



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS  
UAESP

PERIODO AUDITADO 2013

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2013

DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MAYO DE 2013



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

AUDITORIA ESPECIAL A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
SERVICIOS PÚBLICOS  
UAESP

Contralor de Bogotá	Dr. Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Dra. Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Dr. Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización Acueducto y Saneamiento Básico	Dr. Julián Darío Henao Cardona
Gerente	Dr. José Vicente Berardinelli
Equipo de Auditoría	Blanca Cecilia Casallas C.- Líder Eduardo Henry Villarroel Sierra



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>NUMERAL</b>		<b>PÁGINA</b>
1	CARTA DE CONCLUSIONES	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	8
2.1.	Objetivo de la auditoria.	8
2.2.	Antecedentes	8
2.3.	Análisis del Contrato	9
3.	Anexos	15



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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

210000

Doctora

**NELLY MOGOLLON MONTAÑEZ**

Directora General

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS –

UAESP - Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad especial, a la Unidad Especial de Servicios Públicos – UAESP- 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 en los procesos y actividades examinados, con respecto a la ejecución del contrato interadministrativo N° 017 de octubre 11 de 2012, suscrito entre la Unidad y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -ESP.-, para la gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá D.C.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de D.C., por eso la responsabilidad de la Contraloría de D.C. consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión y resultados adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales.

El informe contiene aspectos administrativos, legales y financieros que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó, el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la UAESP, y el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas.

### **Concepto Sobre Gestión y Resultados**

En el resultado del examen al contrato interadministrativo 017 de 2012, se observó, que a pesar que la EAAB cuenta con la solidez económica, conocimiento geográfico de la ciudad y la base de datos catastral de los usuarios, no cuenta con la capacidad, idoneidad y experiencia en la prestación del servicio de aseo por la falta de recursos técnicos y humanos lo que muestra el incumplimiento de la operación al no reunir los elementos de previsibilidad, demostrando que la gestión no fue eficiente ni eficaz, para el logro de los resultados propuestos, al no definir políticas claras como guías de acción en la implementación de los procedimientos requeridos en el nuevo esquema para la recolección de residuos sólidos en el Distrito Capital.

Se observa la improvisación en la medida que le implico a las autoridades administrativas del Distrito Capital, adoptar disposiciones y modificaciones al contrato previas al inicio de su ejecución, como se evidencia en el contenido de este documento.

Respecto a la parte financiera, se definió que no causa erogaciones de orden presupuestal para la UAESP, y la remuneración del contratista corresponde al ingreso por vía tarifa que cancelan los usuarios por el servicio aseo de acuerdo con la metodología tarifaria aprobada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA.

Por otra parte, se observó en los informes de supervisión que no se vienen cumpliendo con oportunidad las obligaciones establecidas en el contrato, generando de esta forma insatisfacción de la población beneficiada en relación con calidad y oportunidad en la prestación del servicio.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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

Por lo tanto, no se evidencia acciones concretas efectivas y eficaces respecto a la función de la UAESP como responsable del control de ejecución del contrato interadministrativo.

Finalmente, la EAAB, a través de la Empresa de Aguas de Bogotá suscribió contratos para el servicio de transporte para la recolección de residuos sólidos, vehículos que se han venido reemplazando en la medida que han ingresado para la operación los equipos compactadores con la función de recolectar residuos sólidos. A la fecha de la presente evaluación se identificaron 121 volquetas dedicadas exclusivamente para la recolección de escombros, bolsas de barrido, de residuos generados por el corte de césped y servicios especiales lo que muestra que la administración no cuenta con los equipos necesarios para la prestación del servicio.

Por todo lo anterior, genera preocupación a esta Contraloría la legalidad del contrato interadministrativo evaluado, ya que al momento de su suscripción existían elementos normativos en discusión, como es el bien jurídico tutelado de la Libre Competencia, escenario que en su momento era el más sólido por las condiciones que imperaban en el momento. No obstante la administración de manera improvisada y sin los suficientes estudios técnicos que respaldaran otra decisión, adelantó esta actuación que en principio traslado la mayoría de las funciones de la UAESP a la EAAB por medio de éste contrato.

Una vez verificada la respuesta de la administración y toda vez que no se desvirtúa lo manifestado por esta Contraloría, este informe se ratifica.

Cordialmente,

ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTÍNEZ

Director Técnico Sector Servicios Públicos

Bogotá, D.C., Mayo de 2013



## **2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORIA**

Efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo N° 017 de 2012, suscrito entre UAESP y la EAAB, en sus aspectos técnico, financiero y jurídico en su ejecución.

### **2.2. Antecedentes**

El 11 de octubre de 2012 la –UAESP y La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB- ESP, suscribieron el Contrato Interadministrativo N° 017 cuyo objeto es: *“Gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá DC, 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”*, dicha prestación tendría una cobertura del cien por ciento (100%) y se prestaría a todos los usuarios y los elementos del mobiliario urbano de las localidades que hacen parte de la ciudad, sin cláusula de exclusividad.

El 4 de diciembre de 2012, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB- ESP y Aguas de Bogotá SA ESP., suscribieron el contrato interadministrativo N° 1-07-10200-0809-2012, en cumplimiento del contrato interadministrativo N° 017 cuyo objeto es: *“(…) realizar las actividades operativas para la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias en toda la ciudad de Bogotá DC, bajo la dirección y supervisión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.* En desarrollo del siguiente párrafo:

**PARÁGRAFO PRIMERO: LA EMPRESA, (...), “se encargará de la dirección comercial, técnica, administrativa y financiera necesaria para la prestación del servicio de aseo y actividades complementarias en la ciudad de Bogotá D.C”.**

Así mismo, el 10 de diciembre de 2012 el Alcalde Mayor de Bogotá, expide el Decreto 564 *“Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

*prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012”.*

Ahora, el 14 de diciembre de 2012, el Alcalde Mayor de Bogotá, expide el Decreto 570 “ *Por medio del cual se decreta el estado de prevención o alerta amarilla para el manejo y control adecuado de los Residuos Sólidos Urbanos generados en el Distrito Capital dentro del marco de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se adoptan otras disposiciones”*

El 17 de diciembre de 2012, la UAESP declara la Urgencia Manifiesta mediante Resolución N° 768 de 2012 y en virtud de tal medida suscribe los contratos de operación de la prestación del servicio de aseo en la ciudad números 257, 260, 261 y 268 de 2012 y los Otrosí a los contratos de operación N° 260 y 261 de 2012 suscritos con los operadores privados Ciudad Limpia Bogotá S.A. ESP, Consorcio Aseo Capital S.A. ESP, Limpieza Metropolitana S.A ESP,- LIME S.A ESP, y Aseo Técnico de la Sabana S.A ESP -ATESA.

### 2.3 Análisis del contrato

#### Aspectos técnicos y jurídicos

Con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de servicios público de aseo, el 11 de Octubre de 2012 se suscribe el Contrato No 017, entre la UAESP y la EAAB, el cual tiene como propósito fundamental la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. contrato que a la fecha se encuentra en ejecución y la supervisión del mismo la realiza la Subdirección de Recolección, Barrido y Limpieza de la UAESP, dicha supervisión viene entregando informes mensuales, los cuales verifican el cumplimiento de las cláusulas contractuales del contrato.

Este contrato Interadministrativo genera incertidumbre en cuanto a su legalidad, porque al momento de su suscripción existían elementos normativos en discusión, como es el bien jurídico tutelado de la Libre Competencia, escenario que en su momento era el más sólido por las condiciones que imperaban en el momento, por lo que se desconoció que no existían áreas de servicio exclusivo con autorización previa de la CRA, por lo que no era viable operar mediante áreas de servicio exclusivo y en tales condiciones ni la UAESP ni la EAAB, tendrían la competencia de administrar



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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

las operaciones de servicio en la ciudad y mucho menos de delimitar zonas, tal situación es evidente cuando la administración después de transcurridos dos meses de suscrito este contrato, expide el Decreto 564 de 2012 por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, en el cual dispuso la transitoriedad del servicio de Aseo así como continuar con los trámites tendientes a la celebración mediante licitación pública de los contratos de concesión que permitan la prestación del servicio público domiciliario de aseo y las actividades complementarias del mismo, en Áreas de Servicio Exclusivo (ASE) en la totalidad del territorio del Distrito Capital.

Por lo que en ausencia de Áreas de Servicio Exclusivo (ASE), el régimen aplicable es el de la libre competencia.

No obstante la administración de manera improvisada y sin los suficientes estudios técnicos que respaldaran otra decisión, adelantó esta actuación que en principio traslado la mayoría de las funciones de la UAESP a la EAAB por medio de éste contrato

Se observó en los informes de supervisión, que las obligaciones a cargo de la EAAB, en cuanto al cumplimiento de la cláusula **de recolección, transporte y descargue en el sitio de tratamiento o de disposición final de los residuos generados por usuarios residenciales, pequeños y grandes productores**, del 18 de diciembre de 2012 al 28 de febrero de 2013, en las localidades de los Mártires, Teusaquillo y Barrios Unidos de la Zona tres (3) y las localidades de Antonio Nariño y Rafael Uribe Zona cinco (5), se realizó empleando volquetas y vehículos de compactación, presentando retrasos en las frecuencias e incumplimiento en los horarios establecidos, denotando baja calidad del servicio final y control del proceso, lo cual generó en la ciudadanía inconformidades por la acumulación de basuras, incumpliendo así lo mandado en el Decreto 1713 de 2002, en cuanto a la calidad del servicio de aseo, violando los principios básicos para la prestación del servicio de aseo que debe garantizar la calidad del servicio a toda la población de manera eficaz y eficiente de manera continua e ininterrumpida, con el fin de preservar la salud pública y el bienestar colectivo de los usuarios y evitar los riesgos por contaminación del medio ambiente.

Así mismo, en la **obligación de barrido**, se evidenció que esta actividad presentó deficiencias técnico operativo referente a desplazamiento del



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

horario y frecuencia, tampoco se realizó el lavado de puntos sanitarios ni de elementos constitutivos de espacio público objeto del contrato.

Por otra parte, en lo referente al **corte de césped y poda de árboles en vías y áreas** públicas incluyendo la recolección y el transporte al sitio de disposición final de los residuos generados por esta actividad, se encontró evidencia que dicha actividad se realizó tan sólo a partir del 25 de febrero de 2013.

En cumplimiento del numeral 8 del citado contrato se **habilitó el centro de atención al usuario** ubicado en la Avenida Calle 24 No. 37- 15 y la línea 3447397. Adicionalmente existe la línea de atención 110 para la recepción de PQRs radicadas por los usuarios del servicio, y de igual manera en el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones fue creado el usuario “Aguas de Bogotá S.A. ESP”, donde se direccionan los requerimientos allegados a través de la línea 110, teniendo en cuenta que ésta última se convirtió en el brazo operativo del servicio de aseo.

El 97% de los PQRs, en los primeros 69 días del 2013, corresponden a los radicados en el nuevo centro de atención y pertenecen aproximadamente el 28% de la población de Bogotá, lo que muestra que la población capitalina no se encontraba satisfecha con la prestación del servicio.

Por otra parte, en lo referente a los informes de gestión que debe presentar EAAB en el marco del contrato, estos no se han realizado en forma oportuna, dificultando por parte de la UAESP, el seguimiento respectivo a cada uno de los componentes que hace parte de la prestación del servicio, lo que no garantiza la correcta evaluación y seguimiento de la gestión adelantada y por ello una inadecuada gestión dentro de su función como responsable del control de ejecución contractual a la luz de lo preceptuado en las Leyes 80 de 1993 y de la 1474 de 2012.

En el análisis de los documentos se estableció que en el momento de aproximarse la entrada en ejecución del contrato por parte de la EAAB y en la medida que se evidenció que los estudios de necesidad no garantizarían la puesta en marcha del nuevo esquema de aseo por el operador público y la continuidad del servicio con los riegos inherentes al no cumplir con lo pactado en el contrato en cuanto a no poder prestar el servicio en el 100%, conllevó a la UAESP a realizar una modificación por medio del Otrosí N° 1 del 17 de diciembre de 2012, en donde reduce la cobertura de la operación y



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

entrega de nuevo a los operadores privados un gran porcentaje de la operación por medio de la figura excepcional de urgencia manifiesta, como se observa en la siguiente tabla:

**TABLA 1  
OPERADORES CONTRATADOS POR ZONA**

<b>OPERADOR</b>	<b>ZONA</b>	<b>LOCALIDADES</b>
Aseo Capital S.A. ESP	Zona 4	Puente Aranda, Ciudad Bolívar
Ciudad Limpia S.A. ESP	Zona 6	Bosa y Kennedy
Limpieza Metropolitana. S.A. ESP.	Zona 1	Suba y Usaquén
Aseo Técnico de la Sabana S.A. ESP	Zona 2	Engativá y Fontibón
Empresa Aguas de Bogotá	Zona 3 Zona 5	Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Chapinero, La Candelaria, Santa Fe, Usme San Cristóbal, Antonio Nariño Rafael Uribe Uribe.

Fuente: Información UAESP.

La tabla anterior muestra, los resultados de la contratación de los operadores para la prestación del servicio de aseo en las seis (6) zonas de Bogotá, en donde finalmente la EAAB, a través del operador público Aguas de Bogotá terminó prestando el servicio únicamente en las zonas 3 y 5 que equivalen aproximadamente al 32% de la ciudad.

Por todo lo anterior, y del resultado de las evaluaciones realizadas este ente de control considero en su momento que los hechos y las circunstancias planteadas no reunían los elementos de previsibilidad, demostrando que la gestión no fue eficiente ni eficaz, para el logro de los resultados propuestos en la prestación del servicio de aseo, denotando la falta de planeación en cuanto a la disponibilidad de los recursos técnicos y humanos que le permitiera el cumplimiento de la operación.

Ahora, como consta en el contrato interadministrativo evaluado, el contratista se comprometió durante los cuatro (4) primeros meses a partir de la expedición del Decreto 570 de 14 de diciembre de 2012, (Alerta Amarilla), a ajustar las labores operativas para la prestación eficiente del servicio, en los términos del actual reglamento técnico operativo, adoptado mediante las Resoluciones N° 151 y 152 de 2012 de la UAESP, pero a la fecha no ha implementado el nuevo reglamento.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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

En el mes de enero de 2013, nuevamente se modifica el contrato mediante el Otrosí N° 2, con el propósito que se ajuste el reglamento comercial, en donde se consideran las actividades del manejo del catastro de usuarios, la facturación del servicio, el manejo de la cartera, el recaudo de los pagos y administración del recaudo, a través de una cuenta especial. Una vez analizada la información solicitada por este ente de control acerca de la facturación por el servicio de aseo, se pudo establecer que a la fecha la EAAB es la responsable de la base de datos del catastro de usuarios y que en ningún momento ha dejado de facturar el servicio de aseo, el cual realiza en forma conjunta con CUPIC S.A., no obstante se evidenció que sí se han presentado algunas inconsistencias en los ciclos facturados a los bogotanos por la prestación del servicio durante el periodo diciembre 2012 – febrero 2013, situación que la EAAB como ejecutor contractual viene corrigiendo conjuntamente dentro del proceso de ajuste y transición del nuevo modelo para la prestación del servicio de aseo, como consta en las memorias de las reuniones de trabajo entre la EAAB y el CUPIC, iniciadas el día 26 de febrero de 2013 a las cuales se les efectuó revisión y seguimiento en reuniones del 5, 6 y 8 de marzo del presente año por parte de éste ente de control.

Dentro de las fallas detectadas se pueden mencionar entre otras, que la UAESP como entidad delegada dentro de la estructura organizacional de la administración Distrital, quien debe responder a la ciudad no solo por la prestación del servicio de aseo, -como a bien siempre lo ha justificado-, sino que de igual forma debe responder por el cumplimiento de las normas asociadas a la calidad y oportunidad del mismo no tenía claridad de los diferentes escenarios con los que CUPIC procesaba la información como tampoco que existen algunos ciclos que cuentan con connotaciones específicas a la hora de generar la factura, situación que improvisadamente resolvió entregando sus funciones a la EAAB mediante el citado contrato administrativo.

Por otra parte, la EAAB, no contó oportunamente con la referenciación aplicable al catastro de usuarios de aseo por zona, ni con la relación detallada sobre el estado de la cartera entre otros, así como el manejo que se le debía dar a la cartera de las concesiones anteriores, situación que reafirma la improvisación, la inexperiencia de la EAAB frente a un componente financiero que impacta los recursos del Distrito Capital, lo cual evidencia una falta de controles y de una efectiva, eficiente y eficaz aplicación de lo establecido en la Ley 87 de 1993.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

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

Si bien se conoció dentro del ejercicio de auditoría que existieron inconvenientes con respecto al código de barras utilizado por los bancos al momento de recibir los pagos, esta situación ya fue subsanada, toda vez que algunos bancos se tomaron el tiempo necesario para realizar las pruebas y ajustes de las cuentas bancarias este proceso se encuentra debidamente aprobado por la firma especializada en código de barras GS1. La Empresa de Acueducto solicita a CUPIC S.A. ajustar los periodos de facturación y para tal efecto establece el respectivo cronograma.

De otra parte en el tema del pago a los operadores privados prestadores del servicio de aseo, esta Contraloría en acta de visita administrativa pudo establecer que en los meses de enero y febrero los operadores radicaron las respectivas facturas correspondientes al servicio prestado sin el lleno de los requisitos, motivo por el cual se presentaron demoras en el desembolso, hasta tanto los operadores cumplieran a cabalidad con los respectivos informes Técnico – Operativo, Comercial y Financiero exigidos por el Supervisor del Contrato (UAESP).



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

### 3. ANEXOS

#### 3.1 HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR</b>	<b>REFERENCIACIÓN</b>
ADMINISTRATIVOS	N/A		
FISCALES	N/A		
DISCIPLINARIOS	N/A		
PENALES	N/A		