma parte del producto de la fase 3- Estructuración Financiera

El sujeto de control a través del oficio SDM-DSC-132485-18 del 25 de junio de 2018, argumentó:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) en la fase de estructuración financiera se costearon las variables a incluir en el modelo financiero para la prestación del servicio, independientemente de la forma jurídica que se definiera para la contratación del nuevo modelo de servicio”

En conclusión, la definición jurídica de la forma de contratación, valga decir, concesión de servicios o APP, hacían parte de la fase 4 de la consultoría la cual no fue debidamente presentada por el consultor ni aprobada por la Secretaría, y en este sentido la Entidad fue la que determinó finalmente la alternativa jurídica que se ajustaba a sus necesidades, en la cual se incluyeron las variables analizadas en la fase financiera por la UT AFH PROFIT.”

En cuanto al estudio del modelo económico para la concesión realizado por la Entidad, indicó: “Se informa que si bien es cierto las variables analizadas por la UT AFH PROFIT fueron un importante insumo para la estructuración financiera (...). Así las cosas, la Entidad incorporó aquellas situaciones que no se encontraron presentes durante el análisis realizado por el consultor, y en consecuencia se realiza el ajuste del modelo financiero presentado por la UT AFH PROFIT para el correcto desarrollo del proceso licitatorio”.

La SDM, se limitó a indicar la alternativa jurídica de contratación, por lo tanto, es claro para este organismo de control que el modelo financiero propuesto por el consultor en la Estructuración Financiera corresponde a una Concesión de Infraestructura y Servicios APP. En cuanto a la pregunta referente al producto de la fase 3 - Estructuración Financiera realizado por el consultor, se evidenció que este no satisfacía las necesidades de la SDM, situación por la cual la entidad elaboró el documento “Modelo Financiero Proyecto Concesión de patios y grúas para el Distrito Capital año 2017” y con base en este estudio estructuró los documentos que hacen parte del proceso licitatorio SDM-LP-052-2017.

Adicionalmente, las características que se presentan en el numeral 3.1.2 Concesión de Servicios del documento correspondiente a la fase 3, difiere totalmente del modelo de concesión de servicios contratado por la SDM. Por lo tanto, la SDM al escoger la alternativa de contratación por concesión de servicios y estructurar la licitación pública teniendo en cuenta su propio modelo financiero, evidencia que el producto correspondiente a la fase 3, no fue utilizado, toda vez que en el mismo se hizo entrega de la estructuración financiera para una concesión de infraestructura y servicios APP. Así mismo, la SDM, al elaborar los documentos Estudios Previos Definitivos, Estudios del Sector y Pliego de Condiciones Definitivo, evidencia que contaba con el personal idóneo para realizar el modelo financiero para la estructuración de la licitación de patios y grúas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenció presunta falta de control y deficiencias por parte de la supervisión del contrato, respecto al seguimiento de las obligaciones del

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

contratista, a la falta de oportunidad para aprobación del producto, el incumplimiento de requisitos del documento certificado de supervisión toda vez que no se encuentra firmado por el contratista, como lo requiere el formato establecido por la Entidad y el hecho más relevante fue la certificación del pago del producto en una fecha anterior a la aprobación del producto.

Así mismo, incumplimiento en la ejecución de todas las fases, aspectos que no permitieron el cumplimiento del objeto del contrato, respecto a “realizar la estructuración del proceso de contratación a nivel técnico, financiero y jurídica para entregar en concesión la prestación de los servicios de patios y grúas para vehículos que se inmovilicen por infracciones a las normas de tránsito y transporte en Bogotá”; es así que no se realizó el proceso de la contratación de la nueva concesión de servicios dentro de los tiempos establecidos, por lo que la Entidad tuvo que prorrogar el contrato de la concesión No. 075 de 2007 y los documentos para la estructuración de la nueva licitación pública fueron elaborados por la SDM con su equipo de estructuradores jurídicos, operativos, técnicos y financieros.

Finalmente, se evidencia la falta de planeación, control y seguimiento por parte de la SDM, toda vez que, aunque el producto de la fase 3 - Estructuración Financiera, no cumplía con las necesidades de la entidad, este fue pagado mediante orden No. 10129 del 24 de agosto de 2017 por un valor de \$58.975.546.

Lo anterior contraría lo establecido en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; los artículos 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 610 de 2000.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta al Informe Preliminar, remitida mediante oficio SDM-SSM-151057-2018 de julio 19, con radicado de la Contraloría de Bogotá #1- 2018-15922 de la misma fecha, no se aceptan los argumentos planteados por la entidad, porque se evidenció que se presentaron deficiencias en el control y seguimiento del supervisor, respecto al incumplimiento del cronograma para la entrega del producto de la fase 3; por otra parte, se incumplió lo establecido en el anexo técnico respecto a la aprobación de productos, autorizando el pago antes de la aprobación del producto, así mismo la entidad hace entrega de formato “PA03-PR04-F02 Certificado de Supervisión o Interventoría Versión 6.0 de 20-02-2017 XLS” como soporte en su respuesta al informe preliminar, pero este no aplicaba al momento en el que se realizó el pago.

Adicionalmente, informa que se presentaron dificultades en la ejecución del contrato producto de la disparidad de criterios que existían entre las partes, toda vez que los productos presentados por el contratista presentaban un enfoque para la prestación de

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

servicios de patios y grúas con un modelo de concesión de infraestructura y servicios APP, situación que no compartía la SDM.

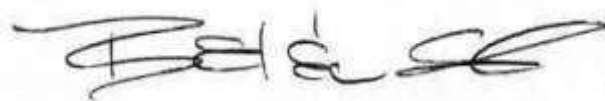
Finalmente, no se dio cumplimiento al objeto contractual. Es así que de las 5 fases planteadas en el proyecto solo se llevaron a cabo 3 y sus productos presentaron inconvenientes de calidad y con un enfoque diferente a las necesidades de la SDM, por lo cual la Entidad desarrolló su propio modelo financiero para estructurar la Licitación de Concesión de Patios y Grúas, con el cual estructuró los documentos de la licitación pública de patios y grúas; en ese sentido la SDM, no logró demostrar la utilización del producto de la Fase 3 Estructuración Financiera.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se configura como Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias Disciplinaria y Fiscal en la suma de \$58.975.546. Se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, para lo de su competencia y deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.

Este órgano de control fiscal se encuentra dispuesto a atender cualquier inquietud relacionada con la vigilancia de la gestión fiscal, por lo tanto, si con posterioridad a la presente respuesta, se llegaren a presentar o conocer hechos que afecten el patrimonio del Distrito, se iniciarán las acciones que los hechos ameriten.

Agradecemos su interés en las labores de vigilancia a cargo de la entidad, y le reitero nuestro decidido apoyo técnico para el ejercicio del Control Político en cabeza de esa Corporación de la cual usted hace parte.

Cordialmente,



BELÉN SÁNCHEZ CÁCERES
Directora Apoyo al Despacho

Proyectó:	Oscar Javier Pérez Ruiz - Asesor Dirección Sector Movilidad.
Revisó:	Juan David Rodríguez Martínez - Director Sector Movilidad.
Revisó y Ajustó:	Leidy Morales – Contratista Dirección de Apoyo al Despacho.