

INFORME DE AUDITORÍA  
MODALIDAD DESEMPEÑO

CÓDIGO 228

EVALUACION PROGRAMA BASURA CERO Y ESQUEMA TRANSITORIO DE  
ASEO DE BOGOTÁ D.C.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP  
EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ  
E.A.B. E.S.P

PERIODO AUDITADO: 2013 – 2014.

DIRECCIÓN SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTÁ D.C., MAYO DE 2015

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS UAESP  
EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ  
E.A.B. E.S.P

Contralor de Bogotá

Dr. Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Dra. Ligia Inés Botero Mejía

Directora Sectorial de Fiscalización

Dra. Joenx Castro Suárez

Subdirectora de Fiscalización  
Acueducto y Saneamiento Básico

Dra. Magda Liliana Medina Páez

Equipo de Auditoría:

Blanca Cecilia Casallas Contreras  
Sandra Rocio Medina Lozada  
Marta Mireya Sánchez Figueroa  
Ricardo Alfonso Robayo Moreno  
Omar Alejandro Hernández Calderón  
Luis Daniel Zamudio Alvarado  
Jaime Hernando Porras Rodríguez

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>9</b>
2.1 ALCANCE .....	9
2.2 Muestra de AUDITORÍA .....	9
2.2.1 Proyecto 584 - Contratación.....	9
2.2.2 Esquema Transitorio de Aseo .....	10
<b>3. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....</b>	<b>11</b>
3.1 ANTECEDENTES .....	11
3.2 EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO FISCAL .....	13
3.3 EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO .....	16
3.4 CONTRATACIÓN.....	22
3.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria - Contrato Interadministrativo 250 de 2013 por la no aplicación de la ley 80 de 1993 al no realizar proceso licitatorio. ....	25
3.4.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Contrato 344 de 2010- Adición Numero 4 por el incumplimiento de la ley 80 de 1993 y obviar la licitación pública. ....	26
3.5 PRESUPUESTO .....	29
3.5.1 Hallazgo administrativo: inconsistencias en información suministrada .....	29
3.6 ESQUEMA TRANSITORIO DE ASEO .....	44
3.6.1 Hallazgo Administrativo al no presentar estados financieros del Esquema Transitorio de Aseo en Bogotá D.C.....	57
3.6.2 Hallazgo Administrativo por no aplicar los descuentos por retención de renta, IVA, ICA e impuesto a la equidad. ....	58
3.6.3 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria por Costos Iniciales en el proceso de aseo \$32.641.776.164. ....	65
3.6.4 Hallazgo Administrativo sobre intereses moratorios. ....	67
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>75</b>

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Bogotá D.C., 22 de mayo de 2015

Doctores

**ILVA NUBIA HERRERA GALVES**

Directora Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP-

**ALBERTO MERLANO ALCOCER**

Gerente Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.A.B. E.S.P.  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.A.B. E.S.P., en adelante UAESP y E.A.B. E.S.P., respectivamente, al programa Basura Cero para las vigencias 2013 - 2014, entendido éste como los recursos provenientes del presupuesto de la UAESP y los ingresos y gastos del Esquema Transitorio de Aseo que opera actualmente en Bogotá, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada 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.

Es preciso señalar que en cumplimiento de la función fiscal asignada a esta Contraloría y en desarrollo de la auditoría de desempeño, se evidenciaron debilidades en la oportunidad, calidad y confiabilidad de la información, esto en

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

razón a que la E.A.B. E.S.P. y la UAESP no cuentan con información unificada que permitan evaluar de manera integral la gestión.

## CONCLUSIONES

A través del Plan de Desarrollo la UAESP se planteó la ejecución del programa “Basura Cero”, dentro de las actividades programadas para materializar el mismo, fueron destinados recursos para cubrir los gastos generados con ocasión del alquiler de bodegas, centros de pesaje y tecnología para su operación, entre otros, valores que hacen parte del componente de aprovechamiento no contenidos en la tarifa, situación que impacta las finanzas de la UAESP.

En materia contractual se configuran dos hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, fundamentado en la omisión de la administración distrital de agotar el correspondiente proceso de licitación pública para adquirir suministros y para ejecutar una obra pública, respectivamente.

Con relación al flujo de efectivo del esquema, no es suficiente para determinar los Estados Financieros puesto que difieren sustancialmente de las prácticas contables a base de la acumulación de la información tomada de manera integral. En consecuencia no es posible determinar el resultado de los ejercicios contables (los excedentes o déficit) y, tener una información consolidada del proceso de aseo en Bogotá, respecto a los activos, pasivos y patrimonio debidamente refrendados por los responsables de la operación de aseo o el dueño de los recursos como es el Distrito Capital en cabeza de la UAESP, tal y como lo establece la Resolución 365 de 2013.

Lo anterior evidencia que no se cuenta con un instrumento financiero que permita garantizar la consistencia, uniformidad, comparabilidad de la información de acuerdo con lo establecido en la Resolución 354 de 2007 proferida por la Contaduría General de la Nación, por lo que este organismo de control no emite opinión a los Estados Financieros del Esquema Transitorio de Aseo.

Ahora bien, en cuanto al análisis efectuado a las cuentas por pagar correspondientes a prestadores y operadores en la vigencia 2014, se observa una partida de \$44.815.284.701, más la cartera de concesiones anteriores de \$1.253.589.374 que al compararla con el disponible en Bancos de \$7.595.226.519, refleja un déficit de \$38.473.647.556, evidenciando que los recursos no alcanzan a cubrir el costo total de la operación de aseo. Siendo importante anotar que en estos valores no se incluye el costo de recicladores por \$4.763.747.604 de noviembre de 2014.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Otro elemento que incide es el crecimiento de la cartera registrada por \$7.868.438.684 en el 2013, pasando a \$12.520.480.992 en el 2014, recursos que pueden afectar el flujo de efectivo por la no recuperación.

Adicionalmente, presenta una cartera de concesiones anteriores al 18 de diciembre de 2012 por pagar de \$1.253.589.374, sobre los cuales no se constituyó la cuenta especial de recaudo de cartera por parte de la UAESP y la E.A.B. E.S.P., situación que no permite un adecuado control y registro e incumple lo dispuesto en el Reglamento Técnico Administrativo Operativo Financiero y Comercial (Resolución 365 de 2013) y reclamación por el recaudo e intereses moratorios por los operadores.

Por otra parte, la empresa incurrió en costos para la operación de aseo por \$32.641.776.164, los cuales se registran en las cuentas por cobrar de la misma, sin embargo este valor no es reconocido por la UAESP y en consecuencia se genera un detrimento patrimonial por esta cuantía.

De lo descrito anteriormente, se concluye que el flujo de efectivo de la UAESP presenta iliquidez y su capacidad para generar efectivo no alcanza a cubrir los costos en el corto plazo; pese a que los recaudos alcanzan el 90% de lo facturado a los usuarios, bajo estas circunstancias el modelo de aseo no es sostenible, eficiente ni permite proyectar y tomar decisiones de políticas y estrategias.

También se observó que no fueron efectuados los descuentos tributarios por retenciones a los pagos realizados a los operadores y prestadores del servicio de aseo correspondientes a las vigencias 2013 y 2014.

Otro elemento de especial atención al momento de estudiar las finanzas del servicio de aseo que se aplica actualmente en la ciudad de Bogotá, lo representa los mayores valores cobrados a los usuarios, que superan los \$39.000 millones, cifra que debe ser devuelta o abonada, circunstancia que impacta de manera negativa los recursos del esquema.

Como resultado del proceso auditor se consolidaron un total de siete (7) hallazgos administrativos, tres (3) con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con incidencia fiscal.

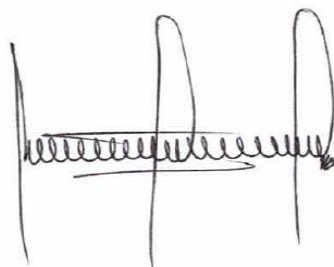
Se debe precisar que una vez analizada la respuesta dada por el sujeto de control, se han actualizado algunas cifras sin que ello implique una modificación en el contenido del informe, lo cual evidencia la debilidad en el suministro de la información entregada durante el desarrollo de la auditoría.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF- en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el resultado del indicador, el avance físico de ejecución de las acciones y la efectividad de las mismas, para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

Atentamente,



JOENX CASTRO SUAREZ  
Directora Servicios Públicos



## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

### 2.1 ALCANCE

En desarrollo del Plan de Auditoría Distrital PAD 2015, se adelantó la auditoría de desempeño que tiene como objetivo general evaluar la gestión fiscal del programa Basura Cero y el Esquema de Aseo, a la UAESP – E.A.B. E.S.P., para las vigencias fiscales 2013 y 2014, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica, en cumplimiento de los objetivos, planes y programas del auditado; de tal forma que permita conceptuar sobre la calidad (eficacia) y del Control Fiscal Interno (eficiencia).

### 2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA

#### 2.2.1 Proyecto 584 - Contratación

De acuerdo con la información entregada por la UAESP y que da cuenta de la contratación para el proyecto 584 “*Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*”, el valor total de la contratación asciende a la suma de CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SESENTA Y CUATRO PESOS (\$42.573.345.064)

**CUADRO 1  
VALOR CONTRATACION PROGRAMA BASURA CERO**

VIGENCIA	VALOR \$
2013	6.764.282.719
2014	35.809.062.345
<b>TOTAL</b>	<b>42.573.345.064</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP.

Como se evidencia en el cuadro anterior el 84% del valor total de la contratación reportada para el proyecto 584 se adelantó durante la vigencia 2014.

**CUADRO 2  
MUESTRA CONTRATACION UAESP PROGRAMA BASURA CERO**

CONTRATO N°	VALOR DEL CONTRATO O DE LA MODIFICACION
344	26.000.000.000
159	2.229.241.600
130E	2.000.000.000
1	724.703.442
72	348.000.000
276	313.200.000
339	256.539.500
215	250.000.000
183.1	216.803.874
97	208.800.000
<b>TOTAL</b>	<b>32.547.288.416</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP

A partir de la información reportada correspondiente al proyecto 584 de las vigencias 2013 y 2014, se seleccionaron diez (10) contratos que representan el 76% del valor total de la contratación, teniendo en cuenta como criterio los de mayor valor, adicional fueron incluidos los siguientes contratos 250/13, 177/14 y 137 de 2007.

### 2.2.2 Esquema Transitorio de Aseo

Para el esquema transitorio la muestra correspondió al 100% de la facturación, ingresos, gastos y atención de PQR's, vigencias 2013 y 2014, así mismo se circularizó la información a los prestadores y operadores.

### 3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

#### 3.1 ANTECEDENTES

En el año 2003, la UAESP a través de Licitación Pública, adjudicó la concesión de aseo a cuatro (4) prestadores, la cual tenía como plazo 7 años, que concluidos fueron prorrogados por un (1) año adicional hasta septiembre de 2011<sup>1</sup>, vencido el plazo la UAESP bajo la figura de Urgencia Manifiesta (Resolución 552 de 2011) suscribió cuatro (4) nuevos contratos<sup>2</sup> de operación con los mismos operadores por un término de seis (6) meses para continuar con la prestación del servicio público de aseo<sup>3</sup>.

De manera concomitante la Corte Constitucional<sup>4</sup> mediante auto 275 del 19 de diciembre de 2011, determinó que la UAESP había incumplido las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010, por lo que dejó sin efecto la Licitación Pública N° 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso, y ordenó que se definiera un esquema de metas a cumplir en corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, entre otras cosas.

Ante la imposibilidad de adelantar el proceso de licitación, establecido en la Ley 142 de 1994, en marzo de 2012, la UAESP nuevamente declara la Urgencia Manifiesta por seis (6) meses (Resolución 065 de 2012), suscribiendo nuevos contratos de operación<sup>5</sup>, habiéndose vencido el plazo establecido en estos contratos, nuevamente se prorrogan por tres meses.

Bajo este contexto, la UAESP como garante<sup>6</sup> de la prestación del servicio público de aseo, suscribe con la E.A.B. E.S.P., antes Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. E.S.P. en octubre de 2012 el Contrato Interadministrativo No. 017, con el objeto de realizar la gestión y operación de la prestación del servicio de aseo en el área de la ciudad de Bogotá D.C., no obstante lo pactado la UAESP suscribe el 17 de diciembre del mismo año el otro si

<sup>1</sup> C-4054/03, C-4055/036, C-4053/03 y C-4069/03

<sup>2</sup> C-158E-2011, C-160E-2011, C-157E-2011y C-159E-2011

<sup>3</sup> Considerando 27 y 28 del contrato interadministrativo 017 de 2012

<sup>4</sup> HCC

<sup>5</sup> C-014-2012, C-016-2012, C-015-2012 y C-013-2012

<sup>6</sup> **Considerando 3.** Que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP, es la garante de la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital en sus componentes de recolección de residuos ordinarios, barrido y limpieza en vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles en áreas públicas y transporte de residuos al sitio de tratamiento y/o disposición final en el Distrito Capital de Bogotá, incluyendo el servicio de gestión externa de residuos hospitalarios y similares que comprende la prestación del servicio de recolección, transporte, almacenamiento temporal y entrega para disposición final de residuos peligrosos hospitalarios y similares generados en la ciudad de Bogotá D.C. y sin exclusividad de la actividad de tratamiento

No.1<sup>7</sup> donde le sustrae parte de la cobertura inicial otorgada a la E.A.B. E.S.P., para cedérsela a los anteriores contratistas mediante nuevos contratos de operación.

Iniciando así, un escenario atípico donde convergen operadores y prestadores que ejercen su actividad exclusivamente en las zonas que le fueron asignadas, para tal efecto, el territorio fue dividido en 6 zonas conformadas por 19 localidades, sin que, como se ha indicado, los contratos hayan sido asignados a través de Licitación Pública, bajo la supervisión y coordinación de la UAESP (Reglamento Técnico y Operativo, Comercial y Financiero – Resolución 365 de 2013).

**CUADRO 3  
DISTRIBUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO POR LOCALIDADES**

zona	No.de Localidad	Localidad	Operador Prestador	Cantidad localidades	% por Localidad inicio de la operación	% por Localidades en la actualidad	Catastro DIC-2013	No. De Usuarios por ZONA	% por Usuarios	Catastro DIC-2014	No. De Usuarios por ZONA	% por Usuarios
1	1	Usaquen	Limpieza Metropolitana	2	10,53%	10,53%	198.396	555.447	23%	203.801	568.008	23,02%
	11	Suba					357.051			364.207		
2	9	Fontibon	Aseo Técnico de la Sabana	2	10,53%	63,16%	120.253	1.045.457	43,29%	124.335	1.076.847	43,64%
	10	Engativa					256.637			262.956		
3	2	Chapinero	EAAB-ESP	6	52,63%	63,16%	92.576	1.045.457	43,29%	94.452	1.076.847	43,64%
	3	Santafé					48.298			48.446		
	12	Barrios Unidos					65.444			66.895		
	13	Teusaquillo					68.600			69.321		
	14	Los Martires					44.328			44.392		
	17	Candelaria					10.352			10.415		
5	4	San Cristobal	EAAB-ESP	4	52,63%	63,16%	104.759	1.045.457	43,29%	106.538	1.076.847	43,64%
	5	Usme					86.257			92.125		
	15	Antonio Nariño					33.874			35.432		
	18	Rafael Uribe					114.079			121.540		
4	6	Tunjuelito	Aseo Capital	3	15,79%	15,79%	56.216	298.299	12,35%	56.379	301.422	12,21%
	16	Puente Aranda					92.864			93.337		
	19	Ciudad Bolívar					149.219			151.706		
6	7	Bosa	Ciudad Limpia	2	10,53%	10,53%	192.446	515.826	21,36%	195.212	521.446	21,13%
	8	Kennedy					323.380			326.234		

Fuente: Acta de visita administrativa fiscal del 27 de enero de 2015

En este orden de ideas, al hacer una distribución porcentual por localidades el prestador publico obtuvo a diciembre 31 de 2012 el 52,63% de la operación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, llegando al 63,16% cuando asume la operación de las localidades de Fontibón y Engativá a partir del 23 de abril de 2013, las cuales estaban a cargo de ATESA.

<sup>7</sup> 17 de diciembre de 2012

<sup>8</sup> Contratos de operación No. 257/2012 “Ciudad Limpia”; 260/2012 “Aseo Capital”; 261/2012 “Limpieza Metropolitana” y 268/2012 “Aseo Técnico de la Sabana”.

En cuanto a la distribución por usuarios registrados, el prestador público alcanza un 43,64% del total del catastro a diciembre de 2014, es decir que la operación del servicio de aseo se encuentra en la actualidad en cabeza de la Empresa privada con un 56,36%.

Cabe recordar, que los contratos de operación que actualmente se encuentran en ejecución, no tienen un plazo determinado (sujeto a la condición de hacer el proceso licitatorio) y su valor es fijo, por lo que su remuneración no obedece a lo realmente establecido en la metodología tarifaria, así mismo, estos tienen cláusulas con diferentes connotaciones, tan es así, que dos de ellos son contratos de operación (LIME y ASEO CAPITAL) y dos de prestación (Ciudad Limpia y E.A.B. E.S.P.<sup>9</sup>), lo que implica para éstos últimos la responsabilidad financiera, comercial, operativa, técnica y administrativa del sistema.

Al respecto, la Superintendencia de Servicios Públicos determinó que la E.A.B. E.S.P., es la responsable de la prestación no solo de su porcentaje de operación, si no de la correspondiente a LIME y Aseo Capital, a pesar de que el vínculo contractual es con la UAESP.

Es importante destacar que la UAESP adelanta labores de control y ordenación de pagos sobre el esquema de prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, pero no es prestador del servicio ni puede fungir como autoridad tarifaria local, por su parte la E.A.B. E.S.P. y CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P. por ostentar la calidad de prestadores del servicio, son las responsables de la elaboración de los estados financieros y sus reportes.

### 3.2 EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO FISCAL

Para adelantar la evaluación se procedió a conocer los resultados de las actividades realizadas por la Oficina de Control Interno; donde se verificó la existencia y efectividad de los controles con que cuenta la UAESP respecto al programa Basura Cero y el proyecto 584, evidenciándose que fueron adelantadas las siguientes auditorías:

- “AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN AL PROCESO DE RECOLECCIÓN, BARRIDO Y LIMPIEZA” con cierre de trabajo documental y de campo el día 27 de abril de 2014.
- Evaluación a la gestión del proceso de disposición final de residuos sólidos con fecha 09/06/14.
- Establecer fortalezas y debilidades en la gestión del componente de

<sup>9</sup> La E.A.B. E.S.P. a través de su filial Aguas de Bogotá S.A., realiza la operación de recolección, barrido y limpieza.

Recolección, barrido y limpieza, con fecha 21/06/12.

- Evaluación al procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio, con fecha 19/12/14.

De acuerdo con éste último, se observó que a la fecha no se cuenta con un reglamento técnico y operativo que establezca las responsabilidades de los supervisores de los centros de pesaje, así como que cuando se presentan pesajes superiores a 33 toneladas se debe verificar con visita en sitio el tipo de material potencialmente reciclable y su procedencia; donde constataron para un evento de 35 toneladas del 18 de julio al 17 de agosto de 2014, con un costo de \$3.247.230, que en los informes de interventoría no se hizo la respectiva verificación y seguimiento.

Evidenciaron la inaplicabilidad de la política establecida, mediante la cual es Tics de la UAESP, quien asume parte de la responsabilidad en el registro de los datos de las planillas de pesaje para la población recicladora; tampoco existe un protocolo de seguridad informática para el manejo de la información, la modificación y la circulación de lo contenido en la base de datos de los censos.

Los informes de la Oficina de Control Interno de la UAESP han determinado una serie de hallazgos:

- El registro único de recicladores de oficio –RURO- no ha sido debidamente adoptado por la Comisión Distrital de Sistemas.
- Da cuenta el informe que a la fecha no se ha evidenciado la existencia de una herramienta que permita identificar los registros que no se deben tener en cuenta.
- El informe hace énfasis en el riesgo que se percibe de realizar pagos por valores errados derivados de la falta o incorrecta labor de supervisión.
- No se ha implementado un modelo para la prestación del servicio relacionado con recolección de residuos reciclables.
- A la fecha del informe no habían registros de calibración y verificación de básculas en las bodegas públicas.
- No hay reglamentación para la actividad de reciclaje en la prestación del servicio público de aseo.
- No se ha cumplido con la creación de Unidades Empresariales de Recicladores.

Se hace mención que existen 2.184 nuevas solicitudes que se encuentran en etapa de inclusión, esto estaría significando de una parte debilidades en la elaboración y resultados del censo además de un fuerte impacto sobre los

recursos a los que accederían dichos recicladores por los incentivos de que son objeto en la labor de pesaje del material reciclable.

El informe de auditoría realizado por la oficina de control interno es contundente al concluir: *“Frente a lo expuesto, la auditoría recomienda dar cumplimiento a la normatividad establecida tanto para la inclusión de la población recicladora de oficio al RURO como para el pesaje del material potencialmente reciclable. Tal como se están realizando las actividades, sin los controles y la supervisión apropiadas, así como la falta de formalización de muchas de ellas, se está corriendo el riesgo de incurrir en manejos inapropiados de los recursos de la entidad”*

En el informe también se hace referencia a los problemas con la calibración de las basculas en los centros de pesaje, no existe un protocolo que garantice que las basculas estén debidamente calibradas lo que evidentemente es un riesgo para la operación y que puede impactar de manera negativa los recursos de la entidad; en los centros de pesaje públicos a que hace referencia el informe se encontraron basculas desinstaladas y/o en desuso.

De otra parte, en el informe de supervisión correspondiente al mes de noviembre de 2014 sobre disposición final, el operador CGR ante una solicitud de la UAESP manifiesta que la información financiera y contable es confidencial y goza de reserva. Esta situación ha sido reiterativa y tiene varios matices entre los cuales debe indicarse que para efectos de evaluación a la gestión fiscal impide determinar la verdadera estructura de costos en que incurre el operador.

La Oficina de Control Interno de la UAESP, entre otras funciones tiene la de liderar la evaluación del proceso de administración del riesgo de la Entidad, con el fin de emprender las medidas necesarias para mitigarlos de manera oportuna y eficaz; igualmente de realizar los respectivos seguimientos establecidos Decreto 1537 de julio 26 de 2001, entre otros la Valoración del Riesgo, función que de acuerdo con la verificación se ha venido realizando.

Los informes de la Oficina de Control Interno de la UAESP han determinado los siguientes riesgos previsibles asociados a cada componente del modelo.

1. Regularización
2. Regulación tarifaria que no reconozca suficientemente componente de reciclaje (volumen recuperado y costo incurrido).
3. Leyes y normas nacionales que limitan separar el servicio público de aseo en residuos ordinarios y reciclaje.
4. Normatividad que no contempla la contratación diferenciada y separada del reciclaje.
5. Inexistencia de formas adecuadas de contratación de actividad y empresas recicladoras.



6. Restricciones de normas urbanísticas para localización de infraestructura de bodegas y parques.

#### Formalización

1. Baja incorporación de población recicladora a esquema formal.
2. Persistencia de conflictos entre asociaciones de recicladores - Segmentación en operación.
3. Persistencia de alto porcentaje de población recicladora no organizada (70%).
4. Ingreso permanente de nueva población recicladora.

#### Operación

1. Bajo nivel de separación en la fuente por generadores.
2. Competencia por material separado con recicladores no formalizados.
3. Incapacidad de recicladores de gestionar eficientemente empresas.
4. Irrespeto de zonas y rutas asignadas.
5. Saturación de área urbana y baja disponibilidad de predios adecuados para centros, bodegas y parques de reciclaje.

#### Económico / Comercial

1. Demanda insuficiente por material recuperado (% del total).
2. Precios de venta final de material recuperado que no cubre costos y rentabilidad razonable.
3. Inestabilidad de precios de material recuperado.
4. Monopolio / oligopsonio de demanda de material recuperado.

#### Financiero

1. Insuficiente participación tarifaria para financiar costos de actividad de reciclaje (RT-A).
2. Insuficiencia de ingresos para recuperar inversiones y financiar administración, operación y mantenimiento del sistema (AOM).

### 3.3 EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Para efectos de analizar el plan de mejoramiento se revisó lo relacionado con la visita fiscal donde se evaluó el pago a recicladores.

El Hallazgo administrativo identificado con el numeral 2.2., estableció que *“Con base en la información suministrada por la UAESP existen debilidades en el sistema de control interno de la UAESP respecto a la confiabilidad de la información y el consecuente riesgo de tomar decisiones equivocadas al emitir juicios de valor soportados en información no confiable.”*



La acción propuesta por la UAESP fue establecida así: *“Definición y desarrollo de sistemas de trabajo colaborativo con reportes genéricos sobre la información consolidada, a los cuales puedan acceder todos los funcionarios de la entidad.”* Se fijó como fecha de inicio el 20/01/14 y fecha final el 30/06/14.

El análisis de la UAESP presentado estableció que: *“31/12/2013. Sujeto a aprobación de presupuesto. 28/02/2014 se desarrollaron los estudios previos para la contratación del motor de work flow y automatización de los primeros procesos de apoyo. Se hicieron pruebas con la automatización del proceso de contratación.*

*21/04/2014. Se asignó presupuesto para el proyecto de trabajo colaborativo. - Se comenzó el proceso de implementación de la norma ISO 27001 para la Gestión de Seguridad de la Información. - Se configuró y liberó el software PC Secure, para la seguridad de los equipos de cómputo y la red. - Se realizó el estudio previo para el proceso de contratación del motor de procesos de trabajo colaborativo. - Se configuró el correo en la nube a través de Google y se liberó junto con las herramientas de colaboración. - Se realizaron pruebas de work flow con el proceso correspondiente a contratación y se creó el flujo de trabajo con un motor de work flow. 30/06/2014. Se terminó la ejecución del contrato para implementación de la norma ISO 27001 y se encuentra en etapa precontractual el proceso con Work Flow. 31/07/2014. la Oficina de TIC's adelantó el proceso precontractual para el Work Flow. Sin embargo no fue posible finalizar el proceso contractual debido a que no fue posible obtener los recursos del proyecto 584. A la fecha se encuentra en trámite un traslado de presupuesto para lograr la contratación de Work Flow. 31/10/2014. La oficina de TIC's remitió a la OAP la justificación para el traslado presupuestal 16/12/2014. Se está adelantando la contratación a través de ETB. 31/12/2014. Se firmó el anexo N. 1 al Contrato 250 de 2013 cuyo objeto es implementar un sistema de trabajo colaborativo en la nube de acuerdo a las especificaciones técnicas definidas, así como los servicios de análisis para la implementación de la primera fase de trabajo colaborativo en la UAESP para el fortalecimiento de los procesos de gestión de los residuos sólidos y la misión de la Unidad. El plazo de ejecución será de cinco (05) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la garantía única.”*

Para la evaluación de la acción propuesta por la UAESP se requiere el apoyo de personal capacitado en informática; en desarrollo de la auditoría de desempeño que se adelanta se evaluó el contrato 250 de 2013 suscrito entre la UAESP y la ETB.

La acción propuesta, que se adelantó en las fechas previstas, no elimina la causa del problema, de hecho es una solución que podría ser incluso más onerosa, porque la relación entre el beneficio y el costo de la propuesta no impacta de manera positiva el proceso y por el contrario hace que la UAESP invierta recursos dinerarios y de talento humano en un plan de inclusión que no tiene ni los parámetros ni el plazo definido para que la población recicladora de oficio, objeto de las acciones afirmativas, superen sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Como se ha manifestado por parte de la Contraloría, al no existir indicadores de seguimiento y control para determinar el grado de avance y superación de condiciones de pobreza y vulnerabilidad, difícilmente se puede saber cuando han

de ser superadas con la consecuente incertidumbre que genera desconocer en un horizonte previsible el valor del plan y la gestión de los recursos.

Para el mismo hallazgo se plantea como acción por parte de la UAESP *“Capacitaciones en el uso de los sistemas de información de manera confiable y segura para los funcionarios de la entidad”*

El análisis de la UAESP presentado estableció que: *“31/12/2013. Sujeto a la aprobación del plan de contratación. 28/02/2014 Se entrenaron funcionarios en el uso del nuevo sistema de información de correo en la nube, se espera entrenar a la totalidad del personal (300) personas para el mes de abril. 21/04/2014. Se entrenó a los funcionarios del área de TIC en el manejo del software PC Secure. -Se entrenó a los funcionarios de TIC en la administración del sistema correo en nube de Google, así como en el manejo y administración de las herramientas de colaboración. - Se realizó entrenamiento y capacitación a los funcionarios de la UAESP en el manejo del correo electrónico en la nube y herramientas de colaboración.*

*30/06/2014. Se realizó entrenamiento a los directivos en la automatización y gestión de proyectos a través de Ganter. Se capacitó a los funcionarios de la UAESP en la norma ISO 27001 y se certificó a 24 auditores en ISO 207001. 08/08/2014. Se culminó el contrato de seguridad de la información, así como las capacitaciones previstas. 31/12/2014. Se publicó el link del video de seguridad de la información en la Intranet y se envió por correo electrónico. A la fecha ha sido visualizado por 134 funcionarios que son los que tienen acceso a la Intranet.”*

La acción propuesta si bien es cierto incrementa las capacidades, habilidades y destrezas de los funcionarios de la UAESP en el desempeño de sus funciones, no se percibe que impacte de manera positiva sobre las debilidades detectadas en la falta de control de los procesos relacionados con el pago a los recicladores; no existe a la fecha una infraestructura de hardware y software destinada al proceso de pago a recicladores de manera que la capacitación no estaría apoyando de manera directa la mitigación, corrección y/o eliminación de las causas que han dado origen a la observación.

Para el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria identificado con el numeral 2.3. *“Falta de planeación y ausencia de soportes técnicos, financieros, económicos y legales que justifiquen el pago, aunado a la falta de control, evaluación y seguimiento que en conjunto traen como consecuencia la perdida de recursos públicos en cuantía de \$2.976.025.684”*

La acción propuesta por parte de la UAESP se estableció así: *“Implementación del Procedimiento Remuneración a la Población recicladora de Oficio”*, se fijaron como fecha de inicio el 01/06/14 y fecha de finalización el 15/11/14.

El análisis presentado por la UAESP está redactado en los siguientes términos: *“28/02/2014. La Resolución 721 del 06/12/2013 actualizó el procedimiento de Remuneración a la Población Recicladora de Oficio, estableciendo los lineamientos de política para el seguimiento y control técnico del pago a los recicladores de oficio y durante el desarrollo de nuestras actividades se debe aplicar el procedimiento establecido y aprobado.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

30/04/2014 Se actualizó el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio, el cual se adoptó el 07 de abril de 2014 con Resolución No. 136 de 2014. Actualmente se cuenta con 7 supervisores en cada uno de los centros de pesaje públicos, para el control y seguimiento de este procedimiento. Se solicitó a las Alcaldías Locales el control de pesos y medidas, quienes son los directamente responsables de esta supervisión.

27/06/2014 De acuerdo a los lineamientos del procedimiento de Remuneración a la Población Recicladora de Oficio, "para pesajes mayores de 33 ton/bimensuales", se han realizado visitas de verificación en sitio para la identificación de los casos de pesaje que superan el tope de las 33 toneladas bimensuales para determinar el tipo de material potencialmente reciclable MPR, manejado por el reciclador de oficio y su procedencia, y de esta manera efectuar la correspondiente remuneración". Esta actividad esta soportada en el Libro de Actas de visita de supervisión y control a centros de pesaje públicos y privados de la Subdirección de Aprovechamiento. 31/07/2014 Se continúa con el proceso de fortalecimiento de la supervisión y control a través de la estructuración de un esquema de supervisión y control. Por otro lado, para el período comprendido desde el 18 de abril hasta el 17 de junio de 2014 se presentaron 19 casos de pesajes altos, que serán incluidos en la Resolución de pago, sin embargo, quedaran supeditados a la verificación y aprobación por parte de la Subdirección de Aprovechamiento como está establecido dentro de los lineamientos del procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio. 01/08/2014. Se inició el proceso de contratación del recurso humano para la supervisión y control de acuerdo a los lineamientos del esquema estructurado. 02/09/2014 Se contrataron 30 personas para el control de pesaje y remuneración a recicladores de oficio, de acuerdo a los lineamientos del esquema estructurado, para llevar a cabo la administración, manejo, control y seguimiento de la información y los instrumentos requeridos para realizar los pagos conforme a lo dispuesto en la Resolución 119 de 2013 y 388 de 2013. Se ha garantizado el control y seguimiento de los registros de pesaje para efectos de remuneración, conforme a lo dispuesto en el procedimiento a través de la herramienta institucional ORFEO. Se ha garantizado la implementación del procedimiento de remuneración, con pago controlado y verificado a 11.303 recicladores de oficio, gestionando lo pertinente en relación a la bancarización y flujo de trámites requeridos. 11/11/2014. Se expidió la Resolución 529 de 2014, en la cual se establecen lineamientos para el pago de recicladores de oficio.”

La acción propuesta, que se ha cumplido dentro de los términos establecidos, no apunta a mitigar, corregir y/o eliminar la causa del problema; la expedición de un marco normativo que regule el proceso para el pago a los recicladores de oficio no establece medidas efectivas de control que permitan garantizar la transparencia en cada uno de las etapas. No se aborda el tema en la reglamentación sobre la propiedad del material y es claro que no hay manera de identificar la trazabilidad de dicho material cuando no se puede condicionar el destino final.

Para el mismo hallazgo se planteó como análisis por parte de la UAESP lo siguiente: “En los meses de agosto y octubre se autorizaron los pagos a los recicladores de oficio con las resoluciones No. 429 con el noveno periodo del 18 de abril al 17 de junio, 568 con las correcciones de las inconsistencias presentadas en el RURO y 573 del decimo periodo de pago de junio 17 a agosto 18 de 2014. Con la finalidad de depurar el Registro Único de Recicladores de Oficio la Subdirección de Aprovechamiento se encuentra cruzando las bases de datos con otras entidades del distrito como son Secretaría de Salud, Secretaria Distrital de Integración Social. Por otro lado se están validando y verificando las cuentas Transfer de AV Villas para garantizar la

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

*identidad de los recicladores de oficio y disminuir el riesgo de suplantación de identidad al momento de hacer el retiro del cajero.”*

Como se evidencia en la misma redacción, la UAESP ha tenido que tomar medidas para garantizar la identidad de los recicladores con el fin de disminuir el riesgo de suplantación de identidad al retirar el dinero. Es evidente que la situación de pobreza y vulnerabilidad que se pretende acabar con la inclusión de la población recicladora de oficio es un proceso que no se está midiendo y a la fecha se desconoce cuál es el estado de avance, es decir, luego de desembolsar \$29.500 millones, no se percibe que las condiciones de los recicladores hayan cambiado; de hecho, como no quedaron plenamente identificadas las condiciones iniciales de la población objeto de las acciones afirmativas en cuanto a salubridad, nutrición, necesidades básicas insatisfechas, acceso a servicios públicos, educación, recreación, vivienda, es muy difícil entrar a medir cual ha sido el impacto que los recursos desembolsados a los recicladores han tenido sobre su condiciones.

Para el Hallazgo Administrativo identificado con el numeral 2.6. *“El plan de inclusión social no avanza según lo programado, esto debido a debilidades en la planeación”* con fecha inicial el 20/11/2013 y fecha final el 20/11/14, se estableció como acción por parte de la UAESP lo siguiente: *“Realizar seguimiento trimestral al cumplimiento del plan de inclusión social, así como identificar los desfases y plantear las acciones correctivas necesarias”*

En el análisis que realiza la UAESP para cada una de las acciones se lee: *“31/12/2013. La Coordinación del Plan de Inclusión cuenta con documento preliminar con fecha de corte 31 de diciembre de 2013, en el cual se evidencia el seguimiento al cumplimiento del plan de inclusión social, así como la identificación de los desfases presentados. 28/02/2014 El 27 de enero de 2014 se presentó informe ejecutivo de seguimiento al Plan de Inclusión en el cual se presentaron los avances de los 4 objetivos, sus estrategias, gestiones y metas alcanzadas así como se plantearon las acciones correctivas correspondientes (se anexa Informe ejecutivo). 30/04/2014 El 23 de abril de 2014, se presentó informe ejecutivo de seguimiento al Plan de Inclusión en el cual se presentaron los avances de los 4 objetivos, sus objetivos, estrategias, gestiones, acciones afirmativas y metas alcanzadas, así como las acciones correctivas correspondientes. (se anexa informe ejecutivo). 27/06/2014 En este momento se está consolidando el informe ejecutivo de seguimiento al Plan de Inclusión para presentar en el mes de julio con los avances correspondientes a través de los cuales se evidencian las acciones realizadas en el marco del Auto 275 de 2011 proferido por la H. Corte Constitucional y los compromisos adquiridos por la Administración Distrital con la población recicladora en el Plan de desarrollo. 31/07/2014. Se presentó el informe del segundo trimestre de 2014 de seguimiento al Plan de Inclusión a la Procuraduría, cumpliendo lo establecido por la Corte Constitucional de manera progresiva y gradual indicando un avance acumulado del 84%. 02/09/2014 El seguimiento es trimestral, por lo tanto no se reporta avance. 07/11/2014: El 22 de octubre de 2014 se presentó el avance del tercer trimestre al plan de inclusión, con los avances y el seguimiento correspondiente, el cual permite visualizar los avances obtenidos en la estructura de planeación permitiendo la medición del avance del proceso, así como, actividades concretas con ponderación de las mismas y un cronograma trimestral para su seguimiento.”*

Como se evidencia en el informe del plan de inclusión correspondiente al segundo trimestre del año 2014, se hace referencia al avance de las metas propuestas y reporta: “...y el permanente trabajo conjunto con los recicladores, reporta un significativo avance del 84% en el reconocimiento, dignificación y organización de los recicladores...”

En el informe sobre el avance del plan de inclusión no se presenta indicador que permita determinar cuál ha sido la evolución de la población recicladora de oficio, no se identifica de qué manera se está superando las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ni tampoco se puede determinar en qué medida se han mejorado las condiciones y la calidad de vida de dicha población.

El Auto 275 de 2011 dispone que se adopten acciones positivas que favorezcan a la población recicladora y les brinde condiciones de igualdad, lo que implica la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

El hallazgo también hace referencia al hecho que había falta de planeación y a la debilidad de estudios de carácter técnico, económico, legal y financiero que soporten la necesidad de bodegas con las dimensiones de las que actualmente operan, ante el cuestionamiento la UAESP realiza el análisis en los siguientes términos: “31/12/2013. En reunión de autocontrol con la Dirección se determinó ubicar dentro de las instalaciones de los centros de pesaje públicos, las oficinas de atención al reciclador y apoyo a la bancarización de los recicladores de oficio. 28/02/2014 1- Se hace un análisis urbano que consiste: análisis de vías, accesibilidad, equipamientos con los que cuenta la UAESP, áreas de concentración de bodegas privadas, áreas de comercio, áreas residenciales. 2- Sistematización de datos por localidad con base en el censo realizado a la población recicladora de Bogotá año 2012. (se anexa documento implementado) 3- Se realiza un certificado de viabilidad de centros de pesaje: información general de la bodega, condiciones físicas y estructurales de la bodega, servicios públicos y amoblamiento urbano básico, descripción de la bodega, si cumple los requisitos y registro fotográfico. 4- Se realiza un concepto y estudio de mercado del canón de arrendamiento. 5- Se acondicionaron los espacios libres de los centros de pesaje públicos para atención al reciclador y para carnetización. De acuerdo a la inclusión de 4500 recicladores da un total de 18335 recicladores en el RURO, durante los meses de enero y febrero se reporta un porcentaje de 5,11% correspondiente a 937 carnetizados. Bancarizados 1660 equivalente al 9,05%.

El 30/04/2014 Se realizó documento técnico de arrendamiento de bodegas. El documento será complementado con el nuevo modelo que se está proponiendo, el cual busca que a través de las organizaciones autorizadas se ubiquen las bodegas y las administren a través de una figura jurídica de comodato. 27/06/2014 Se complementó el documento técnico con la nueva propuesta del modelo operativo el cual facilitará la operación eficiente del proceso de reciclaje, articulando los recicladores de oficio con las rutas de recolección, los centros de acopio y los parques industriales de transformación. 31/07/2014 En el nuevo modelo operativo de puntos ecológicos se han realizado las siguientes gestiones: \*Reuniones con la mesa interinstitucional en la cual se aprobaron 9 puntos ecológicos de aprovechamiento. \* Se identificaron y verificaron 46 ORAS habilitadas por la UAESP”



En las citaciones al Concejo de Bogotá, la UAESP ha manifestado que se está en proceso de desmonte gradual del esquema de bodegas privadas autorizadas como centros de pesaje, esto para concentrar la actividad en las bodegas públicas, las cuales no realizan compra de material; la presencia de la organización de recicladores para el manejo de la bodega plantea un nuevo escenario que al decir de la UAESP pretende establecer un modelo de comodato, es decir que de todas maneras la UAESP con recursos de su presupuesto seguirá asumiendo los costos de operación de la bodega. Ni el programa basura cero ni el plan de inclusión tiene prevista la forma como el negocio operado por la organización de recicladores ha de ser sostenible y rentable.

### 3.4 CONTRATACIÓN.

Analizada la contratación de la UAESP, se concluye que el 65% del valor total de la contratación para el proyecto 584 apunta a las concesiones, tal y como se describe en el siguiente cuadro:

**CUADRO 4  
VALOR CONTRATACION UAESP BASURA CERO POR TIPO CONTRATO**

TIPO CONTRATO	VALOR \$	%
CONC.	26.000.000.000	61,07
P.S.	5.108.546.323	12,00
Prestación de Servicios	4.478.537.513	10,52
INT.	2.229.241.600	5,24
CONS.	2.022.724.000	4,75
SUMINISTRO	989.680.900	2,32
ARRENDAMIENTO	939.900.000	2,21
CONVENIO ASOCIACION	776.020.306	1,82
Compra Venta	27.440.000	0,06
CONTRATO DE COMISIÓN	1.254.422	0,00
<b>Total general</b>	<b>42.573.345.064</b>	<b>100,00</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP

Por cantidad de contratos se evidencia que 93.75% del número total de contratos corresponden a prestación de servicios. De otra parte, se relacionan un total de 512 registros de los cuales 399 corresponden a contratos “principal” y 106 a los denominados “prorroga y adición”.

**CUADRO 5  
CONTRATACION UAESP BASURA CERO POR CANTIDAD Y TIPO DE CONTRATO**

TIPO CONTRATO	CANTIDAD	%
P.S.	276	53,91
Prestación de Servicios	204	39,84
ARRENDAMIENTO	14	2,73
SUMINISTRO	9	1,76
CONS.	2	0,39
CONVENIO ASOCIACION	2	0,39
Compra Venta	1	0,20
CONC.	1	0,20
CONTRATO DE COMISIÓN	1	0,20
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	1	0,20
INT.	1	0,20
<b>Total general</b>	<b>512</b>	<b>100</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP

Es importante anotar que el valor de las adiciones supera el valor de los contratos suscritos durante las vigencias.

**CUADRO 6  
VALOR CONTRATACION UAESP BASURA CERO SEGÚN NOVEDAD CONTRATO**

NOVEDA	VALOR \$
ADICION	28.000.000.000
PRINCIPAL	13.757.478.624
PRORROGA Y ADICION	810.266.440
ADICION Y MODIFICACION	5.600.000
<b>Total General</b>	<b>42.573.345.064</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP

Respecto a la labor de interventoría se evidencia que en cabeza de un solo funcionario recae la responsabilidad sobre el 14% del número total de contratos, es decir que es el interventor de 72 de ellos.

**CUADRO 7  
INTERVENTORES CONTRATACION UAESP BASURA CERO POR CANTIDAD CONTRATOS**

INTERVENTOR	CANTIDAD	%
MIGUEL ROBERTO VILLAFRADEZ ABELLO	72	14,06
LEONARDO ALEXANDER RODRIGUEZ	62	12,11
HECTOR MIGUEL VIGOYA ABUCHAR	53	10,35
CORDOBA BONILLA GABRIEL	43	8,40
GABRIEL CORDOBA BONILLA	34	6,64
ANA HAYDEE MATIZ PARDO	25	4,88
MIGUEL ROBERTO VILLAFRADEZ ABELLO	24	4,69
HECTOR MIGUEL VIGOYA	21	4,10
MIGUEL ROBERTO VILLAFRADEZ	17	3,32
OMAR BARON	14	2,73
PATRICIA ELENA ROZO MARULANDA	13	2,54
ANA HAYDEE MATIZ PARDO	12	2,34
ROBERTO MIGUEL VILLAFRADEZ ABELLO	12	2,34
CARLOS HERNAN ROJAS	11	2,15
QUEVEDO FIQUE RUTH MARITZA	10	1,95
OTROS	89	17,38
<b>TOTAL</b>	<b>512</b>	<b>100,00</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP

Respecto al valor de los contratos asignados a cada interventor, se establece que el 67.22% del valor total de la contratación del proyecto 584 para las vigencias 2013 y 2014 está asignado a una sola persona, quien es la interventora de 12 contratos.

**CUADRO 8  
INTERVENTORES CONTRATACION UAESP BASURA CERO POR VALOR CONTRATOS**

INTERVENTOR	VALOR \$	%
ANA HAYDEE MATIZ PARDO	28.616.760.000	67,22
HECTOR MIGUEL VIGOYA ABUCHAR	3.226.572.624	7,58
MIGUEL ROBERTO VILLAFRADEZ ABELLO	1.123.976.913	2,64
LEONARDO ALEXANDER RODRIGUEZ	982.200.000	2,31
GABRIEL CORDOBA BONILLA	844.410.000	1,98
LUCIA DEL PILAR BOHORQUEZ	836.063.442	1,96
CORDOBA BONILLA GABRIEL	683.200.000	1,60
OMAR BARON	635.800.000	1,49
SUSANA GARCIA CASALLAS	547.900.874	1,29
Benjamin Estrella Aguilar	500.700.000	1,18
PEDRO ELIBERTO RAMOS G	463.540.000	1,09
MIGUEL ROBERTO VILLAFRADEZ ABELLO	429.000.000	1,01
OTROS	3683221211	8,65
<b>Total general</b>	<b>42.573.345.064</b>	<b>100,00</b>

Fuente: A partir de Información suministrada por la UAESP



Una vez hechas las anteriores precisiones, se presentan los resultados de los contratos evaluados:

3.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria - Contrato Interadministrativo 250 de 2013 por la no aplicación de la ley 80 de 1993 al no realizar proceso licitatorio.

El objeto del contrato es aunar esfuerzos y recursos entre la UAESP y Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB para desarrollar actividades técnicas, tendientes a ejecutar acciones que redunden en beneficio de las partes y del interés común que las inspira. Para tal efecto, se adelantarán programas conjuntos basados en tecnologías de la Información y las comunicaciones (Tics) dentro de las cuales ETB ofrecerá apoyo consistente en recurso humano y técnico, así como la prestación de servicios para atender las necesidades de la UAESP y el suministro de tecnologías de la información y las comunicaciones (Tics); por su parte, la UAESP se compromete a disponer de los recursos humanos, técnicos, físicos y financieros para cumplir con las actividades a desarrollar, con un plazo de 1 año contado a partir de la suscripción del mismo.

Cabe resaltar que el contrato se encuentra en ejecución y que la entidad no ha realizado ningún pago por concepto de los cinco (5) anexos específicos derivados del mismo, los que fueron suscritos el 31 de diciembre de 2014, así:

- Anexo específico N°1, para la implementación del trabajo colaborativo por valor de \$230.000.000.
- Anexo específico N°2, para la adquisición de una UPS por valor \$156.000.000
- Anexo específico N°3, para implementar, instalar y poner en marcha un sistema de información por valor \$730.000.000
- Anexo específico N°4, para la implementación de Open Data y empoderamiento ciudadano por valor de \$164.333.000
- Anexo específico N° 5, para la adquisición de Infraestructura, por valor de \$420.000.000.

El instrumento de gestión suscrito entre la UAESP y la ETB, a pesar de denominarse contrato, su contenido refleja las características propias del Convenio, toda vez que el objetivo común es aunar esfuerzos entre las partes, no define un valor, ni existen dentro de sus obligaciones claridad sobre el servicio o bien que se pretende adquirir a través del mismo.

Los estudios previos encontrados en la carpeta contractual, evidencian que el presupuesto estimado es de \$0.00, siendo importante resaltar que parte esencial del contrato es el precio o valor, máxime si se trata de una entidad estatal cuya finalidad es precisamente administrar y ejecutar los recursos de manera eficiente, eficaz y económica.

Otro aspecto evaluado, consiste en el análisis a los anexos, donde encontramos que contienen elementos característicos del contrato estatal, en cuanto a los Nos. 2 y 5, el objeto de los mismos es la adquisición de unos bienes, por lo que constituye un contrato de suministro, definido como: “(...)un contrato comercial que consiste en que por un lado hay una parte que se obliga a cumplir a favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios, a cambio de un pago o contraprestación, es decir, una persona se compromete a proveer cosas o servicios a otra a cambio de un pago.” (Código de Comercio artículos 968 a 980).

Por su parte, la ley 1474 de 2011, artículo 92, literal c), dispone que: “...se podrán celebrar contratos interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, a excepción de los contratos de obra, **suministro**, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, (...).”

Con lo anterior, se advierte una inaplicación de las normas antes mencionadas, al celebrarse un contrato de forma directa cuando la ley establece como procedimiento para contratar esta clase de bienes la figura de la Licitación Pública, contrariándose el principio de selección objetiva, el cual le permite a las entidades elegir la mejor opción para cumplir con los fines esenciales del estado.

#### Valoración respuesta

Una vez analizada la respuesta remitida por la UAESP, los argumentos planteados no desvirtúan la observación y por lo tanto se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.4.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria Contrato 344 de 2010- Adición Numero 4 por el incumplimiento de la ley 80 de 1993 y obviar la licitación pública.

El contrato se suscribió con el objeto de: “El contratista asume por cuenta y riesgo, mediante la modalidad de concesión, la administración, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario doña Juana de la ciudad de Bogotá D.C. Colombia, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de

*aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo.”*

El contratista es la Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP - CGR DOÑA JUANA S.A ESP, identificada con NIT: 900383203-6; aparece la ESCRITUA PÚBLICA No.3342 del 16 de septiembre de 2010

El valor de este contrato es la suma de DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$ 229.742.099.647), Se fijó con un plazo de ejecución de 11 años, con una interventoría a cargo de la firma INTER D.J.

El contrato No. 344 de 2010, ha presentado una serie de modificaciones, entre las que se encuentra la adición No. 4, la cual es objeto de estudio en el presente proceso auditor.

Valor de la adición: \$ 26.000.000.000

Anticipo del 40%

Plazo: 8 meses a partir de la suscripción del acta de inicio.

Fecha de firma de la adición: 27 de junio de 2014.

Fecha del acta de inicio: 10 de noviembre de 2014

Estado de la adición: en ejecución.

El objeto de la misma es realizar las obras de estabilización del dique 6 zonas VII Fase 2, del Relleno Sanitario Doña Juana, las cuales se describen a continuación:

- *“Manejo de Taludes: Se realizará un manejo de taludes que consiste en conformar 4 terrazas con alturas diferentes con un ancho de 4 a 5 m promedio. Estas terrazas se conformarán con material del sitio y material del préstamo, debido a que en la parte baja del talud existen materiales saturados y mezclados con materiales orgánicos.*
- *Pilotes Pre-excavados o caisson de Concreto reforzado: Se realizará una fila de pilotes de 1,50 m de diámetro separados de cada 3 diámetros entre ejes y que tendrán una profundidad aproximada de 15 m, los cuales servirán de pantalla para la contención de una capa de material arcilloso debajo de la conformación del dique.*
- *Pantallas en Concreto reforzado: Se realizarán 4 pantallas en concreto reforzado entre 0.3 y 0.45 mts, con el ancho del talud y su función es continuar y proteger el talud conformado con el movimiento de tierras.*
- *Anclajes Activos: Se realizará la construcción de 109.445 mts de anclajes activos en las 4 pantallas, estos anclajes llegarán a una profundidad de 35 m, los cuales se apoyaran sobre un estrato de arcillolitas y estarán separados entre 1.15 y 1.50 m con una tensión de 20 Ton. Por anclaje.*

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- *Trincheras: En cada una de las terrazas se construirá una trinchera de 7 m de profundidad para generar el manejo adecuado de las aguas de infiltración y de escorrentía de aguas lluvias.”*

En el año 2011 la UAESP mediante la modificación No. 3 realizada al Contrato de Concesión No. 344 de 2010, celebrado entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y la sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P. – CGR Doña Juana S.A. E.S.P, por valor de TRESCIENTOS OCHO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$ 308.366.720) M/CTE, con el objeto de realizar los estudios de exploración del subsuelo y caracterización de los materiales involucrados, obteniendo unos diseños geotécnicos para estabilizar el dique 6 de zona VII Fase 2, quedando los diseños definitivos, los cuales se describen a continuación:

1. *“Manejo de Taludes: Se realizará un manejo de taludes que consiste en conformar 4 terrazas con alturas diferentes con un ancho de 4 a 5 m promedio. Estas terrazas se conformarán con material del sitio y material del préstamo, debido a que en la parte baja del talud existen materiales saturados y mezclados con materiales orgánicos.*
2. *Pilotes Pre-excavados o caisson de Concreto reforzado: Se realizará un fila de pilotes de 1,50 m de diámetro separados de cada 3 diámetros entre ejes y que tendrán una profundidad aproximada de 15 m, los cuales servirán de pantalla para la contención de una capa de material arcillosos debajo de la conformación del dique.*
3. *Pantallas en Concreto reforzado: Se realizarán 4 pantallas en concreto reforzado entre 0.3 y 0.45 mts, con el ancho del talud y su función es continuar y proteger el talud conformado con el movimiento de tierras.*
4. *Anclajes Activos: Se realizará la construcción de 109.445 mts de anclajes activos en las 4 pantallas, estos anclajes llegarán a una profundidad de 35 m, los cuales se apoyaran sobre un estrato de arcillolitas y estarán separados entre 1.15 y 1.50 m con una tensión de 20 Ton. Por anclaje.*
5. *Trincheras: En cada una de las terrazas se construirá una trinchera de 7 m de profundidad para generar el manejo adecuado de las aguas de infiltración y de escorrentía de aguas lluvias.”*

Como se puede observar el resultado de los diseños efectuados por el concesionario son los mismos aprobados por la UAESP y adicionados dentro del contrato de concesión, inobservandose los principios de la contratación estatal, en especial los relacionados con la selección objetiva, la transparencia y la publicidad.

Esta inaplicación de orden legal, se da cuando la UAESP, adiciona el contrato de concesión para realizar y/o ejecutar la obra de estabilización del dique, la cual se

constituye en un contrato especial tipificado en la Ley 80 de 1993 y reafirmado por el estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), normas que establecen que el proceso contractual para llevar a cabo obras públicas, es el de la Licitación.

Como se indicó, la UAESP ha desconocido lo normado en la Ley 80 de 1993 en sus artículos 23, 24, 25 Y 26, así mismo desconoce el artículo 32 de la citada Ley, que a su tenor indica: “Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación

1o. Contrato de Obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.”

### Valoración respuesta

Una vez analizada la respuesta remitida por la UAESP se aceptan los argumentos planteados en relación con la incidencia fiscal, sin embargo y como quiera que este organismo de control considera que efectivamente se desconoció el procedimiento establecido para llevar a cabo esta clase de contratación, esto es, Licitación Pública, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## 3.5 PRESUPUESTO

### Evaluación Sistema de Control Interno del área de presupuesto

#### 3.5.1 Hallazgo administrativo: inconsistencias en información suministrada

Con oficio radicado No. 20152010023331 del 6 de marzo de 2015 la UAESP da respuesta a la solicitud de información 210100-UAESP-16 de fecha 5 de marzo de 2015 presentando el siguiente cuadro:

**CUADRO 9**  
**VARIACIONES PRESUPUESTO 2012 AL 2015 UAESP**

(En pesos)

VIGENCIA	TOTAL PRESUPUESTO	INCREMENTO	VARIACION %
2012	191.502.793.462		
2013	241.367.549.766	49.864.756.304	26
2014	388.325.884.000	338.461.127.696	61
2015	397.707.893.000	59.246.765.304	2

Fuente: Radicado No. 20152010023331 del 6/03/15 UAESP

Se observa que el cálculo de los incrementos es incorrecto, razón por la cual se presentan las cifras corregidas así:

**CUADRO 10**  
**VARIACIONES PRESUPUESTO 2012 AL 2015 UAESP – AJUSTADO-**

(En pesos)

VIGENCIA	TOTAL PRESUPUESTO	INCREMENTO	VARIACION %
2012	191.502.793.462		
2013	241.367.549.766	49.864.756.304	26,04
2014	388.325.884.000	146.958.334.234	60,89
2015	397.707.893.000	9.382.009.000	2,42

Fuente: A partir de información del radicado No. 20152010023331 del 6/03/15 UAESP

La diferencia de \$241.367.549.766, que equivale al 61% del presupuesto para la vigencia 2015 en la UAESP, está evidenciando la debilidad en los controles al generar la información.

Como se evidencia no se está suministrando la información de manera adecuada y se presentan por parte de la UAESP cálculos al parecer errados, generando con ello un riesgo que puede afectar de manera negativa el concepto sobre la gestión.

Igualmente se presentan inconsistencias en el cálculo de los incrementos:

**CUADRO 11**  
**GASTOS INVERSION UAESP 2012-2015**

(En pesos)

VIGENCIA	INVERSION	INCREMENTO	VARIACION %
2012	38.120.271.932		
2013	73.300.448.766	35.180.176.834	92
2014	195.710.779.000	160.530.602.166	167
2015	199.687.660.000	39.157.057.834	2

Fuente: Radicado No. 20152010023331 del 6/03/15 UAESP

Una vez verificada la información presentada, se encuentra diferencia respecto a los valores, así:

**CUADRO 12**  
**GASTOS INVERSIÓN UAESP 2012-2015 AJUSTADO**

(En pesos)

VIGENCIA	INVERSION	INCREMENTO	VARIACION %
2012	38.120.271.932		
2013	73.300.448.766	35.180.176.834	92
2014	195.710.779.000	122.410.330.234	167
2015	199.687.660.000	3.976.881.000	2

Fuente: A partir de información del radicado No. 20152010023331 del 6/03/15 UAESP



Se observa que existe una diferencia de \$73.300.448.766, que equivale al 37% del valor del presupuesto de inversión en la UAESP, suma representativa que evidencia una posible debilidad en el manejo de la información.

La UAESP en la respuesta referida argumenta que el incremento del presupuesto para la vigencia 2014 respecto a la vigencia 2013 y de la vigencia 2015 respecto a 2014, ha obedecido a la asignación de recursos adicionales por valor en cada caso de \$127.000 millones, con el propósito de dar cumplimiento a la sentencia judicial que corresponde al pago de la indemnización relacionada con el Fallo de noviembre 25 de 2014, proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, CP Enrique Gil Botero, donde se reconoce la responsabilidad del Distrito Capital en relación con los daños ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana el 27 de septiembre de 1997.

#### Valoración respuesta

Los argumentos expuestos por la UAESP en su respuesta corresponden a elementos ya analizados en el proceso auditor, por lo tanto no se desvirtúa la observación y en su defecto se configura el hallazgo administrativo.

#### Presupuesto de ingresos y gastos - Proyecto 584

Para la vigencia de 2013, se liquida el presupuesto anual de rentas e ingresos y gastos e inversiones, mediante Decreto 164 de 2013 por la suma de \$245.911.5 millones, de los cuales provienen \$5.278,1 millones de recursos administrados y \$240.633.4 millones de aporte de la administración central, distribuidos para funcionamiento \$168.067,1 millones y para Inversión \$77.844,4 millones, de este último valor al proyecto 584 Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la Región se orientaron \$58.864,6 millones, los cuales sufrieron disminuciones en cuantía de \$8.679,6 millones para terminar con una apropiación vigente de \$50.185 millones, que representa el 68.5% del total de la inversión.

La ejecución que presentó al finalizar la vigencia llegó al 59.9%, pero la ejecución real, es decir sólo giros, apenas se logró en el 47,04%, el valor restante que pasó como reservas ascendió a \$6.458,1 millones.

Por otra parte, para la vigencia 2014, el presupuesto anual de rentas e ingresos y gastos e inversiones se liquida mediante Decreto 609 de diciembre 27 de 2013, por la suma de \$388.325,9 millones, los cuales proceden \$5.096 millones de recursos administrados y \$383.229,9 millones de transferencias de la administración central; orientados a funcionamiento, \$192.615,1 millones y a inversión \$195.710,8 millones.

Para el proyecto objeto de evaluación, se destinaron \$172.209,7 millones, valor que fue adicionado en \$1.104,8 millones, para totalizar un vigente de \$173.314,5 millones, que absorbe el 88.6% de la inversión total.

Este aforo creció en la vigencia 2014, con respecto a la del 2013, en el 245,4%, valor influenciado principalmente por el rubro de aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario. Cabe resaltar que dentro de este valor se encuentran \$120.245,8 millones que se destinan para cancelar la indemnización originada en la sentencia Judicial antes mencionada.

Desde el inicio del Programa basura cero el rubro 584, presento el siguiente comportamiento:

**CUADRO 13**

PROYECTO 584						
CÓDIGO	NOMBRE	VIGENTE 2012	VIGENTE 2013	CRECIMIENTO 2013-vs-2012	VIGENTE 2014	CRECIMIENTO 2014- vs-2013
3-3-1-14-02-21-0584-203	Estrategia de producción sostenible	18.000.000,00	40.000.000,00	122,22	-	100,00
3-3-1-14-02-21-0584-204	Cultura de reducción de basuras y separación en la fuente	5.730.896.087,00	8.556.475.980,00	49,30	12.844.144.377,00	50,11
3-3-1-14-02-21-0584-205	Modelo de reciclaje para Bogotá	10.698.280.054,00	37.077.722.442,00	246,58	8.816.849.201,00	76,22
3-3-1-14-02-21-0584-206	Aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario	2.201.339.715,00	3.168.823.558,00	43,95	151.223.492.022,00	4.672,23
3-3-1-14-02-21-0584-207	Escombros cero	103.000.000,00	1.136.800.000,00	1.003,69	214.352.400,00	81,14
3-3-1-14-02-21-0584-208	Gestión integral de residuos especiales y peligrosos	96.000.000,00	205.220.000,00	113,77	215.680.000,00	5,10
<b>3-3-1-14-02-21-0584</b>	<b>Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la Región</b>	<b>18.847.515.856,00</b>	<b>50.185.041.980,00</b>	<b>166,27</b>	<b>173.314.518.000,00</b>	<b>245,35</b>

Entre las vigencias 2012 y 2013, se presentó un incremento del 166,3%, (\$31.337,5 millones), influenciado básicamente en los recursos requeridos para dar cumplimiento a la implementación del nuevo esquema del servicio público de aseo y de las condiciones exigidas por la Honorable Corte constitucional proferidas en la sentencia T-724 de 2003 y auto 268 de 2010 y 275 de 2011.

Entre las vigencias 2013 y 2014 el presupuesto pasó de \$50.185 millones a \$173.314,5 millones, incremento que se dio por asignación de recursos adicionales por valor de \$127.000 millones, para atender el cumplimiento de la sentencia judicial tal como se expresó anteriormente, lo que denota que para el proyecto en sí se encaminaron \$53.068,7 millones, es decir un aumento de \$2.883,7 millones.

Con respecto al 2013, la ejecución de este rubro llegó al 98.9% (\$170.345,4 millones), los giros alcanzaron el 81.4% quedando el 16.8% en reservas, es decir \$29.271 millones.



Para la vigencia 2014, a partir de la información reportada por la UAESP, del plan operativo anual de inversiones se obtiene la siguiente información:

**CUADRO 14  
VALOR GIROS POAI PROYECTO 584 UAESP VIGENCIA 2014**

Valores en pesos

ACTIVIDAD	GIRADO	COMPROMETIDO	% GIR/COMP	CONTRATOS	% PARTIC.
Disposición Final	132.417.676.405	150.734.347.388	87,85	52	93,86
Reciclaje	4.864.814.994	8.175.363.878	59,51	419	3,45
RBL	2.569.261.594	7.280.699.607	35,29	56	1,82
Aprovechamiento	813.161.262	855.436.809	95,06	101	0,58
Transversal	218.471.065	3.049.698.176	7,16	16	0,15
Residuos Hospitalarios	139.036.666	173.516.666	80,13	11	0,10
Otros Residuos Especiales	51.960.000	76.300.000	68,10	11	0,04
<b>Total general</b>	<b>141.074.381.986</b>	<b>170.345.362.524</b>	<b>82,82</b>	<b>666</b>	<b>100,00</b>

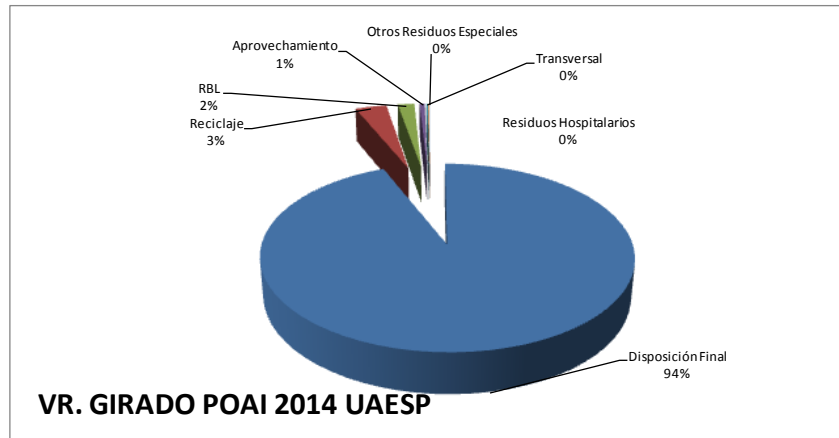
Fuente: A partir de información entregada por la UAESP, oficio 20151300014431 del 10/02/15.

Del valor total comprometido durante la vigencia 2014 por la UAESP en desarrollo del proyecto 584, se giró el 82,8%; la actividad que mayor cantidad de recursos demandó fue Disposición Final que requirió el 93,9% del valor total de la contratación pese a que en dicha actividad solo aparecen 52 registros de contratación.

Es importante señalar que al interior del Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ el aprovechamiento de residuos sólidos es del 1,8% cuando la expectativa es del 20%, situación que solo se puede superar mediante la aplicación de tecnologías más eficientes toda vez que con los recursos vía tarifa no se puede alcanzar la meta propuesta.

Para el caso de la actividad de reciclaje, esta presentó la mayor cantidad de eventos de contratación con 419, es decir el 63% del número total de contratos, y demanda tan solo el 3,5% del valor total de la contratación; en este caso del total comprometido se giró el 59,5%.

La actividad RBL registro el más bajo porcentaje de valor girado respecto al comprometido con el 35,3%; se presentan 56 novedades de contratación y demanda un 1,8% del total del valor para el año 2014.



Fuente: Información entregada por la UAESP, oficio 20151300014431 del 10/02/15.

**GRÁFICA 1:** Valor girado Plan Operativo Anual de Inversión UAESP 2014.

Como se observa en la gráfica, la mayor cantidad de recursos girados en desarrollo del plan operativo anual de inversiones para la vigencia 2014 en la UAESP corresponde a Disposición Final.

Para la vigencia 2013 la UAESP distribuye el Presupuesto Operativo Anual de Inversión –POAI- del proyecto 584 de la siguiente manera:

**CUADRO 15**  
**POAI PROYECTO 584 UAESP VIGENCIA 2013**

(En pesos)

ACTIVIDAD	GIRADO	COMPROMETIDO	% GIR/COMP	CANTIDAD	% PARTIC.
Aprovechamiento	21.480.232.070	26.076.057.307	82,38	1234	90,98
RBL	1.020.165.501	1.604.008.833	63,60	60	4,32
RBL-DF-APR-RH	440.860.000	473.000.000	93,21	15	1,87
Disposicion Final.	308.347.051	1.063.328.268	29,00	25	1,31
RBL-Disposicion Final-Reciclaje-Hospitalarios	285.973.919	762.064.800	37,53	9	1,21
Hospitalarios	73.653.333	88.900.000	82,85	6	0,31
<b>Total general</b>	<b>23.609.231.874</b>	<b>30.067.359.208</b>	<b>78,52</b>	<b>1349</b>	<b>100,00</b>

Fuente: A partir de información entregada por la UAESP, oficio 20151300014431 del 10/02/15.

El 91% del valor total de los recursos girados fueron destinados a actividades de aprovechamiento, el porcentaje de giros respecto a lo comprometido es del 82,4%.

Para Recolección, Barrido y Limpieza –RBL- durante la vigencia 2013 la UAESP asignó el 4,3% del valor total.

Con respecto a la vigencia 2012 el siguiente cuadro muestra el comportamiento de los valores con respecto a la contratación, haciendo la aclaración que el programa basura cero inicia el 18 de diciembre de 2012.

**CUADRO 16  
CONTRATACIÓN POAI VIGENCIA 2012 UAESP**

(En pesos)

ÁREA	GIRADO \$	COMPROMETIDO \$	% GIR/COMP	CANTIDAD	% PARTIC.
RBL-Disposicion Final-Reciclaje-Hospitalarios	221.032.529	394.318.253	56,05	4	33,78
Aprovechamiento	177.158.132	1.617.365.058	10,95	107	27,08
Transversal	99.432.134	181.697.400	54,72	11	15,20
RBL	98.104.005	335.641.354	29,23	13	15,00
Disposicion Final.	58.506.324	125.051.500	46,79	8	8,94
Especiales	-	24.900.000	0,00	3	0,00
<b>Total general</b>	<b>654.233.124</b>	<b>2.678.973.565</b>	<b>24,42</b>	<b>146</b>	<b>100,00</b>

Fuente: A partir de información entregada por la UAESP, oficio 20151300014431 del 10/02/15.

Para la vigencia 2012 del total de recursos la actividad de RBL demandó el 48,8% del total y aprovechamiento el 27%.

**CUADRO 17  
PROYECTOS ASOCIADOS CUMPLIMIENTO DE LAS METAS BASURA CERO 2012 - 2014.**

PROYECTO DE INVERSION 584	Metas de resultado y/o gestión MPDD	RECURSOS EJECUTADOS (millones de pesos)					
		2012 VALORES		2013 VALORES		2014 VALORES	
		COMP.	GIROS	COMP.	GIROS	COMP.	GIROS
203 - Estrategia de producción sostenible	473 - Concertar 20 acuerdos sectoriales con la industria	\$ 18	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
204 - Cultura de reducción de basuras y separación en la fuente	373 - Formar y sensibilizar 100% de los usuarios del servicio de aseo para lograr la separación en la fuente y la disposición diferenciada de residuos sólidos.	\$ 1.612	\$ 419	\$ 3.423	\$ 2.191	\$ 11.992	\$ 3.470
205 Modelo de reciclaje para Bogotá	374 - Ampliar al 100% de la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje.	\$ 0	\$ 0	\$ 22.100	\$ 19.757	\$ 4.016	\$ 3.124
	375 - Poner en operación 6 parques de reciclaje y 60 bodegas de especializadas reciclaje.	\$ 281	\$ 159	\$ 1.886	\$ 760	\$ 2.036	\$ 1.062
	376 - Estructurar el Sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores	\$ 301	\$ 27	\$ 699	\$ 170	\$ 870	\$ 592
	378 - Constituir y operar 60 empresas de reciclaje	\$ 317	\$ 58	\$ 793	\$ 342	\$ 386	\$ 155
206 Aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario	379 - Aprovechar el 20% del volumen de residuos sólidos recibidos en el relleno sanitario	\$ 125	\$ 0	\$ 1.062	\$ 308	\$ 150.671	\$ 132.356
207 Escombros cero	382 - Mejorar la planificación para el aprovechamiento, tratamiento y disposición de los escombros en Bogotá.	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 115	\$ 91
	383 - Definir la localización de zonas para el manejo, tratamiento, aprovechamiento y disposición de los residuos producidos en Bogotá.	\$ 0	\$ 0	\$ 37	\$ 28	\$ 91	\$ 87
208 Gestion integral de residuos especiales y peligrosos	386 - Realizar el control y tratamiento al 100% de las toneladas de residuos peligrosos generados en el Distrito Capital	\$ 25	\$ 0	\$ 68	\$ 53	\$ 168	\$ 137
<b>TOTALES</b>		<b>\$ 2.679</b>	<b>\$ 663</b>	<b>\$ 30.068</b>	<b>\$ 23.609</b>	<b>\$ 170.345</b>	<b>\$ 141.074</b>

Fuente: Respuesta Visita Fiscal del 27 de Enero 2015 - AMPLIACION PUNTO 7

A partir de la información consignada en el cuadro precedente se colige que para la vigencia 2012 el porcentaje de recursos girados corresponde al 24,8%, con respecto a los recursos comprometidos para la vigencia 2013 el porcentaje llega al 79% y para el año 2014 asciende a un 82,8%.

En las modificaciones presupuestales se evidencio un traslado de recursos del proyecto 584 Gestión Integral de Residuos Sólidos, destinados al proyecto 582 gestión para los Servicios de Alumbrado Público, sin embargo de los proyectos 582 Alumbrado Público y 583, adicionándose algunas metas, tal y como se describe en el siguiente cuadro:

**CUADRO 18  
METAS AFECTADAS PROYECTO 584 ADICION**

(En pesos)

META PROYECTO 584	ACTIVIDADES - ADICIONADAS	DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ADICIONADOS
16. Implementar 6 estrategias para el manejo adecuado de los residuos sólidos por parte de los habitantes del Distrito Capital y la Región.	Sensibilización y desarrollo de estrategias para la divulgación con diferentes sectores de la comunidad.	\$ 15.000.000
	Informar y sensibilizar al 100% de la población recicladora de oficio censada, frente los mecanismos de vinculación al Plan de Inclusión y procesos organizativos.	\$ 15.000.000
2. Ampliar al 100% de la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje.	Diseño e implementación de la ruta de recolección selectiva de material potencialmente reciclable con 186 vehículos.	\$ 400.000.000
	Alistamiento y entrega de dotaciones a la población recicladora de oficio organizada en empresas a los Centros de Acopio, Parques Tecnológicos y Rutas de Recolección Selectiva.	\$ 100.000.000
3. Poner en operación 6 parques de reciclaje y 60 bodegas de especializadas reciclaje.	Aprestamiento y proceso licitatorio para la puesta en marcha de los 60 centros de acopio y los 6 parques de reciclaje.	\$ 300.000.000
	Personal para la Gestión administrativa, jurídica y técnica de los proyectos de inversión de la subdirección de aprovechamiento.	\$ 70.000.000
4. Estructurar el Sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores.	Gestionar proyectos tendientes a prevenir y erradicar el trabajo infantil en los hijos de los recicladores.	\$ 100.000.000
<b>TOTAL ADICION</b>		<b>\$ 1.000.000.000</b>

Fuente: Información de la UAESP.

Como se observa, la mitad de los recursos de la adición se destinan a la meta 2, “Ampliar al 100% de la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje.”; el 37% de los recursos de la adición se destina a la meta 3. “Poner en operación 6 parques de reciclaje y 60 bodegas de especializadas reciclaje.”; estas dos metas que comprometen el 87% del valor de la adición presentan serios retrasos según el seguimiento al plan de acción de la UAESP.

Bodegas.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional emitió el Auto N°. 275 de diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011) sobre la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010, en el que se hace énfasis en la inclusión de la población recicladora que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se pretende con el proceso de regularización de bodegas privadas autorizadas como centro de pesaje, aumentar la presencia de la UAESP en las diferentes localidades de manera que los desplazamientos y recorridos sean más cortos para los beneficiarios del programa.

Sin embargo, en respuesta de la UAESP con radicado N°.20152010023331 de fecha 06/03/15, se manifiesta que *“... en el año 2012 se realizó una invitación abierta a aquellas bodegas de reciclaje, que de manera voluntaria y transitoria, pudieran prestar sus instalaciones para realizar actividades de pesaje de material reciclable...”*

Se indica que realizado el balance del proceso, la UAESP ha definido que el pesaje sea público lo cual implica que progresivamente se superen estos puntos de pesaje transitorios, por lo cual, se deshabilitaran gradualmente.

Es claro que la decisión de la UAESP va en contravía de lo expresado en el numeral 87.5 del auto 275 que a la letra dice: *“No existen razonablemente centros de acopio y recepción del material reciclable, cercanos a los sitios de recolección, y los vehículos de tracción humana no son idóneos ni eficaces para el transporte de residuos en trayectos largos, si se tiene en cuenta que muchas áreas no cuentan con centros de reciclaje y los existentes se ubican en zonas que demandan largos desplazamientos.*

*Las carencias anteriores no son nuevas pues, en efecto, de acuerdo con el Informe de la Contraloría de Bogotá, elaborado para la vigencia de dos mil cinco (2005), titulado: “Análisis y Evaluación al manejo, estabilidad y vida útil del Relleno Sanitario Doña Juana, proyecto de Biogas y Parques de Reciclaje”, se dejó constancia del repetido incumplimiento del Distrito desde el año 2001, respecto de la creación de seis (6) parques de reciclaje, de los cuales a 2011, sólo uno (1) se encuentra en funcionamiento. (AZ 3, folios 289 a 298).*

*Por otro lado, el efecto del Decreto 456 de 2010 fue la disminución de los centros de acopio de la ciudad que se redujeron a 66, esto es 1 por cada 112.000 habitantes aproximadamente. Esta cifra demuestra la desproporción que existe entre la obligación de alcanzar una cobertura del 100% de recolección y transporte de material aprovechable en una ciudad con \$7.300,000 (sic) habitantes, si se tiene en cuenta que sólo funciona un parque de reciclaje y 66 centros de acopio.*

*Así las cosas, resulta imposible que los recicladores, ante la ausencia de centros de acopio cercanos y debidamente adecuados puedan prestar el servicio de manera inmediata. Es más, en la práctica y por lo mismo, la afiliación de los usuarios a las rutas selectivas no conllevará un beneficio ambiental del aprovechamiento por imposibilidad material de su ejecución.”*

De otra parte, la resolución UAESP N°.119 de 20 de marzo de 2013. *“POR LA CUAL SE ADOPTA EL PROCEDIMIENTO DE REMUNERACIÓN A LA POBLACIÓN RECICLADORA DE OFICIO PARA LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”*, soportada legalmente, entre otros elementos, por lo manifestado en el Auto 275, determinó: *“ARTICULO PRIMERO REMUNERACION A LOS RECICLADORES: De conformidad con los numerales 2° y 4° de la Ley 142 de 1994 y en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional especialmente las contenidas en la Sentencia T-724 de 2003 y el Auto 275 de 2011, reconózcase a los recicladores de oficio, en las condiciones señaladas en esta Resolución y como acción afirmativa la remuneración a su labor en las actividades de recolección, transporte y el incentivo como parte del componente de aprovechamiento del servicio público domiciliario de aseo.”*

La materialización de lo aquí dispuesto es lo que la UAESP, en la comunicación del 6 de marzo de 2015, ha denominado *“retribución tarifaria”*, donde el reciclador de oficio recibe de parte de la administración distrital a través de la UAESP un incentivo pecuniario por cada tonelada que presenta en el pesaje, procedimiento que se adelanta en las bodegas habilitadas como centros autorizados de pesaje.

En el artículo cuarto de la resolución en comento se estableció: *“PESAJE DE LA CANTIDAD DE MATERIAL POTENCIALMENTE RECICLABLE. Los recicladores de oficio deberán pesar el material potencialmente reciclable en los puntos de pesaje públicos y privados y deberán diligenciar la planilla de pesaje que para el efecto proporcione la Unidad. En caso de que no se pese el material potencialmente reciclable, no podrá realizarse reconocimiento alguno*  
*PARAGRAFO PRIMERO. La remuneración reconocida mediante el presente acto se realiza sobre el pesaje del material potencialmente reciclable únicamente, es decir, después de la exclusión de los residuos rechazados que serán objeto de disposición final.*  
*PARAGRAFO SEGUNDO. Los recicladores de oficio se deben comprometer a pesar por una sola vez el material potencialmente reciclable y a consignar con total veracidad la información en la planilla de pesaje.*  
*PARAGRAFO TERCERO. Los propietarios o administradores de los centros privados de pesaje harán constar por escrito, bajo la gravedad de juramento, que la información suministrada por ellos en planillas sobre cantidad de material potencialmente reciclable recuperadas por recicladores de oficio es veraz, para proceder a la remuneración que refiere la presente resolución.”*  
(Subrayados por fuera del texto).

El artículo quinto de la Resolución UAESP 119 de 2013 estableció: *“SUPERVISION DE PESAJE. La subdirección de aprovechamiento de la UAESP adelantará acciones de seguimiento a los centros de pesaje privado a fin de verificar el cumplimiento del procedimiento que regula la presente resolución. Así mismo, será la encargada de operar los centros públicos de pesaje mediante la figura del Supervisor de Pesaje.”*

Con el paulatino proceso de sustitución de bodegas privadas por públicas, se observa que la UAESP presentaría un incremento en el presupuesto por incremento en el presupuesto para asumir los gastos de arrendamiento, servicios públicos, vigilancia, dotación de elementos y equipos como básculas y computadores y todos aquellos ítems necesarios para cumplir con esta responsabilidad.



La existencia de las bodegas de reciclaje se ha percibido como un elemento informal; algunas se encuentran en lotes sin ningún tipo de infraestructura, o en garajes de inmuebles destinados a vivienda, contraviniendo las normas sobre el uso del suelo.

Al respecto se han expedido diferentes normas que regulan la materia, así, el decreto 456 de octubre 27 de 2010, *“Por el cual se complementa el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (Decreto Distrital 312 de 2006), mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos, no afectas al servicio público de aseo, en el Distrito Capital”*, establece en el artículo 2º lo siguiente: *“Objeto. El presente decreto tiene por objeto adoptar las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización e implantación de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos inorgánicos no peligrosos, no afectas al servicio público de aseo.”*; no queda claro de qué manera se continuará con el proceso de regularización de bodegas al ser apartadas de manera paulatina de la labor encomendada como centros de pesaje autorizados.

Al respecto, en la respuesta remitida por al UAESP al informe preliminar se establece que: *“Por lo anterior se concluye no hay ninguna relación entre el proceso de regularización de bodegas privadas no afectas al servicio de aseo y la suspensión del planillaje en las mismas, que de manera paulatina retomara la entidad territorial en cabeza de la UAESP.”*

El artículo 15 del decreto 456 ya reseñado estableció: *“Proceso de acción para la regularización. La Secretaría Distrital de Planeación prestará la asistencia técnica a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP - la cual coordinará con los propietarios, arrendatarios, tenedores y asociaciones de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos no peligrosos y otras localizadas dentro del Distrito Capital, la formulación del proceso de acción para la regularización de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento existentes, relacionando las actividades, estrategias, programas y proyectos necesarios, teniendo como referencia las estrategias y el modelo de ordenamiento del Distrito y lo establecido en el presente Decreto. El Proceso de Acción establecerá los compromisos para su ejecución, que implique la inclusión de las recicladoras y los recicladores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, que trabajen en bodegas alquiladas y entregado a la Secretaría Distrital de Planeación, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 73 del Decreto Distrital 312 de 2006.*

A renglón seguido se establece el plazo para presentar el plan de acción así: *“El plan de acción para adelantar el proceso de regularización en cumplimiento del presente Decreto, deberá ser presentado por los propietarios, arrendatarios, tenedores y asociaciones de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos no peligrosos (u otros) en coordinación con la UAESP, ante la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- en un término máximo de diez (10) meses, contado a partir de la fecha de entrega del inventario.”*

El decreto distrital 082 de 2012 en el artículo 1° a la letra establece: *“Modificar el inciso 2° del artículo 15 del Decreto Distrital 456 de 2010, el cual quedará así: “El plan de acción para adelantar el proceso de regularización en cumplimiento del presente Decreto, deberá ser presentado por los propietarios, arrendatarios, tenedores, y sus asociaciones, de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos no peligrosos (u otros) en coordinación con la UAESP, ante la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- máximo hasta el cuatro (4) de marzo de 2013”.*

El decreto 113 de marzo 20 de 2013 en el párrafo 2 del artículo 9 reza lo siguiente: *“Por medio del cual se complementa el Decreto Distrital 312 de 2006, Plan Maestro de Residuos Sólidos, se modifica el Decreto Distrital 456 de 2010, en relación con la adopción de normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos no afectas (Sic) al servicio público de aseo, y se dictan otras disposiciones”, a la letra establece que “Los propietarios, arrendatarios o tenedores de las bodegas inscritas en dicho inventario deberán presentar a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP - el cronograma del Plan de Acción de cada bodega, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Decreto.”*

El decreto 412 expedido el 20 de septiembre de 2013, *“Por el cual se modifica el artículo 9 del Decreto Distrital 113 del 20 de marzo de 2013 y se dictan otras disposiciones”.*, estableció en el Artículo 1 lo siguiente: *“Modificar los plazos establecidos en los párrafos 2 y 3 del artículo 9 del Decreto Distrital 113 del 20 de marzo de 2013, en nueve (9) meses contados a partir de la publicación de este Decreto, para que los propietarios, arrendatarios o tenedores de las bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos inscritas en el inventario del Decreto Distrital 456 de 2010, presenten a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP- el cronograma del Plan de Acción de cada bodega, entidad encargada de la coordinación y formulación del respectivo plan de acción dentro del mismo término.”* Como se observa a pesar de contar con unas especificaciones normativas, a la fecha no se ha cumplido con el proceso de regularización de bodegas.

Como ya se mencionó en el informe de auditoría especial sobre el pago a recicladores, de octubre de 2013, la interacción de los responsables de las bodegas privadas con el reciclador de oficio, adolece de controles que permitan garantizar que las cantidades registradas en las planillas de pesaje efectivamente son las reales, situación que genera un riesgo muy alto, sobre todo porque se trata de manejo de recursos públicos que estarían siendo administrados sin un adecuado control.



De otra parte, de acuerdo con información reportada por la UAESP, la siguiente es la relación de valores cancelados durante la vigencia 2014 para atender los centros de pesaje públicos del Distrito Capital.

**CUADRO 19  
VALOR PAGADO BODEGAS PÚBLICAS 2014**

CONCEPTO	VALOR \$
VIGILANCIA	279.548.108
SERVICIOS PUBLICOS	128.729.438
ARRIENDO BODEGAS	619.836.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.028.113.546</b>

Fuente: A partir de información de la UAESP.

Durante la vigencia 2014 la UAESP demandó recursos por MIL VEINTIOCHO MILLONES CIENTO TRECE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$1.028.113.546), es decir que por cada día a la UAESP mantener las bodegas públicas de pesaje, por concepto de vigilancia, servicios públicos y arriendo, cancelo DOS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$ 2.855.871).

De lo descrito, se concluye que no se cuenta con controles objetivos, técnicos, administrativos y operativos que garanticen la funcionalidad de las bodegas, así como el cumplimiento de las normas que las regulan.

En la respuesta de la UAESP al informe preliminar se manifiesta que: “...Ya que como lo consigna la misma Contraloría, la UAESP realizó un balance, es decir hizo el respectivo análisis para poder ejercer vigilancia y control sobre el pesaje y observó que el pesaje realizado en las bodegas privadas **NO** generaba plena confiabilidad...” Subrayado en el texto original.

Avance proyecto 584 según plan desarrollo

Respecto a la ejecución de los recursos para basura cero, el siguiente cuadro muestra las cifras obtenidas del seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá

Humana, Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP con corte a 31/12/2014.

**CUADRO 20  
EJECUCIÓN RECURSOS BASURA CERO PROYECTO 584 CON CORTE A 31/12/14**

Cifras en millones de pesos corrientes		RECURSOS		
		PROGRAMADO	EJECUTADO	%
21	BASURA CERO	439.982	203.092	46,16
473	Concertar 20 acuerdos sectoriales con la industria	138	18	13,04
373	Formar y sensibilizar al 100% de los usuarios del servicio de aseo para lograr la separación en la fuente y la disposición diferenciada en la	46.697	17.028	36,46
374	Ampliar al 100% de la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje/Número de rutas de reciclaje implementadas en toda la ciudad	48.930	26.116	53,37
375	Poner en operación 6 parques de reciclajes y 60 bodegas especializadas/Número de parques de reciclaje operando	18.620	4.203	22,57
2	Un territorio que enfrenta el cambio climático/Número de bodegas de reciclaje operando	439.982	203.092	46,16
376	Estructurar el sistema distrital de recicladores y recuperadores/Un Sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores estructurado	3.250	1.870	57,54
377	Establecer un programa de promoción y desarrollo/Un programa de promoción y desarrollo de mercados de productos reciclados – APARECE	-	-	-
378	Construir y operar 60 empresas de reciclaje/Número de empresas de reciclaje constituidas	3.215	1.497	46,56
379	Aprovechar el 20% de residuos sólidos recibidos en el relleno/Porcentaje de residuos que llegan al relleno sanitario tratados y aprovechados	309.627	151.858	49,05
380	Gestionar el 100% de los escombros generados en la ciudad/Porcentaje de los escombros generados por obras de construcción en Bogotá	-	-	-
381	Gestionar la construcción de 6 escombreras/6 escombreras gestionadas	-	-	-
382	Mejorar la planificación para el aprovechamiento tratamiento y disposición de los escombros en Bogotá/Procesos de planificación para el	1.831	115	6,28
383	Definir la localización de zonas para el manejo tratamiento, aprovechamiento y disposición de los residuos producidos en Bogotá./Zonas para el	6.768	128	1,89
384	Desarrollar un modelo eficiente y sostenible de los escombros en la ciudad/Un modelo eficiente y sostenible de gestión de los escombros en la	-	-	-
385	Desarrollar una estrategia de gestión aparatos eléctricos./Estrategia de gestión, recuperación, aprovechamiento de los residuos de aparatos	-	-	-
386	Realizar el control, aprovechamiento y tratamiento al 100% de las toneladas de residuos peligros generados en el DC/Toneladas de residuos	775	260	33,55
437	Formular e implementar una política de transparencia./Política de transparencia, probidad y lucha contra la corrupción formulada e implementada	969	729	75,23

Fuente: Seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Humana, Plan de Acción 2012 – 2016.

Para Basura Cero se programó un total de \$439.982 millones de los cuales se ejecutaron \$203.092 millones que representan el 46,2%, a 31 de diciembre de 2014 la ejecución de recursos en varias de las actividades estaría reflejando un rezago significativo, además se presentan actividades donde no hay asignación de recursos, como es el caso de los escombros en la ciudad.

Registro único de recicladores de oficio -RURO.

De acuerdo con la información reportada por la UAESP, en el RURO se registra un total de 12.820 recicladores de oficio de los cuales el 4.3%, es decir 554, se declaran como habitantes de calle.

**CUADRO 21  
INCLUSIÓN RECICLADORES OFICIO AL RURO.**

INCLUSION	CANTIDAD	%
1. Censo	6.982	54,46
2. Resolucion 731 de 2013	65	0,51
3. Resolucion 067 de 2014	3.397	26,50
4. Resolucion 288 de 2014	2.307	18,00
5. Resolucion 589 de 2014	67	0,52
6. Resolucion 622 de 2014	2	0,02
<b>Total general</b>	<b>12.820</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

En el cuadro anterior se observa cómo el 54.5% del total de la población recicladora de oficio se da a partir del censo, el restante 45.5% se ha venido incorporando al proceso mediante resoluciones de la UAESP, siendo la más representativa la 067 de 2014 que incluyó al 26.5% de la totalidad de los recicladores del RURO, ahora bien del total de recicladores incorporados el 59.8%, es decir 7.662, están carnetizados y el 78.4% que corresponde a 10.045 están bancarizados.

Ahora bien, respecto a la vinculación de los recicladores de oficio a las organizaciones, el siguiente cuadro muestra la composición así:

**CUADRO 22  
RECICLADORES RURO POR ORGANIZACIÓN**

ASOCIACION	CANTIDAD	%
SIN ASOCIACION	11.859	92,50
EMRS	206	1,61
ECOACTIVA	141	1,10
ASOREMA	129	1,01
RECICLEMOS TODOS	118	0,92
ASOREDI	109	0,85
ARAUK	85	0,66
BOGOTA RECICLA	59	0,46
RECIKOLPING	42	0,33
ASOREMEC	32	0,25
MI REFUGIO	18	0,14
RANCAGUA	12	0,09
MYM	10	0,08
<b>Total general</b>	<b>12.820</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Información suministrada por la UAESP

Como se evidencia, el 92.5% del total de la población de recicladores de oficio registrada en el RURO aún no está vinculada de manera oficial a organizaciones de recicladores.

En el seguimiento al Plan de Acción 2012 – 2016, componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2014 del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se anota que se cuenta con 46 organizaciones de recicladores habilitadas bajo 3 actos administrativos emitidos por la UAESP, así:

- Resolución 68 de febrero de 2014, se reconocieron como Organizaciones de Recicladores Habilitadas a 17.
- Resolución 097 de Marzo de 2014 se reconocieron como Organizaciones de Recicladores Habilitadas a 15.
- Resolución 185 de mayo de 2014 se reconocieron como Organizaciones de Recicladores Habilitadas a 14.

De la información reportada por la UAESP de una parte se asegura que existen 46 organizaciones debidamente reconocidas, sin embargo, sólo el 7,5% de los recicladores de oficio debidamente censados están vinculados con una organización.

El Auto 275 de la Corte Constitucional apunta a que los recicladores de oficio operen bajo un esquema empresarial, precisamente para superar las condiciones de vulnerabilidad, pobreza y marginalidad en la que se encuentra. El hecho que el 92.5% de la población objetivo de la acciones afirmativas estén operando de manera aislada de las organizaciones es un obstáculo evidente para lograr superar las condiciones mencionadas.

Habiendo efectuado las anteriores precisiones, tenemos que como resultado de la suspensión de la Licitación Pública de aseo por parte de la Corte Constitucional, la administración distrital decide adoptar un nuevo modelo de forma transitoria, donde la UAESP en su condición de garante de la prestación del servicio suscribe los contratos de prestación y operación a los que se ha hecho alusión, generándose un sistema atípico que no se enmarca dentro de las disposiciones establecidas por la Ley 142 de 1994.

En la respuesta remitida por al UAESP al informe preliminar se establece que: *“A la fecha y después de la expedición de la Resolución 082 de marzo de 2015, la que reconoció 13 Organizaciones de Recicladores, para un total de 59 Organizaciones de Recicladores Habilitadas y 95 más en proceso de verificación y teniendo en cuenta que se tiene un reporte total de 10.227 recicladores de oficio incluidos en el RURO, en relación con 13.019 recicladores de oficio activos en el RURO se tiene un porcentaje de organización de 81% de la población, con lo cual la UAESP y el programa de inclusión ha estimulado con gran éxito la organización de la población recicladora de oficio”*

### 3.6 ESQUEMA TRANSITORIO DE ASEO

El esquema aplicado hoy en día en la ciudad de Bogotá, tiene segmentadas las funciones financieras y operativas, de una parte la E.A.B. E.S.P. y Ciudad Limpia en su condición de prestadores del servicio, se encargan de la gestión comercial (facturación, cartera, recaudo, PQR,s,...) y de la operación de las áreas a ellos asignadas, por su parte los operadores privados LIME y Aseo Capital, no tienen a cargo la gestión comercial, y reciben como retribución un valor fijo mensual.

La UAESP se encarga del direccionamiento de los recursos y autoriza los pagos tanto a operadores como prestadores, incluido el componente de disposición final.

Los elementos financieros que se analizan en el desarrollo de la presente auditoría abarcan Cartera, Facturación, ingresos, gastos y PQR´s.

#### *Cartera servicio de Aseo*

La cartera a partir del 18 de Diciembre de 2012, se identifica desde dos ópticas; la primera como cartera generada por la operación de los compromisos adquiridos por la entrada en vigencia del contrato Interadministrativo 017<sup>10</sup> de 2012, suscrito entre la UAESP y E.A.B. E.S.P y la segunda referida a las concesiones anteriores, es decir “1994-2003 zonas 11, 12, 13, 14, 15, 16,17, sin las localidades 7 y 8. Concesiones 2003-2011 Áreas de Servicio Exclusivo ASE (1, 2, 3, 4, 5). Contrato 2011-2012 Áreas de Prestación de Servicios APS 31, 32, 33, 34, 35. Contrato 2012-2012 Áreas de Prestación de Servicios APS 41, 42, 43, 44, 45.”.

En la cláusula tercera del referido contrato, obligaciones del Contratista numeral 5, La E.A.B. E.S.P, entre sus actividades contempla “...el manejo de cartera...”, situación que fue ratificada mediante la suscripción del otro si No. 6<sup>11</sup> del 30 de diciembre de 2014; del análisis al clausulado descrito se observa lo siguiente:

La cartera acumulada al cierre del 2014, presenta un crecimiento de \$377.501.333, que equivale al 1,1%, dado que a 31 de diciembre de 2013, reportaba \$32.910.159.667, respecto a la de 2014 por \$33.287.661.000.

**CUADRO 23**  
**CARTERA DEL SERVICIO DE ASEO EN BOGOTÁ**  
(En Pesos)

CONTRATO/CONCESION	2013	2014	VAR. ABSOLUTA	VAR. Relativa %
Cartera Contrato 017/2012	\$ 7.868.438.684	\$ 12.520.480.992	\$ 4.652.042.308	59,1%
Cartera Concesión 1994-2003	\$ 3.309.849.502	\$ 3.054.059.546	\$ (255.789.956)	-7,7%
Cartera Concesión 2003-2011	\$ 13.999.696.159	\$ 11.920.206.016	\$ (2.079.490.143)	-14,9%
Cartera Contrato 2011-2012	\$ 2.687.119.608	\$ 1.917.293.714	\$ (769.825.894)	-28,6%
Cartera Contrato 2012-2012	\$ 5.045.055.714	\$ 3.875.620.732	\$ (1.169.434.982)	-23,2%
<b>Total</b>	<b>\$ 32.910.159.667</b>	<b>\$ 33.287.661.000</b>	<b>\$ 377.501.333</b>	<b>1,1%</b>

Fuente: CUPIC

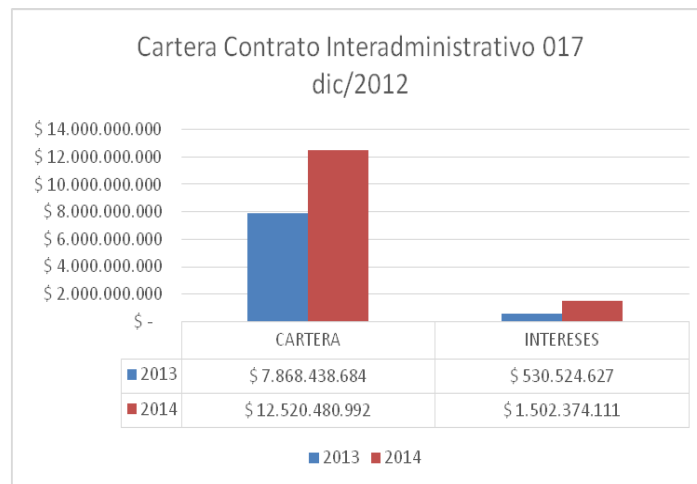
<sup>10</sup>Para la gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva.”

<sup>11</sup> Modificación de la cláusula quinta “5. Llevar a cabo la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá del esquema de servicio contratado, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el Reglamento Técnico, Operativo, Comercial y Financiero.

La gestión comercial comprende, entre otras actividades, el manejo del catastro (desde la finalización de los contratos de concesión), el recaudo de los pagos, la administración del recaudo y los demás recursos, así como los registros contables del esquema financiero del servicio subsidios y contribuciones, deberán ser administrados a través de las cuentas bancarias independientes a la prestación de servicios de Acueducto y Alcantarillado hasta que se adjudique la licitación para el servicio de aseo, fecha en la cual terminará el contrato 017 de 2012”.

#### Cartera nuevo modelo de Aseo

La cartera producto de la gestión comercial presenta un comportamiento creciente por \$4.652.042.308 equivale a un 59.1%. como lo evidencian las cifras reportadas al terminar la anualidad de 2013, la cual ascendió a \$7.868.438.684, incremento que a 31 de diciembre de 2014 cierra con \$12.520.480.992, por la falta de gestión en su recaudo, adicionalmente se observa para los intereses un crecimiento de 35.31% como se refleja en la gráfica:



Fuente: A partir de información de la UAESP.

**GRAFICA 2** Cartera contrato interadministrativo 017.

Cartera servicio de Aseo concesiones anteriores

Concesión 1994-2003: correspondiente a las zonas 11 Ciudad Limpia, 12 Lime Bogotá, 13 Ciudad Limpia, 14 Aseo Capital, 15 Corposeo, 16 Aseo Capital, 17 Lime Bogotá, Ciclo 2 y Ciclo X, sin las localidades 7 y 8:

**CUADRO 24  
COMPARATIVO CARTERA CONCESIÓN 1994 -2003  
(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2013-  
2014)**

Cartera Concesión 1994-2003 con corte a 31 de Diciembre de 2013							
ZONA	OPERADOR	CARTERA	ESPECIALES	INTERESES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACIONES	TOTAL
11	CIUDAD LIMPIA	\$ 385.716.681	\$ 13.122	\$ 615.525.550	\$ 27.420	\$ 20.206.690	\$ 1.021.489.463
12	LIME BOGOTÁ	\$ 294.692.210	\$ -	\$ 518.729.200	\$ -	\$ 3.924.031	\$ 817.345.441
13	CIUDAD LIMPIA	\$ 1.547.772.042	\$ 73.318	\$ 2.830.861.967	\$ 137.136	\$ 11.258.373	\$ 4.390.102.836
14	ASEO CAPITAL	\$ 131.509.764	\$ -	\$ 270.248.078	\$ -	\$ 2.900.275	\$ 404.658.117
15	CORPOSEO	\$ 446.622.438	\$ 3.515	\$ 809.862.136	\$ -	\$ 5.584.193	\$ 1.262.072.282
16	ASEO CAPITAL	\$ 260.716.105	\$ -	\$ 658.888.182	\$ -	\$ 5.938.098	\$ 925.542.385
17	LIME BOGOTÁ	\$ 79.280.159	\$ -	\$ 75.361.695	\$ -	\$ 6.920.607	\$ 161.562.461
	CICLO 2	\$ 122.805.483	\$ -	\$ 180.190.173	\$ -	\$ -	\$ 302.995.656
	CICLO X	\$ 40.734.620	\$ -	\$ 99.189.589	\$ -	\$ -	\$ 139.924.209
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.309.849.502</b>	<b>\$ 89.955</b>	<b>\$ 6.058.856.570</b>	<b>\$ 164.556</b>	<b>\$ 56.732.267</b>	<b>\$ 9.425.692.850</b>
Fuente: CUPIC							
Cartera Concesión 1994-2003 con corte a 31 de Diciembre de 2014							
ZONA	OPERADOR	CARTERA	ESPECIALES	INTERESES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACIONES	TOTAL
11	CIUDAD LIMPIA	\$ 333.204.037	\$ 13.122	\$ 538.080.283	\$ 29.889	\$ 7.406.800	\$ 878.734.131
12	LIME BOGOTÁ	\$ 280.252.398	\$ -	\$ 536.148.946	\$ -	\$ 8.186.475	\$ 824.587.819
13	CIUDAD LIMPIA	\$ 1.488.964.367	\$ 63.358	\$ 2.998.796.360	\$ 119.819	\$ 9.026.043	\$ 4.496.969.947
14	ASEO CAPITAL	\$ 122.515.321	\$ -	\$ 270.340.592	\$ -	\$ 1.791.800	\$ 394.647.713
15	CORPOSEO	\$ 422.160.858	\$ -	\$ 859.371.588	\$ -	\$ 1.623.104	\$ 1.283.155.550
16	ASEO CAPITAL	\$ 249.897.873	\$ -	\$ 691.700.162	\$ -	\$ 6.095.953	\$ 947.693.988
17	LIME BOGOTÁ	\$ 2.613	\$ -	\$ 13.881	\$ -	\$ -	\$ 16.494
	CICLO 2	\$ 116.988.453	\$ -	\$ 172.047.773	\$ -	\$ 226	\$ 289.036.452
	CICLO X	\$ 40.073.626	\$ -	\$ 105.110.330	\$ -	\$ -	\$ 145.183.956
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.054.059.546</b>	<b>\$ 76.480</b>	<b>\$ 6.171.609.915</b>	<b>\$ 149.708</b>	<b>\$ 34.130.401</b>	<b>\$ 9.260.026.050</b>
Fuente: Información suministrada por CUPIC.							

La falta de gestión de recaudo de la cartera por parte de los operadores, se evidencia en el hecho que para 2013 presento un saldo de capital por \$3.309.849.502 y por intereses \$6.05.856.570, superando el capital en un 183.06%, situación similar para el 2014 que por cartera presentaba \$3.054.059.54 y por intereses \$6.171.609.915, con un incremento del 202.08%.



Se observa que por efectos de la reliquidación de los intereses estos pasan de \$6.058.856.570 para 2013 a \$6.171.609.915 en 2014, con un aumento de \$112.753.345, equivalentes a 1.86%.

**CUADRO 25  
CARTERA OPERADORES CONCESIÓN 1994 -2003  
(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)**

ZONA	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	% PARTICIPACION
11	CIUDAD LIMPIA	\$ 333.204.037	\$ 538.080.283	161%
12	LIME BOGOTA	\$ 280.252.398	\$ 536.148.946	191%
13	CIUDAD LIMPIA	\$ 1.488.964.367	\$ 2.998.796.360	201%
14	ASEO CAPITAL	\$ 122.515.321	\$ 270.340.592	221%
15	CORPOASEO	\$ 422.160.858	\$ 859.371.588	204%
16	ASEO CAPITAL	\$ 249.897.873	\$ 691.700.162	277%
17	LIME BOGOTA	\$ 2.613	\$ 13.881	531%
	CICLO 2	\$ 116.988.453	\$ 172.047.773	
	CICLO X	\$ 40.073.626	\$ 105.110.330	
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.054.059.546</b>	<b>\$ 6.171.609.915</b>	

Fuente: CUPIC

Concesiones 2003-2011: Áreas de Servicio Exclusivo ASE (1 Lime, 2 Atesa, 3, 4, Aseo Capital, 5 Lime, 6 Ciudad Limpia.)

**CUADRO 26  
COMPARATIVO CARTERA CONCESIÓN 2003-2011  
(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2013-2014)**

Cartera Concesión 2003-2011 con corte a 31 de diciembre 2013									
ASE	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTER. ESPECIALES	FINANCIACIONES	DEBITOS	CREDITOS	TOTAL
1	LIME	\$ 1.895.770.037	\$ 1.224.965.616	\$ 1.378.998	\$ 635.850	\$ 212.000.952	\$ 46.894	\$ (3.812.176)	\$ 3.330.985.971
2	ATESA	\$ 2.087.867.365	\$ 1.198.018.902	\$ 3.595.800	\$ 2.419.484	\$ 68.840.749	\$ 6.017	\$ (584.744)	\$ 3.360.163.573
3	ASEO CAPITAL	\$ 4.341.334.101	\$ 2.887.051.053	\$ 8.624.453	\$ 4.718.261	\$ 174.295.399	\$ 3.349	\$ (5.464.498)	\$ 7.410.562.118
4	ASEO CAPITAL	\$ 1.963.103.879	\$ 968.596.586	\$ 3.264.516	\$ 1.586.709	\$ 96.634.170	\$ -	\$ (1.244.808)	\$ 3.031.941.052
5	LIME	\$ 2.861.150.127	\$ 1.542.393.393	\$ 4.329.044	\$ 1.151.413	\$ 256.372.515	\$ 8.914	\$ (890.685)	\$ 4.664.514.721
6	CIUDAD LIMPIA	\$ 850.470.650	\$ 223.833.099	\$ 1.125.865	\$ 96.988	\$ 224.426.907	\$ 733.582	\$ (561.712)	\$ 1.300.125.379
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 13.999.696.159</b>	<b>\$ 8.044.858.649</b>	<b>\$ 22.318.676</b>	<b>\$ 10.608.505</b>	<b>\$ 1.032.570.692</b>	<b>\$ 798.756</b>	<b>\$ (12.558.623)</b>	<b>\$ 23.098.292.814</b>
Cartera Concesión 2003-2011 con corte a 31 de diciembre 2014									
ASE	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTER. ESPECIALES	FINANCIACIONES	DEBITOS	CREDITOS	TOTAL
1	LIME	\$ 1.569.256.705	\$ 1.105.415.758	\$ 784.370	\$ 408.835	\$ 132.857.347	\$ 10.889.815	\$ (3.792.746)	\$ 2.815.820.084
2	ATESA	\$ 1.949.348.708	\$ 1.340.369.354	\$ 3.085.897	\$ 2.528.435	\$ 80.060.856	\$ 5.583	\$ (707.092)	\$ 3.374.691.741
3	ASEO CAPITAL	\$ 4.027.976.477	\$ 3.268.352.255	\$ 7.838.519	\$ 5.388.859	\$ 113.741.813	\$ 34.126.598	\$ (5.227.792)	\$ 7.452.196.729
4	ASEO CAPITAL	\$ 1.855.626.609	\$ 1.104.253.752	\$ 3.249.266	\$ 2.146.831	\$ 48.863.824	\$ -	\$ (1.244.808)	\$ 3.012.895.474
5	LIME	\$ 2.517.997.517	\$ 1.566.476.011	\$ 1.396.878	\$ 967.857	\$ 172.743.485	\$ 9.955	\$ (845.883)	\$ 4.258.745.820
6	CIUDAD LIMPIA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 11.920.206.016</b>	<b>\$ 8.384.867.130</b>	<b>\$ 16.354.930</b>	<b>\$ 11.440.817</b>	<b>\$ 548.267.325</b>	<b>\$ 45.031.951</b>	<b>\$ (11.818.321)</b>	<b>\$ 20.914.349.848</b>

Fuente: CUPIC

Se observa que la cartera acumulada, incluidos intereses especiales y financiación, con corte a 31 de diciembre de 2013, asciende a \$23.098.292.814,

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10  
Código postal 111321  
PBX 3358888

que comparado con 31 de diciembre de 2014 \$20.914.349.848, evidencia una falta de gestión del recaudo, representada en \$2.183.942.966, equivalente a un 9.45%.

También se puede notar que el saldo de la cartera con corte a 31 de diciembre de 2013 presentaba \$13.999.696.159, y para el cierre de 2014 en \$11.920.206.016, con una disminución de \$2.079.490.143, equivalente a un 14.85%.

Contrario a lo anterior se puede percibir un incremento en los intereses de la cartera de \$340.008.481, que equivale a un 4%, pasando de \$8.044.858.649 para el 31 de diciembre de 2013 a \$8.384.867.130 para 2014.

Adicionalmente, comparado el monto de los intereses de la cartera al cierre del 2013, frente a su saldo se puede constatar que estos equivalen a un 57.5%, comparado el saldo a diciembre de 2014, frente a los intereses causados se evidencia una equivalencia del 70.3%.

A 31 de diciembre de 2014, los saldos de la cartera, con la respectiva causación de intereses, oscilan entre el 60% y el 80% frente al capital. Con el comportamiento de las cifras, se denota que la gestión en la recuperación de los dineros por la prestación de los servicios de aseo no ha sido eficiente, así:

**CUADRO 27  
CARTERA CONCESIÓN 2003-2011  
(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)**

OPERADOR	CARTERA	INTERESES	% DE LOS INTERES FRENTE A LA CARTERA
LIME	\$ 1.569.256.705	\$ 1.105.415.758	70%
ATESA	\$ 1.949.348.708	\$ 1.340.369.354	69%
ASEO CAPITAL	\$ 4.027.976.477	\$ 3.268.352.255	81%
ASEO CAPITAL	\$ 1.855.626.609	\$ 1.104.253.752	60%
LIME	\$ 2.517.997.517	\$ 1.566.476.011	62%
CIUDAD LIMPIA	\$ -	\$ -	
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 11.920.206.016</b>	<b>\$ 8.384.867.130</b>	

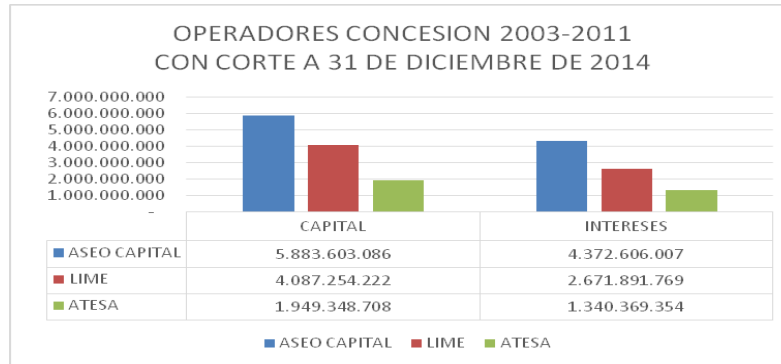
Fuente: CUPIC

Analizados los saldos de la cartera acumulada vigente generada por los operadores de la concesión 2003-2011, a 31 de diciembre 2014, asciende a \$11.920.206.016 y con intereses causados a \$8.384.867.130, lo que representa un 70% del capital.

También se observa que Aseo Capital es la que más recursos tiene por cobrar de la prestación de servicio en la áreas 3 y 4 con un acumulado de \$5.883.603.086 e intereses de \$4.372.606.007, que frente al capital acumulado equivalen a 74.3%; Lime tiene una cartera por cobrar de \$4.087.254.222 e intereses causados de

\$2.671.891.769, intereses que equivalen a un 65.4% del capital; estos valores se originaron por la prestación de servicios de aseo en las áreas 1 y 5.

Por último se encuentra Atesa, con una cartera por recuperar de \$1.949.48.708 e intereses causados de \$1.340.369.534



Fuete: A partir de información suministrada por CUPIC.

**GRAFICA 3** Operadores Concesión 2003 – 2011

Concesión 2011-2012: Áreas 31 Lime, 32 Atesa, 33 y 34 Aseo Capital, 35 Ciudad Limpia. La cartera acumulada con todos los conceptos para la anualidad de 2013 asciende a \$3.870.454.055, frente al saldo acumulado a de 2014 que asciende a la suma de \$2.913.80.175, presentando una disminución de \$957.073.880, que representa 24.73%.

**CUADRO 28**  
**COMPARATIVO CARTERA CONCESIÓN 2011-2012**  
**(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2013-2014)**

Cartera Contrato 2011-2012 con corte diciembre 2013								
APS	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACIONES	DEBITOS	TOTAL
31	LIME	\$ 327.282.636	\$ 114.742.202	\$ 50.254	\$ 4.508	\$ 38.192.498	\$ 5.923	\$ 480.278.021
32	ATESA	\$ 298.312.832	\$ 86.632.667	\$ 296.204	\$ 68.319	\$ 20.581.780	\$ 434	\$ 405.892.236
33	ASEO CAPITAL	\$ 1.211.151.399	\$ 485.680.920	\$ 368.769	\$ 56.718	\$ 50.788.296	\$ 3.563	\$ 1.748.049.665
34	ASEO CAPITAL	\$ 273.620.647	\$ 57.626.428	\$ 5.023	\$ 498	\$ 42.446.991	\$ -	\$ 373.699.587
35	LIME	\$ 475.015.041	\$ 186.990.031	\$ 156.882	\$ 23.079	\$ 47.256.549	\$ 226	\$ 709.441.808
36	CIUDAD LIMP	\$ 101.737.053	\$ 10.834.418	\$ 170.002	\$ 8.636	\$ 40.342.365	\$ 264	\$ 153.092.738
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 2.687.119.608</b>	<b>\$ 942.506.666</b>	<b>\$ 1.047.134</b>	<b>\$ 161.758</b>	<b>\$ 239.608.479</b>	<b>\$ 10.410</b>	<b>\$ 3.870.454.055</b>
Cartera Contrato 2011-2012 con corte diciembre 2014								
APS	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACIONES	DEBITOS	TOTAL
31	LIME	\$ 268.801.788	\$ 127.858.728	\$ 37.896	\$ 5.655	\$ 24.538.165	\$ 697	\$ 421.242.929
32	ATESA	\$ 262.185.484	\$ 116.753.567	\$ 249.544	\$ 99.142	\$ 17.239.728	\$ -	\$ 396.527.465
33	ASEO CAPITAL	\$ 713.193.541	\$ 330.650.039	\$ 244.500	\$ 91.069	\$ 23.445.689	\$ 1.529.586	\$ 1.069.154.424
34	ASEO CAPITAL	\$ 265.702.878	\$ 88.803.867	\$ -	\$ -	\$ 10.274.709	\$ -	\$ 364.781.454
35	LIME	\$ 407.410.023	\$ 220.361.766	\$ 342.374	\$ 136.448	\$ 33.422.752	\$ 540	\$ 661.673.903
36	CIUDAD LIMP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 1.917.293.714</b>	<b>\$ 884.427.967</b>	<b>\$ 874.314</b>	<b>\$ 332.314</b>	<b>\$ 108.921.043</b>	<b>\$ 1.530.823</b>	<b>\$ 2.913.380.175</b>

Fuente: CUPIC

La cartera con corte a 31 de diciembre de 2013, presentaba \$2.687.119.608, y para cierre 2014 la suma \$1.917.293.714, reportando una disminución de \$769.825.894, equivalente a un 28.6%.

En cuanto a lo concerniente a los intereses de la cartera, se percibe una disminución de \$58.078.699, pasando de \$942.506.666, para el 2013 a \$884.427.969, para el 2014, equivalente a un 6.2%.

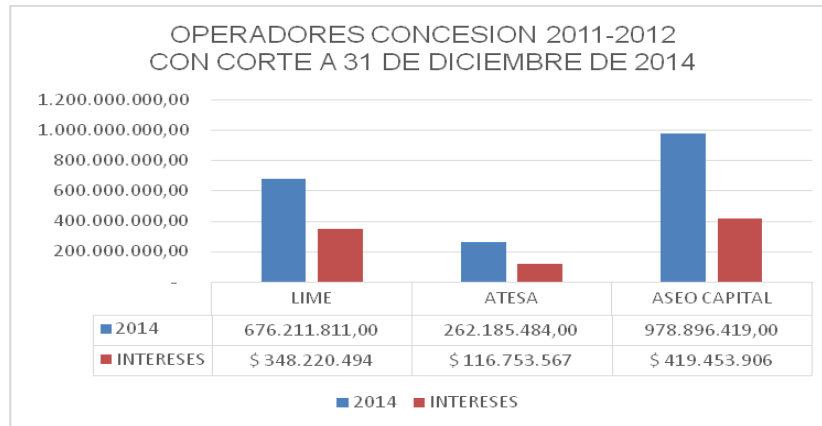
Los operadores que integran la cartera de la Concesión 2011 – 2012, a 31 de diciembre de 2014 están relacionados en el siguiente cuadro, donde se describen los saldos con la respectiva causación de intereses, los cuales oscilan entre el 42.8% y el 51.5% frente al capital.

Con el comportamiento de las cifras, se denota que la gestión en la recuperación de los dineros por la prestación de los servicios de aseo es mínima.

**CUADRO 29**  
**CARTERA CONCESIÓN 2011-2012**  
**(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)**

APS	OPERADOR	2014	INTERESES	% PARTIC
31 -35	LIME	676.211.811	\$ 348.220.494	51,5%
32	ATESA	262.185.484	\$ 116.753.567	44,5%
33 - 34	ASEO CAPITAL	978.896.419	\$ 419.453.906	42,8%
TOTAL		1.917.295.728	884.427.967	
ente: CUPIC				

Para Aseo Capital, en la vigencia 2011-2012, por la operación del servicio de aseo para la APS 33 – 34 con corte a diciembre de 2014, queda pendiente un saldo de \$978.896.419, con intereses que ascienden a \$419.453.906, equivalentes al 42.8% del capital, seguido de Lime que operó las APS 31 – 35 un saldo de \$676.211.811 e intereses representados en \$348.220.494 equivalentes al 51.5%; por último ATESA con un saldo de cartera de \$262.185.484 e intereses de \$116.753.567, que representa el 44.5%, como se refleja en la siguiente gráfica.



Fuente: Información de CUPIC

**GRÁFICA 4** Cartera Operadores Concesión 2011-2012

Concesión 2012-2012: Áreas de Prestación de Servicios APS 41, 42, 43, 44, 45, determina las siguientes cifras.

**CUADRO 30**  
**COMPARATIVO CARTERA CONCESIÓN 2012-2012**  
**(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2013-2014)**

Cartera Contrato 2012-2012									
APS	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACION ES	DEBITOS	CREDITOS	TOTAL
41	LIME	\$ 587.307.257	\$ 176.110.390	\$ 452.492	\$ 79.171	\$ 51.175.029	\$ 7.432	\$ -	\$ 815.131.771
42	ATESA	\$ 712.646.850	\$ 131.280.788	\$ 3.618.462	\$ 362.765	\$ 52.949.338	\$ -	\$ -	\$ 900.858.203
43	ASEO CAPITAL	\$ 2.189.270.118	\$ 633.596.903	\$ 1.892.684	\$ 366.668	\$ 101.182.595	\$ -	\$ -	\$ 2.926.308.968
44	ASEO CAPITAL	\$ 596.502.960	\$ 92.282.279	\$ 294.500	\$ 38.808	\$ 62.721.401	\$ -	\$ (1.792)	\$ 751.838.156
45	LIME	\$ 734.840.125	\$ 178.999.506	\$ 3.061.241	\$ 228.160	\$ 68.986.387	\$ 201.183	\$ -	\$ 986.316.602
46	CIUDAD LIMPIA	\$ 224.488.404	\$ 17.632.667	\$ 1.378.025	\$ 34.667	\$ 90.831.683	\$ 2.011.543	\$ -	\$ 336.376.989
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 5.045.055.714</b>	<b>\$ 1.229.902.533</b>	<b>\$ 10.697.404</b>	<b>\$ 1.110.239</b>	<b>\$ 427.846.433</b>	<b>\$ 2.220.158</b>	<b>\$ (1.792)</b>	<b>\$ 6.716.830.689</b>
Cartera Contrato 2012-2012									
APS	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	ESPECIALES	INTERESES ESPECIALES	FINANCIACION ES	DEBITOS	CREDITOS	TOTAL
41	LIME	\$ 417.423.817	\$ 205.765.403	\$ 319.656	\$ 125.457	\$ 39.872.356	\$ 3.532	\$ -	\$ 663.510.221
42	ATESA	\$ 543.009.073	\$ 187.083.586	\$ 3.282.206	\$ 683.877	\$ 46.077.588	\$ -	\$ -	\$ 780.136.330
43	ASEO CAPITAL	\$ 1.819.150.075	\$ 884.480.310	\$ 522.009	\$ 167.652	\$ 63.957.859	\$ 2.363.087	\$ -	\$ 2.770.640.992
44	ASEO CAPITAL	\$ 512.913.907	\$ 144.948.943	\$ 200.000	\$ 55.733	\$ 24.988.342	\$ -	\$ -	\$ 683.106.925
45	LIME	\$ 583.123.860	\$ 219.202.979	\$ 2.870.862	\$ 402.150	\$ 49.656.043	\$ 201.183	\$ -	\$ 855.457.077
46	CIUDAD LIMPIA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.875.620.732</b>	<b>\$ 1.641.481.221</b>	<b>\$ 7.194.733</b>	<b>\$ 1.434.869</b>	<b>\$ 224.552.188</b>	<b>\$ 2.567.802</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$ 5.752.851.545</b>

Fuente: Información suministrada por CUPIC.

La concesión de 2012 – 2012, tiene cartera acumulada incluido intereses especiales y financiación a 31 de diciembre de 2013, los cuales ascienden a

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

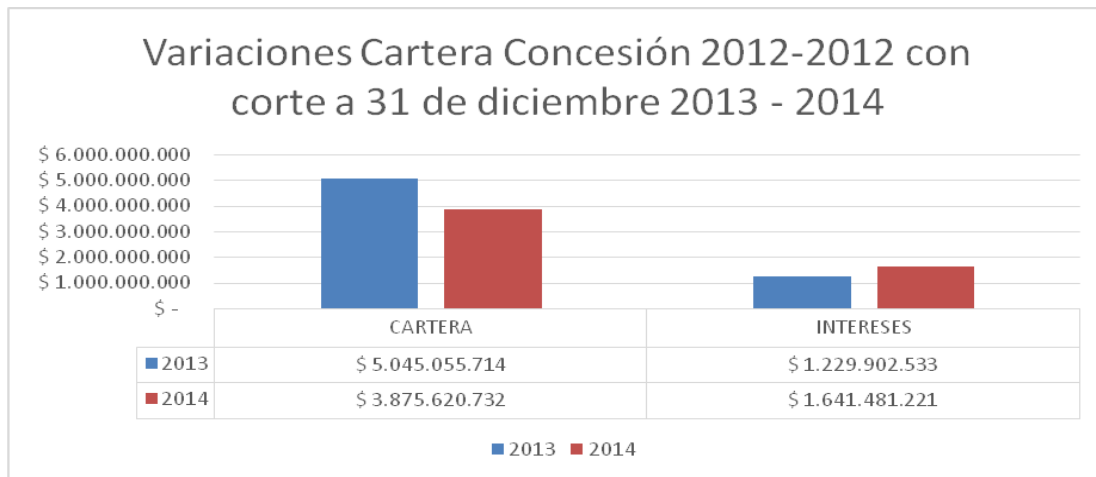
Código postal 111321

PBX 3358888

\$6.716.830.689, que comparados con el saldo a 31 de diciembre de 2014 \$5.752.815.545, evidencia una débil gestión en su recaudo, por \$963.979.144, correspondiente al 14.4%.

Frente al capital, el saldo de la cartera a 31 de diciembre de 2013 era de 5.045.055.714, y al cierre del 2014 la cifra fue de \$3.875.620.732, generando una disminución de \$1.169.434.982, equivalente a un 23.2%.

EL comportamiento de los intereses de cartera se da de forma creciente, pasando de \$1.229.902.533 en 2013, a \$1.641.481.221 en el 2014, generando un mayor valor de \$411.578.688, equivalente a 33.5%, situación que se demuestra en la siguiente gráfica.



Fuente. Información suministrada por CUPIC.

**GRAFICA 5:** Variaciones Cartera 2012 – 2012.

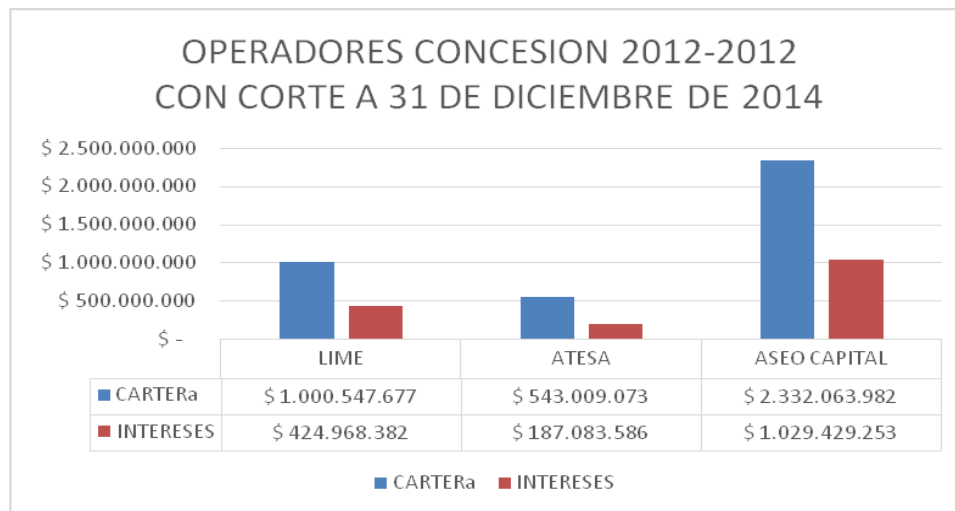
Con el comportamiento de las cifras, se denota que la gestión en la recuperación de los dineros por la prestación de los servicios de aseo es mínima, como se observa:

**CUADRO 31  
CARTERA CONCESIÓN 2012-2012  
(CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)**

ZONA	OPERADOR	CARTERA	INTERESES	% PARTIC.
41 - 45	LIME	\$ 1.000.547.677	\$ 424.968.382	42%
42	ATESA	\$ 543.009.073	\$ 187.083.586	34%
43 - 44	ASEO CAPITAL	\$ 2.332.063.982	\$ 1.029.429.253	44%
<b>TOTALES</b>		<b>\$ 3.875.620.732</b>	<b>\$ 1.641.481.221</b>	

Fuente. A partir de información suministrada por CUPIC.

Aseo Capital por la operación del servicio de aseo para la APS 43 – 44 con corte a diciembre de 2014, deja pendiente un saldo de \$2.332.063.982 e intereses causados de \$1.029.429.253, equivalentes al 44% del capital, seguido de Lime que operó las APS 41 – 45 reflejando un saldo de cartera de \$1.00.547.677 e intereses de \$424.968.382, que representa un 42% de la cartera y por último ATESA, con un saldo de cartera de \$543.009.073 e intereses de \$187.083.586, reflejando una participación de 44.%, como se muestra en la siguiente gráfica.



Fuente: A partir de información suministrada por CUPIC.

**GRÁFICA 6:** Cartera operadores Concesión 2012 – 2012.

## Facturación

Para la vigencia 2013 se facturó por servicio de aseo \$291.885.380.562, y en el 2014 la suma de \$333.110.845.123, presentando un incremento de \$41.255.075.049 lo que equivale al 14.1% frente a los valores acumulados reportados, lo cual no incluye cobros de cartera de vigencias anteriores, como se observa en el cuadro:.

**CUADRO 32  
FACTURACIÓN SERVICIO DE ASEO 2013 – 2014**

SERVICIO DE ASEO					
APS	OPERADOR	2.013	2.014	VARIACION ABSOLUTA	% RELATIVA
51	LIME	63.082.155.236	73.738.418.680	10.656.263.444	16,9%
52 -53 -	AGUAS DE BOGOTA	144.099.533.652	170.060.497.794	25.960.964.142	18,0%
54	ASEO CAPITAL	35.402.008.108	40.670.703.392	5.268.695.284	14,9%
56	CIUDAD LIMPIA	49.272.073.078	48.641.225.257	-630.847.821	-1,3%
	MUNICIPIOS	29.610.488	86.409.809	56.799.321	191,8%
	<b>TOTAL</b>	<b>291.855.770.074</b>	<b>333.110.845.123</b>	<b>41.255.075.049</b>	<b>14,1%</b>

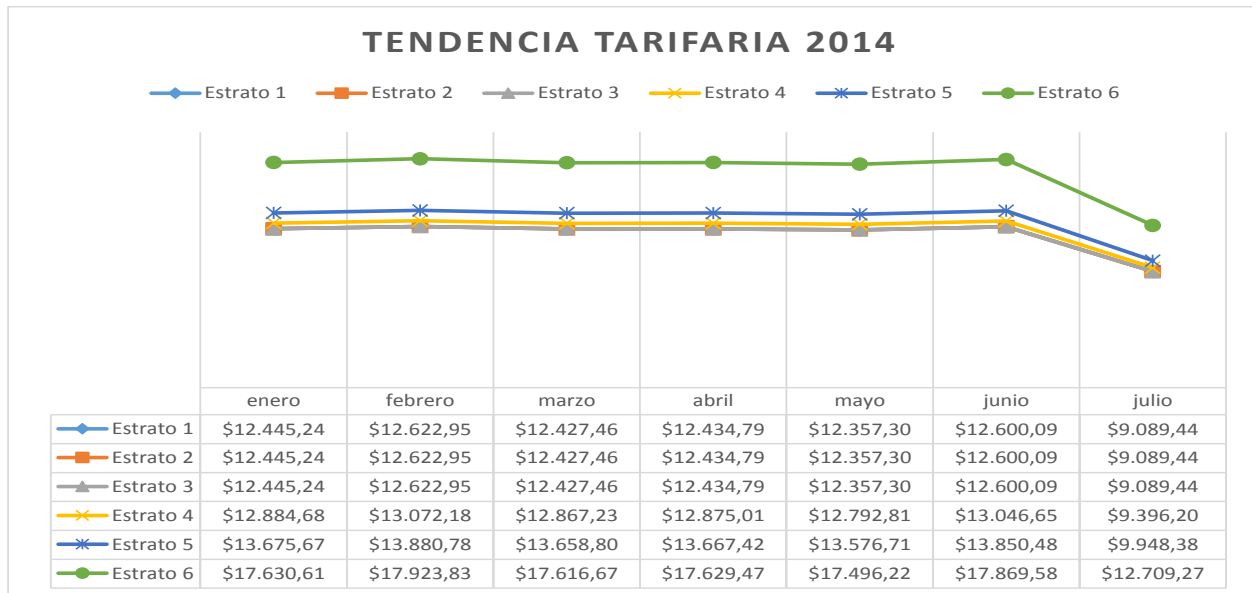
FUENTE: CUPIC



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Es importante anotar, que a partir de junio de 2013 la E.A.B. E.S.P. funge como autoridad tarifaria, en esta fecha se ajusta la tarifa y se genera una disminución teniendo en cuenta las observaciones dadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD-, quién el 26 de marzo de 2013 mediante oficio con radicado EAB E-2013-030673, observó que “el número usuarios a los cuales se les emite facturación por la prestación del servicio de aseo en la ciudad es alrededor de 2 millones trescientos mil mensuales (2.374.413 aproximadamente)” y mientras que los suscriptores están alrededor de 1.769.095, hecho que genero mayores valores cobrados y recaudados a los usuarios, situación que fue aceptada y reconocida por la Gerencia General de la E.A.B. E.S.P, que en sesión del Concejo de Bogotá llevada a cabo en el primer semestre del año 2014, manifestó que efectivamente se habrían cobrado mayores valores que superaban los \$39.000 millones, cifra que debía ser devuelta a los usuarios.

Por lo enunciado, el impacto en las tarifas del servicio de aseo para los generadores o productores residenciales se evidencia en la siguiente gráfica.



Fuente: Información suministrada por E.A.B. E.S.P.

**GRAFICA 7:** Tendencia tarifaria servicio aseso en Bogotá vigencia 2014.

Para explicar la variación se toma como referencia el estrato cuatro que para los meses de enero a junio su tarifa promedio fue de \$12.923.09, presentando una variación absoluta decreciente de \$3.526,89, producto de la implementación del otro si cuatro y el acuerdo nueve de la Junta Directiva de la EAB, que tuvieron como origen el pronunciamiento ya mencionado.

Este menor valor afecta los ingresos de la facturación, en una reducción promedio del 27,2%, situación que se presenta en el resto de estratos.

#### Ingresos y egresos del modelo de aseo

El modelo financiero, se soporta en función del contrato interadministrativo No.17 de 2012, dentro de la cláusula obligaciones del contratista define la gestión comercial y financiera y para el efecto se suscribe el otrosí No.6, de numeral 5 *“llevar a cabo la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá... así como los registros contables del esquema del esquema financiero... hasta que se adjudique la licitación para el servicio de aseo”*, como de las responsabilidades de E.A.B. E.S.P

No obstante la obligación establecida, la UAESP en los oficios radicados bajo los números 20155010021671 y 20155010026631 del 3 y el 16 de marzo de 2015 respectivamente, anexó en medio magnético los comunicados que ha realizado a la E.A.B-E.S.P, solicitando los Estados Financieros del Esquema, el encargo fiduciario, entre otros; en cumplimiento de las obligaciones establecidas dentro Contrato 017 de 2012, y sobre los cuales no se evidencian registros que soporten y consoliden dicha información, al respecto la E.A.B-E.S.P. durante el tiempo que lleva ejecutando el contrato solo ha presentado un informe financiero con corte a 31 de octubre de 2013.

En ese orden de ideas, se concluye que el esquema no cuenta con un instrumento financiero que garantice la calidad, consistencia, uniformidad y comparabilidad de la información, lo anterior teniendo en cuenta que la UAESP en su función de garante de la prestación del servicio de aseo, no lleva registros de la información contable que permita establecer la realidad financiera del mismo. Por su parte la E.A.B. E.S.P. solo lleva los registros contables de las zonas que operan, una vez los recursos sean cancelados por la UAESP.

Así las cosas, la información del Esquema Transitorio de Aseo en Bogotá esta evidenciada en saldos bancarios (cuentas recaudadoras, ahorros, cartera colectiva y giradora), reportes de información detallada de los Ingresos cobrados (recaudos) que corresponden a la facturación realizada a los usuarios y los municipios, Gastos pagados en efectivo (giros) por los conceptos autorizados por la UAESP en la operación de recolección, barrido y limpieza, poda de árboles recicladores, relleno Doña Juana e interventorías; su contabilización en las cuentas de Bancos y Recaudos a Favor de Terceros y la conformación de Flujo de Efectivo de las vigencias 2013 y 2014 preparados y contabilizados por la E.A.B. – E.S.P.

Los flujos de efectivo, así presentados no son suficientes para determinar los Estados Financieros puesto que difieren sustancialmente de las prácticas contables a base de la acumulación de la información tomada de manera integral.

Como consecuencia, la información financiera no refleja los activos pasivos, patrimonio y el resultado del ejercicio (los excedentes o déficit) en la gestión de la prestación del servicio de aseo en Bogotá; al no soportarse con una contabilidad que se ajuste a los requisitos exigidos por la Resolución 354 de 2007 de la Contaduría General de la Nación.

3.6.1 Hallazgo Administrativo al no presentar estados financieros del Esquema Transitorio de Aseo en Bogotá D.C.

De acuerdo con el numeral 3.5 de la Resolución No.365 de 2013, “Reglamento Técnico y Operativo, comercial y financiero para la prestación, gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá” se expresa que (...) “Los ingresos que se generen por la prestación del servicio de aseo y sus actividades complementarios son propiedad del Distrito Capital en cabeza de la UAESP”, por tratarse de recursos públicos se requiere que sean registrados contablemente, aspecto que no observó el equipo auditor para las vigencias 2013 y 2014, por lo tanto al no obrar registros de la gestión aseo que permitan reflejar razonablemente el resultado de las operaciones y los cambios en la situación financiera económica del Esquema, como herramienta que permita atender los propósitos de control, análisis a la gestión y resultados.

Hecho que no se ajusta a la Resolución 200513000033635 Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios de la Superintendencia de Servicios Públicos, y la Resolución 354 de 2007 Plan General de Contabilidad Pública, así como los artículos 34 obligación de preparar y difundir Estados Financieros, 37 Estados Financieros Certificados, 41 Publicidad y 42 Ausencia de Estados Financieros de acuerdo la ley 222 de 1995.

Por la función que está desempeñando la UAESP, dadas las obligaciones de control y al abrogarse ser la propietaria de los recursos, su consecuencia lógica es responder financieramente por los recursos, ajustándose a la normatividad vigente establecida en el Plan General de Contabilidad Pública y a lo dispuesto por la Ley 142 de 1994.

Valoración respuesta

Con relación a la respuesta dada por la administración, se tiene que dentro de las funciones de la UAESP está la de dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos y como lo afirma, ser la

garante de la prestación del servicio de aseo en Bogotá, también es cierto que en el desarrollo de ésta última, suscribe contratos, administra recursos (al revisar y autorizar y los pagos a través de la E.A.B. E.S.P. a los prestadores y operadores como el pago a los demás conceptos, la disposición de los recursos en bancos) y es el receptor de los informes de la interventoría de este servicio.

Así mismo se aduce que conforme a la cláusula tercera del contrato Interadministrativo No.17 de 2012, es responsabilidad de la E.A.B. E.S.P. (...) *administrar en su integridad los recursos provenientes del servicio de aseo para Bogotá D.C.*”, sin embargo no se puede desligar de esta obligación, pues precisamente es quién contrató a la E.A.B. E.S.P. y por lo tanto la responsable de que se cumpla con la totalidad de las obligaciones pactadas.

Ahora bien, contrario a lo manifestado por la Unidad, en el sentido que los recursos no son de su propiedad, la misma en el Reglamento 365 de 2013 establece expresamente que sí lo son, por su parte en artículo 3º de la ley 610 de 2000 establece que la gestión fiscal “(...)es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o **administren recursos o fondos públicos (...)**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Por lo expuesto no se encuentran soportes que desvirtúen los argumentos planteados por la Contraloría de Bogotá y por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo.

### 3.6.2 Hallazgo Administrativo por no aplicar los descuentos por retención de renta, IVA, ICA e impuesto a la equidad.

De acuerdo con los giros autorizados por la UAESP, se observa que no se practicaron los descuentos por retención de renta, IVA, ICA e impuesto a la equidad en su calidad de agente retenedor, incumpliendo con lo establecido en el artículo 368 (renta) y 437-2 (IVA) del Estatuto tributario, artículo 7 del Acuerdo 65 de 2002 (ICA), artículo 3º del Decreto 0862 de 26 de abril de 2013 (CREE) por los servicios prestados.

Así mismo, se observa que sobre el valor facturado por la prestación de servicio por comercialización no se calculó el IVA. Es de anotar que las facturas o cuentas de cobro pagadas se encuentran a nombre de la UAESP.

Dada la importancia de estos impuestos y por competencia según el artículo 156 de la ley 1437 de 2011 esta observación será trasladada a la Dirección de Impuestos Nacionales para lo de su competencia.

## Valoración respuesta

Respecto a los argumentos expuestos por la Unidad, es importante resaltar que las facturas generadas por los prestadores y operadores son pagadas por la E.A.B. E.S.P., una vez se dé la autorización por parte de la UAESP, sin embargo ninguna de las dos ha autorizado y aplicado el descuento por las retenciones que se configura el hallazgo administrativo.

## Cuentas bancarias

Las cuentas bancarias fueron aperturadas en entidades financieras reconocidas, que sustituyeron la fiducia de acuerdo con lo establecido en el otrosí No 2 clausula primera (Contrato Interadministrativo No 017 de 2012) “5. Lleva a cabo la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá del esquema del servicio contratado, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en el reglamento comercial. Para estos efectos, el CONTRATISTA debe tener en cuenta que la gestión comercial comprende, entre otras actividades, el manejo del catastro de usuarios, la facturación del servicio, el manejo de cartera, el recaudo de los pagos, y la administración del recaudo y los demás recursos del esquema directamente a través de una cuenta Bancaria de Recaudo Especial, o a través de un encargo fiduciario, los registros contables del esquema financiero del servicio y de los subsidios y contribuciones directamente o a través del encargo fiduciario y la atención al usuario.” y el otrosí No 6 clausula primera “7. Realizar los ajustes que sean del caso a la actividad de gestión comercial y financiera, para la administración de los recursos del esquema de prestación del servicio de aseo, a través de cuentas de recaudo bancarias, cuentas que deben ser independientes a la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, (...)”, en virtud del contrato, la E.A.B- E.S.P, suscribió dieciocho (18) cuentas bancarias entre recaudadoras, rentables, de giro, ahorros con destinación específica. Las cuentas bancarias fueron aperturadas a nombre de la E.A.B- E.S.P en el 2013 y otras en el 2014.

Es importante anotar que la sustitución de la fiducia por cuentas bancarias, no representa las mismas garantías de administración y control que se habían pactado en el contrato inicial.

**CUADRO 33**  
**SALDOS CUENTAS BANCARIAS E.A.B. - ESP-ASEO 2013-2014**

CUENTA	SALDO 2013	SALDO 2014
RECAUDADORAS (13)	11.725.479.133	5.876.589.285
RENTABLES (2)	2.395.989.338	398.434.043
GIRO (1)	136.374	1.320.203.191
AHORROS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA (1)/2013 Y (2)/2014	4.612.979.783	10.093.169.770
<b>TOTAL</b>	<b>18.734.584.628</b>	<b>17.688.396.289</b>

Fuente: Extractos bancarios 2013-2014 y oficio 1350001-2015 1830 del 17 de abril de 2015

En el cuadro anterior, se observa que de las cuentas bancarias registradas al 2014 existen dos (2) de ahorro con destinación específica, que corresponden a aprovisionamiento (clausura y pos clausura) del Relleno Sanitario Doña Juana por \$8.986.929.545 son autorizados y reservados por la UAESP para atender el relleno y los recursos correspondientes a la cartera remanente a favor del Distrito que es el porcentaje que administra el Distrito a través de la UAESP por la recuperación de cartera de las concesiones antes del 18 de diciembre de 2012 de \$1.106.240.225, estos recursos incluyen rendimientos financieros generados por la permanencia en el tiempo.

Este ente de control evidenció, que la E.A.B. E.S.P efectúa registros contables de su operación de aseo y registra el recaudo y giro del esquema (100%). Es por esto, que contabilizó en el 2013 en la cuenta Recaudos a Favor de Terceros un saldo de \$18.780.418.567, mientras en el extracto bancario a la misma fecha \$18.734.584.628, presenta una diferencia en las partidas conciliatorias por \$72.231.724, de los cuales en enero de 2014 se abonaron \$45.833.939 y pendiente \$26.397.785 que corresponden a rendimientos de Cartera Helm Bank y para el mes de agosto de 2013, presenta rendimientos financieros por \$7.692.476 de la E.A.B. E.S.P y no en la cuenta Recaudos a Favor de Terceros, de dicho valor no se aplicó la retención en la fuente por concepto Cartera Helm Bank por \$19.243.782.

La cuenta de Recaudo a Favor de Terceros para el 2014, contabilizó \$18.074.980.025 y en extracto bancario \$17.688.396.290, con diferencias de \$102.149.076 por partidas conciliatorias de recaudo pendiente por aplicar y abonos en extracto realizados hasta enero de 2015 y otras partidas pendientes de \$26.397.785 del 2013 y \$284.434.659 del 2014, para un total de \$310.832.444; en virtud del pago que se efectuó en la cuenta Cartera Confianza – Acueducto, correspondiendo a la cuenta Aseo y el pago errado que se generó a Aguas de Bogotá de los cuales quedan por conciliar \$2.437.017.

#### Estado de Flujo Efectivo del Esquema Financiero de Aseo

El estado de flujo administrado por la E.A.B. E.S.P en cumplimiento de la cláusula segunda del otrosí No 3, “2. *Facturar y recaudar la tarifa total del servicio de aseo a todos los usuarios de Bogotá y, de conformidad con las instrucciones que para tal efecto reciba de la UAESP, efectuar el pago de remuneración a las personas naturales y/u organizaciones de recicladores debidamente autorizadas, de los componentes de recolección y transporte y el incentivo al aprovechamiento, conforme a la metodología y procedimientos establecidos para tal efecto*” y el Otrosí No 6 clausula primera del 30 de diciembre de 2014 “7. *Realizar los ajustes que sean del caso a la actividad de gestión comercial y financiera, para la administración de los recursos del esquema de prestación del servicio de aseo, a través de cuentas de recaudo*”



bancarias, cuentas que deben ser independientes a la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, (...)” del contrato 017 de 2012, se observa lo siguiente:

### Ingresos

En virtud de lo anterior, la UAESP en el Esquema, presenta ingresos que son generados en primer lugar por la facturación de los usuarios calculada con base en las tarifas techo autorizadas por la CRA, en segundo por la facturación de los municipios aledaños al Distrito Capital por el uso del relleno Sanitario Doña Juana, y en tercero por el recaudo de la cartera de vigencias anteriores y rendimientos financieros por los dineros dejados en las cuentas de ahorro; así:

**CUADRO 34  
INGRESOS ESQUEMA TRANSITORIO**

(PESOS)

CONCEPTO	2013	2014	TOTAL
RECAUDO NETO	304.444.366.455	332.774.335.640	637.218.702.095
RENDIMIENTOS CARTERAS	62.123.592	58.586.399	120.709.991
RENDIMIENTOS AHORROS	178.809.129	1.007.298.976	1.186.108.105
INGRESOS ADICIONALES-DOÑA JUANA	0	38.154.532	38.154.532
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>304.685.299.176</b>	<b>333.878.375.547</b>	<b>638.563.674.723</b>

Fuente: registros obtenidos de la Oficina de la Tesorería de la E.A.B. - ESP, oficio 1350001-2015-1830 del 17 de abril de 2015

Del cuadro anterior se observa que a través de las cuentas de recaudo por facturación a los usuarios del servicio de aseo por \$304.444.366.455 y rendimientos financieros de \$240.932.721 en el 2013; y \$332.774.335.640 por facturación a los usuarios del servicio de aseo y \$1.104.039.907 por rendimientos e ingresos adicionales Doña Juana en el 2014, el recaudo neto por facturación del servicio de gestión de aseo representa el 99.8% y los rendimientos financieros generados 0.2%.

Es de anotar que las cuentas bancarias aperturadas a nombre de la E.A.B. E.S.P - Aseo, presentan un ahorro aproximado de \$752.337.148 al no generar el gravamen a las movimientos financieros del 4 por 1000 cuando el dinero es transferido a sus cuentas, aspecto beneficioso al esquema dado por las normas del impuesto.

### Egresos

En cuanto a los egresos están conformados por los giros a los dos (2) prestadores, y dos (2) operadores, por concepto del servicio de recolección, barrido y limpieza (RBL), relleno sanitario, interventoría, poda, recicladores, costos



de comercialización, devolución a los usuarios por las peticiones, quejas y reclamos y por erogaciones sobre el impuesto del 4 por mil al trasladar o girar los recursos.

**CUADRO 35  
EGRESOS ESQUEMA TRANSITORIO**

(pesos)

CONCEPTO	2013	2014	TOTALES
IMPUESTO CARTERAS	(4.348.653)	(4.029.599)	(8.378.252)
IMPUESTOS CUENTAS DE AHORROS	(6.023.398)	(106.129)	(6.129.527)
GIROS OPERADORES	(285.153.137.033)	(328.929.278.879)	(614.082.415.912)
IMPUESTO GMF	(813.603.252)	(792.862.366)	(1.606.465.618)
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>(285.977.112.336)</b>	<b>(329.726.276.973)</b>	<b>(615.703.389.309)</b>

Fuente: registros obtenidos de la Oficina de la Tesorería de la E.A.B. - ESP, oficio 1350001-2015-1830 del 17 de abril de 2015

Se observa que la UAESP giro \$285.153.137.033 en el 2013 y \$329.726.276.973 en 2014, de los cuales se pagó en impuestos del 4 por mil \$1.620.973.397, para un total de \$615.703.389.309, con el fin de atender la prestación del servicio en la ciudad de Bogotá.

De las cifras reflejadas en el ingreso respecto a los egresos muestra que el recaudo efectivo de \$638.563.674.723, la UAESP autorizó giros por \$615.703.389.309 correspondiente al 96% en la gestión de la operación de aseo en Bogotá por las vigencias 2013 y 2014.

*Pagos del Esquema Transitorio de Aseo*

La UAESP presenta control de los giros autorizados a la E.A.B. E.S.P lo que se evidencia en los informes de Supervisión Financiera y Comercial, sin embargo, estos no detallan el concepto ni el periodo, que al compararlos con los giros realizados presenta diferencias por mayor o menor valor en cada uno de los meses del 2013 y 2014.

Adicionalmente, estos informes no detallan las cuentas por cobrar y pagar por los servicios prestados, hecho que no permite efectuar un análisis real sobre el esquema a partir de esta información.

Los desembolsos realizados a los prestadores y operadores por el servicio de aseo, se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 36  
PAGOS REALIZADOS EN LA OPERACION DE ASEO**

(Pesos)

<b>OPERADORES</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
ATESA	15.844.537.880	303.645.123	16.148.183.003	3
CGR DOÑA JUANA S.A. ESP	33.323.468.663	31.126.028.523	64.449.497.186	11
CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. ESP	43.737.131.500	46.297.709.576	90.034.841.076	16
CONSORCIO ASEO CAPITAL S.A. ESP	42.508.396.195	39.641.457.255	82.149.853.450	14
LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. LIME	46.039.679.834	47.017.514.324	93.057.194.158	16
RECICLADORES DE OFICIO	4.693.346.036	23.410.785.809	28.104.131.845	5
UT INTER DJ	3.591.308.226	5.408.564.700	8.999.872.926	2
EAB-RBL	79.645.392.259	114.137.219.168	193.782.611.427	34
EAB-PODA	2.506.575.799	2.016.076.319	4.522.652.118	-
EAB-COMERCIALIZACÓN	11.922.684.896	19.338.155.881	31.260.840.777	-
EAB-ACTI. COMPLEMENTARIAS	11.573.597	92.835.674	104.409.271	-
EAB-AFOROS		14.086.439	14.086.439	-
FIDUCOLOMBIA CRUCE DE CTAS	1.291.294.320		1.291.294.320	-
DEVOLUCIONES A USUARIOS	37.747.828	125.200.088	162.947.916	-
<b>GIROS A OPERADORES</b>	<b>285.153.137.033</b>	<b>328.929.278.879</b>	<b>614.082.415.912</b>	<b>100</b>

Fuente: registros de la Oficina de la Tesorería de la E.A.B. - ESP, oficio 1350001-2015-1830 del 17 de abril de 2015

El prestador de mayor participación en los giros es la E.A.B. E.S.P con un 37% por cuanto atiende las zonas 2, 3 y 5 y sumado a esto es la responsable de gestionar los costos de comercialización que comprende la liquidación de la facturación, impresión y distribución, así como las peticiones quejas y reclamos, actividades que son contratadas con CUPIC.

El pago de los servicios de aseo para la E.A.B. E.S.P en el 2013, fue determinada por un valor fijo de \$10.500.000.000, pero en el transcurso del tiempo esta cifra cambio a variable, liquidándose según la cantidad de toneladas de residuos recolectadas y dispuestas. En cambio para Ciudad Limpia, Aseo Capital y Limpieza Metropolitana- Lime se contrató por un valor fijo mensual la operación en el 2013 y 2014.

## Cuentas por Pagar del Esquema Transitorio de Aseo

Las cuentas por pagar pendientes a 31 de diciembre de 2014, se presentan de la siguiente forma:

**CUADRO 37  
Cuentas por Pagar a Diciembre 31 de 2014**

(PESOS)

CONCEPTO	PERIODO	VALOR
Servicio de Aseo	01-31/10/2014	9.431.339.982
Servicio de Aseo	01-30/11/2014	9.241.813.437
Poda de Árboles	01-30/04/2013	39.007.807
Poda de Árboles	01-30/05/2013	271.165.282
Poda de Árboles	01-30/05/2013	326.335.733
Poda de Árboles	01-30/05/2013	297.218.282
Poda de Árboles	01-31/08/2013	203.765.606
Poda de Árboles	01-30/09/2013	150.160.599
Costos de Comercialización	01-31/08/2014	1.805.995.510
Costos de Comercialización	01-30/09/2014	1.809.455.945
Costos de Comercialización	01-31/10/2014	1.812.628.400
Costos de Comercialización	01-30/11/2014	1.815.467.060
<b>TOTAL EAB</b>		<b>27.204.353.643</b>
Servicio de Aseo	01-30/11/2014	4.025.580.000
<b>TOTAL CIUDAD LIMPIA</b>		<b>4.025.580.000</b>
Servicio de Aseo	01-30/11/2014	4.025.580.000
Intereses Moratorios	2013 - 2014	341.350.850
<b>LIMPIEZA METROPOLITANA LIME</b>		<b>4.366.930.850</b>
Servicio de Aseo	01-30/11/2014	3.354.650.000
Servicios Especiales		98.445.165
<b>ASEO CAPITAL</b>		<b>3.453.095.165</b>
Disposición de residuos Sólidos	01-30/10/2014	2.467.911.415
Disposición de residuos Sólidos	01-30/11/2014	2.467.911.415
<b>RSDJ</b>		<b>4.935.822.830</b>
Provisión de Clausura y post clausura	01-30/10/2014	413.339.108
Provisión de Clausura y post clausura	01-30/11/2014	405.003.500
<b>CLAUSURA Y POSTCLAUSURA</b>		<b>818.342.608</b>
<b>DEVOLUCIÓN A USUARIOS</b>		<b>11.159.605</b>
<b>TOTAL</b>		<b>44.815.284.701</b>

Fuente: EAB ESP oficio 1350001-2015-1830 del 17 de abril de 2015, ATESA oficio 30 de marzo de 2015 radicación 1-2015-07095 del 8 de abril de 2015, LIME oficio 2015000023891 del 31 de marzo de 2015 con radicación 1-2015-0697, CIUDAD LIMPIA oficio del 8 de abril de 2015 radicación 1-2015-07200, UAESP oficio 20155010029471 del 24 de marzo de 2015, y Derecho de Petición de Aseo Capital de marzo 24 de 2015.

Se observa que el esquema registra \$44.815.284.701 por los conceptos pendientes de cancelar a los operadores por periodos de octubre y noviembre de 2014, y a la E.A.B. E.S.P por el costo de comercialización de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre/2014, más la cartera de concesiones anteriores de \$1.253.589.374 para una sumatoria de \$46.068.874.075,00 que al comparar estas cifras con el disponible en Bancos de \$7.595.226.519 presenta un déficit en los ingresos frente a los gastos de \$38.473.647.556, es decir que los recursos recaudados del 94% para el 2013 y 91% en el 2014, no alcanzan a cubrir el costo

total de la operación de aseo. Este cuadro no incluye el costo de recicladores por \$4.763.747.604 a noviembre de 2014.

Por lo tanto este ente de control puede concluir que el flujo de efectivo de la Unidad presenta iliquidez y su capacidad no alcanza a cubrir los costos en el corto plazo, siendo importante destacar que éste no se encuentra con la firma y cargo de los responsables de los recursos.

Otro aspecto a resaltar, es que no se efectúan los pagos con regularidad tanto a operadores como prestadores, como es el caso de la E.A.B. E.S.P donde transcurren más tres (3) meses de radicadas las cuentas sin que sean canceladas, como se evidencia en la factura de junio que se canceló en noviembre, y las de julio, agosto, septiembre se pagaron en diciembre de 2014.

Es de anotar que la UAESP debe \$2.321.246.242 a la E.A.B. E.S.P por el servicio de poda comprendido entre marzo a noviembre del 2014.

3.6.3 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria por Costos Iniciales en el proceso de aseo \$32.641.776.164.

El operador Aguas de Bogotá incurrió en costos iniciales de \$32.641.776.164 por el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2012 al 30 de junio de 2013, valores que fueron reconocidos y pagados por la E.A.B. E.S.P., valor que fue cobrado a la UAESP pero no reconocido, lo que impactó el Estado de Resultados a diciembre de 2014 de la E.A.B. E.S.P.

La UAESP argumenta a través de oficio 20135011023964 del 12 de noviembre de 2013 que en la cláusula 16 del contrato 017 de 2012, el contratista deberá asumir estas obligaciones, así: (...)proveerá todos los recursos, equipos, herramientas, maquinaria, insumos, muebles y enseres, repuestos, materiales, sistemas de comunicación, computo e información sus correspondientes programas y, en general, todos los elementos necesarios para la ejecución del contrato en los términos establecidos en este contrato, salvo aquellos muebles o inmuebles propiedad del DISTRITO CAPITAL, entregados por la UAESP para la ejecución del contrato”.

Además, mediante comunicado 13100-2014-075 del 20 de febrero de 2014 de la Gerencia Financiera de la E.A.B. E.S.P a la UAESP manifestó “(...)Es importante precisar que estos costos y gastos son consecuencia de la no reversión de Maquinaria, Equipo y Planes Operativos de Macros y Micro Rutas dado el incumplimiento contractual presentado entre los Operadores Privados con la UAESP, lo que ha afectado de manera grave la ejecución del Contrato Interadministrativo 017 de 2012, suscrito entre la EAB y UAESP para la Operación del Servicio de Aseo en el Distrito Capital”.

Este ente de control no evidenció autorización de estos pagos por parte de la UAESP a la empresa por \$32.641.776.164, treinta y dos seiscientos mil cuarenta un millones setecientos setenta y seis mil ciento sesenta y cuatro pesos, hecho que genera un posible detrimento de los recursos públicos, ajustándose a lo consagrado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, representada en el menoscabo y la disminución de los recursos públicos de la E.A.B. E.S.P.

Una vez analizada la respuesta remitida por la UAESP, no se aceptan los argumentos planteados y por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

#### Valoración respuesta

Como quiera que la observación compromete recursos de la E.A.B. E.S.P., y ésta no dio respuesta dentro del plazo máximo establecido en la Resolución 09 de 2015 proferida por la Contraloría de Bogotá, se configura el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria.

#### Cuentas por pagar cartera

El esquema presenta cartera recaudada de concesiones anteriores sin cancelar por \$1.253.589.374, así:

**CUADRO 38  
CUENTAS POR PAGAR POR CARTERA DE CESIONARIOS ANTERIORES CON CORTE A  
DICIEMBRE DE 2014**

EMPRESA	VALOR
CIUDAD LIMPIA	409.678.501
LIME	357.340.044
ATESA	111.603.197
ASEO CAPITAL	374.967.632
<b>TOTAL CARTERA CONCESIONES ANTERIORES</b>	<b>1.253.589.374</b>

Fuente: Cifras a diciembre de 2014, Información tomada de la circularización realizada a los cesionarios anteriores y Derecho de Petición de Aseo Capital de marzo 24 de 2015.

No obstante, a esta situación la UAESP no autoriza pagos desde julio de 2014, hecho que implicaría un mayor valor a pagar por los intereses moratorios que podrían reclamar los cesionarios, como lo expresa el derecho de petición del 24 de marzo de 2015 interpuesto a la UAESP por Aseo Capital, donde manifiesta el incumplimiento de la retribución de la cartera y servicios especiales y solicita se incluya el pago *“la remuneración por los intereses moratorios que se han generado a la fecha, bajo los parámetros establecidos por Superintendencia Financiera.”* Esta reclamación hace referencia a los conceptos de cartera y servicios especiales por un periodo desde

el 2 de julio de 2014 hasta la primera quincena de marzo de 2015 por un total \$798.364.206.

### 3.6.4 Hallazgo Administrativo sobre intereses moratorios.

De acuerdo con el análisis realizado a la información reportada por LIME, se evidencia que existen facturas por concepto de intereses moratorios de la Vigencia 2013 que ascienden a la suma de \$1.253.416.049, de acuerdo con el comunicado 20151000023891 del 31 de marzo de 2015.

#### Valoración respuesta

Una vez analizados los argumentos expuestos por la Unidad, se tiene que el valor corresponde es a \$1.986.772.587, descritos así:

**CUADRO 39**  
**INTERESES MORATORIOS CANCELADOS POR LA UAESP AL OPERADOR LIME**

(En pesos)

OFICIO DE RAD. UAESP	FECHA RAD UAESP	CONCEPTO	FACTURA	VALOR FACTURADO	VALOR PAGADO
20136800021062	15-feb-13	Cobro intereses sobre las facturas No.290,294,296	0299	\$127.867.264	\$-
20136800026852	28-feb-13	Saldo de intereses sobre las facturas 290-294-296 a 18 de febrero de 2013	0301	\$51.750.730	\$-
20136800034022	15-mar-13	Intereses de las facturas 290, 294, 296, 297 y 300	0304	\$81.789.571	\$-
20136800039352	01-abr-13	Intereses y ajustes de intereses con corte 31/03/2013	0306	\$186.183.930	\$-
20136800045872	15-abr-13	Intereses con corte al 15/04/2013	308	\$112.498.174	\$-
20136800052402	30-abr-13	Intereses con corte al 15/04/2013	0313	\$83.604.286	\$-
20136800058942	15-may-13	Intereses con corte al 15/05/13	0315	\$74.631.367	\$-
20136800066562	30-may-13	Intereses con corte al 31/05/13	0317	\$110.375.023	\$-
20136800073912	18-jun-13	Intereses con corte al 17/06/13	0319	\$127.146.508	\$-
20136800080302	28-jun-13	Intereses con corte al 30/06/13	0321	\$99.549.299	\$-
20136800088382	15-jul-13	Intereses con corte al 15/07/13	0323	\$112.485.347	\$-
20136800097242	01-ago-13	Intereses con corte al 31/07/13	0325	\$132.390.600	\$-
20136800104582	16-ago-13	Intereses con corte al 15/08/13	0325	\$107.642.327	\$-
20136800111912	02-sep-13	Intereses con corte al 30/08/13	0329	\$113.347.694	\$-
20136800119952	16-sep-13	Intereses con corte al 15/09/13	0332	\$108.580.360	\$-
20136800128222	01-oct-13	Intereses con corte al 30/09/13	0336	\$117.587.645	\$-
20136800135772	16-oct-13	Intereses con corte al 15/10/13	0338	\$105.208.168	\$-
20136800159312	02-dic-13	Intereses con corte al 30/11/13	0340	\$134.134.294	\$-
<b>Total cuadro intereses Lime</b>				<b>\$1.986.772.587</b>	

Fuente: Información tomada de LIME oficio 2015000023891 del 31 de marzo de 2015 con radicación 1-2015-0697 y Respuesta al informe preliminar a la Auditoría de Desempeño No.20151000049821 con No. de radicación contraloría de Bogotá 1-2015-10425 del 15 de mayo de 2015

De acuerdo con la respuesta de la UAESP el operador lime le ha radicado facturas por concepto de intereses moratorios por \$1.986.772.587, pero no se indica la decisión administrativa sobre estos recursos, pese a no haberse cancelado.

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la incidencia fiscal y disciplinaria, configurando un Hallazgo Administrativo por la falta de gestión en el tema de cartera.

### Contribuciones y Subsidios

La tarifa contempla contribuciones y subsidios, en el 2013 los subsidios superan las contribuciones en \$2.856.890.656 y para el 2014 es lo contrario las contribuciones superan el valor subsidiado en \$1.513.953.633, de estas cifras se configuraría un valor a girar por \$1.342.937.023, a la Secretaria de Hacienda Distrital, no obstante, la UAESP no ha recibido ni girado por este concepto al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Distrito Capital.

**CUADRO 40  
CONTRIBUCIONES Y SUBSIDIOS 2013 Y 2014**

(En Pesos)

AÑO	CONTRIBUCIONES	SUBSIDIOS	DIFERENCIA
2013	65.211.450.143	-68.068.340.799	-2.856.890.656
2014	66.975.783.523	-65.461.829.890	1.513.953.633

Fuente: oficio 20155010026631 del 16 de marzo de 2015 expedido por la Subdirección de Asuntos Legales de la Unidad

### Peticiones, Quejas y Reclamos.

Durante los dos años de la implementación del nuevo modelo de aseo en Bogotá D.C., la UAESP inicialmente realizó la supervisión, control y seguimiento de las 6 zonas en operación, hasta la suscripción del contrato de interventoría con el Consorcio Inter Capital.

Durante este tiempo tanto la supervisión como la interventoría han presentado informes de los avances a la gestión realizada por cada uno de los operadores y prestadores de aseo en la zona de operación otorgada durante las vigencias 2012,



2013 y 2014, los que sirven de referente al cumplimiento de la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza RBL, en términos de calidad, eficiencia y oportunidad que concentra la atención de las peticiones, quejas y reclamos.

**CUADRO 41**  
**ACTIVIDADES DE LA GESTIÓN COMERCIAL - PQR POR OPERADOR/PRESTADOR**

Contratos RBL	Operador/Prestador	Gestión Comercial - PQR
C-257 de 2012	Ciudad Limpia	Atención al Usuario, especifica la obligación de contar con centro de atención al usuario.
C-260 de 2012	Aseo Capital	Atención de PQR's y atención al Usuario
C-261 de 2012	Lime	Atención de PQR's y atención al Usuario
C-268 de 2012	Lime	Atención de PQR's y atención al Usuario
C-017 de 2012	EAB-ESP	Atención al Usuario, especifica la obligación de contar con centro de atención al usuario.

Fuente: Contratos de operación No. 257/2012 "Ciudad Limpia"; 260/2012 "Aseo Capital"; 261/2012 "Limpieza Metropolitana" y 268/2012 "Aseo Técnico de la Sabana", y Contrato Interadministrativo 017 de 2012.

Como se observa en el cuadro, se presentan diferencias entre las obligaciones contraídas por los operadores y prestadores del servicio de aseo en desarrollo de la gestión comercial-PQR<sup>12</sup>, además de otorgarle la posición de entidad tarifaria local a la E.A.B. E.S.P y Ciudad Limpia.

En este sentido, se identificaron incumplimientos sucesivos por parte de la E.A.B. E.S.P frente a la entrega oportuna y completa de la información resultante a la gestión de las PQR's, hecho que no permitió establecer el estado de atención a cada uno de los requerimientos allegados por parte de los usuarios del servicio para ese momento, situación que fue expresada de manera categórica en las reuniones operativas llevadas a cabo por la UAESP durante los primeros meses de la vigencia 2013, y dejado como un aspecto crítico identificado por la Unidad en los informes de supervisión, contraviniendo los términos establecidos en las Resoluciones UAESP No. 151 y No. 152, y la Resolución UAESP No. 365 de 2013.

Ahora bien, las medidas adoptadas por la E.A.B. E.S.P, atendiendo el procedimiento de atención al cliente definido por el sistema de calidad, para la atención al ciudadano (Política de Atención de la Secretaria General del Distrito Capital)<sup>13</sup>, donde se integra la atención presencial en los puntos de atención de

<sup>12</sup>Resoluciones UAESP No. 365 de 2013, numeral 3.3. Gestión comercial, 3. Gestión comercial y financiera, "la gestión comercial del servicio de aseo estará a cargo de los Prestadores, de acuerdo con lo establecido en los Contratos referidos en el numeral 1 de este Reglamento, según corresponda; comprende las actividades de atención al usuario, administración, actualización y mantenimiento de catastro de usuarios, medición y actualización de aforos, reporte de información al SUI, liquidación, facturación y administración de la cartera.

Los Operadores y/o Prestadores deben proveer todos los medios necesarios para garantizar una respuesta clara, precisa, oportuna y objetiva en los términos de la normatividad vigente a los requerimientos presentados por los usuarios de la zona asignada relacionados con el servicio de aseo por todos los canales y centros de atención."

<sup>13</sup> Acta de Visita Fiscal Administrativa EAB-ESP, del 25 de febrero de 2015, respuesta a pregunta 1

cada una de las zonas comerciales prevista para la fecha en que inicio el nuevo esquema de aseo, con los demás canales autorizados.

Sobre el particular la E.A.B. E.S.P manifestó que durante el periodo transcurrido entre el 18 de diciembre de 2012 y el 31 de mayo de 2013, se radicaron en los diferentes canales<sup>14</sup> de atención autorizados (llamada telefónica, medio escrito, electrónico o presencial) un número significativo de PQR´s de carácter operativo y comercial como resultado del inicio al nuevo modelo con un equivalente aproximado de 57.258 PQR´s.

**CUADRO 42**  
**PQR'S RADICADAS DURANTE EL PERIODO DE 18/12/2012 A 31/05/2013**

CANALES	No. DE PETICIONES	% PARTICIPACIÓN
110	28.820	50,33%
CORI	1.788	3,12%
CORREO ADICIONAL	2	0,00%
CUPIC/CORREO ADICIONAL	338	0,59%
PQR_Aseo	336	0,59%
SAP	13.917	24,31%
SISPO	27	0,05%
SQDS	11.708	20,45%
Gima	322	0,56%
<b>Total</b>	<b>57.258</b>	<b>100%</b>

Fuente: Acta de visita fiscal administrativa EAB-ESP, del 25 de febrero de 2015

En esta medida se encontró que del total de canales de atención autorizados para el periodo de análisis, la línea 110 obtuvo el 50,33% de aceptación, seguido del SAP con un 24,31% y el SQDS con 20,45%.

Como resultado del análisis efectuado al comportamiento de la PQR´s radicadas durante el periodo correspondiente al 18 de diciembre de 2012 y 31 de mayo de 2013, se observan diferencias notables entre el consolidado mensual llevado por la UAESP y el reporte dado por la E.A.B. E.S.P.<sup>15</sup>

Para el periodo comprendido entre el 18/12/2012 y el 31/05/2013, como responsables de la información aparece la E.A.B. E.S.P con 57.258 PQR´s y la

<sup>14</sup> Acta de Visita Fiscal Administrativa EAB-ESP, del 25 de febrero de 2015, respuesta a pregunta 1. La red de CADES y SUPERCADES, a atención telefónica con las líneas 110, 116, 195 y 123; la página web de la UAESP y de la EAB-ESP. Las plataformas utilizadas fueron el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones del Distrito Capital (SDQS) y la plataforma de archivo de la gestión documental de la EAB-ESP.

<sup>15</sup> Acta de Visita Fiscal Administrativa EAB-ESP, del 25 de febrero de 2015, respuesta a pregunta 4

UAESP con 37.680 PQR's, se infiere que hubo una entrega parcial de la información por parte de la E.A.B. E.S.P, quedando incertidumbre sobre las respuestas a las PQR's radicadas restantes.

**CUADRO 43  
REGISTRO ESTADÍSTICO DE LAS PQR'S - SERVICIO DE ASEO EN BOGOTÁ**

MESES	2013	2014
ENERO	9.769	14.543
FEBRERO	7.472	14.155
MARZO	6.849	13.703
ABRIL	7.858	13.480
MAYO	5.730	13.627
JUNIO	17.423	12.937
JULIO	14.864	15.783
AGOSTO	14.708	13.702
SEPTIEMBRE	13.548	14.865
OCTUBRE	14.499	15.869
NOVIEMBRE	11.386	13.495
DICIEMBRE	13.359	16.086
<b>Total</b>	<b>137.465</b>	<b>172.245</b>

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

En el cuadro se observa un incremento del 20% del total de la PQR's radicadas en la vigencia 2014 respecto a la vigencia 2013, hecho provocado por los inconvenientes suscitados durante el primer semestre de implementado el nuevo esquema de aseo, hasta su normalización en junio de 2013 cuando toma el control de la información el SISPO<sup>16</sup>.

Es de señalar que la prestación, gestión y operación del servicio de aseo a partir del 18 de diciembre de 2012 estaban sustentadas por lo exigido en los respectivos contratos y lo dispuesto en las últimas resoluciones<sup>17</sup>, hasta tanto no se expidiera un reglamento ajustado al nuevo modelo de aseo.

En ese sentido, a diciembre de 2012 se debía contar con un sistema operante que administrara y diera el manejo de la información comercial y financiera producto de la prestación del servicio de aseo, el cual entre otras, dispondría un módulo de atención al usuario conforme a lo señalado por la resolución UAESP 151 y 152 de 2012, responsabilidad que sería delegada sobre la E.A.B. E.S.P mediante contrato interadministrativo 017 de 2012<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> El Centro de Único de Procesamiento de la Información Comercial de Aseo (CUPIC)

<sup>17</sup> Resoluciones No. 151 y 152 de 2012 de la UAESP

<sup>18</sup> Clausula 14- SISTEMA DE INFORMACION: el contratista deberá implementar un sistema de información del servicio de aseo a su cargo, el cual será sometido y aprobado por la UAESP antes de su implementación.

De igual manera se distingue en la resolución UAESP No. 365 de 2013, que cada uno de los operadores y prestadores tendrían la responsabilidad directa de atender a los usuarios de la zona asignada y llevar el registro, trámite, cierre, respuesta y trazabilidad de todas las actividades relacionadas con la atención al usuario sobre el Sistema de Información Comercial (SIC) administrado por la E.A.B. E.S.P. Lo anterior conforme a las obligaciones a cargo de la E.A.B. E.S.P descritas en el numeral 3.2., literal b) <sup>19</sup>.

Así entonces, y pese a haber implementado un plan de contingencia para descongestionar el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones -SDQS y demás canales de atención en dicho periodo, como medida para optimizar los tiempos de respuesta de la PQR's, la E.A.B. E.S.P en desconocimiento a los términos perentorios para la atención de las peticiones, quejas y reclamos radicadas desde el 18 de diciembre de 2012 hasta el 31 de mayo de 2013, celebró un contrato de prestación de servicios en junio de 2013 con la firma Borda y Restrepo, como estrategia para atender las solicitudes radicadas por los usuarios del servicio de aseo<sup>20</sup> durante las fechas mencionadas.

Es de resaltar que no obstante a la E.A.B. E.S.P le fueron asignadas unas responsabilidades en este sentido, a mayo de 2013 no disponía de un Sistema de Información Comercial (SIC) propio que pudiera garantizar una adecuada gestión comercial y financiera al nuevo esquema, situación que motivo a continuar con el SISPO como elemento fundamental de contingencia.

Tal decisión condujo a la E.A.B. E.S.P a suscribir con el Centro Único de Procesamiento de la Información Comercial de Aseo (CUPIC) dos (2) contratos de prestación de servicios que tienen como obligación el encargarse del servicio de procesamiento de información y la gestión de atención del usuario/pqr y aforos, con respecto al Contrato No. 1-05-10200-282-201321, por \$5.587.764.394, este fue terminado, sin embargo, para el Contrato No. 1-05-10200-806-201322, se han efectuado 7 modificaciones, 6 de las cuales corresponden a adiciones y prorrogas, para un total acumulado a la fecha de \$ 30.795.025.649 y un plazo de 21 meses.

En desarrollo de estos dos (2) contratos, paralelamente se suscribe por parte de la E.A.B. E.S.P el contrato de interventoría No.1-15-10200-807-2013<sup>23</sup> con la firma SINERGY & LOWELLS, del cual se desprenden 3 modificaciones, para un total acumulado de \$1.696.000.000 y un plazo de 16 meses.

<sup>19</sup> Resolución UAESP No. 365 de 2013, Numeral 3.3.3., literal a) y b) Responsabilidades de los Operadores y Prestadores frente a la Atención a/ Usuario

<sup>20</sup> Acta de visita fiscal administrativa EAB-ESP, del 25 de febrero de 2015, respuesta a pregunta 8.

<sup>21</sup> Acta de inicio 1 de junio de 2013

<sup>22</sup> Acta de inicio 2 de octubre de 2013

<sup>23</sup> Acta de inicio 4 de octubre de 2013

Así las cosas, se analizó la información consignada en los informes avance de gestión comercial y financiera generados por el CUPIC y la firma SINERGY & LOWELLS, identificando para el caso los PQR radicados, programados y atendidos, desde junio de 2013 a diciembre de 2014, lo correspondiente a la forma de pago definida para la atención a las PQR´s.

Se observa que el indicador<sup>24</sup> de eficacia formulado en los dos contratos suscritos por la E.A.B. E.S.P con el CUPIC, relacionado con los pagos por concepto de Gestión de atención del usuario PQR, no establece el término perentorio para el periodo de análisis de las mismas, tan solo permite medir la eficacia mensual en la atención de las peticiones, quejas y reclamos atendidas por parte del contratista, sin tener en cuenta el término de quince (15) días que establece la ley 142 de 1994, o por el contrario que pasado ese término, se haya requerido de la práctica de pruebas.<sup>25</sup>

Otro aspecto sin considerar que contrasta con el indicador son las PQR´s que por una u otra razón no alcanzan a ser atendidas en el mismo mes, las cuales serían acumuladas para atenderse en el siguiente.

Este hecho revela que la condición de pago no se ajusta a la circunstancias en la medida que el número de PQR´s atendidas sobre las programadas presentan un resultado que tiende a ser menor a 1 (Unidad de referencia contractual) por la acumulación de la mismas, y al multiplicarse por el valor del periodo a facturar que es una constante, siempre su resultado será menor al valor pactado como pago mensual fijo a la Gestión de atención del usuario PQR, situación que está debidamente establecida en los contratos.

---

<sup>24</sup> Nota 1. La E.A.B. E.S.P. pagara sobre el numero de PQR radicadas y programadas para resolver frente a las resueltas en cada periodo, además serán el que resulte de multiplicar el número de PQR resueltas/programadas por valor del periodo a facturar.

<sup>25</sup> Ley 142 de 1994, Artículo 158. Del término para responder el recurso. La empresa responderá los recursos, quejas y peticiones dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación. Pasado ese término, y salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicio la demora, o que se requirió de la práctica de pruebas, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable a él.

## **4. OTROS RESULTADOS**

### **4.1. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.**

Producto del informe de visita fiscal realizada a la UAESP, PAD - 2012, donde se detectó que la Unidad autorizó y pagó al contratista DISTROMEL S.A. sin el debido cumplimiento de los requisitos técnicos de los productos señalados en el contrato 165-E-2011., para la implementación del sistema de información integral para el servicio de aseo en el Distrito Capital – SI MISION SIISA.

Como consecuencia del hallazgo la UAESP, mediante Resolución No.061 de febrero de 2014, declaro la caducidad del contrato, haciendo efectiva la cláusula penal, decisión confirmada mediante Resolución No.83 de 2014.

Por lo anterior, el resultado de la acción correctiva generó un beneficio directo por la recuperación de veintitrés mil ciento cuarenta y cinco millones trescientos cincuenta y cuatro mil novecientos tres pesos M/C (23.145.354.903) suma que fue cancelada el día 21 de julio de 2014, correspondiente a la obligación derivada de la declaratoria de caducidad del contrato.

**ANEXO**

**CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.**

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR (En pesos)</b>	<b>REFERENCIACIÓN</b>
<b>1. ADMINISTRATIVAS</b>	7		3.4.1 - 3.4.2 - 3.5.1 3.6.1 - 3.6.2 - 3.6.3 - 3.6.4
<b>2. DISCIPLINARIAS</b>	3		3.4.1 - 3.4.2 - 3.6.3
<b>3. PENALES</b>			
<b>4. FISCALES</b>	1	\$32.641.776.164	3.6.3
<b>TOTALES</b>	11	\$32.641.776.164	