

1103 – 1300.014.00 – 20266002627

Medellín, 04/09/2026

Señor
ANÓNIMO

Asunto: Respuesta definitiva a la PQRSD 461 de 2026, con radicado 20267003245 del 15 de agosto de 2026

Cordial saludo señor Anónimo:

La Contraloría Distrital de Medellín - CDM, recibió proceso atención a solicitudes de participación ciudadana, donde solicita que *"La Contraloría Distrital de Medellín evalúe la apertura de una Actuación Especial de Fiscalización (AEF), o el mecanismo de control fiscal que estime procedente, sobre la estructuración económica y patrimonial del proceso P251LP2026. La finalidad no es anticipar un fallo de responsabilidad fiscal ni atribuir corrupción: es verificar, con metodología fiscal, si la concesión valora adecuadamente los derechos económicos que el Distrito compromete, si la contraprestación captura el valor real del espacio público y si la protección territorial de la publicidad puede generar una pérdida de oportunidad económica para EnCicla u otros activos públicos"*, mediante radicado 20267003245 del 15 de agosto de 2026, y matriculada en nuestro Sistema de Participación Ciudadana como PQRSD 461 de 2026, a través de la cual manifiesta:

"(...)

8. PETICIONES CONCRETAS A LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

1. *Evaluar y, si resulta procedente, abrir una Actuación Especial de Fiscalización (AEF) sobre la gestión fiscal asociada a la estructuración de P251LP2026, con énfasis en valoración económica de derechos sobre espacio público, contraprestación y protección del patrimonio público.*
2. *Requerir a la Agencia APP, dentro de las facultades de vigilancia fiscal, la memoria de valoración económica del proyecto, el estudio de mercado y los supuestos no reservados que soportan ingresos, CAPEX, OPEX, digitalización, VPIE/VPIR, contraprestación y sensibilidades.*



3. *Verificar la metodología que sustenta la regla de 45 metros y cuantificar el valor económico de esa protección. Si la Agencia APP evalúa aceptar la solicitud de 200 metros formulada por EUCOL, cuantificar separadamente el valor incremental y sus efectos sobre terceros y activos públicos.*
4. *Requerir el inventario georreferenciado del proyecto y el análisis GIS de superposición con estaciones EnCicla y otros activos públicos de movilidad en escenarios de 45 y 200 metros.*
5. *Solicitar a la Agencia APP y al Distrito evidencia de la coordinación formal con el AMVA: solicitudes, conceptos, reuniones, radicados y decisiones que hayan evaluado el impacto de la concesión sobre EnCicla y la excepción SITVA.*
6. *Solicitar a las entidades distritales competentes que informen si, al estructurar la concesión, conocieron o tuvieron en cuenta un modelo de sostenibilidad financiera, expansión y modernización de EnCicla, y si valoraron la posibilidad de ingresos por patrocinios, publicidad, naming, activaciones u otros mecanismos compatibles con la normativa.*
7. *Examinar si la contraprestación prevista para el concesionario captura adecuadamente el valor de la publicidad digital y de cualquier ventaja territorial derivada de la restricción a terceros, y si existen mecanismos de captura pública del upside cuando los ingresos reales superen las hipótesis de estructuración.*
8. *Evaluar el riesgo fiscal intertemporal de que la protección territorial del concesionario limite la creación o autorización futura de kioscos, puntos de información, tótems multipropósito, estaciones de micromovilidad, infraestructura digital u otros elementos urbanos autosostenibles. Solicitar escenarios que comparen una exclusividad circunscrita al activo concesionado frente a una protección territorial, cuantificando el valor de opción que el Distrito conserva o sacrifica en cada diseño.*
9. *Hacer seguimiento específico a las respuestas a las observaciones y al pliego definitivo, comparando si se modifica la regla de 45 metros, si se acoge o rechaza la solicitud de 200 metros, cómo se completa el Anexo Tecnológico y cómo se explica el valor económico del contrato.*
10. *Coordinar o remitir a la Contraloría General de Antioquia los aspectos que correspondan a la gestión fiscal propia del AMVA/EnCicla y, si se identifica un riesgo inminente que amerite control concomitante y preventivo en sentido constitucional, ponerlo en conocimiento de la Contraloría General de la República para lo de su competencia.*
11. *Informar al peticionario, mediante el mecanismo aplicable a solicitudes anónimas, el número de radicado, la dependencia asignada y la decisión sobre la apertura de actuación fiscal, auditoría, AEF o traslado a otra autoridad”.*

La CDM, procede a emitir respuesta de fondo a su petición, sin embargo, considera pertinente realizar algunas precisiones relacionadas con la función de las contralorías, la cual encuentra su fundamento normativo en lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, así:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

***El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva**, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. (...).*».

Por su parte, la competencia a nivel territorial se reguló en el artículo 272 de la Carta Fundamental (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2019), que prescribe lo siguiente:

«ARTICULO 272. <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo

para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)»

A su vez el **Decreto 403 de 2020 en el artículo 4 fija el ámbito de competencia de las contralorías territoriales, en los siguientes términos:** «Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción (...)»

Hechas las anteriores precisiones se procede a dar respuesta de fondo a su solicitud en los siguientes términos:

Se hace necesario aclarar que, con la información pública disponible en el enlace: [Proyecto Paraderos - Agencia APP](#) y en SECOP II, el proceso licitatorio P251LP2026 de la Agencia APP de Medellín corresponde al proyecto para la concesión de los paraderos de buses, acopios de taxis y demás mobiliario urbano asociado al transporte público del Distrito de Medellín, junto con su explotación comercial.

El referido Proyecto está orientado a la modernización integral de la infraestructura de paraderos de buses en la ciudad de Medellín, con el propósito de mejorar las condiciones de movilidad, accesibilidad y experiencia de los usuarios del transporte público.

La iniciativa contempla la elaboración de estudios y diseños, así como la financiación, gestión ambiental y social, construcción, reposición, adecuación, rehabilitación y mejoramiento de los paraderos existentes y futuros.

Asimismo, incluye la explotación económica, operación, mantenimiento y reversión de la infraestructura comprometida, bajo un modelo que garantice sostenibilidad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio.

Este proyecto busca consolidar una red de paraderos más segura, funcional y articulada con el espacio público, aportando a una movilidad urbana más ordenada y a una mejor experiencia ciudadana¹.

En la página oficial de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas el proyecto lo clasifica como una iniciativa pública con estado “**En estructuración**”, es decir aún no aparece adjudicado ni en ejecución. El proyecto comprende estudios y diseños, financiación, gestión ambiental y social, construcción, reposición, adecuación, rehabilitación, operación, mantenimiento, explotación económica y reversión de la infraestructura de paraderos

La Agencia APP anuncia actualmente una convocatoria abierta relacionada con la transformación de los paraderos y acopios de taxi de Medellín. Esto indica que el proyecto ha avanzado hacia una fase de convocatoria o selección, aunque la ficha general del banco de proyectos todavía conserve la etiqueta “En estructuración”

A su vez, la Agencia APP está adelantando un procedimiento paralelo **Concurso de Méritos Abierto P265CM2026**, cuyo objeto es contratar la interventoría integral del futuro contrato de concesión derivado del Proceso P251LP2026. La interventoría cubrirá los componentes técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable, además de la verificación de la contraprestación a favor de la Agencia APP durante todas las etapas del contrato y hasta su liquidación. En SECOP II se registra dicho Concurso de Interventoría como abierto o convocado, con presupuesto aproximado de \$32.715.619.714 y fecha de cierre para la presentación de propuestas el 25 de septiembre de 2026.

Acorde con lo expuesto en párrafos precedentes, no existe actualmente un negocio jurídico perfeccionado ni una ejecución contractual respecto de la cual este organismo de control pueda adelantar una evaluación fiscal posterior, en atención a que como se precisó al inicio del presente documento, el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019 advierte que «**El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva**» sobre la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. El carácter posterior del control supone que la evaluación fiscal se realiza una vez ejecutadas las operaciones, actividades o procesos susceptibles de control, para el presente caso, el proceso contractual.

En desarrollo de dicho precepto de rango constitucional, la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 1999 sostuvo lo siguiente:

«CONTROL FISCAL DE CONTRATOS ESTATALES

¹ <https://www.app.gov.co/proyecto/paraderos/>

El ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución. NSFT

CONTRALORIAS-Control sobre actividad estatal

***La tarea encomendada a entes como las contralorías no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados bajo la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función**». NSFT*

Finalmente, se precisa que, si bien la Constitución contempla un control preventivo y concomitante, este tiene carácter excepcional, no vinculante, no puede implicar coadministración ni versar sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos. Asimismo, su ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en las materias específicas definidas por el ordenamiento jurídico.

Corolario de lo expuesto, en el estado actual del proyecto esta Contraloría no puede emitir conceptos, ni pronunciamientos anticipados sobre la legalidad, conveniencia o contenido de contratos que aún no han sido suscritos, pues ello podría comportar una intervención en decisiones propias del gestor fiscal y desconocer la prohibición de coadministración.

Lo anterior no excluye que, una vez se perfeccionen y ejecuten los respectivos contratos, la gestión correspondiente pueda ser objeto de vigilancia y control fiscal, conforme a los criterios de competencia, selectividad, riesgo y planeación institucional aplicables. La información remitida por Usted, podrá igualmente ser considerada como insumo para la vigilancia fiscal, sin que ello implique anticipar una conclusión sobre la existencia de irregularidades.

Finalmente, queremos informarle que, además de atender los derechos de petición, quejas y solicitudes de la comunidad, en lo pertinente a la gestión fiscal y siempre y

cuando se trate de dineros de carácter público, también promovemos en los ciudadanos las iniciativas dirigidas a proteger y garantizar las diferentes modalidades de participación en la vida política, administrativa, económica, social y cultural de la ciudad, todas estas actividades propias de nuestra labor misional, y de la cuales puede informarse en la Página web www.cdm.gov.co, email: participa@cdm.gov.co, teléfono: 604 4033160 Ext 7794.

De esta forma damos respuesta definitiva y de fondo a su comunicación y le invitamos a continuar participando activamente en el cuidado y vigilancia de nuestros recursos públicos.

Por último, para nuestra entidad es de vital importancia conocer la percepción sobre **la atención y respuesta a su PQRSD**, por lo tanto, le agradecemos pueda diligenciar la encuesta dispuesta en el siguiente link, ya que sus observaciones serán muy importantes para mejorar nuestra gestión:

<https://forms.office.com/r/9X8m8AcSdd>

Atentamente,



CATALINA PEREZ ZABALA
Contralor Auxiliar
CONTRALORIA AUXILIAR DE APOYO TECNICO

Elaboró: Luis Uribe
Revisó: Catalina Pérez - Astrid Ortiz