

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

PROYECTO RELLENO DOÑA JUANA

CÓDIGO DE AUDITORÍA 237

Período Auditado 2019

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTORIAL SERVICIOS PÚBLICOS

Bogotá, D.C., Diciembre de 2020

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Andrés Castro Franco
Contralor de Bogotá D.C.

Patricia Duque Cruz
Contralora Auxiliar

César Dinel Camacho Urrutia
Director Sectorial de Fiscalización

Gonzalo Carlos Sierra Vergara
Subdirector de Fiscalización de Acueducto y Saneamiento Básico

Yolima Corredor Romero
Asesora

Constanza Faridy Teuta Gómez
Asesora

Equipo de auditoría:

María Fernanda Lozano Álvarez	Gerente 039-01
Claudia Marcela Espinosa Suárez	Profesional Especializado 222-07
Elizabeth Castellanos Bernal	Profesional Universitario 219-03
José Alexander López Arciniegas	Profesional Universitario 219-03
Oscar Gustavo Vargas Jiménez	Profesional Especializado 222-07
Oscar Iván Ardila Rojas	Profesional Universitario 219-03
Yenny Edith Alarcón Quiroga	Profesional Especializada 222-07
Yesid John Bider Pulido Chacón	Profesional Especializado 222-07
Angie Lizeth Silva Martínez	Profesional Contratado
Carlos Andrés Reinales Peña	Profesional Contratado
Juan Carlos Araujo Oñate	Profesional Contratado

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES	6
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	10
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
3.1	Concepto del Control Fiscal Interno	12
3.1.1	Hallazgo administrativo por debilidades en el suministro y calidad de la información.....	12
3.2	Seguimiento al Plan de Mejoramiento.....	14
3.2.1	Seguimiento P.M. Contraloría General de la República.....	15
3.3	Resultados de la Auditoría Practicada	16
3.3.1	Seguimiento al Relleno Doña Juana	16
3.3.1.1	<i>Generalidades</i>	16
3.3.1.2	<i>Visita</i>	20
3.3.1.3	<i>Proyecto 1109</i>	23
3.3.1.3.1	<i>Hallazgo administrativo por baja ejecución de metas propuestas</i>	27
3.3.1.3.2	<i>Hallazgo administrativo por desactualización de informes que requieren reporte</i>	31
3.3.1.4	<i>Planta de Biogas</i>	32
3.3.1.4.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del manejo del biogás y drenaje de gases</i>	34
3.3.1.5	<i>Licencia ambiental</i>	37
3.3.1.5.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las fichas de manejo ambiental</i>	38
3.3.1.6	<i>Seguimiento laudo arbitral</i>	43
3.3.1.6.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en los procesos administrativos sancionatorios</i>	45
3.3.1.6.2	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en el seguimiento de la maquinaria permanente del Relleno Sanitario</i>	49
3.3.1.6.3	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en el seguimiento a los informes del presupuesto de inversión social</i>	53

3.3.1.6.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por riesgo ambiental por cargas al río Tunjuelo e ineficiencia en la optimización de la planta ..	56
3.3.1.6.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$2.109.365.320 por el reconocimiento y pago de Agregado Reciclado, no determinado contractualmente.....	62
3.3.1.7 Modelo Tarifario	66
3.3.1.7.1 Costo de disposición final - CDF	67
3.3.1.7.2 Costo de tratamiento de lixiviados - CTL.....	73
3.3.1.7.3 Pagos.....	77
3.3.1.7.3.1 Hallazgo administrativo por el cobro de tarifas de disposición final y tratamiento de lixiviados en condiciones ineficientes de operación	78
3.3.1.7.3.2 Hallazgo administrativo por el no reintegro de recursos cobrados en los costos de disposición final, por concepto de aportes bajo condición	88
3.3.1.7.4 Descuentos tarifarios.....	90
3.3.1.7.5 Provisión de recursos para clausura y posclausura	91
3.3.1.7.5.1 Hallazgo administrativo por ineficiencia en el cumplimiento de actividades para clausura y posclausura	91
3.3.1.7.5.2 Hallazgo administrativo por ineficiencia en la provisión de recursos para clausura y posclausura	93
3.3.1.7.6 Control tarifario.....	97
3.3.2 Contratación	99
3.3.2.1 Contrato No. 344 de 2010.....	99
3.3.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la aplicación de descuentos conforme a los Indicadores de Calidad	100
3.3.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por expedición extemporánea de garantías	104
3.3.2.1.3 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por no actualizar la acreditación de calidad ISO 9001:2008 “Observación desvirtuada” ...	105
3.3.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por celebración de modificación contractual sin los permisos de autoridad competente.....	106
3.3.2.2 Contrato No. 130 E de 2011.....	109
3.3.2.2.1 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento al contrato “observación desvirtuada”	110

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.2.3 Contrato No. UAESP SASI 565 de 2019.....	110
3.3.2.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal en cuantía de \$90.037.387 por vulneración del principio de planeación y expiración de plazos de garantías contractuales y de los objetos adquiridos	111
3.3.3 Temas conexos con el servicio de aseo público	117
3.3.3.1 Proyecto fortalecimiento de organizaciones de recicladores de oficio	117
3.3.3.1.1 Hallazgo administrativo por información inconsistente suministrada a los entes de control.....	119
3.3.3.1.2 Hallazgo administrativo por mora en la legalización de bienes inmuebles adquiridos por la entidad.....	122
4. OTROS RESULTADOS	130
4.1 Atención de Quejas.....	130
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	141

1. CARTA DE CONCLUSIONES

CÓDIGO DE AUDITORÍA 237

Bogotá, D.C.

Doctora

LUZ AMANDA CAMACHO SÁNCHEZ

Directora

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP

Avenida Caracas No. 53 - 80

Código Postal 110231

Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y lo previsto en el Decreto 403 de 2020, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, vigencia 2019, 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 lo concerniente al Proyecto Relleno Doña Juana y conexos.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los procesos auditados y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, 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.

En el trabajo de Auditoría se presentaron algunas limitaciones que afectaron el alcance, en parte generadas por el aislamiento preventivo, como consecuencia del coronavirus COVID-19, motivo por el cual la Contraloría de Bogotá, implementó el trabajo en casa y por tanto la remisión de información por canales electrónicos, lo que limitó el acceso a la información original.

Adicionalmente, los tiempos de respuesta a los diferentes requerimientos efectuados en virtud de la auditoría, en su mayoría fueron contestados de manera extemporánea e incompleta.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión del Proyecto del Relleno Sanitario Doña Juana, la contratación asociada y las actuaciones internas evaluadas, cumple parcialmente con los principios evaluados, de acuerdo con las inconsistencias detalladas en el presente informe.

En la evaluación del control fiscal interno se identificaron debilidades, en cuanto a la formulación de controles, aplicación y ausencia de procesos, procedimientos; que inciden en el cumplimiento de los objetivos, generando consecuencias negativas para la entidad y la prestación del servicio; estableciéndose hallazgos de auditoría que afectan la gestión, en términos de eficiencia, eficacia y economía.

En relación con la evaluación al factor contractual, durante las vigencias auditadas, la UAESP suscribió un (1) contrato No. 344 de 2010, mediante el cual se concesionó la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana en cuantía de \$229.742.099.647 y ocho (8) adiciones que suman \$57.882.192.131.

El contrato de interventoría, por parte de la Unión Temporal InterDJ, por \$55.588.776.361 y para el año 2017 la Licitación Pública No. 02, donde adjudicó el servicio aseo a cinco (5) operadores.

La muestra seleccionada correspondió al contrato 344, la interventoría y los aspectos generales de la licitación 02 de 2017; aspectos relacionados con la vigencia 2019, los cuales representan el 100% en términos de los recursos totales asignados a la contratación suscrita con ocasión de la auditoría.

Se evidenciaron situaciones que reflejan debilidades derivadas de la falta de aplicación de multas y sanciones al operador por sus reiterados incumplimientos. Además, se evidenció ineffectividad por la falta de controles por parte de la UAESP y su exigibilidad frente al operador CGR.

Aunado a lo anterior, en cuanto al control fiscal interno del asunto auditado, se estableció que la UAESP presenta deficiencias en su sistema de control interno, que sea acorde con su misión y objetivos institucionales, que les permite un adecuado desempeño, al fin de garantizar en el Distrito Capital el funcionamiento del Relleno Sanitario Doña Juana, con niveles de calidad, de acuerdo con los indicadores de gestión definidos.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones 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.

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

Atentamente,



CÉSAR DINEL CAMACHO URRUTIA
Director Técnico Sector Servicios Públicos

Revisó: Gonzalo Carlos Sierra Vergara - Subdirector Técnico de Fiscalización de Acueducto y Saneamiento Básico
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Se evaluó la gestión realizada por la UAESP, de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, del examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la economía, eficacia y eficiencia con que actuó el gestor público; así como opinar sobre el contrato 344 de 2010 y las conexidades, establecidas en el objeto de la auditoría.

A su vez, se realizará revisión de la contratación suscrita y ejecutada durante las vigencias 2016 a 2019, relacionados con supervisión, bodegaje y otros, la verificación de los procesos y procedimientos, control de productos y/o servicios, hasta la terminación y/o liquidación de los contratos, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica.

Igualmente se evaluó el Plan de Mejoramiento relacionado y cuyas acciones presentan estado abierto y terminado; al igual que el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República, en los aspectos conexos con la auditoría.

– Gestión Contractual

Para la presente evaluación se revisó que, en la vigencia fiscal de 2010, UAESP suscribió el contrato No. 344 mediante el cual se concesionó la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana en cuantía de \$229.742.099.647 y ocho (8) adiciones que suman \$59.646.919.719.

Este contrato presenta interventoría, por parte de la Unión Temporal Inter DJ, por \$55.588.776.361.

Para el año 2017 realizó la Licitación Pública No. 02, donde adjudicó el servicio aseo a cinco (5) operadores.

De conformidad con la información suministrada por UAESP, la muestra seleccionada, corresponde al 100% del universo descrito y se evaluará el cumplimiento del suministro de los servicios prestados y bienes adquiridos.

Los contratos evaluados en la auditoría de desempeño fueron los siguientes:

CUADRO No.: 1. CONTRATACIÓN EVALUADA

		Valor en pesos
No. Contrato	Objeto	Valor
344	Por el presente contrato EL CONCESIONARIO asume por su 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.	289.389.019.366
02	Licitación pública que resultó en la adjudicación de los contratos de concesión	
130 E	Realizar la interventoría integral de los contratos de concesión para la administración, operación y mantenimiento del relleno sanitario doña Juana en sus componentes de disposición final de residuos sólidos ordinarios y hospitalarios, tratamiento de lixiviados, tratamiento y aprovechamiento de biogás, aprovechamiento de residuos sólidos provenientes del servicio ordinario de aseo y todas aquellas obras ejecutadas en su interior.	55.588.776.361

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por UAESP.

Se examinó el aspecto legal y el control fiscal interno.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Concepto del Control Fiscal Interno

El control fiscal interno se evaluó en tiempo real y se orientó principalmente a los componentes de evaluación de riesgos, actividades de control y de supervisión e interventoría, con el propósito de establecer el cumplimiento de la normatividad aplicable, de los procesos y procedimientos establecidos y de los elementos de administración o supervisión constante, para conceptuar acerca de su calidad y eficiencia.

En contratación se evidenciaron debilidades y falencias que permiten establecer el incumplimiento de procesos y procedimientos que hace ineficaz el seguimiento a los controles y comprometen recursos económicos sin resultados en términos de economía.

3.1.1 Hallazgo administrativo por debilidades en el suministro y calidad de la información

El suministro y oportunidad en la entrega de información a este Órgano de Control fue inoportuna y restringida. Por lo anterior, la Contraloría de Bogotá realizó sendos requerimientos de reiteración de información, incidiendo en la oportunidad con la que deben actuar los organismos de control fiscal en el desarrollo de las auditorías.

La anterior conducta resulta contraria a lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, así como los principios de inoponibilidad de la información y oportunidad señalados en los literales (k y n) del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, para ello se presenta:

“{...} k) inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

(...)

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias

debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal {...}”.

Igualmente, es una conducta sancionable de acuerdo con el literal h) del artículo 81 del Decreto 403 de 2020 que establece:

“{...} Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo {...}”.

Es así como ese hecho impidió que de manera oportuna se ejerciera el control fiscal de integralidad que debe acompañar el proceso de revisión documental contractual en las diferentes etapas (Precontractual – Contractual y Post-contractual); habida consideración, que el control de legalidad se soporta con los respectivos documentos llámese facturas, órdenes de pago, otrosí, las pólizas y sus modificaciones y los informes del supervisor e interventor del contrato quien debe velar por la correcta ejecución de los mismos y garantizar la formalización en la entrega de los archivos y demás documentos del contrato.

Tal circunstancia afectó el normal desarrollo de una auditoría programada en el Plan Anual de Auditoría - PAD 2020, en el que se establecieron entre otros aspectos, el término de duración de esta con fecha de iniciación como de culminación, y que por la demora en la entrega de la información se puso en riesgo el cumplimiento de su objetivo.

Lo expuesto en precedencia, no solo obstaculizó el proceso auditor, sino que deja evidencia debilidades en la disposición de la información de manera ágil y oportuna, comprometiendo la imagen de la organización; así como la eficacia de las herramientas adquiridas y/o desarrolladas.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del sujeto de control no desvirtúan la observación, máxime cuando se realizaron hasta cinco peticiones de reiteración¹ para acceder a la información.

En preguntas puntuales al sujeto de control, éste no la entregó a tiempo; a modo de ejemplo, la solicitud No. 39 con radicado 2-2020-18777 del 11 de noviembre con un

¹ 2-2020-16111, 2-2020-17124, 2-2020-17686, 2-2020-18063 y 2-2020-19127.

plazo de tres (3) días para dar respuesta; para esta, la UAESP solicitó tres (3) días adicionales, entregándola incompleta el 20 de noviembre de 2020, en razón a que el sujeto requirió nuevamente plazo para el punto 4 “*solicitamos un plazo prudencial para dar respuesta a la misma*”.

Sin embargo, el 26 de noviembre la Contraloría de Bogotá a través de la gerente de la auditoría reiteró la necesidad de su respuesta mediante correo electrónico del 26 de noviembre, la cual se entregó hasta el 27 de noviembre de 2020.

Así mismo, se solicitaron los informes de la interventoría del contrato de consultoría 130 E de 2011; no obstante, UAESP no suministró los informes anuales que sí se anexaron en la respuesta al informe preliminar de la presente auditoría.

Aunado a lo anterior, algunas respuestas no contaban oportunamente con los soportes mencionados. ratificando lo observado por este Órgano de Control.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.2 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El Plan de Mejoramiento relacionado con el objeto de la auditoría y fecha de terminación septiembre de 2020, se evaluaron cuatro (4) acciones encaminados a subsanar tres (3) hallazgos de auditoría.

Del resultado de evaluación, se cerraron las cuatro (4) acciones, correspondientes al 100% del total.

CUADRO No.: 2. NÚMERO DE HALLAZGOS Y ACCIONES CERRADAS Y CUMPLIDAS

No. DE HALLAZGOS	No. DE ACCIONES	CUMPLIDA EFECTIVA	INCUMPLIDA	CUMPLIDA INEFECTIVA
3	4	4	0	0
No. de Acción		2.1.3.3.1 (5) 3.2.3.2.1 (2) 3.1.3.5 (1 y 2)		

Fuente: Plan de mejoramiento – SIVICOF.

Se deja constancia que el hallazgo No. 2.1.3.3.1 fue cerrada en la auditoría cód.: 179; sin embargo, en el sistema se encuentra abierta a la fecha de la presente auditoría, razón por la cual se procede de conformidad a cerrarla.

Tomando como base el porcentaje de cumplimiento y el porcentaje de acciones efectivas (100%) se concluye que la UAESP, cumplió con el plan de mejoramiento, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria 036 del 20 de septiembre de 2019 de la Contraloría de Bogotá.

Se precisa que el detalle de las acciones revisadas y su estado podrán ser consultadas a través del SIVICOF.

3.2.1 Seguimiento P.M. Contraloría General de la República

De acuerdo con las facultades definidas en concepto OJ-CGR-005-2017 que establece:

“{...} una vez adelantado el control fiscal posterior excepcional a una entidad del orden territorial y efectuada la auditoría, el ente del orden territorial debe realizar el seguimiento al Plan de Mejoramiento si a ello hubiere lugar, en los mismos términos y condiciones que le fueron exigidos {...}”.

Por lo tanto, este Órgano de Control realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por UAESP en cumplimiento del Informe de control excepcional CGR-CDME No. 11 de diciembre de 2019 de la Contraloría General de la República.

El plan presenta trece (13) acciones encaminadas a subsanar nueve (9) hallazgos de auditoría, así:

CUADRO No.: 3. NÚMERO DE HALLAZGOS Y ACCIONES CERRADAS Y CUMPLIDAS

No. DE HALLAZGOS	No. DE ACCIONES	CUMPLIDA EFECTIVA	INCUMPLIDA	CUMPLIDA INEFECTIVA
9	13	0	0	2

Fuente: Plan de mejoramiento – Información suministrada por UAESP.

Del resultado de la evaluación llevada a cabo por parte del equipo auditor, se calificaron dos (2) acciones, correspondientes al 15% del total, quedando once (11) acciones en proceso de evaluación.

De acuerdo con los soportes suministrados, las acciones cumplidas e inefectivas, corresponden a los siguientes hallazgos:

- Debilidades en el seguimiento realizado por la UAESP a la información que resulta de la ejecución de la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, toda vez que, se describen registros con inconsistencias operativas de manera

frecuente, afectando la certeza y confiabilidad de los datos consolidados, desde la recolección y transporte de los residuos sólidos ordinarios hasta su disposición final en el Relleno Sanitario de Doña Juana.

- Retrasos en la remisión de información a la UAESP por parte de los concesionarios superando los tiempos establecidos en los reglamentos de la concesión e impiden el acceso oportuno.

En todo caso, y de conformidad con la normatividad mencionada en relación con las acciones inefectivas, establecido en la Resolución Reglamentaria 036 del 20 de septiembre de 2019 de la Contraloría de Bogotá, se formula un nuevo hallazgo, por parte de este Órgano de Control.

Se deja constancia que el resultado de la evaluación deberá ser incorporado en el aplicativo SIRECI, para lo cual se remitirá el respectivo y copia al correo electrónico soportessireci@contraloria.gov.co.

3.3 Resultados de la Auditoría Practicada

3.3.1 Seguimiento al Relleno Doña Juana

3.3.1.1 Generalidades

El contrato de concesión No. 344 de 2010 se suscribió con la Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP., en adelante CGR el 24 de septiembre 2010, cuyo objeto establece:

“{...} EL CONCESIONARIO asume por su 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 {...}”.

Algunas obligaciones contractuales de CGR son:

- Disposición final de los residuos sólidos.
- Tratamiento de lixiviados con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al relleno.

- Suministro de todos los repuestos, insumos y mano de obra necesaria para realizar las obras.
- Actualizar tecnológicamente y garantizar la administración, operación y mantenimiento del relleno.
- Realizar la operación y mantenimiento de toda la maquinaria y equipos utilizados en el relleno.
- Cumplir con todas las obligaciones previstas en la licencia ambiental, todas sus modificaciones, adiciones, complementaciones o sustituciones y aquellas que profiera la Autoridad Ambiental competente. Además, deberá acatar lo dispuesto en las normas ambientales vigentes, y las que las reformen, adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan.
- Evaluar juntamente con la UAESP la funcionabilidad de la infraestructura recibida de la planta de lixiviados y de común acuerdo establecer, previo diseño a efectuar por el operador, sujeto a la aprobación de la UAESP y si es necesario, las obras adicionales necesarias para la optimización del tratamiento de la totalidad de los lixiviados que se produzcan y almacenen en el relleno en aras de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable.
- Adelantar anualmente con las comunidades vecinas, actividades de divulgación sobre la operación del relleno y su mejoramiento. El concesionario deberá escuchar y responder a las solicitudes y sugerencias de la comunidad, para disminuir los impactos sobre la población que habita alrededor del relleno, en el marco de sus obligaciones contractuales, del plan de manejo ambiental, la licencia y las normas vigentes.
- Operar, mantener y reponer cuando se dañe o haga falta la instrumentación geotécnica y ambiental y los puntos de control topográfico instalados en el relleno.
- Garantizar la seguridad y vigilancia permanente de toda la infraestructura, obras, instalaciones y predios del relleno.

Este contrato que es de gran importancia para Bogotá D.C., por tratarse de la administración, mantenimiento y operación del relleno sanitario de la ciudad; ha sido

objeto de múltiples sanciones y/o multas por entes de control y autoridades ambientales por las constantes moras e incumplimientos en sus obligaciones.

A continuación, se presentan las modificaciones del contrato 344, así:

CUADRO No.: 4. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Item	Modificaciones Contractuales
1	Otrosí No. 1 del 8 de octubre de 2010 Modificar la Cláusula Décima Octava del Contrato: Garantías, riesgos y amparos
2	Acta de Inicio del 16 de diciembre de 2010 Fecha de iniciación: 16 de diciembre de 2010. Fecha de Terminación: 16 de diciembre de 2021
3	Modificación No. 1 del 16 de febrero de 2011 Modificar la cláusula séptima del contrato y suspender la aplicación de la penalidad o descuentos en la tarifa por incumplimiento de los indicadores de calidad, hasta tanto se diera inicio oficial a la operación de por lo menos una de las dos terrazas de la Zona de Optimización del Relleno
4	Modificación No. 2 del 28 de abril de 2011 Modificar el Parágrafo Primero de la Cláusula Decima Tercera del Contrato, así: 1 "Un informe mensual, en medio físico y magnético, presentado en los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación del respectivo periodo. el contenido del informe será establecido por la UAESP"
5	Adición 1 del 24 de junio de 2011 Adicionar al contrato la suma de \$ 308.366.720
6	Adición No. 2 del 15 de julio de 2011 Adicionar al contrato la suma de \$ 4.378.571.949
7	Adición No. 3 del 22 de julio de 2011 Adicionar al contrato la suma de \$ 2.072.085.734
8	Modificación No. 8 del 24 de noviembre de 2011 Modificar la Cláusula Tercera, en el sentido de adicionar obligaciones: Sobre los escombros
9	Acta de Acuerdo No. 4 del 27 de diciembre de 2011 Precisar el alcance de la modificación No. 8 del contrato, en el sentido de establecer de manera expresa que, en el RSDJ, se podrán recibir, disponer, tratar y/o realizar el aprovechamiento final de escombros provenientes de actividades distintas al servicio ordinario y especial de aseo
10	Acta de Acuerdo No. 2 del 27 de diciembre de 2011 Tener como maquinaria definitiva permanente, con la cual se garantiza la operación en el frente de disposición final del RSDJ, la siguiente: - 3 bulldozer CAT D8 nuevos. - 1 compactadora CAT826H nueva. - 1 compactadora CAT826H repotenciada. - 1 bulldozer CAT D8 repotenciado.
11	Acta de Acuerdo Indicadores No. 5 del 27 de diciembre de 2011 Indicador de Áreas Descubiertas, Indicador de Densidades, Indicador de Colas
12	Acta de Acuerdo Sistemas de Calidad No. 6 del 27 de diciembre de 2011 Procesos de certificación ISO: 9001, ISO 18001
13	Acta de Acuerdo Optimización del Sistema de Tratamiento de Lixiviados del 27 de diciembre de 2011
14	Acta de Acuerdo No. 1-2014 Escombros
15	Adición No. 4 del 27 de junio de 2014 Adicionar la suma de \$26.000.000.000, suma que se destinara exclusivamente para la construcción de la fase 1 de las obras de estabilización del dique No. 6, zona VII, fase 2, del RSDJ
16	Otrosí Modificatorio No. 1 a la Adición No. 4 del 18 de Julio de 2014 Modificar el plazo para la presentación de las garantías de la Adición No. 4 del contrato
17	Adición No. 4 Acta de Inicio del 10 de noviembre de 2014 CGR iniciara actividades para estabilidad del Dique 6, a partir del día 10 de noviembre de 2014. esta obra será recibida con el seguimiento de la interventoría INTER DJ
18	Otrosí No. 2 a la Adición No. 4 del 23 de junio de 2015 Se modifica el anexo técnico y financiero de la Adición No. 4
19	Prórroga No. 1 de la Adición No. 4 del 8 de julio de 2015 Prórroga en termino de (5) meses, a partir del día (10) de julio hasta el día (9) de diciembre de (2015), conforme a cronograma
20	Acta de Liquidación de la Adición No. 4 del 5 de julio de 2016

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Item	Modificaciones Contractuales
	En términos generales el contratista y CGR manifestaron que el contrato se finalizó a cabalidad y la obra se entregó a satisfacción de la UAESP. Quedó pendiente por resolver, lo siguiente: el contratista CGR manifiesta que no declara a paz y salvo a la UAESP por la cantidad de \$ 1.216.318.768 retenidos por concepto de contribución especial o impuesto de guerra del 5%, por ser este tema materia de debate en la jurisdicción arbitral, por considerar CGR que dicho descuento fue ilegal e improcedente por no tratarse de un contrato de obra pública, sino de un contrato de concesión de servicios públicos. por lo anterior, las partes frente a este punto se atienen a lo que resuelva el tribunal de arbitramento
21	Adición No. 5 del 8 de septiembre de 2016 Adicionar la siguiente obligación: 51. realizar la Etapa II de las obras de estabilización del Dique 6, Zona VII, Fase 2, del RSDJ, así como adicionar la suma de 12.334.606.608. incluidos están todos los costos directos e indirectos, IVA y demás impuestos y retenciones que apliquen
22	Modificación No. 1 a la Adición No 5 Modificar la cláusula tercera de la Adición No. 5 del contrato, la cual quedara así: "Cláusula Tercera. Adicionar al contrato de concesión No. 344 de 2010 la suma de 12.334.606.680. Incluidos todos los costos directos e indirectos, IVA y demás impuestos y retenciones que apliquen
23	Adición No. 6 del 21 de diciembre de 2016 Adicionar la siguiente obligación: 52. realizar la etapa I de la obra de mitigación del reforzamiento de los biorreactores de la plata de tratamiento de lixiviados (PTL), del RSDJ. Adicionar la suma de \$ 2.140.169.905 Incluidos todos los costos directos e indirectos, IVA y demás impuestos y retenciones que apliquen
24	Modificación No. 1 a la Adición No. 6 del 21 de febrero de 2017 Modificar la cláusula séptima de la Adición No. 6 del contrato de concesión No. 344 de 2010, la cual quedara así: "Cláusula Séptima. Garantías
25	Acta de Suspensión No. 1 a la Adición No. 5 del 4 de mayo de 2017 Suspender el plazo de ejecución de la Adición No. 5 del Contrato por el término de (30) días calendario, contados a partir de la fecha de suscripción del presente documento
26	Aclaratorio No. 1 al Contrato No. 344 de 2010 del 14 de junio de 2017 Cláusula Segunda: se aclara que para efectos del presente contrato la remuneración y provisión por concepto de cierre, clausura y postclausura se realizará conforme a la regulación vigente establecida por la CRA y, en especial se tendrán en cuenta los porcentajes definidos en los documentos de trabajo y demás soportes de la metodología tarifaria
27	Prórroga No. 1 a la Adición No. 5 del 7 de Julio de 2017 Prorrogar el plazo de ejecución de la adición No. 5, por el término de 3 meses, contados a partir del 8 de julio de 2017 hasta el 7 de octubre de 2017
28	Prórroga No. 3 a la Adición 5 del 7 de noviembre de 2017 Prorrogar el plazo de ejecución de la adición No. 5, por el término de (15) días, contados a partir del 8 de noviembre de 2017 hasta el 22 de noviembre de 2017
29	Prórroga No. 1 a la Adición No. 6 del 1 de diciembre de 2017 Prorrogar el plazo de ejecución de la adición No. 6, por el término de (20) días, contados a partir del 2 de diciembre de 2017 hasta el 21 de diciembre de 2017.
30	Modificación No. 2 a la Adición No. 6 del 1 de diciembre de 2017 Modificar el numeral 1 y nota No. 3 de las obligaciones específicas de cláusula segunda de la adición No. 6
31	Adición No. 7 del 21 de diciembre de 2016 Realizar la Obra de Estabilidad Zona Aledaña Poste 53-59 de la vía principal del RSDJ, la suma de \$3.648.404.905 y se estableció un plazo de ejecución de la obra de (4) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio de la obra y (1) mes para la realización de la liquidación
32	Acta de Inicio de la Adición No. 7 del 18 de enero de 2017 El plazo contractual iniciará una vez se tengan los permisos de aprovechamiento forestal y ocupación de cauce de acuerdo con la última documentación radicada a la CAR
33	Suspensión No. 1 a la Adición No. 7 del 2 de noviembre de 2017 La suspensión No. 1 de la Adición No. 7 del contrato de concesión C-344 de 2010, hasta el 1 de diciembre de 2017.
34	Suspensión No. 2 a la Adición No. 7 del 5 de diciembre de 2017 Los permisos otorgados por la CAR establecieron unas erogaciones ambientales que se consideran nuevas a la luz de la Adición No. 7
35	Suspensión No. 3 a la Adición No. 7 del 23 de febrero de 2018 Suspender el plazo de ejecución de la adición No. 7 al contrato 344, en un término de (7) días calendario, contados a partir del 23 de febrero de 2018 hasta el 1 de marzo de 2018
36	Modificación No. 2 Prórroga y Adición No. 1 a la Adición No. 7 del 2 de marzo de 2018

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Item	Modificaciones Contractuales
	Prorrogar el plazo de ejecución de la adición No. 7, en un término de (8) meses y (7) días calendario. Adicionar el valor de la adición No. 7 por el valor de \$ 1.764.807.516
37	Otrosí No. 2 al Contrato 344 de 2010 del 20 de abril de 2018 El descuento ofertado por CGR que corresponde al 10% sobre el valor del costo de disposición final - CDF- y del costo de tratamiento de lixiviados - CTL- resultante de aplicar la Resolución CRA 720 de 2015 o aquella que la modifique, adicione o sustituya será calculado como un menor costo de referencia para cada uno de estos componentes a ser incorporado en la estructura tarifaria de los usuarios del servicio público de aseo del Distrito Capital
38	Acta de Liquidación de la Adición No. 5 del 24 de abril de 2018 Se finalizó la Etapa II de la estabilización del Dique 6, Zona VII, Fase 2, del RSDJ, saldo a favor del contratista \$ 1.311.191.752. valor final no ejecutado \$ 131.218.482. dinero sin retirar de la fiducia del anticipo. \$ 17.122.480
39	Otrosí No. 3 al Contrato 344 de 2010 del 30 de abril de 2018 Modificar el numeral 28 de la cláusula segunda del contrato, el cual quedara así: Comunicar a la UAESP el ingreso de nuevos integrantes y/o la salida de alguno de los integrantes de la sociedad que compone al concesionario, o la modificación de sus porcentajes de participación incluidos en la oferta
40	Acta de liquidación de la Adición No. 6 al Contrato 344 del 23 de mayo de 2018 Realizar la etapa I de la obra de mitigación del reforzamiento de los biorreactores de la planta de tratamiento de lixiviados (PTL), del RSDJ, se suscribe el Acta de liquidación el 22 de enero de 2018
41	Adición No. 8 al Contrato 344 de 2010 del 19 de Junio de 2018 Adicionar la siguiente obligación: 54. Realizar la primera etapa del proyecto de desmonte y/o desmantelamiento del acopio de residuos provenientes de puntos críticos, Adicionar al contrato 344 la suma de \$ 6.999.986.310. en la anterior suma se entienden incluidos todos los costos directos e indirectos, IVA y demás impuestos y retenciones de carácter nacional, departamental y/o distrital que apliquen
42	Modificación No. 3 a Adición No. 7 del 28 de junio de 2018 Modificar la cláusula cuarta "forma de pago" de la adición No. 7
43	Otrosí No. 4 al Contrato 344 de 2010 del 28 de marzo de 2019 Cláusula Primera: el concesionario CGR realizará el pago de la interventoría del contrato, hasta por la suma mensual de \$ 243.805.805, el cual se ajustará en los siguientes años conforme a la misma fórmula de actualización pactada en el contrato de interventoría. el valor restante por pagar por concepto de la interventoría se realizará con cargo a los recursos derivados de los descuentos pactados en el contrato por los indicadores de calidad de responsabilidad del esquema general de aseo
44	Otrosí No. 5 al Contrato 344 de 2010 del 26 de agosto de 2019 Modificar la cláusula primera del Otrosí No. 4, la cual quedará así: Cláusula Primera. El pago a la interventoría del contrato, se hará con cargo a los recursos facturados y recaudados por concepto de disposición final, en la suma mensual de \$ 243.805.805, corresponde al 50% del valor mensual del servicio de la interventoría del RSDJ, pues dichos recursos no hacen parte de la remuneración mensual del concesionario CGR Doña Juana S.A. E.S.P, suma de dinero que quedara disponible en la fiducia del nuevo esquema de aseo "Fiducia FAP Concesión Aseo Bogotá 2018" y/o en la fiducia vigente

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

3.3.1.2 Visita

En la ciudad de Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de noviembre de 2020 se realizó visita técnica por parte del equipo auditor al Relleno Sanitario Doña Juana ubicado en la Calle 71 Sur No. 3 J – 77.

En cuanto a la verificación del funcionamiento de la planta de tratamiento de lixiviados, se evidenció:

- La planta de tratamientos de lixiviados está conformada por unidades de tratamiento primario, secundario y terciario. El lixiviado ingresa a las unidades de tratamiento primario que se encuentran al fondo de la planta, la cual se

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

compone de dos pondajes de almacenamiento y homogenización; posteriormente, por un lado, ingresa a las unidades de tratamiento secundario (sistema biológico y tratamiento fisicoquímico), y por el otro lado, paralelamente ingresa a la unidad de osmosis inversa. Para finalmente, unir los dos efluentes y verter directamente al Río Tunjuelo.

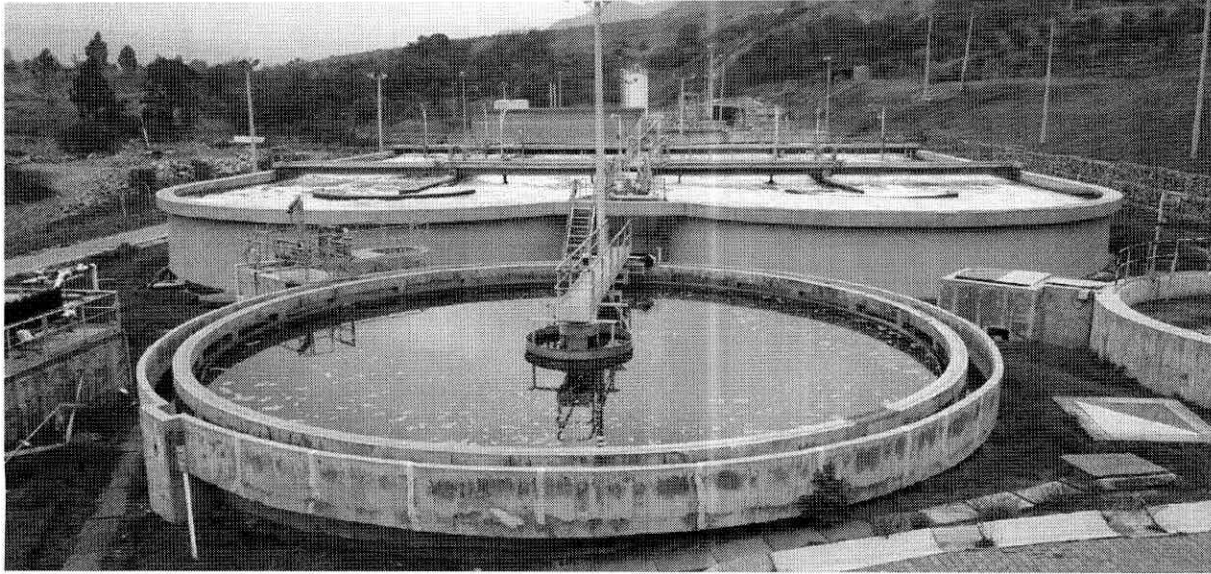
- Profesionales del consorcio CGR informaron que la remoción de la carga contaminante corresponde al 20%², teniendo en cuenta los límites permisibles de los parámetros exigidos por las normas ambientales.

En materia del permiso de vertimiento:

- Profesionales de la interventoría Unión Temporal Inter DJ, comunicaron que mediante Resolución SDJ No. 0111 del 24 de enero de 2001, la Subdirección Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR se estableció el Plan de Manejo Ambiental para la construcción y operación del Sistema de Tratamiento de Lixiviados del Relleno Sanitario Doña Juana. Amparados por esta norma se presentó el plan de cumplimiento para tramitar el permiso de vertimiento en el año 2008, la cual fue negada por la CAR.
- En el año 2013 se tramitó nuevamente el permiso de vertimiento, el cual fue negado nuevamente por la Resolución 827 de 2015 de la CAR.
- Actualmente, el relleno se encuentra en trámites con la Autoridad Nacional Licencias Ambientales – ANLA, para obtener el permiso de vertimiento.

² Información suministrada por la UAESP en la visita técnica.

IMAGEN No. 01. PLANTA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS



Fuente: Fotografía tomada por el equipo auditor.

Como se pudo observar en la visita de campo, a la fecha no se cuenta con una alternativa clara para adecuar y optimizar el sistema de tratamiento de lixiviados (STL), ni los diseños e ingeniería de detalle para la adecuación y optimización del sistema de tratamiento de lixiviados (STL) por consiguiente, no se han construido las obras de adecuación y optimización del sistema de tratamiento de lixiviados (STL).

Se evidenciaron falencias graves a la hora de Monitorear y evaluar el proceso de tratamiento de lixiviados ya que no reportan la totalidad de los parámetros exigidos por la Resolución 0631 de 2015, la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua y por último, no se cuenta con el permiso de vertimiento desde el inicio de la operación del relleno.

Lo anterior, demuestra la falta de coordinación, compromiso y responsabilidad de las partes para realizar eficientemente su trabajo y así cumplir sus obligaciones contractuales especialmente por parte de la UAESP, a pesar de que las metas autoimpuesta en el PGIRS actualizado en el año 2016, debieron contar con un plan financiero viable que permitiera garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos. Aunado a esto, tampoco se ha realizado las acciones técnicas y legales necesarias para cumplir con su propio plan de gestión integral de residuos sólidos.

A continuación, se mencionan algunas afirmaciones hechas por el delegado de la interventoría el día 13 de noviembre de 2020, así:

- {...} 1. La planta no tiene permiso de vertimientos desde su inauguración.*
- 2. La planta fue diseñada para recibir un caudal de 8 litros por segundo y desde el primer día recibe 12 litros por segundo.*
- 3. La planta de tratamiento no cuenta con un tratamiento terciario (filtración).*
- 4. CGR es quien debe realizar los diseños e ingeniería de detalle y a la fecha no ha socializado dicha obligación con la interventoría.*
- 5. Se presentó un plan de cumplimiento en 2008 y el ANLA en el año mediante la Resolución 1181 de 2020 da por incumplido dicho plan.*
- 6. El plan de cumplimiento fracasó debido a que la documentación estaba incompleta.*
- 7. CGR se ha demorado para cumplir con sus obligaciones contractuales.*
- 8. De la totalidad del agua contaminada que entra a la planta, solamente el 20% es removido, el restante es vertido al río Tunjuelo.*
- 9. La norma vigente es muy estricta y los costos de operación serían muy altos.*
- 10. Los habitantes aguas arriba realizan vertimientos con más carga contaminante que la del RSDJ.*
- 11. Las soluciones técnicas para la optimización no son operativa y económicamente viables.*
- 12. La optimización de la planta debe ser sometida al escrutinio público ya que los usuarios son quienes asumirían los gastos.*
- 13. Ni la UAESP ni la interventoría han participado en la nueva solicitud del permiso de vertimientos {...}”.*

3.3.1.3 Proyecto 1109

El Plan de Desarrollo 2016 - 2020 *“Bogotá Mejor para Todos”*; en el Eje Transversal *“Democracia Urbana”*, Programa *“Infraestructura para el Desarrollo del Hábitat”*, asignó a la UAESP, la meta de resultado, la cual pretendía *“Disminuir en 5% las toneladas de residuos urbanos dispuestos en el relleno sanitario”*.

Para cumplir este propósito la entidad inscribió el Proyecto *“1109 Manejo Integral de Residuos Sólidos en el Distrito Capital y la Región”*.

De conformidad al Plan de Acción 2016 - 2020, con corte a 31 de diciembre de 2019, el proyecto presentó el siguiente comportamiento presupuestal:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CUADRO No.: 5. PRESUPUESTO 2016-2019

Valor en millones de pesos

METAS PLAN DE DESARROLLO		PRESUPUESTO		
		ASIGNACION	EJECUCIÓN	%
1	Reducir el 3.00% de residuos sólidos que se generan en la ciudad producto de la separación en la fuente	11.025	9.659	87,62
3	Disponer 100% de los residuos que ingresan al RSDJ	55.807	48.029	86,06
5	Formular e implementar 1 proyecto de capacitación para la formalización a la población recicladora de oficio	7.037	5.768	81,97
6	Establecer 1 línea base del componente de aprovechamiento en la ciudad de Bogotá D.C.	68.903	42.986	62,39
8	Definir 1 línea base de separación en la fuente	2.373	1.800	75,85
9	Cumplir con el 50% de las obligaciones de hacer para el mejoramiento del estándar del servicio público de aseo	74.537	41.128	55,18
10	Garantizar la recolección y transporte 100% de los residuos sólidos que se generan en la ciudad al sitio de disposición final	87.082	74.864	85,97
11	Mantener el 100% de las condiciones generales para el funcionamiento y operación del RSDJ	26.367	11.099	42,09
12	Pago del 100% compromisos de vigencias anteriores fenecidas	14.404	1.937	13,44
13	Realizar el 98% de los operativos de recolección de llantas usadas por generador desconocido en vía pública	240	234	97,59
14	implementar el 100% del plan de fortalecimiento y formalización a la población recicladora de oficio	1.340	340	25,39
15	Garantizar el 100% de las obligaciones de hacer para el mejoramiento del estándar del servicio público de aseo	101.899	62.104	60,95
TOTAL		451.014	299.948	

Fuente: Información suministrada por la UAESP - Plan de Acción 2016 - 2020. UAESP 2016-2019.

El proyecto contó con una asignación cuatrianual de \$451.014 millones, los cuales se ejecutaron \$299.948 millones que representó el 66,51%, resaltando que la meta: “Implementar el 100% del plan de fortalecimiento y formalización a la población recicladora de oficio”, alcanzó solo el 25,39%.

El comportamiento presupuestal para vigencia 2019, fue el siguiente:

CUADRO No.: 6. PRESUPUESTO VIGENCIA 2019

Valor en millones de pesos

NOMBRE	APROPIACIÓN DISPONIBLE	COMPROMISOS	%	GIROS	GIROS %
Manejo integral de residuos sólidos en el Distrito Capital y la Región	130.066	124.746	95,90	71.534	54,99

Fuente: Información suministrada por la UAESP - Ejecución Presupuesta Inversión UAESP a diciembre 31 de 2019.

Del total asignado \$130.066 millones a 31 de diciembre, se ejecutaron \$124.746 millones que corresponden al 95,90%, y se giró el 54,99%.

La asignación por metas del proyecto del 2019 es la siguiente:

CUADRO No.: 7. PRESUPUESTO POR METAS DEL PROYECTO

Valor en millones de pesos

META	CONTRATOS	VALOR	PARTICIPACIÓN %
Disponer 100% de los residuos que ingresan al RSDJ	84	5.112	4,10
Establecer línea base del componente de aprovechamiento en la ciudad de Bogotá D.C.	252	15.338	12,30
Garantizar la recolección y transporte 100% de los residuos sólidos que se generan en la ciudad al sitio de disposición final	147	37.772	30,28
Mantener el 100% de las condiciones generales para el funcionamiento y operación del RSDJ	52	2.143	1,72
Pago del 100% compromisos de vigencias anteriores fenecidas	24	1.936	1,55
Implementar el 100% del plan de fortalecimiento y formalización a la población recicladora de oficio	14	340	0,27
Garantizar el 100% de las obligaciones de hacer para el mejoramiento del estándar del servicio público de aseo	36	62.104	49,78
TOTAL	609	124.745	100

Fuente: Información suministrada por la UAESP - Plan de Acción 2016 - 2020. Componente de inversión UAESP Informe de Seguimiento a diciembre 31 de 2019.

El mayor porcentaje del gasto correspondió a la meta “Garantizar el 100% de las obligaciones de hacer para el mejoramiento del estándar del servicio público de aseo”, con \$62.104 millones y “Garantizar la recolección y transporte 100% de los residuos sólidos que se generan en la ciudad al sitio de disposición final” con ejecución de \$37.772.

La mayor parte de los pagos se refleja en las adiciones a los Contratos de Concesión con los operadores de aseo, por los servicios de corte de césped, lavado de áreas públicas e instalación de cestas (M-121) y adición a interventoría, así:

CUADRO No.: 8. PAGOS A OPERADORES DE ASEO CON CARGO A LAS METAS ENUNCIADAS

Valor en millones de pesos

PRESTADOR	CONTRATO	ADICIONES CON CARGO A LA META: GARANTIZAR EL 100% DE LAS OBLIGACIONES DE HACER PARA EL MEJORAMIENTO DEL ESTÁNDAR DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO	ADICIONES CON CARGO A LA META: GARANTIZAR LA RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE 100% DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS QUE SE GENERAN EN LA CIUDAD AL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL”
PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P.	No. 283/2018	SEIS (6) ADICIONES \$19.958	CUATRO (4) ADICIONES \$5.174
LIME S.A. E.S.P.	No. 284/2018	CUATRO (4) ADICIONES \$10.316	CUATRO (4) ADICIONES \$10.321

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

PRESTADOR	CONTRATO	ADICIONES CON CARGO A LA META: GARANTIZAR EL 100% DE LAS OBLIGACIONES DE HACER PARA EL MEJORAMIENTO DEL ESTÁNDAR DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO	ADICIONES CON CARGO A LA META: GARANTIZAR LA RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE 100% DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS QUE SE GENERAN EN LA CIUDAD AL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL”
CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	No. 285/2018	DOS (2) ADICIONES \$6.957	UNA (1) ADICIÓN \$6.957
BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P.	No. 286/2018	CINCO (5) ADICIONES \$10.316	CINCO (5) ADICIONES \$5.174
ÁREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P.	No. 287/2018	SEIS (6) ADICIONES \$7.720	UNA (1) ADICIÓN \$10.321
INTERVENTORIA	No. 396/2012	TRES (3) ADICIONES \$1.153	
INTERVENTORIA	No. 401/2018		UNA (1) ADICIÓN 118

Fuente: CB-0422: Gastos e Inversiones por Proyecto y Meta UAESP a diciembre 31 de 2019.

De conformidad a la respuesta dada por la Gerencia de la UAESP³, se anexó la siguiente relación de los principales contratos suscritos, con cargo a este proyecto, así:

CUADRO No.: 9. TIPOLOGÍA DE CONTRATOS SUSCRITOS

TIPOLOGÍA	VALOR	Valor en millones de pesos
		PARTICIPACIÓN %
PRESTACIÓN SERVICIOS Y/O APOYO	17.994	52,83
VIGILANCIA	2.925	8,59
INTERVENTORÍA	5.006	14,70
ARRENDAMIENTO	5.006	14,70
PUBLICIDAD CANAL CAPITAL	1.756	5,16
OTROS CONTRATOS	1.372	4,03

Fuente: Relación Contratos Proyecto a diciembre 31 de 2019.

Se observa que los contratos de prestación de servicios con personas naturales para la vigencia 2019, representan el 52,83% del presupuesto asignado para nuevos contratos.

Sumado a lo anterior y de conformidad con la relación del gasto del proyecto reportado a través de aplicativo SIVICOF, en el mismo año se suscribieron 186 adiciones y/o prórrogas a contratos de prestación de servicios por \$2.837.333.722.

³ Oficio UAESP No. 20201300159531 de octubre 16 de 2020.

3.3.1.3.1 Hallazgo administrativo por baja ejecución de metas propuestas

La UAESP desarrolla el Proyecto de Aprovechamiento y Reciclaje Sostenible de Bogotá - PRAS, el cual reflejará las acciones contempladas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, el Plan de Desarrollo y la Política Distrital en servicio público de aseo; lo cual garantizará su sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo, a través de acciones de reciclaje.

Son los municipios los responsables de la gestión integral de residuos sólidos, la implementación continua de campañas de orientación y capacitación; así como separar y aprovechar los residuos sólidos en el marco del PGIRS, la formalización de la población recicladora de oficio. Con el fin de que estos participen de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público, que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a la regulación vigente.

El programa de aprovechamiento incluye la adopción de nuevas medidas afirmativas en favor de los recicladores de oficio de Bogotá, fue establecido en los decretos nacionales: No. 2981 de 2013; No. 1077 de 2015; No. 596 de 2016 y Resolución MVCT No. 276 de 2016, y sus desarrollos normativos y regulatorios, tanto el cálculo de los componentes tarifarios asociados a las actividades de reciclaje y aprovechamiento, con el fin de seguir cumpliendo con lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional mediante el Auto 275 de 2011, y las órdenes dadas en la sentencia T-724 de 2003 y con base en los criterios fijados en los Autos 268 de 2010, 275 de 2011 y 587 de 2015.

Consultada la UAESP, sobre sobre la adopción e implementación del plan de formulación de la población recicladora⁴, contestó:

“{...} En desarrollo de las acciones afirmativas y el marco del cumplimiento como personas jurídicas una vez conformadas; para ser prestadores de servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento. La UAESP, a la fecha cuenta con 128 organizaciones registradas en la base de datos de las cuales 81 están con apoyo directo con la unidad y el restante 47 no están en proceso de formalización de acuerdo con el 596/2019 {...}”.

Sin embargo, en respuesta dada por la entidad⁵ comentó:

⁴ Oficio UAESP No. 20201300159531 de octubre 16 de 2020.

⁵ Oficio No. 20205000173941 de noviembre 11 de 2020.

“{...} En el marco de las obligaciones, con respecto a la competencia de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento y dentro del desarrollo de las acciones afirmativas en el marco del cumplimiento como personas jurídicas una vez conformadas para ser prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- a la fecha cuenta con 175 organizaciones registradas en la base de datos de las cuales 111 se encuentran en el Registro Único de Organizaciones de Recicladores -RUOR-, que disponen del apoyo directo de la Unidad y están en proceso de formalización de acuerdo con el Decreto 596 de 2016 {...}”.

Situación que denota discrepancias en el proceso documental, en lo relacionado con la información de la población de recicladores en Bogotá.

El avance de 111 organizaciones que se encuentran en proceso formalización y fortalecimiento de acuerdo con el Decreto 596 de 2016 y Resolución 276 de 2016, es la siguiente:

CUADRO No.: 10. AVANCE EN FASE POR ORGANIZACIÓN RECICLADORA

AVANCE EN FASE POR ORGANIZACIÓN DECRETO 596 DE 2016			
FASE 2	FASE 3	FASE 4	FASE 5
6	10	65	30

Fuente: UAESP Oficios No. 20201300159531 y 20202000178911.

Si bien es cierto la UAESP, ha efectuado diferentes actividades para la formalización y fortalecimiento de las organizaciones de recicladores, tales como:

- Fase 2 = Seis (6) organizaciones que están realizando las siguientes actividades:
 - Definir el área de prestación
 - Registro de Toneladas Transportadas
 - Registro Toneladas área de prestación
 - Registro de Toneladas Aprovechadas
 - Registro Factura de comercialización de material aprovechable
 - Registro de estaciones de clasificación y aprovechamiento - ECAS
 - Registro de vehículos para el transporte
- En Fase 3 = Diez (10) organizaciones que realizan la actividad:

- Condiciones uniformes del servicio público de aseo (CCU - implementación)
- Fase 4 = Sesenta y cuatro (64) organizaciones donde cada una reporta el avance, en las siguientes actividades de acuerdo el cuadro anexo No. 1:
 - Portafolio de Servicios
 - Plan de Fortalecimiento Empresarial
 - Base de datos de Usuarios
 - Página Web
- Fase 5 = Una (1) organización.

Se evidenció que el proceso de formalización y fortalecimiento de las organizaciones recicladoras a diciembre 31 de 2019, en lo correspondiente a la UAESP, no se ha adelantado con celeridad, conforme a lo dispuesto en los plazos establecidos en el artículo 12 de la Resolución No. 0276 de 29 de abril de 2016:

“{...} Por el cual se reglamenta los lineamientos del esquema operativo de las actividades de aprovechamiento del servicio público de aseo y del régimen transitorio para la formalización de recicladores de oficio acorde con lo establecido en el Capítulo 5 del título 2 de la parte 3 del Decreto 1077 de 2015 adicionado por el Decreto 596 de 2016 {...}”.

De igual forma, se evidencia que no existen canales de comunicación entre las entidades involucradas en el proceso de formulación y fortalecimiento de las organizaciones de recicladores; lo que ha generado inconformidad en estas, por las debilidades para el reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas por parte de los prestadores del servicio, de aprovechamiento en el Sistema Único de Información -SUI y del proceso de reversiones en el mismo (registros inconsistentes relacionados con los reportes de la actividad de aprovechamiento).

La anterior situación se evidenció al evaluar el *“Plan de Inclusión III Trimestre de 2019 de las organizaciones de Recicladores”*, donde se encontró que las siguientes acciones han presentado bajo porcentaje de cumplimiento:

- Acción 2. Mejorar el mobiliario para la presentación diferenciada de residuos.
- Acción 8. Establecer los lineamientos para la recolección, transporte, acopio, clasificación y pesaje de material potencialmente aprovechable en el Distrito.

- Acción 10. Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad operativa para el aprovechamiento para dar cumplimiento a la normatividad vigente.
- Acción 11. Facilitar la interacción de los actores de la cadena de valor a través de la divulgación de información de oferta y demanda.
- Acción 14. Mantener el Registro Único de Recicladores de Oficio –RURO, como herramienta del censo de población recicladora de oficio, con el fin de contar con información actualizada de las personas que se dedican a la actividad de aprovechamiento identificar sus necesidades.
- Acción 17. Apoyo a través de las entidades distritales que hacen parte de la Mesa para la Inclusión de la Población Recicladora, en los siguientes aspectos: Asistencia psicosocial, Salud, Educación e Integración Social.
- Acción 18. Carnetizar la población recicladora de oficio, el cual presenta un atraso.
- Acción. 26. Mantener actualizado el Registro Único de Organizaciones de Recicladores - RUOR para lo cual se definirán y aplicarán criterios de verificación.

La falta de toma de decisiones oportunas y seguimiento a los planes propuestos, evidencian las debilidades de la entidad con las organizaciones de recicladores, así como el incumplimiento de las competencias propias que le han sido asignadas por ley.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del Sujeto de Control desvirtúan parcialmente la observación; precisando de lo anterior, que los informes de supervisión y control de disposición final, corresponden a las toneladas ingresadas al patio de aprovechamiento, en donde se presentan rezagos y aprovechamiento, que sumadas generan el ingreso total en toneladas y no el valor del aprovechamiento.

Además en el relleno, no se reduce o aumenta la cantidad de residuos de la ciudad, por ser la etapa final de proceso.

Sin embargo, no se acepta la respuesta dada por la UAESP frente al cumplimiento de las metas y objetivos, en especial la meta *“Implementar el 100% del plan de fortalecimiento y formalización a la población recicladora de oficio”*, la cual presenta atrasos con relación a las normas ya mencionadas en el hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.3.2 Hallazgo administrativo por desactualización de informes que requieren reporte

Evaluado el contenido de la página WEB de la UAESP, en el sitio *“Planeación, Metas, Objetivos e Indicadores”*, se evidencia publicado el informe *“228 UAESP Informe de Logros Septiembre de 2019”*, esto acorde con el ítem *“Informe Productos, Metas y Resultado 2019”*; sin embargo, a la fecha no se encuentra actualizado a diciembre de 2019.

Lo anterior, no está dando cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia consagrados en los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014, mediante la cual se estableció:

“{...} ARTÍCULO 2o. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley

(...)

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros {...}”.

Por lo tanto, toda entidad o empresa del estado debe contener la información pública dispuesta en la Web y la intranet, dentro del dominio corporativo, en la cual pueda ser consultada, colocando a la disposición de los interesados y del público en general.

En consecuencia, la entidad no contribuye a que los interesados y el público en general, tengan acceso a información actualizada y transparente.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado en la auditoría, razón por la cual se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.4 Planta de Biogas

En noviembre de 2007, la UAESP suscribió el contrato de concesión No. 137 de 2007, presenta el siguiente objeto:

“{...} Tratamiento y aprovechamiento del biogás proveniente del Relleno Sanitario Doña Juana del Distrito Capital, aplicando el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto {...}”.

El plazo de ejecución es de veintitrés (23) años y un (1) mes⁶ y las siguientes etapas para su ejecución:

- A) Preparación y registro del documento de diseño del proyecto-PDD,
- B) Diseño detallado del proyecto,
- C) Construcción del proyecto,
- D) Puesta en operación y mantenimiento del sistema de tratamiento y aprovechamiento del biogás.

⁶ Cláusula 6, Contrato de concesión No. 137 de 2007.

Cabe señalar que el concesionario solicitó prórroga de 10 años y 6 meses para la culminación del contrato, la cual fue otorgada mediante Otrosí No. 7 del 30 de Diciembre de 2019⁷.

El contrato ha sido objeto de las siguientes modificaciones:

CUADRO No.: 11. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

No.	Modificación	Aspectos Relevantes
1	Otro sí No. 01 28 de diciembre de 2007	Se modificó la cláusula No. 13 en el sentido de incluir los amparos de responsabilidad civil extracontractual y garantías por fuerza mayor y caso fortuito (amparos contra todo daño) durante la etapa de inversión; en dicha cláusula se le obliga a constituir, suscribir y presentar, dentro del plazo establecido en el cronograma para el perfeccionamiento y legalización del contrato
2	Otro sí No. 02 18 de diciembre de 2008	Se modificó la cláusula No. 6 dando un plazo de 6 meses adicionales para el desarrollo de la etapa de registro inicialmente prevista para 9 meses
3	Otro sí No. 03 2 de Julio de 2009	Modificar el literal a) de la cláusula sexta, el cual quedará así: “CLÁUSULA 6.- VIGENCIA DEL CONTRATO Y ETAPAS PARA SU EJECUCIÓN. (...) a) Preparación del DDP o PDD, validación y registro en la Junta Ejecutiva del MDL. Esta etapa deberá surtirse en un plazo máximo de DIECIOCHO (18) MESES, contados a partir de la fecha de la suscripción del Acta de Inicio del contrato”, es decir la nueva fecha corresponde al 2 de octubre de 2009
4	Otro sí No. 04 12 de noviembre de 2010	Se aclara el alcance de las obligaciones, en los temas de Flujo de CER's y aprovechamiento de energía
5	Otro sí No. 05 28 de diciembre de 2010	Se acepta como fecha de terminación de la etapa c) Construcción del proyecto el 3 de Noviembre de 2010
6	Otro sí No. 06 14 de febrero de 2014	Se modificó a partir del 24 de febrero de 2014 los numerales 15,20 y 27 de la cláusula 2, la cláusula 4 “riesgos y contingencias”, la cláusula 6 “vigencia del contrato y etapas de ejecución”, la cláusula 7 “manejo de la participación distrital en los CRE y en el aprovechamiento del biogás” y la cláusula 31 “documentos del contrato”
7	Otro sí No. 07 30 de diciembre de 2019	Se modifica el numeral 2 de la cláusula 7 “manejo de la participación distrital en los CRE y en el aprovechamiento del biogás”, donde UAESP tendrá derecho al 6% del total de los ingresos brutos que perciba en concesionario con motivo del aprovechamiento de biogás. Se modifica la cláusula 6 en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución por el término de 10 años y 6 meses, desde el 4 de mayo de 2031 con terminación de 03 de noviembre de 2041.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por UAESP.

⁷ Cláusula 1 Otro sí No. 7 del 30 de Diciembre de 2019.

3.3.1.4.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del manejo del biogás y drenaje de gases

En cumplimiento del contrato de concesión 137 de 2007, BIOGÁS DOÑA JUANA S.A.S. E.S.P. - BDJ, captaría un total volumétrico de 1.185.694.650 m³ de biogás en el periodo de 2009 a 30 de junio de 2019, con una reducción de 8.795.894 toneladas de CO² equivalente a 8.795.894 CER.

Sin embargo, la falta de capacidad remanente para disposición y el deslizamiento ocurrido en el 2015, ocasionó cambios en los planes y programas de disposición final y secuencia de llenado; esta situación ha afectado gravemente la captura de biogás en la reducción aproximadamente de 7.000 m³/h⁸.

Adicionalmente, BDJ se ha visto forzado a desconectar las zonas de Optimización Fase 1, Zona VIII, Zona II Área 3, Biosólidos, Terraza 1C y en Zona VII Fase 2, zonas que estaban produciendo gas, para que CGR pudiera disponer los residuos en ese lugar por problemas de capacidad.

Para el año 2019 CGR solicita nuevamente la desconexión de 12 chimeneas dentro de las cuales se encuentran 4 perforadas en la terraza 1C, las cuales aportarían la mayor captación de gas en la zona⁹.

Teniendo en cuenta esta problemática, la interventoría mencionó¹⁰:

“{...} Respecto a esta problemática, y aún después de haber sido sancionado CGR por no cumplir con la construcción de las chimeneas de la zona de Optimización Fase 1, según lo especifican los diseños, CGR no ha cumplido con dicha obligación contractual, por tal motivo, la UT Inter DJ actualizó la apertura de un nuevo proceso administrativo por el presunto incumplimiento en la entrega del cronograma para la construcción de las chimeneas faltantes mediante comunicado UTIDJ-2019101380¹¹ {...}”.

Por lo anterior, mediante Resolución 1351 de 2014¹², el artículo 5 numeral 2 y artículo 6 numeral 9, se establece lo siguiente:

⁸ Otro si No. 7 del 30 de Diciembre de 2019.

⁹ Informe de interventoría Unión Temporal Inter DJ, segundo semestre de 2019.

¹⁰ Informe de avance 7. Tratamiento y aprovechamiento del Biogás. página 5.

¹¹ Informe de interventoría Unión Temporal Inter DJ, octubre de 2020.

¹² Corporación Autónoma Regional – CAR.

“{...} Artículo 5, numeral 2. Drenaje de gases: Se realizará por medio de chimeneas de gavión separadas 40m entre sí, y que permiten el espacio suficiente para la operación de la maquinaria y los vehículos recolectores. Estas estructuras se construirán verticalmente desde la base del relleno y culminarán por encima del domo final; por otra parte, se deberá proceder según el RAS 2000, Sistemas de Aseo Urbano, Sección II, Título F, literal F.6.4.4.3, para los niveles alto y medio alto de complejidad

Artículo 6, numeral 9. Manejo del biogás: Se deberá realizar la evacuación de los gases por medio de los primeros cuerpos de gavión de chimeneas construidas en la etapa de adecuación, los cuales son realizados en la medida que se van construyendo los niveles de residuos (...) De acuerdo con los análisis de estabilidad, se deberán instalar más chimeneas o perforar alguna más en un sector determinado {...}”.

La interventoría mediante el informe mensual de avance informó que:

“{...} Con respecto a las condiciones constructivas ejecutadas por CGR Doña Juana, tal y como quedó demostrado con el evento del pasado 2 de octubre de 2015 en terraza 1 de Optimización Fase 2 y ahora el ocurrido el 28 de abril de 2020 al costado norte de Zona VII, persiste el riesgo de comprometer aún más la estabilidad del RSDJ si no se toman los correctivos de evacuación de gases y lixiviados mediante la perforación de ductos para la evacuación de fluidos. Las presuntas prácticas técnicas inapropiadas adelantadas hasta la fecha por el concesionario CGR Doña Juana pueden generar riesgos técnicos y de pérdidas de biogás adicionales a los que actualmente se tienen, que puede impactar de manera directa y en forma adversa a las proyecciones de CRE y/o kilovatios de energía para el concesionario BDJ y la UAESP.

Con respecto al proceso sancionatorio adelantado en contra de CGR Doña Juana por las falencias presentadas en la construcción de chimeneas y de trincheras de la zona de Optimización Fase 1, y considerando que CGR Doña Juana no ha presentado el cronograma requerido en el Artículo 2 de la Resolución No. 000198 de 2017. La UT Inter DJ recomienda que se establezca un plazo máximo para la construcción de las chimeneas, teniendo en cuenta los rendimientos en la ejecución de las actividades realizadas con anterioridad en el Relleno Sanitario. Así se podrá establecer unos compromisos reales en términos de “tiempo de ejecución y recursos de inversión” por parte de CGR Doña Juana en el menor corto plazo.

Así mismo, y si CGR Doña Juana no cumple con la obligación jurídica que le asiste; se recomienda a la UAESP que evalúe y defina la alternativa para que BDJ construya las obras de adecuación que se necesitan, dentro de las cuales se encuentra la construcción de chimeneas perforadas, de trincheras en el último nivel y de filtros horizontales, para así reforzar al sistema de drenaje de lixiviados en la zona, que permitan la evacuación de los gases que se generan al interior de la masa de residuos, mejorando la estabilidad y beneficiado la captación forzada que realiza BDJ.

Los costos asociados a estas obras podrían ser cobrados o descontados a CGR Doña Juana como medida de compensación en el restablecimiento de la estabilidad de la(s) zona(s) comprometidas. Se recomienda que jurídica y contractualmente, la UAESP defina el mejor procedimiento a seguir para garantizar los recursos de inversión necesarios para ejecutar las obras de estabilización en el RSDJ {...}”.

Teniendo en cuenta lo anterior y evidenciando que el concesionario CGR no ha cumplido con sus obligaciones en la construcción de chimeneas y planeación oportuna de las zonas a intervenir por parte del operador BIOGÁS DOÑA JUANA, problema que se viene presentando desde el año 2019 y que a la fecha no ha sido solucionado, se establece que la supervisión por parte de la UAESP ha sido ineficiente, lo que ha perjudicado la operación del consorcio BIOGÁS DOÑA JUANA en la captación y reducción de biogás.

Por tal motivo no se evidencia que CGR cuente con una planeación profunda, rigurosa y oportuna de las zonas a intervenir y/o analizar la propuesta hecha por BIOGÁS DOÑA JUANA para construir las chimeneas, trincheras en el último nivel y filtros horizontales, que permitan reforzar al sistema de drenaje de lixiviados en la zona que permita la captación forzada de biogás.

Se observa falta de controles y seguimiento por la supervisión, lo que conlleva a afectaciones en la prestación del servicio y con el fin de garantizar la operación y estabilidad integral del Relleno Doña Juana.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber de una debida supervisión y seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha de la visita de tipo administrativo adelantada por este Órgano de Control al Relleno Sanitario Doña Juana en noviembre de 2020 no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.5 Licencia ambiental

Las normas ambientales aplicables al Relleno Sanitario Doña Juana son las siguientes:

CUADRO No.: 12. MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Ítem	Norma	Descripción
1	Resolución 2133 del 29/12/2000	La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, otorgó a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. — Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, Licencia Ambiental Única para el proyecto denominado “ <i>Relleno Sanitario Doña Juana Zona VIII</i> ” localizado en la vereda El Mochuelo de la localidad Ciudad Bolívar Bogotá, D.C., cuya vigencia es igual a la duración del proyecto, hasta el cumplimiento de todas y cada una de las actividades del Plan de Manejo Ambiental, Social y de Mitigación
2	Resolución 2211 del 22/10/2008	La CAR modificó la Licencia Ambiental otorgada a la UAESP, en el sentido de incluir la zona denominada Optimización de las Zonas VII y VIII, para la disposición de residuos de origen doméstico para una capacidad de 9.3 millones de toneladas conformada por siete (7) terrazas
3	Resolución 2791 del 29/12/2008	La CAR modificó la Licencia Ambiental otorgada a la UAESP, en el sentido de incluir la construcción y operación de la terraza ocho (8) localizada en el costado sur de la zona VIII, para la disposición de residuos de origen doméstico
4	Resolución 1351 del 18/07/2014	La CAR modificó la Licencia Ambiental otorgada a la UAESP, en el sentido de incluir la ejecución, construcción y operación del proyecto Optimización Fase II de las zonas VII y VIII del Relleno Sanitario Doña Juana, para la disposición de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) de origen doméstico, provenientes de la ciudad de Bogotá y de los municipios con convenio vigente con la UAESP
5	Resolución 2320 del 14/10/2014	La CAR resolvió recurso de reposición interpuesto por la UAESP contra la Resolución 1351 del 18 de julio de 2014, modificando algunas de sus disposiciones
6	Auto del 7/02/2018	El Procurador General de la Nación resolvió el impedimento manifestado por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, para continuar en conocimiento de las actuaciones administrativas de la

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ítem	Norma	Descripción
		licencia ambiental del proyecto “Relleno Sanitario Doña Juana Zona VIII” localizado en la vereda El Mochuelo de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C., designando a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, como Autoridad competente de su conocimiento
7	Resolución 1484 del 03/08/2018	En el artículo primero el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, asumió la competencia de todas las actividades relacionadas con el Proyecto Relleno Sanitario Dona Juana del Distrito Capital de Bogotá y ordeno igualmente a través del artículo segundo a la ANLA, realizar la evaluación, el control y seguimiento al mencionado proyecto

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por UAESP.

La Concesión del relleno tiene un plazo de ejecución igual al tiempo de otorgamiento de la licencia ambiental que corresponde al primer trimestre del año 2022.

3.3.1.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las fichas de manejo ambiental

En la zona de optimización Fase II de la Zonas VII y VIII, en donde se localiza la terraza 1, se venía disponiendo residuos sólidos desde mayo de 2015 hasta octubre de 2015, cuando se presentó el deslizamiento de residuos en el sector.

Posterior al evento, esta área retoma la operación en marzo de 2016 recostando la disposición contra los residuos deslizados del año 2015¹³. En el año 2018, profesionales de la ANLA realizaron visita técnica los días 7 y 8 de mayo al Relleno de Doña Juana, evidenciando falencias en la terraza 1, tales como:

“{...} Falta de impermeabilización (temporal o permanente) de la superficie expuesta de los taludes; Cubrimiento parcial de las áreas en donde se dispusieron los residuos sólidos; A lo largo de la Terraza 1 se observó el afloramiento de lixiviados por los taludes conformados, fluidos que por gravedad discurren hacia y por los canales ubicados en la pata de los taludes, hasta las áreas en donde se realiza el bombeo al sistema general de lixiviados del relleno y/o se direcciona hacia la depresión existente producto de la excavación de la Terraza 2, en donde estos fluidos son almacenados; Falta de una cobertura homogénea y efectiva de toda el área de la terraza que favorece el ingreso de aguas lluvias a la masa de los residuos dispuestos en este sitio, lo que conlleva a un aumento en el volumen de lixiviados, a la proliferación de vectores, al aumento en los olores ofensivos, así como el impacto visual por la exposición directa de los residuos; Ausencia de una red para el manejo de las aguas lluvias: no se observó la adecuada captación, conducción y separación

¹³ Informe de avance enero de 2019, Unión Temporal Inter DJ.

de aguas lluvias en la Terraza 1, así como tampoco se observaron estructuras de separación y conducción de aguas lluvias por lo que estas aguas se mezclan con los lixiviados producidos; Expulsión de lixiviados por varias de las chimeneas de gases instaladas en esta terraza¹⁴ {...}”.

Para el año 2019 se identifica que el concesionario CGR presenta falencias en el seguimiento, manejo, control y monitoreo de las actividades contempladas en las fichas antes mencionadas; de acuerdo con los informes de interventoría y seguimiento y control de la UAESP, CGR incumple con:

- Ficha 1.3 Control de erosión y manejo de aguas escorrentía, por la presencia de residuos sólidos en los sistemas de conducción de aguas lluvias de manera frecuente, empozamiento de lixiviados provenientes de la terraza 2, canales sin conformación para el manejo de aguas escorrentía e incumplimiento en el monitoreo de aguas escorrentía¹⁵.
- Ficha 1.5 Manejo y protección de aguas superficiales, por el empozamiento de lixiviados al costado noroccidental de terraza 2, falta de mantenimiento y limpieza a los pozos y almacenamiento de lixiviados en el terraza 3 sin la autorización por parte de la autoridad ambiental, lo que pudo culminar en la contaminación de aguas su superficiales o subterráneas por la infiltración de lixiviados, lo que conllevó a una medida preventiva de esta área mediante la Resolución ANLA 2281 de noviembre de 2019. Sin embargo, durante la visita realizada en el 13 de noviembre de 2020 por el equipo auditor, en la terraza 3 ya no se encuentran almacenados lixiviados actualmente se encuentra en funcionamiento para la disposición de residuos sólidos.
- Ficha 1.6 Manejo de quebradas Aguas Claras, El Botello, Puente Tierra, Puente Blanco, Yerbabuena, El Zorro y Mochuelo, por la no realización de los monitoreos ambientales en las fechas relacionadas en la programación ambiental. Adicionalmente, se evidencia que en el cumplimiento del Acuerdo 43 de 2006 de la CAR *“por el cual se establecen los objetivos de calidad del agua para la cuenca del río Bogotá a lograr en el año 2020”*, el concesionario no reporta todos los parámetros, incumple con algunos de ellos y los resultados para los parámetros de cinc, cadmio, cromo y plomo no permiten determinar si cumplen o no con el límite establecido para garantizar la calidad del agua de estas quebradas.

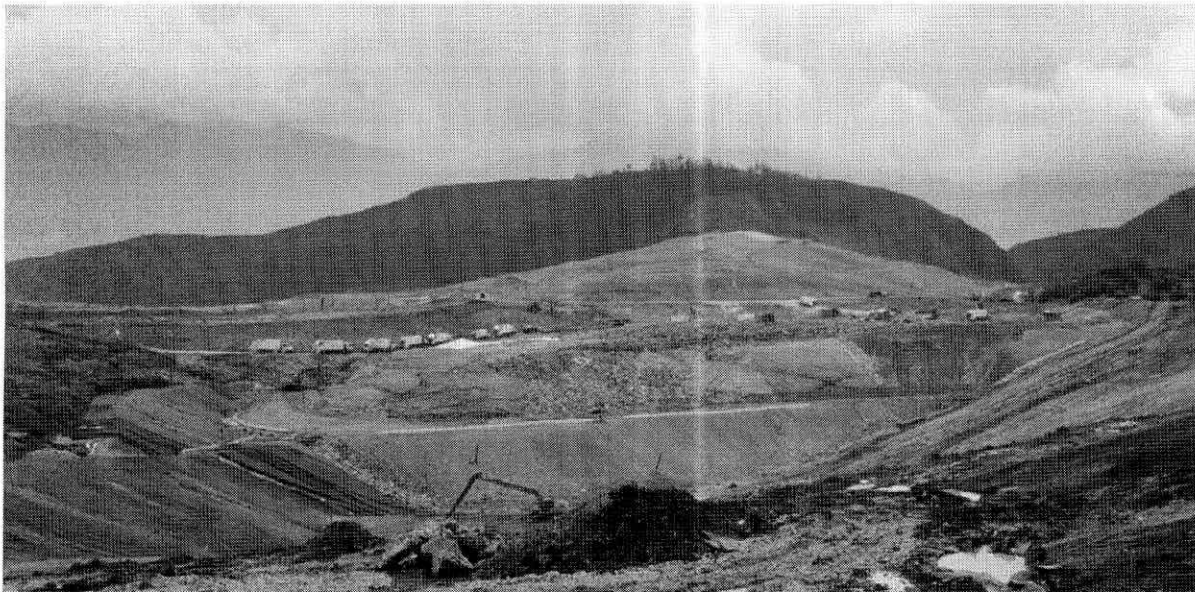
¹⁴ Auto No. 7184 de noviembre de 2018, Autoridad Nacional de licencias ambientales.

¹⁵ Informe mensual de supervisión y control, disposición final UAESP.

- Ficha 2.1 Control de Calidad de Aire, UAESP informa que el concesionario se encuentra en trámite de un proceso sancionatorio por el incumplimiento con la ejecución y monitoreo de los parámetros que permiten la medición de gases generadores de olores ofensivos y de material particulado, de los años 2016, 2017, 2018 y 2019¹⁶.

A continuación, se presenta la terraza 3:

IMAGEN No. 02. TERRAZA 3 ZONA DE OPTIMIZACIÓN FASE 2



Fuente: Fotografía tomada por el equipo auditor.

El resultado de la caracterización fisicoquímica de la quebrada Aguas Claras, el Zorro, Yerbabuena, Puente Blanco y Mochuelo se presenta, así:

CUADRO No.: 13. RESULTADOS CARACTERIZACIÓN

PARÁMETRO	UNIDAD	VALOR MAS RESTRICTIVO (MÁXIMO QUE SE PUEDE OBTENER)	RESULTADO AGUAS CLARAS PUNTO DE DESCARGA	RESULTADO EL ZORRO	RESULTADO YERBABUENA AGUAS ARRIBA	RESULTADO YERBABUENA AGUAS ABAJO	RESULTADO PUENTE BLANCO	RESULTADO MOCHUELO
PARÁMETROS ORGANICOS								
DBO	mg/L	7	2.9	38.9	23.6	24.1	4.5	7.1
OD	mg/L	>4	NR	NR	NR	NR	NR	NR
COLIFORMES TOTALES	NMP/100 ml	20000	NR	NR	NR	NR	NR	NR
PARÁMETROS NUTRIENTES								
NITRATOS	mg/L	10	NR	NR	NR	NR	NR	NR
NITRITOS	mg/L	10	NR	NR	NR	NR	NR	NR
SOLIDOS								
SOLIDOS SUSPENDIDOS	mg/L	10	<15	19	49	48.9	<15	178
PARÁMETROS DE INTERÉS SANITARIO								

¹⁶ Informe mensual de supervisión y control, disposición final UAESP.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

PARÁMETRO	UNIDAD	VALOR MAS RESTRICTIVO (MÁXIMO QUE SE PUEDE OBTENER)	RESULTADO AGUAS CLARAS PUNTO DE DESCARGA	RESULTADO EL ZORRO	RESULTADO YERBABUENA AGUAS ARRIBA	RESULTADO YERBABUENA AGUAS ABAJO	RESULTADO PUENTE BLANCO	RESULTADO MOCHUELO
AMONIACO	CL 96/50	1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
ARSENICO	CL 96/50	0,05	NR	NR	NR	NR	NR	NR
BARIO	CL 96/50	1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
BERILIO	CL 96/50	0,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
CADMIO	CL 96/50	0,01	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05
CIANURO LIBRE	CL 96/50	0,2	NR	NR	NR	NR	NR	NR
CINC	CL 96/50	2	<0,02	<0,02	0,03	<0,02	<0,02	0,05
CLORUROS	mg/L	250	NR	NR	NR	NR	NR	NR
COBALTO	mg/L	0,05	NR	NR	NR	NR	NR	NR
COBRE	CL 96/50	0,2	NR	NR	NR	NR	NR	NR
COLOR	Unidades escala Platino - Cobalto	75	NR	NR	NR	NR	NR	NR
COMPUESTOS FENÓLICOS	mg/L	0,002	NR	NR	NR	NR	NR	NR
CROMO (Cr+6)	mg/L	0,05	<0,2	<0,2	<0,2	<0,2	<0,2	<0,2
DIFENIL POLICLORADOS	Concentración de Agente Activo	No detectable	NR	NR	NR	NR	NR	NR
MERCURIO	mg/L	0,002	NR	NR	NR	NR	NR	NR
PH	Unidades	5,0-9,0	7,8	7,6	7,7	7,5	7,1	8,0
PLATA	mg/L	0,05	NR	NR	NR	NR	NR	NR
PLOMO	mg/L	0,05	<0,10	<0,10	<0,10	<0,10	<0,10	<0,10
SELENIO	mg/L	0,01	NR	NR	NR	NR	NR	NR
SULFATOS	mg/L	400	NR	NR	NR	NR	NR	NR
TENSOACTIVOS	mg/L	0,5	NR	NR	NR	NR	NR	NR
VANADIO	mg/L	0,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR

CUMPLE INCUMPLE

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por UAESP, teniendo en cuenta los valores de la clase II del acuerdo CAR No. 43 de 2006¹⁷.

Por lo anterior, se establece que el concesionario CGR incumple con la obligación número 15 del contrato de concesión 344 de 2010, el cual define:

“{...} Operar, mantener y reponer cuando se dañe o haga falta la instrumentación geotécnica y ambiental y los puntos de control topográfico instalados en el RSDJ. interpretar las lecturas obtenidas (en tiempo real) y realizar el monitoreo geotécnico y ambiental en todas las zonas del relleno e implementar todas las medidas preventivas y correctivas que se requieren para garantizar la estabilidad de todo el relleno, de acuerdo con los requerimientos de la UAESP {...}” (subrayado fuera de texto).

Igualmente, incumple con el artículo 18 de la Resolución 1351 de 2014:

“{...} “ARTÍCULO 18: La ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS deberá desarrollar cada uno de los programas y fichas de manejo ambiental según la etapa del proyecto, conforme al radicado CAR No. 01142102536 del 15/04/2014, que corresponde al alcance sobre la documentación radicada con No. 20131130426, trámite de modificación de licencia ambiental del Relleno Sanitario Doña Juana – Optimización Fase {...}”.

¹⁷ Resultados de las quebradas mes de octubre de 2020, laboratorio Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana - CGR Doña Juana S.A.

A raíz del incumplimiento de la licencia ambiental vigente, mediante Resolución 763 de mayo de 2018, la ANLA impone a UAESP medida preventiva, consistente en la suspensión de la disposición de residuos sólidos en la terraza 1 de la zona optimización fase II, en los siguientes términos¹⁸:

“{...} SUSPENDER La disposición de Residuos Sólidos Urbanos - RSU en la Terraza 1 de la zona Optimización Fase II de la Zonas VII y VIII del Relleno Sanitario Doña Juana, localizado en la vereda Mochuelo de la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá D.C., en el departamento de Cundinamarca; considerando que se trata de una actividad que en las condiciones actuales no garantiza una operatividad adecuada en el relleno sanitario, teniendo en cuenta, que esta medida tendría como función, la de Prevenir (sic) la ocurrencia de procesos de inestabilidad en la masa de los residuos allí dispuestos, debido al aumento en la presión de poros o la ocurrencia de explosiones al interior de la masa de residuos, los cuales se pueden generar por las sobrepresiones ocasionadas, debido a la inadecuada captación y conducción de los gases producto de la descomposición de los residuos, situación que atenta contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud, esto con la finalidad de generar manejo de los impactos ambientales ocasionados {...}” (Subrayado fuera de texto).

También, mediante Auto No. 7184 de noviembre de 2018, se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental contra UAESP¹⁹, por los siguientes hechos:

“{...} Por el inadecuado manejo de la captación, conducción y separación de aguas lluvias, lixiviados y gases y la inadecuada cobertura de los residuos en la Terraza 1 de la zona de Optimización Fase II de la Zonas VII y VIII del Relleno Sanitario Doña Juana evidenciados en la visita técnica del 7 y 8 de mayo de 2018, con incumplimiento de las Fichas de Manejo 1.3. Control de erosión y manejo de aguas de escorrentía; Ficha 1.5. Manejo y protección de aguas superficiales; Ficha 2.1. Control de la calidad del aire; Ficha 2.3. Estabilidad de taludes Fase 2 de Optimización de las Zonas VII y VIII; Ficha 2.4. Manejo de lixiviados; y Ficha 2.10. Control de vectores, acogidas por la Licencia Ambiental otorgada al proyecto

(...)

¹⁸ Resolución ANLA 898 del 24 de mayo de 2019.

¹⁹ Auto No. 7184 de noviembre de 2018, Autoridad Nacional de licencias ambientales.

Por no informar dentro del plazo legalmente establecido a la Autoridad Ambiental sobre la contingencia ocurrida el 30 de abril del 2018, relacionada con el aumento en la presión de poros dentro de la masa de residuos en la Terraza N° 1 de la zona de Optimización Fase II de la Zonas VII y VIII del Relleno Sanitario Doña Juana, manifestada por el afloramiento incontrolado de lixiviados y gases sobre la superficie del domo de residuos y a través de las chimeneas, en los taludes conformados de la Terraza 1 y en la superficie de los taludes de la terraza en conformación, reportándose como fuente generadora del incidente la actividad operativa {...}”.

Se evidencia que la UAESP, se limitó a alertar al concesionario para que realizará la extracción de lixiviados en la zona de optimización fase II para prevenir riesgos de inestabilidad, permitiendo que este siguiera disponiendo residuos en esta zona, incluso cuando los monitoreos evidenciaban aumento de presiones.

Sí el concesionario no da cumplimiento a las fichas de manejo ambiental, las demás terrazas de la zona de optimización fase 2 incurran en las mismas falencias.

Teniendo en cuenta lo anterior y que a la fecha la terraza 1 continua con medida preventiva por falencias en la captación y conducción de lixiviados y gases producto de la descomposición de los residuos, el Relleno Doña Juana está en potenciar riesgo de generación de explosiones y/o deslizamientos por la acumulación de lixiviados y gases, como ya ha ocurrido antes.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que las vigencias objeto del hallazgo se encuentran descritas en el respectivo texto, así como las actuaciones surtidas en cada una de ellas.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.6 Seguimiento laudo arbitral

Verificando el cumplimiento del fallo del 27 de septiembre de 2018, del Tribunal Arbitral, específicamente a las doce (12) condenas y obligaciones impuestas al Centro

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP. – en adelante CGR, se determinó que a la fecha se encuentran incumplidas once (11), de acuerdo con los soportes entregados por la UAESP.

A continuación, se presentan las obligaciones así:

CUADRO No.: 14. DESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES DEL CGR

ÍTEM	DESCRIPCIÓN
1	Obligación de optimización del sistema de tratamiento de lixiviados
2-3	Instalar y conectar los instrumentos de geotecnia en línea a tiempo real y automatización del STL
4	Estabilización del talud entre los postes 53 y 59 de la vía principal
5	Disponer de la maquinaria permanente para la operación del relleno sanitario
6	Peritar la maquinaria permanente de operación del relleno sanitario
7	Obligación de mantenimiento de pondajes
8	Entrega de información relacionado con el presupuesto de inversión 2012-2016
9	Mantenimiento de vías – señalización vertical y horizontal
10	Construcción tramo vía biogas – Fase 2
11	Pago de la cláusula penal
12	Aprovechamiento del 20%

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Estas obligaciones presentan los siguientes plazos, fechas de exigibilidad y estados:

CUADRO No.: 15. PLAZOS, FECHAS Y ESTADOS

ÍTEM	PLAZO	FECHA EXIGIBILIDAD	ESTADO	INCUMPLIDA	PARCIALMENTE INCUMPLIDA
1	3 meses	11/01/2019	Vencida	Si	
2-3	6 meses	11/04/2019	Vencida	Si	
4	12 meses	12/10/2019	Vencida	Si	
5	12 meses	11/10/2019	Vencida	Si	
6	PC ²⁰	15/01/2020	Vencida	Si	
7	12 meses	16/10/2019	Vencida		Si ²¹
8	10 días	25/10/2018	Vencida	Si	
9	6 meses ²²	16/04/2020	Vencida		Si
10		16/04/2020	Vencida		Si
11			Vencida		Si
12	2 meses		Vencida	SI	

Fuente: Información suministrada por UAESP.

²⁰ Plan de Cumplimiento.

²¹ A 31 de diciembre de 2019, presentaba estado incumplido.

²² Inicio del 22 de octubre de 2018 al 16 de abril de 2020.

Es de anotar que, ocho (8) condenas están incumplidas y cuatro (4) presentan incumplimiento parcial.

Con respecto al pago de las sumas adeudadas por parte del CGR, la UAESP mencionó:

“{...} el 27 de diciembre de 2019, giró cheque de gerencia a la Secretaria Distrital de Hacienda por valor de SIETE MIL NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$7.917.382.484) por concepto de devolución de recursos según fallo tribunal administrativo del contrato 344 de 2010 {...}”.

Sin embargo, la UAESP precisó a este Órgano de Control:

“{...} se aclara que aún el Concesionario no ha cancelado la totalidad de las sumas adeudadas derivadas del laudo arbitral ni ha realizado las inversiones o cumplido las ordenes como ya se dijo, por esta razón, dentro de la demanda de reconvenición presentada el pasado 20 de mayo, y admitida el 02 de junio de 2020, se solicita la declaración del incumplimiento de las ordenes y condenas del laudo de 2018, junto con la terminación judicial y la orden de que la UAESP las realice con cargo al Concesionario, debido a su renuncia al cumplimiento de las mismas, por valor cercano a los CIENTO TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$130.000.000.000) MCTE {...}”.

Es oportuno resaltar que CGR instauró un nuevo proceso arbitral en contra de la UAESP, el 19 noviembre de 2019, el cual fue admitido en enero de 2020 y contestado por la UAESP el 27 de mayo de 2020.

Es importante destacar que la UAESP presentó demanda de reconvenición el 27 de mayo de 2020 y fue contestada en julio de 2020 por CGR. Actualmente, el estado de la actuación se encuentra en reforma de la demanda por ambas partes procesales.

3.3.1.6.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en los procesos administrativos sancionatorios

En el periodo 2016 a 2019, la interventoría UR Inter DJ, en cumplimiento de sus funciones y dando seguimiento a las obligaciones del concesionario CGR informó los siguientes presuntos incumplimientos:

CUADRO No.: 16. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS REPORTADOS

Vigencia	Expediente	Radicado	Fecha	Concepto
2016	004	20154010051483	27/11/2015	Obligaciones relacionadas con la construcción, realce y mantenimiento de chimeneas
2017	003	20177000168382	10/07/2017	Mora de las obligaciones de mantenimiento correctivo y solución de fallas del sistema eléctrico interno del RSDJ, así como en la disponibilidad de la infraestructura eléctrica necesaria y suficiente, que garantice la Suplencia Eléctrica al RSDJ.
2018	002	2018700155322	30/04/2018	Mora en la construcción de las obras necesarias para garantizar siempre un tiempo de operación de seis (6) meses
2018	004	20187000253212	19/0/2018	Incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Auto DRB 0283 del 28 de marzo de 2016, expedido por la CAR; incumplimiento de las obligaciones de acatar la licencia ambiental del Relleno Sanitario Doña Juana y otras
2019	001	20197000043802	07/02/2019	Presunto incumplimiento en la mora en el 2019 cumplimiento de obligaciones ambientales
2019	002	20197000066042	22/02/2019	Presunto incumplimiento en la entrega del 2019 cronograma de actividades, ordenado en la Resolución UAESP 198 de 2017 (Chimeneas)
2019	003	01930000005703	14/01/2019	Presunto incumplimiento Laudo Arbitral 2019 ejecutoriado el 11/10/2018
2019	005	20193000047633	27/06/2019	Presunta mora en la realización de la provisión de los recursos correspondientes a clausura y posclausura del encargo fiduciario ordenado en la Resolución CRA 720 de 2015
2019	006	2019700033692	13/08/2019	Presunta mora en el reemplazo de la maquinaria 2019 en el Relleno Sanitario Doña Juana

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

A pesar de los constantes informes de presuntos incumplimientos por parte del operador, la UAESP no aperturó ningún proceso administrativo sancionatorio; sólo lo hizo hasta el 13 de julio de 2020, el cual se encuentra suspendido a través de Auto No.

02 del 2020, emitido por el Tribunal Arbitral dentro del nuevo proceso que se lleva en esta instancia y que se encuentra admitido en enero de 2020.

En el proceso iniciado por la UAESP en 2020, se trataron nuevos presuntos incumplimientos evidenciados en 2019, así:

CUADRO No.: 17. INCUMPLIMIENTOS 2019 APERTURADOS EN 2020

Radicado	Fecha	Concepto
20197000066052	20/06/2019	Presunto incumplimiento en la operación del Relleno Sanitario Doña Juana por incumplimientos reiterados del cronograma de obras de adecuación de la fase II de optimización, que no permite contar actualmente con una capacidad instalada operativa para recibir los residuos sólidos que lleguen provenientes del Distrito Capital, específicamente por la no construcción completa, adecuación y disponibilidad técnica para operación de la terraza 3 de fase II.
20197000041132	18/09/2019	Presunto incumplimiento en directrices respecto a no almacenar lixiviados en la celda VI.
20197000043802	07/02/2019	Presunto incumplimiento en el manejo de brotes y derrames de lixiviados
20197000480012	08/11/2019	Presunto incumplimiento por mora en la ejecución del mantenimiento y/o remplazo de equipos del Sistema de Tratamiento de Lixiviados – STL
20197000480012	08/11/2019	Presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales relacionadas con garantizar la adecuada operación y mantener la certificación metrológica de equipos
20197000413992	26/09/2019	Presunto incumplimiento por mora en el pago de las Tasas Retributivas para los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

La UAESP informó acerca de los presuntos incumplimientos detectados por la interventoría entre 2016 a 2019, lo siguiente:

“{...} Sobre este punto es importante mencionar que, una vez recibida la Entidad, dentro de los temas que encontró la nueva administración en la Subdirección de Asuntos Legales, fue la existencia de veintiséis (26) solicitudes de apertura de proceso administrativo sancionatorio por incumplimiento de obligaciones contractuales atrasadas, solicitadas por la Interventoría del Contrato de Concesión 344 de 2010 para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana, al mes de febrero de 2020, de los cuales en su gran mayoría no se abrieron los años anteriores {...}”.

En el contrato 344 de 2010, se definieron las siguientes cláusulas:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

{...} CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL. - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la UAESP el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la **UAESP** para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato. como pago anticipado y parcial de los perjuicios que se causen a la **UAESP**. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA - MULTAS: En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV. de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...} (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}*”.

Se observa falta de controles por parte de las dependencias encargadas de la apertura de los procesos sancionatorios, aunado a las deficiencias en el seguimiento a los presuntos incumplimientos informados por la Interventoría, lo que conlleva a

afectaciones en la prestación del servicio y reiteración en incumplimientos contractuales.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado en la auditoría; se resalta que las vigencias objeto del hallazgo se encuentran descritas en el respectivo texto, así como las actuaciones surtidas en cada una de ellas.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.6.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en el seguimiento de la maquinaria permanente del Relleno Sanitario

Con fundamento en la cláusula compromisoria pactada en el contrato de concesión 344 de 2010, el 21 de abril de 2015, el operador CGR presentó demanda arbitral contra la UAESP. Surtido el respectivo trámite arbitral, agotadas todas las etapas y practicadas todas las pruebas, el Tribunal Arbitral profirió laudo el 27 de septiembre de 2018, por medio del cual se resolvieron de fondo los planteamientos de las partes en torno a los temas en controversia.

En esta providencia se condenó al concesionario, entre otros a:

*“{...} **VIGÉSIMO QUINTO.** - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP a disponer de la maquinaria permanente para la operación del relleno sanitario, en los términos definidos en este laudo, en los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria del Laudo Arbitral, con lo cual, prospera la pretensión trigésima quinta de la demanda de reconvención reformada {...}”.*

En fallo se encuentra establecida como maquinaria permanente:

“{...} la maquinaria permanente es la contemplada en el apéndice 1, menos aquellas que no fueron entregadas a CGR, con lo cual el listado definitivo es el siguiente:

MAQUINARIA PERMANENTE

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

<i>TRACTOR AGRÍCOLA FORD 6610, DOBLE TRANSMISIÓN</i>
<i>TANQUE DE 805 GALONES PARA CARGUE DE ACPM MOTOR HONDA 360 CON BOMBA DE COMBUSTIBLE DE UNA PULGADA Y SU PISTOLA</i>
<i>CARGADOR CATERPILLAR SERIE 966C, MODELO 1989</i>
<i>COMPACTADOR CATERPILLAR 826H, MODELO 2005</i>
<i>CAMIÓN DUMPER D25D MODELO 1988 ARTICULADO D25D</i>
<i>CAMIÓN DUMPER D25D MODELO 1988</i>
<i>BULDOZER CATERPILLAR D8T</i>
<i>COMPACTADOR CATERPILLAR 826G, MODELO 2002</i>

2. Sin perjuicio de lo anterior, la maquinaria acordada en la adenda en mención sí se hace vinculante para efectos de establecer la totalidad de la maquinaria permanente, con lo cual se debe tener que CGR también debe cumplir con el aporte de los siguientes bienes:

- TRES Bulldozer CAT D8 nuevos.
- UNA Compactadora CAT 826H, nueva.
- UNA Compactadora CAT 826H repotenciada
- UN Bulldozer CAT D8, repotenciado {...}”.

Sin embargo, en el relleno no se está cumpliendo esto y la UAESP informó:

“{...} Actualmente, según la información dispuesta por la interventoría del contrato, de las catorce (14) máquinas se encuentran varadas, algunas desbalijadas y otras en mantenimiento correctivo, como los buldóceres D8 No. 18, No. 19. Asimismo, hay maquinaria con más de (365) días de varadas, esta información también se aprecia de los mismos Anexos de informes mensuales presentados por CGR Doña Juana. Oficialmente no hay identificados buldócer y/o compactadoras de reemplazo y en operación tal como lo exige la disposición contractual. Es preciso indicar que en este momento hay dos (2) buldócer D8 identificado con el número No. 40 y No. 41, alquilados a la firma CONSTRUVICOL {...}”

Se presenta la imagen del vehículo que está prestando el servicio:

IMAGEN No.: 03. MAQUINARIA



Fuente: Fotografías que hace parte de la presentación de UAESP al equipo auditor.

Es de aclarar que, el 24 de octubre de 2018, de conformidad con lo dispuesto por el Secretario del Tribunal Arbitral, se certificó que tanto el laudo arbitral como la providencia de aclaración se encuentran ejecutoriadas, quedando en firme la decisión arbitral conforme a lo dispuesto al artículo 302 del Código General del Proceso - CGP.

“{...} Artículo 302. Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos {...}”.

En el contrato 344 de 2010, se definieron las siguientes cláusulas:

*“{...} **CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL.** - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la **UAESP** el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.*

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la **UAESP** para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato, como pago anticipado y parcial de los perjuicios que se causen a la UAESP. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA- MULTAS: *En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...}” (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

“{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}”.*

Se evidencia que, desde la suscripción del contrato incluso desde la imposición del fallo, la UAESP contaba con las herramientas jurídicas para proceder al cumplimiento de las condenas y esta no las ejerció.

Se observa falta de controles por parte de las dependencias encargadas de la apertura de los procesos sancionatorios, aunado a deficiencias en el seguimiento a los presuntos incumplimientos informados por la Interventoría, lo que conlleva a afectaciones en la prestación del servicio y reiteración en incumplimientos contractuales.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.6.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficiencia en el seguimiento a los informes del presupuesto de inversión social

Con fundamento en la cláusula compromisoria pactada en el contrato de concesión 344 de 2010, el 21 de abril de 2015, el operador CGR presentó demanda arbitral contra la UAESP. Surtido el respectivo trámite arbitral, agotadas todas las etapas y practicadas todas las pruebas, el Tribunal Arbitral profirió laudo el 27 de septiembre de 2018, por medio del cual se resolvieron de fondo los planteamientos de las partes en torno a los temas en controversia.

En esta providencia se condenó al concesionario, entre otros a:

“{...} CUADRAGÉSIMO. Condenar a la sociedad CGR Doña Juana a entregar dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del laudo que resuelva la presente controversia, la información relacionada con el informe completo y presupuesto utilizado para la inversión en el área de gestión social desde el año 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. (Adicionado mediante Auto 10 de octubre de 2018) {...}”.

De conformidad con lo sostenido por la UAESP la información es incompleta, general y sin forma de hacer seguimiento efectivo:

*“{...} CGR Doña Juana no ha cumplido con lo dispuesto en el Laudo Arbitral en el punto cuadragésimo de la parte resolutoria. Ciertamente se ha limitado a entregar una documentación y descripción de las presuntas inversiones sin que las mismas sean claras, definiendo partidas de inversión debidamente soportadas y con la evidencia de rigor para **establecer que efectivamente la inversión fue realizada**. Es preciso indicar que la información entregada hasta*

la fecha es incompleta, general y sin forma de hacer seguimiento efectivo {...}”
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el contrato 344 de 2010, se definieron las siguientes cláusulas:

“{...} CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL. - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la UAESP el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la UAESP para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato. como pago anticipado y parcial de los perjuicios que se causen a la UAESP. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA- MULTAS: *En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV. de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...}” (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

“{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y*

sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}”.

Se evidencia que, desde la ejecución del contrato incluso desde la imposición del fallo, la UAESP contaba con las herramientas jurídicas con el fin de proceder al cumplimiento de las condenas y esta no las ejerció.

De conformidad con lo informado por la UAESP, la fuente de recursos para este presupuesto es:

“{...} Al respecto de la fuente de recursos para el presupuesto de los “Costos Inversión Social” que debió realizar CGR entre 2012 y 2016, le informamos que el concesionario CGR es autónomo en el manejo de sus recursos financieros, en tal sentido, es importante aclarar que dichos costos de inversión no son de la UAESP, sino directamente del Concesionario CGR

(...)

Por otro lado, frente a la cuantía a invertir entre 2012 y 2016 de CGR en los “Costos de Inversión Social”, es importante aclarar que los mismos corresponden a los recursos necesarios para dar cumplimiento a las actividades planteadas en el Plan de Manejo Ambiental y puntualmente al cumplimiento de las actividades concertadas y planteadas en el Plan de Acción de cada una de las vigencias, actividades a realizar directamente por el Concesionario CGR {...}”.

Se observa falta de controles por parte de las dependencias encargadas de la apertura de los procesos sancionatorios, aunado a deficiencias en el seguimiento a los presuntos incumplimientos informados por la Interventoría, lo que conlleva a afectaciones en la prestación del servicio y reiteración en incumplimientos contractuales.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.6.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por riesgo ambiental por cargas al río Tunjuelo e ineficiencia en la optimización de la planta

Con fundamento en la cláusula compromisoria pactada en el contrato de concesión 344 de 2010, el 21 de abril de 2015, el operador CGR presentó demanda arbitral contra la UAESP. Surtido el respectivo trámite arbitral, agotadas todas las etapas y practicadas todas las pruebas, el Tribunal Arbitral profirió laudo el 27 de septiembre de 2018, por medio del cual se resolvieron de fondo los planteamientos de las partes en torno a los temas en controversia.

En esta providencia se condenó al concesionario, entre otros a:

*“{...} **NOVENO.** - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP a presentar los diseños de optimización del STL dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del laudo. Una vez sean aprobados los diseños de optimización por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, en un plazo de cinco (5) meses, la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP deberá haber culminado las actividades de optimización. Los anteriores plazos en línea con lo dispuesto en la CLÁUSULA 3 LIXIVIADOS numeral 1- del contrato de concesión 344 de 2010; con lo cual prospera la pretensión vigésima segunda de la demanda de reconvención reformada {...}”.*

Al respecto, UAESP informó²³ que CGR no ha suministrado el diseño de optimización del sistema, el cual debe ser aprobado por la entidad:

“{...} CGR Doña Juana incumplió la obligación de optimizar el sistema de tratamiento de lixiviados de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 2, numeral 7 y 8, como también la cláusula 3 en el título de Lixiviados. Para su cumplimiento, el Laudo Arbitral del 27 de septiembre de 2018, condenó al concesionario a realizar esta actividad en un plazo no mayor a 5 meses {...}”.

Se señala que, el 24 de octubre de 2018 de conformidad con lo dispuesto por el Secretario del Tribunal Arbitral, se certificó que tanto el laudo arbitral como la providencia de aclaración se encuentran ejecutoriadas, quedando en firme la decisión

²³ Presentación equipo auditor realizado por la UAESP del 04 de noviembre de 2020 TEAMS.

arbitral conforme a lo dispuesto en el artículo 302 del Código General del Proceso - CGP.

Así las cosas, se presenta el histórico de los caudales promedio generados y vertidos anualmente al río Tunjuelo desde la vigencia 2016 a 2020, así:

CUADRO No.: 18. CAUDALES PROMEDIO TRATADOS ANUALMENTE

Año	Caudal Generado			Caudal Vertido		
	Aforado L/s	m ³ /d	m ³ /mes	Tratado	m ³ /d	m ³ /mes
2016	16,5	1.425,30	42.953,90	13,9	1.204,80	36.814,20
2017	14,9	1.293,10	39.520,10	17,3	1.497,20	46.041,60
2018	18,4	1.593,70	48.304,90	19,2	1.658,10	50.489,70
2019	22,6	1.952,90	59.445,00	20,9	1.802,30	54.961,10
2020	23,1	2.003,60	62.112,10	22,4	1.937,00	60.049,70

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Se evidencia el incremento del caudal vertido en el 63.1% entre 2016 y 2020.

A su vez UAESP informó²⁴:

“{...} Equipos, automatización y suplencia eléctrica: La planta de tratamiento de lixiviados (PTL) como ya se mencionó, cuenta con múltiples equipos necesarios para el tratamiento y medición de las variables críticas del proceso, sin embargo, varios de estos equipos se encuentran sin certificación de calibración vigente, sin mantenimiento preventivo, retirados de la planta de tratamiento, instalados incorrectamente, instalados pero desconectados del sistema de control o instalados pero fuera de servicio. Dado esto, varias unidades de tratamiento necesarias para garantizar la purificación de los lixiviados no funcionan correctamente o en absoluto.

Y de acuerdo con la obligación contractual de CGR, el Concesionario debió instalar un sistema SCADA que permite controlar y medir de manera precisa los niveles de pH, Oxígeno y demás parámetros, de diferentes unidades de la PTL e informar a la UAESP los niveles de estas variables en tiempo real con tal de poder hacer un seguimiento preciso a la operación y al tratamiento de lixiviados. Dicho esto, el sistema SCADA no se encuentra en funcionamiento y hasta hace poco el Concesionario se ha dedicado a encontrar las señales que deberían estar conectadas al sistema, dada la cantidad de sensores y actuadores que presentan problemas en la planta, CGR no tiene clara la inversión necesaria

²⁴ Radicado UAESP No. 20207000419372.

para dejar el sistema SCADA en pleno funcionamiento {...}” (Subrayado fuera de texto).

Con el agravante de los derrames y/o brotes de lixiviados en tramos de la línea de conducción:

“{...} algunos tramos de la línea de conducción de lixiviados presentan falencias por presencia de incrustaciones debido a la falta de mantenimiento por parte del operador, lo que ocasiona el continuo derrame y/o brote de lixiviados en los diferentes tramos de la línea de conducción. Cabe señalar que la Unidad e Interventoría, en los diferentes comités y comunicaciones ha reiterado al concesionario CGR Doña Juana, que realice mantenimiento y/o reemplazo de algunos tramos de la línea de conducción los cuales presentan obstrucciones, sin embargo, el concesionario CGR Doña Juana no ha atendido los requerimientos realizados en su totalidad {...}” (Subrayado fuera de texto).

No obstante, la descarga de vertimiento de aguas residuales que se realiza en el Tramo 2 del río Tunjuelo, debe dar cumplimiento con los límites máximos permisibles establecidos en la Resolución 827 de 2015 de la CAR, la Resolución 3956 de 2009 de la Secretaria Distrital de Ambiente SDA por rigor subsidiario y la Resolución 631 de 2015 del Ministerio de Ambiente.

A continuación, se muestran los términos de referencia base para la presentación de un Plan de Cumplimiento y mediante el cual se establecen los límites máximos permisibles para el vertimiento de lixiviados provenientes del Relleno Sanitario, con la finalidad de obtener el permiso de vertimiento, conforme a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA para junio de 2019, así:

CUADRO No.: 19. LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES

PARÁMETRO	UNIDADES	Res 3956 de 2009 de SDA.	Res 631 de 2015 del MADS.	Res 827 de 2015 de CAR.	LÍMITES PERMISIBLES	RESULTADOS DE LABORATORIO CGR PROMEDIO DICIEMBRE DE 2019	RESULTADOS DE LABORATORIO INTERVENTORÍA NOVIEMBRE DE 2019
Ph	Unidades de pH	6,5 a 8,5	6,0 a 9,0	6,5 A 8,5	6,5 A 8,5	8,42 - 8,48	8,46
Temperatura	°C	20	-	20	20	19,67 - 21,08	18,8
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	mg/L O2	30	2000	800	30	9541,2	10985
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5)	mg/L O2	20	800	100	20	3540,2	6314
Sólidos Suspendedos Totales (SST)	mg/L	120	400	250	120	846,8	340
Sólidos Sedimentables (SSED)	mg/L	2	5	2	2	NR	0,2
Grasas y Aceites	mg/L	10	50	10	10	81,46	29,1
Compuestos Semivolátiles Fenólicos	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<0,007
Fenoles	mg/L	0,15	0,2	0,15	0,15	NR	20
Sustancias Activas al Azul de Metileno (SAAM)	mg/L	1	AR	1	1	NR	12,2
Hidrocarburos Totales (HTP)	mg/L	10	10	10	10	30,68	<5,0
Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos (HAP)	mg/L	-	0,01	-	0,01	NR	<0,001
BTEX (Benceno, Tolueno, Etilbenceno y Xileno)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<0,010
Compuestos Orgánicos Halogenados Absorbibles (AOX)	mg/L	1	AR	-	AR	NR	1,7

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

PARÁMETRO	UNIDADES	Res 3956 de 2009 de SDA.	Res 631 de 2015 del MAD.S.	Res 827 de 2015 de CAR.	LÍMITES PERMISIBLES	RESULTADOS DE LABORATORIO CGR PROMEDIO DICIEMBRE DE 2019	RESULTADOS DE LABORATORIO INTERVENTORIA NOVIEMBRE DE 2019
Fósforo Total (P)	mg/L	-	AR	8	1	NR	32,7
Ortofosfatos (PO43-)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	13,7
Nitratos (N-NO3-)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	212
Nitritos (N-NO2-)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<0,01
Nitrógeno Amoniacal (N-NH3)	mg/L	-	AR	-	AR	2141,6	<1,0
Nitrógeno Total (N)	mg/L	10	AR	40	10	NR	2159
Cianuro Total (CN-)	mg/L	1	0,5	1	0,5	NR	<0,10
Cloruros (Cl-)	mg/L	-	500	-	500	3146,6	3644
Sulfatos (SO42-)	mg/L	-	600	400	400	NR	134
Sulfuros (S2-)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<1,0
Aluminio (Al)	mg/L	1,5	3	1,5	1,5	<1,0	0,99
Arsénico (As)	mg/L	0,003	0,1	0,05	0,003	0,15	<0,001
Bario (Ba)	mg/L	5	2	5	2	NR	0,19
Berilio (Be)	mg/L	-	AR	0,1	0,1	<0,05	<0,0002
Boro (B)	mg/L	1	AR	4	1	NR	1,28
Cadmio (Cd)	mg/L	0,001	0,05	0,01	0,001	<0,05	<0,001
Cinc (Zn)	mg/L	0,2	3	0,2	0,2	0,47	0,293
Cobalto (Co)	mg/L	-	AR	0,05	0,05	0,18	0,092
Cobre (Cu)	mg/L	0,025	1	0,025	0,025	<0,02	<0,005
Cromo Total (Cr)	mg/L	0,02	0,5	0,02	0,02	0,29	0,597
Cromo Hexavalente (Cr) + 6	mg/L	0,5	-	0,5	0,5	NR	<0,05
Estaño (Sn)	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<1,0
Hierro (Fe)	mg/L	8	-	8	8	10,74	12,8
Litio (Li)	mg/L	4	AR	4	4	0,17	0,147
Manganeso (Mn)	mg/L	0,1	AR	0,1	0,1	0,30	0,241
Mercurio (Hg)	mg/L	0,00025	0,01	0,02	0,00025	NR	<0,001
Molibdeno (Mo)	mg/L	0,02	AR	0,02	0,02	<0,10	<0,005
Níquel (Ni)	mg/L	0,02	0,5	0,02	0,02	0,55	0,285
Plata (Ag)	mg/L	0,5	-	0,5	0,5	NR	<0,002
Plomo (Pb)	mg/L	0,03	0,2	0,03	0,03	<0,10	0,013
Selenio (Se)	mg/L	0,03	0,2	0,03	0,03	NR	<0,005
Vanadio (V)	mg/L	-	1	0,1	0,1	<0,50	<0,008
Acidez Total	mg/L	-	AR	-	AR	NR	<5,0
Alcalinidad Total	mg/L	-	AR	-	AR	9820,6	10910
Dureza Cálctica	mg/L	-	AR	-	AR	NR	380
Dureza Total	mg/L	-	AR	-	AR	978,2	970
Color Real (Medidas de Absorbancia 436 nm)	m-1	80	AR	-	80	NR	86,02
Color Real (Medidas de Absorbancia 525 nm)	m-1	80	AR	-	80	NR	84,44
Color Real (Medidas de Absorbancia 620 nm)	m-1	80	AR	-	80	NR	48,50
Coliformes Fecales	NMP/100 mL	500000	-	500000	500000	NR	55000000
Oxígeno Disuelto	mg/L	5	-	-	5	NR	<0,10

Fuente: Elaboración propia con Información suministrada por UAESP – Laboratorios y Normatividad vigente.

Es imperativo señalar que desde el mes de agosto de 2016 al mes de noviembre de 2019²⁵, el concesionario CGR no entrega los resultados completos para los parámetros de calidad, incluyendo aquellos subcontratados con laboratorios externos (ASINAL S.A.S); de la caracterización fisicoquímica realizada por CGR el vertimiento cumple con 6, incumple con 13 y no reporta 29 de 55 parámetros.

Sin embargo, del contra muestreo realizado por la interventoría a través del laboratorio HIDROLAB, (quien a su vez subcontrata con los laboratorios CHEMILAB, CIAN LTDA y PACE ANALYTICAL), se obtiene que el vertimiento cumple con 36 e incumple con 19 de 55 parámetros²⁶, como se puede observar en el cuadro No. 19, entre los parámetros incumplidos se encuentra Demanda química de oxígeno (DQO), Demanda

²⁵ Informe de avance diciembre de 2019, Unión Temporal Inter DJ.

²⁶ Resultado de la evaluación de los informes de caracterización fisicoquímica enviadas por la UAESP.

bioquímica de oxígeno (DBO5), Sólidos suspendidos totales (SST), Cloruros, Grasas y Aceites, Compuestos Fenólicos, Fósforo, Nitrógeno Total, Boro, Cinc, Cobalto, Cromo, Hierro, Manganeso, Mercurio, Níquel y Coliformes Fecales.

Situación que deteriora la calidad del cuerpo hídrico del río Tunjuelo por la alta concentración de carga contaminante, generando efectos negativos en el ambiente y en la salud humana.

Por otra parte, la UAESP sostuvo²⁷:

“{...} es importante mencionar que el 10 de julio de 2020 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales expidió la resolución 1181 de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución 827 del 29 de abril de 2015 y se toman otras determinaciones” en la cual declara como no presentado el plan de cumplimiento exigido a la UAESP, en el artículo 4 de la Resolución CAR 827 del 29 de abril de 2015 e impone la norma definitiva de vertimientos que debe cumplir el efluente de la Planta de Tratamiento de Lixiviados del Relleno sanitario de Doña Juana al Río Tunjuelo, sin embargo, es importante mencionar que esta norma no está en firme puesto que mediante radicado 20206000131871 del 02 de septiembre de 2020 la UAESP presenta recurso de reposición, estando a la espera del pronunciamiento de la autoridad ambiental {...}”.

En el contrato 344 de 2010, se definieron las siguientes cláusulas:

*“{...} **CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL.** - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la **UAESP** el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.*

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la **UAESP** para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato. como pago anticipado y parcial de

²⁷ Radicado UAESP No. 20207000419372.

los perjuicios que se causen a la UAESP. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA- MULTAS: *En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...}” (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

“{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}*”.

La falta de controles efectivos por parte del personal, dependencias y entidades que tienen a su cargo el seguimiento a estos compromisos dieron lugar al hecho descrito. Aunado a los incumplimientos reiterados por parte del operador que, ante la no optimización de la planta de tratamiento de lixiviados, ponen en peligro el medio ambiente y la salud humana de los habitantes del Distrito Capital.

Las cargas al río Tunjuelo sin el adecuado tratamiento, genera afectaciones ambientales, constantes problemas de plagas, enfermedades de piel y respiratorias para toda la comunidad en general y en especial aquellas que viven cerca del relleno como Mochuelo Bajo y alto.

El incumplimiento de la normatividad ambiental es potencialmente alto, por lo que persiste el riesgo de seguir siendo objeto de sanción por la autoridad ambiental competente.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.1.6.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$2.109.365.320 por el reconocimiento y pago de Agregado Reciclado, no determinado contractualmente

En la evaluación al “Plan de Cumplimiento” del Laudo Arbitral, expediente 3958 CGR y UAESP V.5., se logró establecer el reconocimiento y pago de las siguientes facturas y conceptos, así:

CUADRO No.: 20. PAGOS POR AGREGADO RECICLADO

FACTURA	DETALLE	VALOR
422	Remuneración Agregado Reciclado octubre de 2016	36.074.385
428	Remuneración Agregado Reciclado noviembre 2016	61.137.549
448	Remuneración Agregado Reciclado diciembre 2016	70.259.831
472	Remuneración Agregado Reciclado nov – dic 2012	6.427.339
474	Remuneración Agregado Reciclado sep – dic 2013	3.425.227
478	Remuneración Agregado Reciclado enero – junio 2014	364.302.762
481	Remuneración Agregado Reciclado julio de 2014	71.910.501
486	Remuneración Agregado Reciclado enero – agosto 2013	173.505.045
487	Remuneración Agregado Reciclado sept – dic 2013	15.349.759
506	Remuneración Agregado Reciclado febrero 2017	90.825.602
507	Remuneración Agregado Reciclado marzo 2017	144.281.469
508	Remuneración Agregado Reciclado enero 2017	108.399.709
522	Remuneración Agregado Reciclado abril 2017	109.773.506
536	Remuneración Agregado Reciclado mayo 2017	98.995.008
572	Remuneración Agregado Reciclado junio 2017	112.293.142
573	Remuneración Agregado Reciclado julio 2017	89.880.245
591	Remuneración Agregado Reciclado septiembre 2017	97.889.721
599	Remuneración Agregado Reciclado agosto 2017	110.657.039
626	Remuneración Agregado Reciclado octubre 2017	77.168.173

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

FACTURA	DETALLE	VALOR
652	Remuneración Agregado Reciclado noviembre 2017	85.248.023
740	Remuneración Agregado Reciclado diciembre 2017	104.321.862
741	Remuneración Agregado Reciclado enero 2018	59.188.485
742	Remuneración Agregado Reciclado febrero del 1 al 11 de 2018	18.050.938
TOTAL		2.109.365.320

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Estos pagos se realizaron en contravía normativa del contrato 344 de 2010 y del régimen tarifario aplicable; por cuanto no existía para la época de los pagos la celebración de otrosí, que determinará contractualmente ese concepto y por ende su pago.

Es de aclarar, que la interventoría UR Inter DJ no reconoció, ni tramitó el pago de las nuevas facturas No. C 922, C 994, C 995, C 996, C 997, C 1000, C 1001, C 1030, C 1031, C 1032, C 1033 y C 1044, por el mismo concepto “Agregado Reciclado”.

Se trae a colación lo enunciado en el documento del “Plan de cumplimiento”, así:

*“{...} Con respecto al pago de la actividad de tratamiento de agregado reciclado, **si bien sus recursos no se reconocen tarifariamente**, desde enero de 2018 se han sostenido reuniones con la entonces Subdirectora de Disposición Final de la UAESP, la interventoría UT Inter DJ y CGR Doña Juana S.A. E.S.P. para ubicar una fuente de recursos que permitiera **remunerar adecuadamente su ejecución**. Como punto de partida **la UAESP planteó la posibilidad de ubicar una fuente presupuestal, de manera que se celebrara un otro sí al contrato de concesión 344 de 2010**, tal como aquellos celebrados a los contratos de concesión de recolección y transporte de residuos no aprovechables que permitieron para la recolección de los residuos provenientes de construcción y demolición de origen domiciliario dispuestos en los llamados puntos críticos, **pues ese aspecto no quedó cubierto en el nuevo modelo de prestación del servicio público de aseo que entró en funcionamiento el 12 de febrero de 2018.**”*

*No obstante el acuerdo de las partes intervinientes en esa reunión, a la fecha no se ha encontrado la solución que permita remunerar una actividad efectivamente prestada por CGR Doña Juana S.A. E.S.P. desde el 12 de febrero de 2018, por lo que se insiste en la **necesidad de encontrarla y realizar los ajustes contractuales que sean necesarios**. La Subdirección de Disposición Final tampoco ha enviado la propuesta de ajuste del contrato de concesión en lo referido a la actividad de aprovechamiento, que se convertiría en actividad de tratamiento, de acuerdo con las previsiones reglamentarias vigentes, que fueron*

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*expedidas con posterioridad al inicio de la ejecución contractual {...}”
(Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Dentro del mencionado documento se deja constancia de las siguientes manifestaciones de la interventoría y del Concesionario CGR, así:

“{...} sin que a la fecha la interventoría les haya dado trámite, bajo el argumento que la UAESP no tiene recursos para sufragar la prestación de esos servicios

(...)

Si la posición de la interventoría UT Inter DJ se mantiene y la UAESP no dispone de una fuente de recursos, CGR Doña Juana S.A. E.S.P. se verá en la obligación de suspender el ingreso y disposición de este tipo de materiales a partir del 15 de mayo de 2019 {...}” (Subrayado fuera de texto).

Por último, en dicho documento la interventoría realizó los rechazos de facturas por Agregado reciclado, sustentados en:

*“{...} En atención a su comunicación del asunto, en la que informa la orden dada por la UAESP de devolver “(l)os originales de las facturas No. C 992, C 994, C 995, C 996, C 997, C 1000, C 1001, C 1030, C 1031, C 1032, C 1033 y C 1044, (...) **considerando que las facturas presentadas por CGR, no pueden contener en su estructura la remuneración por la actividad de aprovechamiento**, por cuanto CGR DJ no es la empresa encargada de realizar dicha actividad, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 596 de 2016, que modificó los numerales 6 y 36 del artículo 2.3.2.1.1 del decreto 1077 de 2015, en los cuales se establece la definición de la actividad de aprovechamiento y su integralidad*

(...)

*comedidamente **solicita a la interventoría UT Inter DJ y a la Subdirección de Disposición Final avanzar en la materialización del mencionado ajuste**, de manera que la entidad contratante pueda realizar el pago de los servicios prestados. {...}” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Sumado a lo anterior no se disponía de los recursos para pagar las facturas por concepto de agregado reciclado; al respecto la UAESP contestó²⁸:

²⁸ Radicado UAESP No. 20207000420322.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“{...} Actualmente no se cuenta con un proyecto de aprovechamiento de agregado reciclado {...}”.

Los pagos realizados constituyen un daño al patrimonio público, por cuanto se desconocieron los principios de la gestión administrativa que trata el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998:

“{...} Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado {...}”.

“{...} Artículo 3: La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen {...}”.

Todo lo anterior, en presunta transgresión de los principios legales y constitucionales de la contratación, que aplican a la UAESP; tales como, el de transparencia, planeación y de economía.

Sobre la ausencia de aplicación del principio de planeación ha sostenido el Consejo de Estado²⁹:

“{...} La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales {...}”.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación No. 8031 del 5 de junio de 2008. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Finalmente, el reconocimiento y pago de actividades no contempladas contractualmente generan una afectación al erario del distrito.

La falta de controles efectivos por parte del personal u oficinas que tienen a su cargo el reconocimiento de estos valores dio lugar al hecho descrito; así como el personal que autoriza dichas actividades.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia una gestión antieconómica e ineficiente fundada con el actuar del sujeto de control, que desconoció lo contemplado en el artículo 6 de la Ley 610, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 2020, generando detrimento en cuantía de DOS MIL CIENTO NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS (\$2.109.365.320) M/CTE., por las facturas reconocidas y pagadas.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado en la auditoría; razón por la cual se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal.

3.3.1.7 Modelo Tarifario

Según lo establecido en la Ley 142 de 1994, es función de las Comisiones de Regulación, “*Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos*”; específicamente, en el servicio público de aseo es competencia de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (en adelante CRA).

La regulación tarifaria correspondiente se basa en criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, solidaridad y redistribución; igualmente se fundamenta en el régimen de libertad regulada, con metodología de costo medio y precio techo que deben garantizar la recuperación de costos y gastos de operación, expansión, reposición y mantenimiento, así como, la remuneración del patrimonio de los accionistas.

Así mismo, la normatividad tarifaria vigente define como actividades del servicio público de aseo: Comercialización, limpieza y barrido urbano, recolección y transporte, disposición final, tratamiento de lixiviados, tratamiento de residuos.

En este contexto, las actividades de disposición final y tratamiento de lixiviados previstos en el contrato No. 344 de 2010 han estado enmarcadas en la aplicación de las resoluciones tarifarias de la CRA mencionadas a continuación:

CUADRO No.: 21. VIGENCIA TARIFARIA

Resolución CRA	Aplicación	
	Desde	Hasta
No. 351 del 20 de diciembre de 2005	Diciembre 16 de 2010	Diciembre 2016
No. 720 del 9 de julio de 2015	Enero 2017	Octubre 2018
No. 843 del 19 de julio de 2018	Noviembre 2018	A la fecha

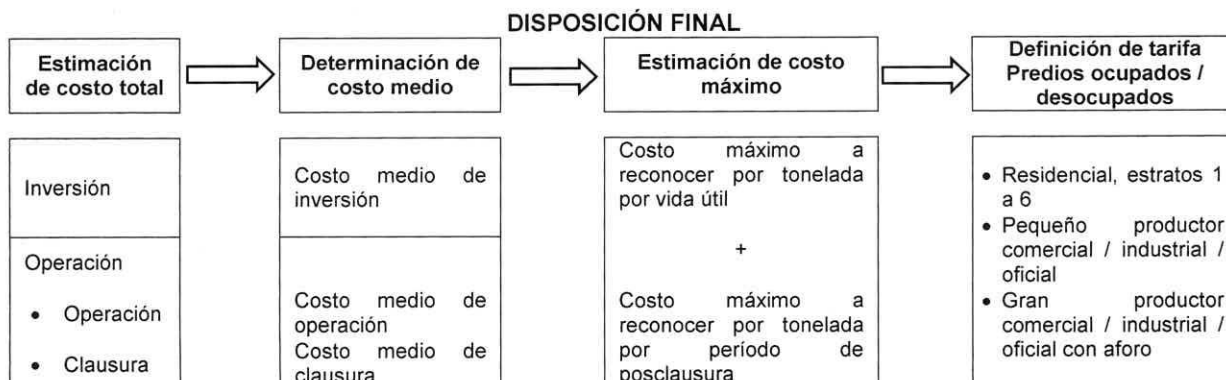
Fuente: Construcción propia con información suministrada por UAESP.

Se resalta que mediante la Resolución CRA 843 del 19 de julio de 2018, la Comisión resolvió específicamente y “por la causal de mutuo acuerdo” la solicitud de modificación tarifaria presentada en septiembre de 2017 por el Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P. -CGR Doña Juana.

Dicha solicitud estaba referida a la modificación del costo económico de referencia, previsto en la metodología tarifaria de la Resolución CRA 720 del 9 de julio de 2015 para las actividades de Disposición Final -CDF y de Tratamiento de Lixiviados -CTL; ajuste que se realizó según lo determinado por la Ley 142 de 1994, principalmente en sus artículos 87, 94, 126 y 164.

3.3.1.7.1 Costo de disposición final - CDF

Las fases y parámetros generales de la metodología tarifaria, para disposición final, comprenden:



Fuente: Construcción propia con información de Documento de trabajo proyecto general. Marco regulatorio del servicio público de aseo. Resolución CRA 720 de 2015.

Para la determinación del costo total se contemplan costos y gastos de inversión, de operación y posclausura, considerando todas las etapas del proyecto de relleno sanitario, diseño, construcción, operación, clausura y posclausura, incluyendo los siguientes ítems:

CUADRO No.: 22. COSTOS TOTALES

Costos	Actividades	Ítem	
De inversión	Estudios técnicos y ambientales	Levantamiento topográfico del sitio	
		Estudios geológicos y geotécnicos	
		Evaluación de la calidad del aire y ruido	
		Evaluación cuantitativa y cualitativa de las aguas superficiales y subterráneas	
		Evaluación de parámetros hidrológicos y meteorológicos	
		Estudios de tráfico	
		Evaluación de fauna y flora	
		Estudios arqueológicos	
		Diseño del relleno sanitario y obras anexas	
		Estudio de impacto ambiental -EIA y plan de manejo -PMA	
		Evaluación del EIA y el PMA	
	Actividades de construcción	Instalaciones generales	
		Predio	
		Cerramiento (cerca perimetral)	
		Vías internas	
		Vías externas	
		Manejo de aguas lluvias	
	Adecuación de los módulos de disposición de residuos	Infraestructura contingente	
		Preparación e impermeabilización del terreno	
		Conducción de lixiviados	
		Pozos de instrumentación y monitoreo	
	Instrumentación para control y monitoreo	Cierre de celdas	
		Sistema de evacuación de gases	
		Batería piezómetro casa grande	
		Batería piezómetro hilo vibrátil	
		Consola instrumentación inclinómetros	
	Actividades del plan de manejo ambiental: Etapa de construcción	Equipo de topografía	
		Captura y transmisión de datos	
		Cuadrilla ambiental	
		Interventoría ambiental	
		Preparación de informe periódico de cumplimiento ambiental	
		Pago seguimiento ambiental a la construcción (Anual)	
		Ensayos de monitoreo (Aguas y Aire)	
De operación	Etapa de operación	Talleres de Información a la comunidad	
		Adquisición de maquinaria pesada	
		Operación de maquinaria pesada	
		Mantenimiento de maquinaria pesada	
		Costos equipos menores	
		Costos asociados al manejo de residuos	
		<ul style="list-style-type: none"> Capa de cobertura diaria Mantenimiento: cerramiento (cerca perimetral), área de aislamiento, alumbrado y equipos de comunicación, vías 	
		Plan de manejo ambiental	
		<ul style="list-style-type: none"> Interventoría ambiental Preparación informe periódico de cumplimiento ambiental Pago de seguimiento ambiental a la operación (anual) Ensayos de monitoreo (aguas, suelo, aire, etc.) Talleres de información a la comunidad Riego de vías internas y externas 	
		Costos etapa de posclausura	Personal
			Mantenimiento cerramiento (cerca perimetral)
			Mantenimiento área de aislamiento

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Costos	Actividades	Item
		Mantenimiento chimeneas de evacuación de gases
		Mantenimiento del alumbrado y los equipos de comunicación interna
		Plan de manejo ambiental
		<ul style="list-style-type: none"> • Interventoría ambiental • Preparación informe periódico de cumplimiento ambiental • Pago de seguimiento ambiental a la operación (anual) • Ensayos de monitoreo (aguas, suelo, aire, etc.) • Compensación forestal (siembra) • Mantenimiento de la vegetación

Fuente: Construcción propia con información de Documento de trabajo proyecto general. Marco regulatorio del servicio público de aseo. Resolución CRA 720 de 2015

En la estimación de costos de inversión, entre otros costos, la Comisión definió como tasa de descuento, el Costo Promedio Ponderado de Capital - WACC.

“{...} En el contexto de la actual metodología, el costo ponderado del capital es un método para valorar el costo de financiación de activos, ya sea mediante patrimonio, deuda o una combinación de los dos {...}”.

(...)

“{...} Por lo tanto, para estimar una tasa de descuento adecuada, es necesario estimar el costo de oportunidad del capital invertido en una empresa, que como se mencionó anteriormente proviene del capital propio y de la deuda {...}”.

El cálculo del WACC considera variables tales como: Costo de deuda, inflación de Colombia y USA, tasa de impuesto de renta, tasa libre de riesgo, riesgo de mercado, riesgo país, participación de la deuda y participación del capital propio.

Con base en el costo total se estiman los costos medios, según las siguientes fórmulas:

Costo Medio de Inversión – CMI =	Valor Presente de Inversión -VPI
	Valor Presente de las Toneladas Dispuestas durante la vida útil del relleno - VPD
Costo Medio de Operación CMO =	Costos de Operación -CO \$/Mes
	Valor de Toneladas -VD Toneladas Mes
Costo Medio de Posclausura - CMPC =	Costos de Posclausura -CPC \$/Mes
	Valor de Toneladas -VD Mes
Costo medio total CDF \$/ton	CMI + CMO + CMPC

Fuente: Construcción propia con información de Documento de trabajo proyecto general. Marco regulatorio del servicio público de aseo. Resolución CRA 720 de 2015

De acuerdo con la Resolución CRA 720 de 2015, el costo máximo es el siguiente:

CDF = CDF VU + CDF PC

Donde:

CDF = Costo máximo a reconocer por tonelada en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
CDF VU = Costo máximo a reconocer por tonelada, por vida útil de 20 años, en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
CDF PC = Costo máximo a reconocer por tonelada, por periodo de la etapa de posclausura de diez (10) años, en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada)

Cuando existan aportes bajo condición³⁰ para rellenos sanitarios con toneladas mayores a 791 toneladas/día, la fórmula aplicable es:

$$CDF_{ABC} = (1 - \rho * CK) * CDF$$

$\rho = 21\%$

CDF_{ABC} = Costo de Disposición Final con Aporte Bajo Condición (pesos de diciembre de 2014/tonelada)

CDF = Costo de Disposición Final (pesos de diciembre de 2014/tonelada)

fCK = Fracción del costo de capital aportado bajo condición

$$fCK = \frac{VA_{CDF_{ABC}}}{VA_{CDF}}$$

$VA_{CDF_{ABC}}$ = Valor del total de los activos aportados para la actividad de Disposición Final (pesos de diciembre de 2014).

VA_{CDF} = Valor del total de los activos de la persona prestadora para la actividad de Disposición Final (pesos de diciembre de 2014)

ρ = Proporción del costo total que corresponde al costo de capital

Principales modificaciones para Costos de Disposición Final - CDF

CGR sustentó su solicitud de modificación de costos de disposición final en dos aspectos, Diseño del relleno y Escala de operación, los cuales se basaron en las siguientes particularidades³¹:

a. Tiempo de construcción.

“{...} se trata de un relleno sanitario que opera desde el año 1988 y ha sido desarrollado en diferentes fases o etapas que conllevan a una serie de pasivos ambientales {...}”.

b. Método constructivo desarrollado en diferentes fases.

“{...} combina tipo rampa y área, lo que, en conjunto, conduce a una operación atípica del mismo y, por tanto, todos los costos difieren en relación con los establecidos, de manera general, por el regulador en el modelo que soporta la función de costos máximos {...}”.

³⁰ Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Ley 1151 de 2007.

³¹ Situación singular que justifique un tratamiento regulatorio especial.

c. Período del proyecto.

“{...} el Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P. estructura su solicitud de modificación del Costo de Disposición Final — CDF, para un período de operación de 25 años (2015 a 2040) y de posclausura de 15 años (2041 a 2055) {...}”.

d. Cantidad de toneladas de residuos.

“{...} el RSU³² recibe 1.280 toneladas diarias, Doña Juana recibe más de 6.000 toneladas día {...}”

e. Costos de diseño, construcción, operación, monitoreo y seguimiento.

“{...} en razón de las circunstancias descritas en los anteriores numerales son significativamente superiores a los contemplados en el marco tarifario {...}”.

Al respecto, en el artículo 1º de la Resolución 843 de 2018, la Comisión de Regulación decide:

“{...} ACCEDER a la solicitud de modificación del Costo Económico de Referencia para el Componente de Disposición Final — CDF {...}”

La fórmula se ajusta a los siguientes parámetros:

$$CDF = CDF VU_{RSDJ} + CDF PC_{RSDJ}$$

CDF = Costo máximo a reconocer por tonelada en el relleno sanitario Doña Juana (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
CDF VU_{RSDJ} = Costo máximo a reconocer por tonelada, por vida útil de 20 años, en el relleno sanitario Doña Juana será como máximo \$32.825,35 por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
CDF PC_{RSDJ} = Costo máximo a reconocer por tonelada, por período de la etapa de posclausura de quince (15) años, en el relleno sanitario Doña Juana será como máximo \$3.206,77 por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada)

En consecuencia, el costo máximo de disposición final, para vida útil de 20 años se incrementa a \$32.825,35 por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada); igualmente, aumenta a \$3.206,77 por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada), el costo máximo a reconocer para la etapa de posclausura; así como, el período de posclausura se amplía a 15 años.

En el caso de aportes bajo condición, la fórmula se define:

$$CDF_{ABC} = (1 - fCK) CDF$$

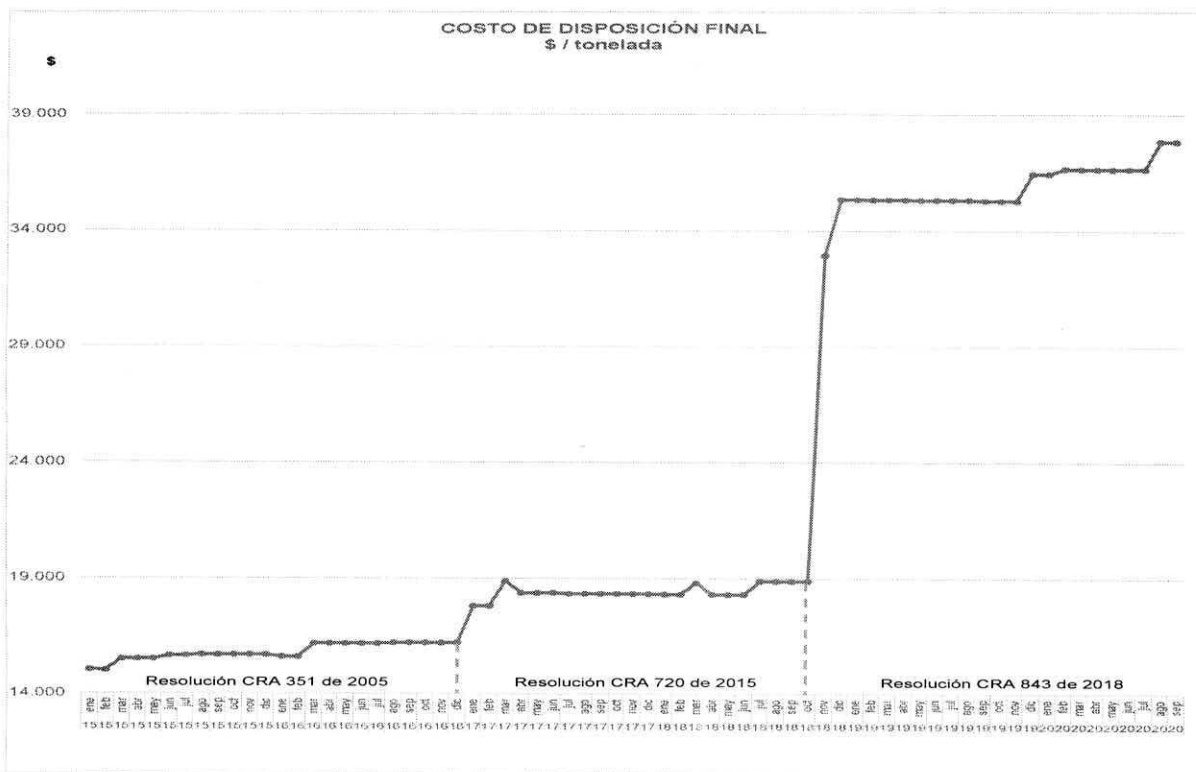
³² Residuos sólidos urbanos -RSU.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CDF_{ABC} = Costo de Disposición Final con Aporte Bajo Condición (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
 CDF = Costo de Disposición Final definido en el numeral 1.1 del artículo PRIMERO de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/tonelada)
 f_{CK} = Fracción del costo de capital aportado bajo condición
 $f_{CK} = \frac{VA_{CDF_{ABC}}}{VA_{CDF}}$
 $VA_{CDF_{ABC}}$ = Valor del total de los activos aportados para la actividad de diciembre de 2014)
 VA_{CDF} = Valor del total de los activos de la persona prestadora para la actividad de Disposición Final (pesos de diciembre de 2014)
 ρ = Proporción del costo total que corresponde al costo de capital

Por lo tanto, la proporción del costo total que corresponde al costo de capital – ρ , para RSU tipo 1 (mayor a 791 toneladas/día último año), pasa del 21% al 25%.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución del costo máximo de disposición final, para el período enero de 2015 a septiembre de 2020:

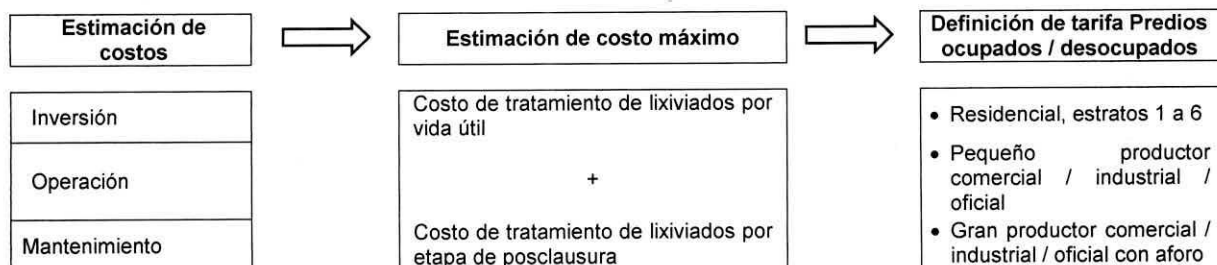


Por efectos de la implementación de la Resolución CRA 720 de 2015, el costo máximo de disposición final pasa de \$16.211 en diciembre de 2016 a \$17.812 en enero de 2018, equivalente al 9,9%.

Mientras que la aplicación de la Resolución CRA 843 de 2018 genera una variación de \$14.052 entre octubre de 2018 y noviembre de 2019, de \$18.887 aumenta a \$32.939.

3.3.1.7.2 Costo de tratamiento de lixiviados - CTL

Según la CRA “el tratamiento de lixiviados corresponde a una actividad fundamental de la operación y de la posclausura de la disposición final de residuos sólidos urbanos -RSU”, cuyos costos se asocian a la cantidad y composición del lixiviado y los objetivos de tratamiento establecidos por la autoridad ambiental competente. La metodología tarifaria incluye las siguientes fases generales:



Fuente: Construcción propia con información de Documento de trabajo proyecto general. Marco regulatorio del servicio público de aseo. Resolución CRA 720 de 2015

Para la estimación de los costos de inversión, operación y mantenimiento, la Comisión de Regulación define escenarios de calidad y trenes de tratamiento, así:

CUADRO NO.: 23. ESCENARIOS DE CALIDAD

Escenario	Objetivo de calidad	Trenes de tratamiento			
		Físico / químico	Biológico	Filtración por membranas	
		Opciones	Opciones	Opciones	
1	SS, materia orgánica	Coagulación/floculación + precipitación	Tratamiento aerobio		
		Adsorción	Tratamiento anaerobio		
		Oxidación química			
2	SS, materia orgánica	Coagulación/floculación + precipitación	Tratamiento aerobio + Nitrificación		
		Nitrógeno	Adsorción	Tratamiento anaerobio + Denitrificación	
			Oxidación química		
3	SS, materia orgánica	Coagulación/floculación + precipitación	Tratamiento aerobio	Microfiltración	
		Sustancias inorgánicas, Compuestos orgánicos	Adsorción	Tratamiento anaerobio	Ultrafiltración
			Oxidación química		Osmosis inversa
4	SS, materia orgánica	Coagulación/floculación + precipitación	Tratamiento aerobio + Nitrificación	Microfiltración	
		Sustancias inorgánicas, Compuestos orgánicos	Adsorción	Tratamiento anaerobio + Denitrificación	Ultrafiltración
			Oxidación química		Osmosis inversa

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Escenario	Objetivo de calidad	Trenes de tratamiento		
		Físico / químico	Biológico	Filtración por membranas
		Opciones	Opciones	Opciones
5	Recirculación	No aplica	No aplica	No aplica

Fuente: Construcción propia con información de Documento de trabajo proyecto general. Marco regulatorio del servicio público de aseo. Resolución CRA 720 DE 2015.

Según el objetivo de calidad, tren de tratamiento y tecnología seleccionados se generarán los costos respectivos, en función del caudal de lixiviados, como lo define la Comisión de Regulación:

“{...} Seguidamente, para cada uno de estos escenarios se selecciona un tren de tratamiento de referencia, que determina el costo eficiente de los procesos unitarios que lo componen, sobre el cual se calcula el costo de referencia asociado como precio máximo {...}”.

(...)

“{...} Asimismo, las funciones de costos para cada uno de los escenarios fueron construidas a partir de bibliografía internacional y ajustadas con base en los costos de tratamiento reportados por algunos operadores en el país {...}”.

Según lo expuesto y de acuerdo con la Resolución CRA 720 de 2015, los costos máximos de referencia de tratamiento de lixiviados se determinan con base en las siguientes fórmulas:

$$CTL = \frac{(CTLM * VL) + CMTLX}{QRS}$$

Donde:

CTL = Costo de Tratamiento de Lixiviados por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

CTLM = Costo de Tratamiento de Lixiviados por metro cúbico máximo a reconocer, según el objetivo de calidad (pesos de diciembre de 2014/m³).

VL = Volumen promedio mensual de lixiviados tratados del semestre que corresponda (m³/mes). En el caso de personas prestadoras que inicien actividades con posterioridad de la entrada en vigencia de la fórmula tarifaria, podrán utilizar periodos inferiores hasta acumular seis (6) meses

CMTLX = Costo Generado por la Tasa Ambiental para el vertimiento del tratamiento de lixiviados en rellenos sanitarios, con referencia a la tasa retributiva por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de vertimientos. El costo a incluir corresponderá al cobro definido por la autoridad ambiental al usuario que realiza vertimientos puntuales en forma directa o indirecta al recurso hídrico, en \$/m³-mes, para el semestre anterior que corresponda.

QRS = Promedio mensual del semestre que corresponda de las toneladas de residuos recibidas en el relleno sanitario definido en el ARTÍCULO 28 de la presente resolución (toneladas/mes).

CTLM = CTLM_VU + CTLM_PC

CTLM_VU = Costo de Tratamiento de Lixiviados por vida útil de 20 años por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

CTLM_PC = Costo de Tratamiento de Lixiviados por tonelada, por periodo de la etapa de posclausura de diez (10) años, (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

Cuando se realizan aportes bajo condición, las fórmulas específicas son:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

$$CTL_{ABC} = (1 - \rho * fCK) * CTL$$

Donde:

CTL_{ABC} = Costo de Tratamiento de Lixiviados con Aporte Bajo Condición (pesos diciembre de 2014/tonelada).

CTL = Costo de Tratamiento de Lixiviados (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

fCK = Fracción del costo de capital aportado bajo condición.

ρ : Proporción del costo total que corresponde al costo de capital.

$$fCK = \frac{VA_{CTL_{ABC}}}{VA_{CTL}}$$

$VA_{CTL_{ABC}}$ = Valor del total de los activos aportados para la actividad de Tratamiento de Lixiviados (pesos de diciembre de 2014).

VA_{CTL} = Valor del total de los activos de la persona prestadora para la actividad de Tratamiento de Lixiviados (pesos de diciembre de 2014)

Principales modificaciones para Costos de Tratamiento de Lixiviados - CTL

La solicitud de ajuste tarifario de CGR se fundamentó en las exigencias de las licencias ambientales, definiendo como particularidades, las siguientes:

- a. Costos del plan de manejo ambiental de la Corporación Autónoma Regional -CAR.

“{...} Los costos asociados al Plan de Manejo Ambiental definido por la Corporación Autónoma Regional en el licenciamiento ambiental, los cuales son muy superiores a los contenidos en los modelos de costos de la CRA {...}”.

- b. Caudal de lixiviados.

“{...} el caudal máximo considerado en la metodología es de ocho (8) litros por segundo, mientras que en el mencionado relleno el caudal es superior a veinte (20) litros por segundo {...}”.

- c. Características particulares de costos de tratamiento de lixiviados.

“{...} (diversos tipos y niveles de tratamiento que generan diferentes eficiencias en la remoción, y, por ende, diferentes costos), a cuyo tenor no es posible incorporar en el modelo de ingeniería construido en la Resolución CRA 720 de 2015 un nuevo punto a partir del cual se pueda determinar la eficiencia de los costos de operación de la planta de tratamiento de lixiviados del Relleno Sanitario Doña Juana {...}”.

En relación con lo expuesto, la Comisión de Regulación decide en el artículo 2 de la Resolución 843 de 2018:

“{...} ACCEDER a la modificación del Costo Económico de Referencia para el componente de Tratamiento de Lixiviados — CTL {...}”

La fórmula definida se presenta a continuación:

$$CTL = \frac{(CTLM * VL) + CMTLX}{QRS}$$

Donde:

CTL = Costo de Tratamiento de Lixiviados por tonelada (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

CTLM = Costo de Tratamiento de Lixiviados por metro cúbico máximo a reconocer, según el objetivo de calidad (pesos de diciembre de 2014/m³).

VL: Volumen promedio mensual de lixiviados tratados del semestre que corresponda (m³/mes). En el caso de personas prestadoras que inicien actividades con posterioridad de la entrada en vigencia de la fórmula tarifaria, podrán utilizar períodos inferiores hasta acumular seis (6) meses.

CMTLX = Costo Generado por la Tasa Ambiental para el vertimiento del tratamiento de lixiviados en rellenos sanitarios, con referencia a la tasa retributiva por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de vertimientos. El costo a incluir corresponderá al cobro definido por la autoridad ambiental al usuario que realiza vertimientos puntuales en forma directa o indirecta al recurso hídrico, en \$/m³mes, para el semestre anterior que corresponda.

QRS = Promedio mensual del semestre que corresponda de las toneladas de residuos recibidas en el relleno sanitario (toneladas/mes).

CTLM = CTLM_VU_{RSDJ} + CTLM_PC_{RSDJ}

CTLM_VU_{RSDJ} = Costo de Tratamiento de Lixiviados por vida útil de 20 años, el cual será como máximo \$36.984,20 por metro cúbico (pesos de diciembre de 2014/m³).

CTLM_PC_{RSDJ} = Costo de Tratamiento de Lixiviados por período de la etapa de posclausura de quince (15) años, el cual será como máximo \$8.432,22 por metro cúbico (pesos de diciembre de 2014/m³).

Como resultado del ajuste aumentan: el Costo de Tratamiento de Lixiviados por vida útil de 20 años, a máximo \$36.984,20 por m³ (pesos de diciembre de 2014/m³); el Costo de Tratamiento de Lixiviados de la etapa de posclausura de 15 años, a máximo \$8.432,22 por m³ (pesos de diciembre de 2014/m³) y el período de posclausura a 15 años.

En cuanto a la fórmula de CTL con aportes bajo condición se presenta la modificación de ρ , que pasa al 62%, así:

$$CTL_{ABC} = (1 - \rho fCK) * CTL$$

Donde:

CTL_{ABC} = Costo de Tratamiento de Lixiviados con Aporte Bajo Condición (pesos diciembre de 2014/tonelada)

CTL = Costo de Tratamiento de Lixiviados definido (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

fCK: Fracción del costo de capital aportado bajo condición.

ρ = Proporción del costo total que corresponde al costo de capital.

$fCK = \frac{VA_{CTL_{ABC}}}{VA_{CTL}}$

VA_{CTL_{ABC}} = Valor del total de los activos aportados para la actividad de Tratamiento de Lixiviados (pesos de diciembre de 2014).

VA_{CTL} = Valor del total de los activos de la persona prestadora para la actividad de Tratamiento de Lixiviados (pesos de diciembre de 2014).

En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento del costo máximo de tratamiento de lixiviados en el Distrito Capital, entre enero de 2015 y septiembre de 2020:

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”



Gráfica No.: 02: Fuente: Información suministrada por UAESP.

Se señala que en el caso del CTL, se presenta una reducción del 58,7% entre diciembre de 2016 y enero de 2018, pasando de \$3.275 a \$1.351, como consecuencia de la aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015.

Por el contrario, la implementación de la Resolución CRA 843 de 2018 genera aumento de \$10.013 entre octubre de 2018 y noviembre de 2019; variación resultante de los ajustes tarifarios ya mencionados.

3.3.1.7.3 Pagos

En el período enero de 2015 a agosto de 2020, los pagos totales a CGR ascienden a \$330.609.370.776, discriminados en los siguientes conceptos:

CUADRO NO.: 24. PAGOS TOTALES

Valor en pesos

Año	Valor pagado CDF \$	No. Toneladas	CDF promedio \$	Valor pagado CTL \$	Volumen de Lixiviados	CTL promedio \$	TOTAL
2015	27.876.333.457	2.096.817	13.295	6.302.653.961	656.572	3.006	34.178.987.418

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Año	Valor pagado CDF \$	No. Toneladas	CDF promedio \$	Valor pagado CTL \$	Volumen de Lixiviados	CTL promedio \$	TOTAL
2016	28.969.348.715	2.077.060	13.947	6.721.839.977	391.719	3.236	35.691.188.692
2017	38.945.624.843	2.208.347	17.636	3.389.629.953	551.292	1.535	42.335.254.796
2018	47.017.496.839	2.272.098	20.693	8.626.963.945	726.979	3.797	55.644.460.784
2019	67.927.477.458	2.148.445	31.617	27.801.466.887	657.130	12.940	95.728.944.345
2020 ene-ago	45.238.005.394	1.330.402	34.003	21.792.529.347	470.466	16.380	67.030.534.741
TOTAL	255.974.286.706	12.133.170		74.635.084.071	3.454.157		330.609.370.776

Fuente: Construcción propia con información suministrada por UAESP.

Es de observar, que en este período se presentan aumentos de 143,7% y 341,1%, por disposición final y tratamiento de lixiviados, respectivamente, equivalentes a \$61.549.956.927; en tanto que la cantidad de toneladas de residuos crece en 2,5%.

3.3.1.7.3.1 Hallazgo administrativo por el cobro de tarifas de disposición final y tratamiento de lixiviados en condiciones ineficientes de operación

La aplicación del modelo tarifario aprobado por la CRA en su Resolución 843 de 2018, inició en noviembre del mismo año; en el caso de disposición final, el costo máximo pasó de \$18.887 a \$32.939, variación equivalente al 74,4%, y para tratamiento de lixiviados se incrementó de \$1.937 a \$11.950, que representa el 517,0%. En consecuencia, los pagos totales anuales por estos dos conceptos aumentaron en \$40.084.483.561 entre 2018 y 2019.

Se presentan los costos por disposición final - CDF y los costos por tratamiento de lixiviados – CTL a octubre de 2018, así:

CUADRO No.: 25. COSTOS MÁXIMO - RESOLUCIÓN 720 DE 2015

Descriptor	Valor
CDF	\$18.887
CTL	\$1.938

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Con la Resolución No. 843 de 2018 aprobada al CGR, se tienen a noviembre de 2018, los siguientes:

CUADRO No.: 26. COSTOS MÁXIMO - RESOLUCIÓN 843 DE 2018

Descriptor	Valor	Valor en pesos
CDF		\$32.939
CTL		\$11.950

Fuente: Información suministrada por UAESP.

En la solicitud de modificación tarifaria, CGR Doña Juana argumentó la necesidad de recursos para:

“{...} garantizar el desarrollo de los proyectos de disposición final y tratamiento de lixiviados adelantados por CGR para de la adecuada disposición de los residuos del servicio público de aseo de Bogotá D.C. y algunos municipios de Cundinamarca {...}”.

De acuerdo con la CRA, el concesionario aportó los análisis técnicos de las alternativas para la optimización del sistema, así como la descripción del tren de tratamiento, los costos de las tecnologías seleccionadas para la optimización y la ampliación del sistema de regulación y tratamiento de lixiviados y el análisis regulatorio del tratamiento de lixiviados del relleno sanitario.

Al respecto la Resolución 843 de 2018, estableció:

Para Costos de Disposición Final:

“{...} 4.1 Solicitud de Modificación del Costo de Disposición Final (CDF)

Que una vez realizado el análisis de la información del costo de Disposición Final —CDF- que reposa en el expediente de la solicitud de modificación de costos del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P., se demostró que en el Relleno Sanitario Doña Juana existen particularidades, en relación con: i) Diseño del relleno sanitario: método constructivo y período del proyecto, ii) Mayor escala de operación y iii) Exigencias derivadas de la Licencia Ambiental; las cuales requieren de un costo mayor al reconocido por el modelo eficiente definido por la Resolución CRA 720 de 2015.

*i) **Diseño del relleno sanitario:** la solicitante argumenta que, por un lado, i) el relleno sanitario corresponde al tipo rampa y área que, en conjunto, conducen a una operación atípica del relleno y por tanto todos los costos difieren con relación a los establecidos de manera general; y, por otro lado, ii) plantea un horizonte de tiempo del proyecto mayor al definido en el modelo que soporta la*

función de costos máximos para la actividad de disposición final, establecida en el artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015.

Que respecto del método constructivo, esta Comisión encontró elementos probatorios que permitan generar una excepción a la tecnología de referencia empleada en la curva de costos precios techo definida por el artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015, pues se trata de un relleno que combina los métodos de Rampa y Area, sumado al hecho que las obras de construcción se llevarán a cabo sobre residuos dispuestos en proyectos anteriores.

Que en relación con el horizonte del proyecto, el Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P., estructura su solicitud de modificación del Costo de Disposición Final — CDF en un período de operación de 25 años (2015 a 2040), y uno de posclausura de 15 años (2041 a 2055). Explica que los 25 años de operación están compuestos por 7,6 años asociados a la Fase II de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Resolución 1351 del 18 de junio de 2004, más 17,3 años por la Fase III.

Que así mismo, indica que la Fase II inició en el mes de mayo de 2015 y terminaría en el primer trimestre de 2022, mientras que la Fase III se extendería hasta el último trimestre de 2040, fase que a la fecha de decisión de la presente actuación administrativa no cuenta con licencia ambiental. Adicionalmente, la solicitante plantea que la etapa de posclausura del proyecto considera quince (15) años a partir del 2041 hasta el año 2055, de acuerdo con lo establecido en la Ficha No. 2.9 del Plan de Manejo Ambiental.

Que en ese sentido, tanto el diseño del relleno sanitario como el horizonte del proyecto constituyen una particularidad a reconocer.

ii) Mayor Escala de operación del Relleno: *esta Comisión de Regulación encontró elementos probatorios que permitan determinar que el Relleno Sanitario Doña Juana — RSDJ maneja un número mayor de residuos sólidos al día, respecto de la escala considerada en la regulación general y, en tal virtud, el argumento expuesto por la solicitante se reconocerá como particularidad.*

iii) Mayores Exigencias Ambientales: *esta Comisión de Regulación encontró elementos probatorios que permiten determinar que al Relleno Sanitario Doña Juana — RSDJ, le han sido impuestas exigencias ambientales que superan ampliamente los requerimientos de esta naturaleza que fueron considerados en la regulación general y, en tal virtud, el argumento expuesto por la solicitante se reconocerá como particularidad {...}”.*

Para Costos de Tratamiento de Lixiviados:

{...} 3.2.2.1.1 Diseño del Tratamiento de lixiviados

Que la solicitante argumenta que, por un lado, el tratamiento de lixiviados difiere del planteado de manera general por la regulación para el escenario de calidad cuarto (4) y por tanto todos los costos difieren con relación a los establecidos por la Resolución CRA 720 de 2015; y, por otro lado, plantea un horizonte de proyecto mayor al definido en el modelo que soporta la función de costos máximos para la actividad de tratamiento de lixiviados, establecida en el artículo 32 de la Resolución CRA 720 de 2015. A continuación, se analizan ambos argumentos:

i) Tratamiento

Que la solicitante presenta dos fases dentro de su tratamiento de lixiviados, una de optimización del sistema actual y la segunda de ampliación, en las cuales se establecieron los costos totales de inversión para las tecnologías de tratamiento seleccionadas, de la siguiente manera:

- i) Fase 1 — Línea Agua: Mejora de los tratamientos biológicos actuales (Optimización de la planta) y Fase 1 — Línea de lodos: Mejora remoción de lodos (modificaciones y optimización).
- ii) Fase 2 — Línea Agua: Remoción sales y parámetros de vertimientos (Complementación etapa membrana) y Fase 2 — Línea Rechazos: Mejora remoción de lodos (Modificaciones y optimización).

Que de otra parte, en la solicitud, se presenta el **"sistema de regulación y tratamiento esperado"**,

(...)

Periodo del Proyecto

Que el Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P., presenta en su modelación del costo solicitado los siguientes supuestos en relación con el periodo del proyecto:

"Una vez obtenidos los datos de inversión y operación y mantenimiento para los 3 niveles de caudal a pesos de diciembre de 2014, y los datos de valor promedio

anual de la demanda de lixiviados y valor presente de la demanda de lixiviados se realiza el cálculo para la estimación del Costo de Tratamiento de Lixiviados durante la vida útil del proyecto de 20 años — CTLM VU y el Costo de Tratamiento de Lixiviados para la etapa de posclausura — CTLM PC a pesos de diciembre de 2014, teniendo en cuenta para los costos de operación y mantenimiento un factor reconocido por la CRA de capital de trabajo de 2,46%, una tasa de rendimiento de fideicomiso del 5,45% para los recursos de posclausura y el factor de gastos administrativos determinado por la CRA para todos los componentes de costos de la regulación vigente del 13,91%, así como la duración particular para el Relleno Sanitario Doña Juana de una etapa de posclausura de 15 años, según lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental”

(...)

Que una de las particularidades argumentadas por la solicitante para justificar la modificación de costos para la actividad de Tratamiento de Lixiviados, es la de una mayor exigencia en la calidad del vertimiento, establecida por la Secretaria Distrital de Ambiente (SDA) de Bogotá, mencionando que dichos requerimientos de calidad, superan las exigencias de la normatividad utilizada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico — CRA para la formulación de los escenarios de tratamiento de la Resolución CRA 720 de 2015.

Que por lo tanto, se hace un análisis de verificación de exigencias ambientales para el vertimiento de lixiviados al río Tunjuelo, siguiendo únicamente la normativa actual de carácter nacional y distrital, establecida para la definición de parámetros y valores máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales. A continuación, se exponen ambas normas {...}” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es de aclarar que el régimen tarifario del Distrito presenta un cálculo particular según sus características, conforme a la autorización emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA en la Resolución 843 de 2018, que autorizó la modificación de costos económicos frente a los componentes de CDF y CTL. Por ende, las tarifas son superiores para los ciudadanos del Distrito Capital.

No obstante lo argumentado por el Concesionario y a pesar del incremento realizado, a la fecha de la presente auditoría no se evidencian inversiones o la ejecución de proyectos de mejora u optimización para disposición final o tratamiento de lixiviados; por el contrario, se comprueban los reiterados incumplimientos por parte de CGR a los compromisos establecidos contractualmente y en el laudo del Tribunal de

Arbitramento, para realizar mejoras en las condiciones de operación y optimización del relleno sanitario.

A septiembre de 2020, las tarifas son las siguientes:

CUADRO No.: 27. COSTOS A SEPTIEMBRE DE 2020

Descriptor	Valor	Valor en pesos
CDF		\$37.854
CTL		\$17.439

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Se evidencia el aumento frente a la tarifa, con la connotación especial que el servicio prestado no surtió **modificaciones significativas** desde 2018 a la fecha.

Se resalta que, en el presente informe quedaron consignadas las observaciones por deficiencias en la operación del servicio y el incumplimiento al Laudo Arbitral.

Que el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 preceptúa que:

“{...} El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia {...}”.

Que en virtud del principio de eficiencia económica establecido en el numeral 87.1, se determinó:

“{...} el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo

(...)

y las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente {...}” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo descrito se observa que la actitud pasiva de la UAESP va en contra de los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, en especial los de moralidad y coordinación, dice la norma:

“{...} Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad,

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley {...}” (Subrayado fuera del texto).

Sobre el principio de moralidad, ha considerado la Corte Constitucional en Sentencia SU-585 de 2017, que:

“{...} La Constitución Política de 1991 estableció la moralidad administrativa como un principio que guía el ejercicio de la función administrativa (artículo 209, C.P) (...) se trata de un mandato de textura abierta inspirado en el principio de la prevalencia del interés general, que ***guía el ejercicio de la actividad administrativa hacia el actuar pulcro, probo y honesto***, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia moral de quien ejerce la función administrativa, sino ***a partir de referentes objetivos tales como la defensa del patrimonio público, del interés general y del ordenamiento jurídico.*** (Subrayado fuera del texto).

En la misma línea, el Consejo de Estado en Sentencia 540 de 2011, sostuvo:

“{...} En efecto, la moralidad administrativa, como tantas veces se ha reiterado por la jurisprudencia y la doctrina, para el caso del ordenamiento jurídico colombiano, presenta dos diferentes rangos normativos: i) como principio de la función administrativa (art. 209 C.P.) y, ii) como derecho de naturaleza colectiva (art. 88 C.P.). I) Como principio de la función administrativa, debe entenderse como aquél parámetro normativo de conducta ética que radica, en cabeza de todos los funcionarios, servidores públicos y particulares que ejercen función administrativa, una obligación axiológica y deontológica de comportamiento funcional según los postulados de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad, sobre las cuales existe un consenso, por parte del conglomerado social, en un período de tiempo determinado. En ese sentido, para la Sala es claro que no toda ilegalidad supone una inmoralidad y, en esa misma relación lógica, no toda inmoralidad presupone, necesariamente, una ilegalidad; en efecto, dada la connotación y estructura del principio bajo estudio, se tiene que su amplitud normativa permite inferir, con grado de certeza, que no toda conducta que trasgreda el mismo deba, necesariamente, tacharse de ilegal – en el sentido de vulneración de un precepto de dicho orden-. Es posible, por lo tanto, que ciertas acciones

desconozcan fundamentos éticos o morales – en términos de la función administrativa-, pero no necesariamente constituyan el quebrantamiento de una disposición de rango legal. En ese contexto, para la Sala resulta válido afirmar que es posible que el operador judicial encuentre probado un desafuero en relación con los parámetros del principio de la moralidad administrativa, sin que, previamente, tenga que verificarse la violación a una norma legal positiva. En ese orden de ideas, la Sala concluye que el concepto de moralidad administrativa, como principio de la función administrativa, desborda necesariamente, por su textura conceptual, el marco de lo legal y lo ilegal. Corresponderá por lo tanto, en cada caso concreto, establecer si la conducta de los servidores públicos o particulares que desempeñan función administrativa, se puede enmarcar dentro del campo ético que traza el principio objeto de análisis {...}”

Por su parte, el principio de coordinación y colaboración ha sido definido en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y señala:

“{...} ARTÍCULO 6º. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares {...}”.

Sobre el principio de coordinación ha considerado la Corte Constitucional en Sentencia C-983 de 2005, que:

*“{...} El principio de coordinación se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. **Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado.** En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma **la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los***

finés y cometidos estatales. *No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación {...}”* (Subrayado fuera del texto).

Igualmente, se encuentra que se transgrede el principio de responsabilidad, establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en lo atinente a la protección de los derechos de los usuarios afectados por el aumento de la tarifa, dice la norma:

{...} ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado **y a proteger los derechos** de la entidad, del contratista y **de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato** {...}”* (Subrayado fuera del texto).

En este sentido, la UAESP no solo estaba en la obligación de solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerciera sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre el operador CGR, sino que en virtud de la Resolución CRA 151 de 2001, modificada por la Resolución CRA 271 de 2003, que establece en su capítulo 2 el procedimiento único para el trámite de las modificaciones de carácter particular de las fórmulas tarifarias y/o del costo económico de referencia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, pudo solicitar la modificación de la tarifa, tal y como lo señala el artículo 5.2.1.1 *ibídem*, así:

{...} Artículo 5.2.1.1 - Facultad para modificar las fórmulas tarifarias y/o el costo económico de referencia. Las fórmulas tarifarias establecidas para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como los costos económicos de referencia resultantes de su aplicación, sólo pueden ser modificados por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico mediante resolución, con base en alguna de las siguientes causales:

a) Acuerdo entre la persona prestadora y la Comisión para modificar o prorrogar las fórmulas tarifarias y/o los costos económicos de referencia resultantes de su aplicación;



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

b) De oficio o **a petición de parte, cuando** sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, que **lesionan injustamente los intereses de los usuarios** o de la empresa;

c) De oficio o a petición de parte, por razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen en forma grave la capacidad financiera de la persona prestadora para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas;

d) De oficio, cuando se encuentren abusos de posición dominante, violación al principio de la neutralidad o abusos con los usuarios del sistema, o cuando las personas prestadoras incurran en prácticas restrictivas de la competencia y en general cualquier violación a los principios que orienten el régimen tarifario {...}” (Subrayado fuera del texto).

Y agrega en el parágrafo 1 del mismo artículo:

“{...} PARÁGRAFO 1º. Para los efectos de este capítulo se entenderá que se puede constituir como parte, en las actuaciones administrativas adelantadas por la Comisión, cualquier persona natural o jurídica que tenga un interés directo o que pueda ser afectada por la decisión y aquellas que tengan un interés legítimo y comuniquen a la Comisión su voluntad de participar en la actuación {...}” (Subrayado fuera del texto).

La gestión ineficiente del operador del relleno, remunerada vía tarifa por los suscriptores del servicio de aseo, ocasiona afectaciones negativas en el medio ambiente, las áreas y población cercana al relleno, comprometiendo la asignación óptima de los recursos ya recaudados y la viabilidad futura de operación y cierre del relleno.

Finalmente, el servicio que se presta de manera ineficaz genera una carga a los contribuyentes y denota incumplimientos normativos.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se resalta que, el hallazgo administrativo no está referido a las restricciones de cobro; así como, a contar o no con permisos de vertimientos, los cuales se encuentran referidos en el presente informe, en el numeral No. 3.3.1.5 “*Licencia Ambiental*”.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.7.3.2 Hallazgo administrativo por el no reintegro de recursos cobrados en los costos de disposición final, por concepto de aportes bajo condición

El modelo tarifario establece la existencia de “*aportes bajo condición*”, que representan activos (bienes o derechos) otorgados por una entidad pública al prestador de servicios de disposición final y tratamiento de lixiviados, entre otros:

Según lo informado por UAESP, en el pliego de condiciones del proceso licitatorio 001 de 2010, se estableció en el numeral 1.2. lo siguiente:

“{...} Los aportes de la UAESP, que realiza bajo condición para descuentos en las tarifas de los usuarios, corresponden a las siguientes combinaciones de PARÁMETROS ESPECÍFICOS: Para la primera etapa de disposición, que corresponde a la que se realizará en la Zona VIII Terraza 8, Zona de optimización Fase I y opcionalmente en las Zonas de Contingencia (Zona VII Fase II, Acopio I y Biosólidos), los parámetros a usar para la determinación del CDTj son: TERRENOS, ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD, ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD y DISEÑOS. Para la segunda etapa de disposición, esto es la que corresponde a la que se realizará en la Zona de Optimización Fase II, para la determinación del CDTj solo se usará el parámetro TERRENOS {...}”.

Al respecto, UAESP señaló que vía tarifaria se remuneraron porciones de activo que no cumplieran con lo previsto en la regulación, contraviniendo específicamente lo establecido en el artículo 29 de la Resolución CRA 720 de 2015, que define:

*“{...} ARTÍCULO 29. Costo de Disposición Final con Aporte Bajo Condición (CDF_{ABC}). Cuando el valor total de los activos señalados en el artículo anterior es aportado por una entidad pública, **la proporción de costo de capital en que se reduciría el costo total por tonelada para el CDF** es el siguiente, de acuerdo al tamaño del relleno sanitario {...}” (Subrayado fuera de texto).*

Situación que fue corroborada por la entidad en su respuesta, cuando indicó:

*“{...} En este sentido, al concesionario CGR Doña Juana S.A E.S.P., **no se le debió pagar remuneración una porción de un activo del que no realizó inversión**”*

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

y dar estricta aplicación a lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la Resolución CRA 720 de 2015 en lo referente al procedimiento para el cálculo del costo de disposición final (CDF) en aquellos casos en los cuales existan aportes por parte de la entidad pública {...}” (Subrayado fuera de texto).

En comunicación posterior, UAESP precisó el concepto y periodos aplicables, así:

“{...} Ahora bien, este descuento aplicará solo para las toneladas depositadas en áreas que hagan parte de fase I, lo que nos refleja que sería para los meses de julio, agosto, septiembre de 2018, enero, febrero, marzo, mayo y agosto y septiembre de 2019 {...}”.

Los recursos ascienden a \$51.307.371,40 los cuales fueron calculados por la interventoría UT Inter DJ, discriminados así:

CUADRO No.: 28. MAYORES VALORES COBRADOS

Período	Toneladas Fase I	Biosólidos	Total Toneladas	Valor cobrado CGR
jul-18	106.031,22	94.720,41	200.751,63	5.984.357,16
ago-18		197.668,43	197.668,43	5.892.447,72
sep-18		190.515,20	190.515,20	5.679.211,67
ene-19		188.492,03	188.492,03	5.618.901,47
feb-19		182.025,22	182.025,22	5.426.127,44
mar-19		203.165,57	203.165,57	6.056.316,12
may-19		180.650,19	180.650,19	5.385.138,13
ago-19		192.317,42	192.317,42	5.732.935,41
sep-19		185.574,69	185.574,69	5.531.936,28
TOTAL				51.307.371,40

Fuente: Información suministrada por UAESP.

Respecto de las actuaciones adelantadas por UAESP, esta informó:

“{...} Por lo anterior, esta Unidad ha requerido tanto a la Interventoría como al Concesionario con el fin de que devuelva a los usuarios de la ciudad la porción del costo de disposición final que se pagó y al que no tenía derecho por no haber realizado las inversiones en Fase I. Hasta el momento CGR no ha dado cumplimiento a lo solicitado {...}” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Las debilidades en los controles por parte de las dependencias y autoridades que tienen a cargo el seguimiento de estos procesos, además de la inoportuna gestión, contribuyendo con estos incumplimientos.

Lo anterior evidencia, que a la fecha no se han aplicado ningún tipo de medidas concluyentes de cobro de dichos recursos, ocasionando afectaciones negativas a los suscriptores del servicio de aseo y por ende al Distrito.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.7.4 Descuentos tarifarios

Es de resaltar que los costos anteriores están sujetos a los siguientes descuentos, informados por UAESP:

{...} Disposición Final

- *Descuento 10% Otrosí No 2*
- *Descuentos por terrenos*
- *Descuentos por aprovechamiento*
- *Descuento por Indicadores de Calidad*

Tratamiento de Lixiviados

- *Descuento 10% Otrosí No 2 {...}*”.

Específicamente, el descuento del 10% corresponde a la modificación del contrato 344 de 2010, Otrosí No. 2 de abril 20 de 2018, en la cual las partes decidieron aplicar:

“{...} el descuento ofertado por CGR Doña Juana S.A. E.S.P. en desarrollo de la Licitación Pública UAESP 001 de 2010 que corresponde al 10% sobre el valor del Costo de Disposición Final CDF y del Costo de Tratamiento de Lixiviados CTL resultante de aplicar la Resolución CRA 720 de 2015 o aquella que lo modifique, adicione o sustituya será calculado como un menor costo de referencia para cada uno de estos componentes a ser incorporado en la estructura tarifaria de los usuarios del servicio público de aseo del Distrito Capital {...}”.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En el período 2018 agosto de 2020, este descuento asciende a \$26.921.912.642, discriminado por tipo de costo, así:

CUADRO No.: 29. DESCUENTOS TARIFARIOS

Valor en pesos			
Año	CDF \$	CTL \$	TOTAL
2018	5.532.415.953	912.131.703	6.444.547.656
2019	8.641.717.054	3.089.053.358	11.730.770.412
2020 ene-ago	6.325.199.468	2.421.395.106	8.746.594.574
TOTAL	20.499.332.475	6.422.580.167	26.921.912.642

Fuente: Construcción propia con información suministrada por UAESP

De acuerdo con UAESP, este descuento se aplica como un menor valor tarifario:

“{...} debe verse reflejado en beneficios tarifarios para los usuarios del servicio de aseo. Tal como lo señala la Cláusula Primera {...}”.

3.3.1.7.5 Provisión de recursos para clausura y posclausura

El artículo 15 de la Resolución CRA 351 de 2005 determinó *“La persona prestadora del servicio de disposición final deberá constituir y mantener una provisión, que garantice la disponibilidad permanente de las sumas acumuladas durante el período de operación del relleno sanitario, para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de cierre, clausura y posclausura”.*

En cumplimiento de lo anterior, a 31 de diciembre de 2016 fueron provisionados recursos por \$20.096.059.968 a cargo del Fideicomiso de Administración y Pagos, Patrimonio Autónomo Concesión Aseo Bogotá 2012.

3.3.1.7.5.1 Hallazgo administrativo por ineficiencia en el cumplimiento de actividades para clausura y posclausura

Tal como se dispuso anteriormente, clausura y posclausura, son actividades que se deben surtir en los rellenos sanitarios a nivel Nacional.

Frente al caso particular, se evidencia que, en el Distrito Capital se estipuló en la cláusula 3ª del aclaratorio No. 1 del 14 de junio de 2017 del contrato 344 de 2010, reembolsar al concesionario:

“{...} los recursos que actualmente se encuentran provisionados”

(...)

los rendimientos financieros {...}” (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, en el párrafo 1º de la cláusula 5ª se estableció la obligación del concesionario para entregar la **programación de actividades** de cierre a ejecutar y se definieron las actividades de cierre para “zonas de Biosólidos, Zona II área 3, Zona VII Área 2 y Optimización Fase 1”.

Sin embargo, UAESP informó:

“{...} Referente al avance de las actividades programadas, se evidencia un atraso de 627 días en la culminación de las labores de cierre a corte 20 de Noviembre de 2020 {...}”.

Lo anterior evidencia el incumplimiento por parte de CGR al aclaratorio No. 1 de 2017.

Ante un posible incumplimiento contractual, el contrato 344 de 2010, estableció las siguientes cláusulas:

“{...} CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL. - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la UAESP el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la UAESP para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato. como pago anticipado y parcial de los perjuicios que se causen a la UAESP. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA- MULTAS: *En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o*

retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV. de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...}” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

“{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}”.*

Por lo tanto, se evidencia que, la UAESP contaba con las herramientas jurídicas para proceder al cumplimiento de las obligaciones contractuales y esta no las ejerció y/o culminó.

La falta de seguimiento por parte de las dependencias y entidades a estas actividades coadyuvan la ocurrencia de las omisiones presentadas; así como una gestión omisiva del operador del relleno que genera riesgos para el adecuado cierre, clausura y posclausura de las zonas mencionadas y el posible deterioro y/o pérdida de los recursos tarifarios recaudados.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.7.5.2 Hallazgo administrativo por ineficiencia en la provisión de recursos para clausura y posclausura

Tal como la Resolución CRA 351 de 2005, el artículo 30 de la Resolución CRA 720 de 2015 dispuso la misma obligación para los prestadores de servicios de disposición final:

“{...} ARTÍCULO 30. *Provisión de recursos para las etapas de clausura y posclausura. La persona prestadora de la actividad de disposición final deberá constituir un encargo fiduciario, que permita garantizar los recursos necesarios para la clausura y posclausura del mismo, de tal manera que todas las actividades y obras requeridas para dichas etapas se realicen, acorde con lo establecido en el artículo 2.3.2.3.5.18 del Decreto 1077 de 2015, o el que lo modifique, sustituya o adicione, de acuerdo con la fórmula definida para CDF_PC en el ARTÍCULO 28.*

En el caso en que la autoridad ambiental determine un período adicional a diez (10) años para la etapa de posclausura del sitio de disposición final, la persona prestadora calculará su costo a partir de lo establecido en el Parágrafo 5 del ARTÍCULO 28 {...}”

Al indagar respecto a la provisión de los recursos, UAESP mencionó:

“{...} CGR Doña Juana constituyó fiducia para depositar los recursos de clausura y posclausura con Credicorp Capital Fiduciaria, sin embargo, no se está cumpliendo con los depósitos anuales establecidos {...}” (Subrayado fuera de texto).

Así como:

“{...} Por lo anterior, esta Unidad inició el trámite sancionatorio al concesionario CGR Doña Juana S.A. E.S.P., para lo cual, en los descargos manifestaron: “Que el Concesionario dio cumplimiento al artículo 30 de la resolución CRA 720 de 2015, al crear una fiducia que garantice los recursos de clausura y posclausura, sin embargo, dicha resolución no establece la periodicidad de traslado de los recursos y que estos serán trasladados una vez se requieran {...}” (Subrayado fuera de texto).

Para determinar la periodicidad del aporte de recursos al encargo fiduciario, UAESP acudió a la Comisión de Regulación, solicitando:

“{...} En vista de la incertidumbre de la fecha de consignación a la fiduciaria de estos recursos, esta Unidad mediante radicado Uaesp 20193000211941 del 26 de agosto de 2019, solicitó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, emitir concepto sobre la periodicidad con la que el prestador de disposición final debe trasladar los recursos de clausura y posclausura a la fiduciaria Credicorp {...}”.

Para ello la CRA contestó:

*La CRA dio respuesta el día 07 de octubre mediante radicado UAESP 20197000431402 en donde indicó: “(...) En concordancia con lo anterior y teniendo en cuenta que la Resolución CRA 720 de 2015 define las fórmulas tarifarias para el cobro del servicio público de aseo con una periodicidad mensual, los recursos recaudados por concepto de CDF_PC y CTL_PC **deberán ser girados a la fiducia con la misma periodicidad**, por cuantos son de destinación específica. De esta forma, los recursos recaudados vía tarifa deben ser provisionados en la fiducia en cada periodo de facturación, iniciando dicha provisión desde la entrada en vigencia de las fórmulas tarifarias establecidas en dicha resolución (...) {...}”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Sin embargo, a la fecha del presente informe, el concesionario CGR no ha cumplido con esta obligación.

En el período comprendido entre enero de 2017 y septiembre de 2020, los recursos a ser provisionados ascienden a \$27.697.558.052³³ y deben ser aportados por el prestador del servicio de disposición final.

Por lo anterior, se contraviene lo dispuesto en el artículo No. 30 de la Resolución CRA 720 de 2015.

Ante un posible incumplimiento contractual, el contrato 344 de 2010, estableció las siguientes cláusulas:

*“{...} **CLÁUSULA DECIMO NOVENA – CLÁUSULA PENAL.** - Si el Concesionario incumple en forma total o parcial el objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del mismo pagará a la UAESP el valor correspondiente al diez por ciento (10%) del valor estimado del contrato. como estimación anticipada de perjuicios.*

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas.

EL CONCESIONARIO autoriza a la UAESP para hacer efectivo el valor de la cláusula penal, con cargo a cuentas a su favor o a la garantía única.

³³ Valor suministrado por UAESP en radicado No. 20207000444012 del 26/11/20.

La pena de que trata esta cláusula se hará efectiva en los casos de declaratoria de caducidad o incumplimiento del contrato. como pago anticipado y parcial de los perjuicios que se causen a la UAESP. Con todo, la entidad contratante podrá instaurar las acciones pertinentes para obtener el resarcimiento de aquellos perjuicios realmente sufridos y no compensados por esta sanción.

CLÁUSULA VIGÉSIMA - MULTAS: *En virtud de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, las partes acuerdan que en caso de mora o retardo en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario señaladas en el presente contrato y como apremio para que las atienda oportunamente, la UAESP podrá imponer multas sucesivas equivalentes a 5 SMMLV por cada día de incumplimiento o atraso, hasta completar 150 SMMLV. de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación de la Entidad {...}” (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que define:

{...} ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento {...}*”.

Por lo tanto, se evidencia que, la UAESP contaba con las herramientas jurídicas para proceder al cumplimiento de las obligaciones contractuales y esta no las ejerció y/o culminó.

La situación descrita evidencia debilidades por incumplimiento de procesos y procedimientos e ineficacia de los controles establecidos; comprometiendo los recursos económicos para los períodos de clausura y posclausura del relleno sanitario.

En consecuencia, la omisión de esta obligación por parte de CGR genera un alto riesgo para el Distrito Capital, por no contar con los recursos necesarios para las actividades requeridas en los períodos de clausura y posclausura del relleno; máxime cuando los valores han sido recaudados mensualmente vía tarifa; así como, la eventual pérdida de los rendimientos financieros mínimos derivados de estos recursos.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se refleja en años anteriores y a la fecha del presente informe no han sido subsanadas las causas objeto de hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.1.7.6 Control tarifario

El control de la Superservicios a CGR, inició a través del radicado SSPD No. 20194310477101 del 29 de junio de 2019, sobre el periodo de enero de 2017 a marzo de 2019, para los costos de disposición final y tratamiento de lixiviados facturados en dicho periodo. En el control tarifario se verificó el cumplimiento de las Resoluciones CRA 720 de 2015 hasta octubre de 2018 y la Resolución CRA 843 de 2018 a partir de noviembre de ese año y hasta el mes de marzo de 2019³⁴.

Al respecto la Superservicios dio por terminado el control tarifario con radicado SSPD No. 20204350001111 del 13 de febrero de 2020; en éste se evidenciaron cobros no autorizados en el Costo de Disposición Final y se inició el trámite de devoluciones.

Igualmente, la Superintendencia informó a este Órgano de Control:

“{...} la SSPD se encuentra adelantando un nuevo control tarifario para las vigencias de abril de 2019 a abril de 2020. Mediante radicado SSPD No. 20204350009431 del 24 de junio de 2020, la Superservicios adelantó el análisis de la información para dicho control donde se evidencia una presunta mala calidad de la información reportada en SUI y se solicitan los soportes de facturas para aclarar los valores realmente cobrados por las actividades de disposición final y tratamiento de lixiviados. Este control aún sigue en proceso de análisis {...}”

A continuación, se presentan las sanciones reportadas por la SSPD, así:

1. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2016440350600158E: Sanción de \$1.060.837,046, en contra del prestador por incumplimientos en la cobertura de los residuos y en el adecuado manejo de lixiviados en la zona del derrumbe del 2 de octubre de 2015. Está quedó en firme el 23 de agosto de 2018. A la fecha esta sanción no ha sido pagada.

³⁴ Radicado SSPD 20201001042451 del 20/10/2020.

2. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2016440350600001E: Proceso de investigación por presunto incumplimiento a la obligación de prestar de forma continua el servicio público de aseo en la actividad de disposición final en el relleno sanitario Doña Juana. Mediante Resolución No.20184400136605 del 28 de diciembre de 2018 se procedió al archivo de la investigación.
3. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2017440350600039E: Proceso de investigación en contra del prestador, en el marco del cual se profirió la Resolución SSPD No. 20204400012585 del 5 de mayo de 2020 por la cual se impone una sanción por \$5.031.566.796, por falla en la prestación del servicio de aseo en la actividad de disposición final. El prestador presentó recurso de reposición mediante radicado SSPD No. 20205291224832 del 3 de julio de 2020, el cual se encuentra en análisis.
4. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2018440350600007E: Proceso de investigación por falla en la formulación del Plan de Emergencia y Contingencia. Mediante Resolución sancionatoria No. SSPD 20204400012215 del 29/04/2020, se resolvió una multa de \$550.382.481. El prestador presentó recurso de reposición mediante radicado SSPD No. 20205291192952 del 2 de julio de 2020, el cual se encuentra en revisión.
5. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2018440350600077E: Proceso de investigación en contra del prestador por omisión de la obligación de prestar el servicio de disposición final de forma continua los días 23 y 24 de mayo de 2018. El prestador presentó alegatos a través del radicado SSPD No. 20205291402652 del 15 de julio de 2020, el cual se encuentra en análisis.
6. Procedimiento administrativo sancionatorio No. 2020440350600017E: Proceso de investigación en contra del prestador por el incumplimiento del Acuerdo de Gestión suscrito el 30 de mayo de 2018 específicamente por presuntas fallas en la prestación del servicio de disposición final e incumplimiento a especificaciones técnicas, particularmente frente a la omisión de cobertura de residuos y la presunta falta de un adecuado sistema de captación, conducción, almacenamiento y tratamiento de lixiviados. Se profirió Acto Administrativo No. 20204400000366 del 28 de febrero de 2020, por medio del cual se inicia una investigación y se formula Pliego de Cargos; adicionalmente, se expidió auto dando traslado al prestador para alegatos.

Finalmente, la SSPD se encuentra solicitud de investigación de julio de 2020, por presuntas fallas en la prestación del servicio, entre otros.

3.3.2 Contratación

Teniendo en cuenta que algunos contratos de la muestra seleccionada a la fecha de la auditoría se encuentran en ejecución y/o pendientes de liquidación, la Contraloría de Bogotá se reserva el derecho a evaluarlos en actuaciones posteriores.

La licitación 02 de 2017 en cuanto a los aspectos transversales evaluados, no presentaron observaciones.

3.3.2.1 Contrato No. 344 de 2010

CUADRO No.: 30. DATOS DEL CONTRATO

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
NATURALEZA	Licitación
CONTRATO No.	344 de 2010
CONTRATISTA	Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP - CGR
OBJETO	EL CONCESIONARIO asume por su 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.
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	24 de septiembre de 2010
ACTA DE INICIO	16 de diciembre de 2010
PLAZO	De acuerdo con la cláusula sexta del contrato 344 de 2010: “La capacidad actualmente licenciada por la Corporación Autónoma Regional CAR corresponde a 8.400.964 m ³ con corte a 31 de Octubre de 2009. La zona adicional a ser desarrollada corresponde a la Zona de Optimización Fase II, la cual en estimaciones preliminares de la UAESP a ser ajustadas por el operador a su cuenta y riesgo para todo lo relacionado con su oferta, corresponde a 10.192.674 m ³ ”. La suma de las anteriores capacidades, en estimaciones de la UAESP permite una operación de once años. Este valor puede variar

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	y no genera ninguna responsabilidad con cargo a la UAESP.
FORMA DE PAGO	<p>“CLÁUSULA NOVENA - FORMA DE PAGO: La UAESP remunerará al CONCESIONARIO las actividades de Disposición Final de residuos en el RSDJ y del Tratamiento de los Lixiviados producidos en el mismo RSDJ. La UAESP no adquiere ninguna obligación con respecto a remuneración alguna por el uso del derecho del aprovechamiento que puede s CONCESIONARIO, sobre hasta el 20% de los residuos ingresados al RSDJ.”</p> <p>Mediante pagos mensuales, que se liquidarán acorde con las características de remuneración</p>
Valor ADICIONES (8)	\$59.646.919.719
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	<p>De acuerdo con la cláusula octava del contrato 344 de 2010: “CLÁUSULA OCTAVA— VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO: El valor del Contrato es indeterminado, pero determinable para efectos fiscales el cual se estima en el valor presente neto de los ingresos anuales máximos esperados de las actividades generadoras de ingresos: la disposición final de los residuos llegados al RSDJ hasta copar la capacidad en toneladas existente en el RSDJ al momento de la apertura de la presente licitación, el tratamiento de los lixiviados producidos en el RSDJ durante todo el plazo del proyecto y el aprovechamiento hasta del 20% de los residuos llegados al RSDJ. El valor presente neto calculado del contrato corresponde a DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$229.742.099.647). a pesos de diciembre de 2009.”</p>

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

3.3.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la aplicación de descuentos conforme a los Indicadores de Calidad

El concesionario CGR debe garantizar el cumplimiento de los indicadores de calidad de la operación del relleno sanitario, conforme al “Acta de Acuerdo de Indicadores No. 5” que se suscribió el 27 de diciembre de 2011; tales como, indicadores áreas descubiertas, indicadores de densidades e indicadores de colas. Igualmente, se determinaron las penalizaciones ante los respectivos incumplimientos.

Los indicadores quedaron definidos de la siguiente manera:

*“{...} 1- **Indicador de Áreas Descubiertas:** Área máxima descubierta diaria de 5000m² en verano y 6000m² en invierno. se acuerda entre las partes que la autorización para una mayor área descubierta, tal y como está definido en el contrato de concesión, podrá hacerlo la Unidad o la interventoría en forma directa mediante un comité del cual deberá quedar el registro correspondiente identificándose la solicitud del operador y las justificaciones técnicas por parte de este. las demás condiciones contractuales quedan con todos sus efectos incluyendo la forma de cuantificar los posibles descuentos en la Adenda No. 6. 2- **Indicador de Densidades:** el acuerdo a la fecha es que la realización de la revisión de densidad por parte del operador es la siguiente: se tomarán diariamente mínimo 2 densidades manuales y una mecánica. Adicionalmente, si en el primer ensayo o toma de densidad alguna de las densidades no da en los límites establecidos, el operador recompactará y volverá a hacer la toma de la o las densidades. si este segundo registro tampoco está dentro del valor mínimo permisible, el operador podrá realizar una nueva recompactación buscando alcanzar los valores correspondientes. como última oportunidad se tomará la densidad por tercera vez y de no lograr el valor mínimo permitido, ese día será tomado como incumplido de acuerdo a la Adenda No. 6. las demás condiciones contractuales quedan con todos sus efectos incluyendo la forma de cuantificar los posibles descuentos de la Adenda No. 6. 3- **Indicador de Colas:** el acuerdo a la fecha es que si el operador no atiende en más de 5 minutos en cola el tercer vehículo en el área de disposición, este día quedará reportado como incumplimiento. las demás condiciones contractuales quedan con todos {...}”*

Visto lo anterior, se realizarán descuentos al pago cuando el porcentaje de cumplimiento del indicador sea menor al 90%, tal como lo informó la UAESP³⁵:

“{...} El Operador deberá garantizar en todo momento el cumplimiento de los indicadores de calidad de la operación del relleno sanitario. Su no cumplimiento parcial o total conllevará a la penalización de la remuneración a recibir por parte del Concesionario. Los parámetros a medir con estos indicadores son compactación de los residuos, operatividad del área y cobertura. Se realizará descuento en el Indicador cuando el porcentaje de cumplimiento sea menor al 90%. En cuanto a indicadores de calidad por la actividad de tratamiento de lixiviados, contractualmente no se establecieron indicadores que eviten que el

³⁵ Radicado UAESP 20207000417902 del 13/11/2020.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

concesionario reciba remuneración cuando el mismo no cumple con los estándares mínimos de servicio {...}” (Subrayado fuera de texto).

Se evidenció que únicamente algunas de las obligaciones a realizar por el concesionario tienen definidos contractualmente indicadores de calidad que conlleven a una penalización por su incumplimiento; tales como, compactación de los residuos, operatividad del área y cobertura.

La gran mayoría de las obligaciones del operador entre otras, lixiviados, maquinaria permanente, mantenimiento de maquinaria, construcción de vías, mantenimiento de pondajes, personal asignado en cada una de las actividades, no contemplan porcentajes para los indicadores de calidad, que contractualmente se le puedan hacer exigibles al operador de forma periódica y con un porcentaje definido.

De allí que se desprenda la imposibilidad de decretar incumplimientos y penalizaciones frente a porcentajes definidos.

De otra parte, se evidencian inconsistencias entre los datos de resultados de indicadores de calidad y los descuentos por incumplimiento; esto observado en los informes mensuales de interventoría, los soportes mensuales de facturas y el oficio de respuesta dado a este Órgano de Control.

En el informe de interventoría de febrero de 2019, se describe el incumplimiento de los indicadores: “Cumplimiento *Mantenimiento General del RSDJ*” con resultado del 14% y “*Maquinaria Mínima en el frente de descarga*” del 31%.

Sin embargo, en los descuentos aplicados mensualmente por la UAESP³⁶ en la vigencia 2019, no se ven reflejados en lo reportado para la factura de febrero. Por otra parte, en los soportes de factura ajustada C-1038 del mismo mes, se presenta descuento por incumplimiento de indicadores por \$410.000.000, que no fue informado a este Órgano de Control.

Se evidenció en el informe de interventoría de ese mes:

“{...} A manera de conclusión general se evidencia que la mayoría de incumplimientos presentados por el concesionario obedecen al personal asignado a las labores de disposición final como cobertura, construcción de chimeneas, elaboración de filtros, cobertura y desarrollo y obras civiles para el desarrollo de la terraza 2 y el incumplimiento del plan de acción para la

³⁶ Radicado UAESP 20203000175121 del 12/11/2020.

disposición en la terraza 1 de optimización fase II el cual al finalizar el período continúa con los autos ANLA, vigentes y con restricción en el uso de esta área {...}”.

Esta misma situación se repite en el mes de abril de 2019, donde se describe el incumplimiento de los indicadores “Cumplimiento de Mantenimiento General del RSDJ” con resultado de 14% y “Maquinaria Mínima en el frente de descargue” del 28%, con descuento de \$70.800.422; más la suma de \$250.000.000 con cargo a los indicadores de calidad no descontados del periodo de agosto de 2017 a junio de 2018 en la factura C-1079. Este último valor no se reporta en la respuesta dada por la UAESP.

Así como el mes de diciembre de 2019:

“{...} La interventoría realizó el seguimiento a los procesos y control de parámetros de los indicadores de calidad durante el período, de las cuales no se generó acta de conciliación de Indicadores de Calidad de la Operación de aquellos meses en los cuales se iniciaron descuentos en el año 2018, en conceptos diferentes respecto del manejo de áreas descubiertas y de control conjunto con UAESP. Adicionalmente, requirió al Concesionario por los temas operativos mediante correos, los más representativos, citados en el cuerpo del informe y mediante comunicados relacionados en el anexo.

Para el periodo de diciembre de 2019, es importante referir que se aún no se ha realizado el acta de revisión de indicadores dada la parcialidad firmada el 06/11/2019 {...}”.

Se trae a colación el Manual de Contratación de la UAESP que dispuso:

“{...} 5.4 Funciones de los supervisores/interventores

Los supervisores e interventores están llamados a ejercer las funciones que se enuncian a continuación

(...)

Sin perjuicio de lo anterior, cuando el objeto contractual lo amerite, conforme a lo reglado en el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, se podrán prever en los pliegos de condiciones o sus equivalentes funciones adicionales a las acá señaladas para efectuar el control y vigilancia del contrato estatal correspondiente {...}”.

Todo lo anterior, evidencia la falta de controles por parte de las dependencias que tienen a cargo estos procesos, así como la falta de seguimiento de la supervisión del contrato frente a los descuentos a realizar por concepto de incumplimiento de indicadores de calidad que, al no aplicarse de manera oportuna y rigurosa, genera cumulo de incumplimientos, falta de medidas correctivas, así como la falta de penalizaciones y posibles afectaciones de mayores pagos de lo debido.

Así mismo, posiblemente se vulneró un deber, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo evaluado; se resalta que el periodo auditado corresponde a la vigencia 2019; sin embargo, esta situación se reflejó en años anteriores.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por expedición extemporánea de garantías

En Adición No. 7 cuyo objeto es:

“{...} Realizar la Obra de Estabilidad Zona Aledaña Poste 53-59 de la vía principal del RSDJ, conforme las especificaciones técnicas e ingeniería descritas en el "anexo técnico {...}”.

Se evidenció que la póliza de seguros que ampara esta Adición, fue tramitada por el Concesionario de manera extemporánea.

Es de observar que tanto la UAESP como la Interventoría, no ejercieron seguimiento al respecto, para exigir el cumplimiento oportuno de este requisito.

Es de aclarar que la Adición No. 7 fue suscrita el 21 de diciembre de 2016 y la póliza fue expedida el día 26 de agosto de 2019. La póliza ampara desde el 6 de enero de 2017 hasta el 23 de febrero de 2020; es decir, la Adición estuvo sin amparos por el término de 2 años, 7 meses y 20 días.

Por lo tanto, sin perjuicio de que la responsabilidad extracontractual de la administración derivada de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o

subcontratistas sólo puede ser amparada mediante póliza de seguro. este contrato se ejecutó sin el amparo legal y normativo durante el 90% de su ejecución.

Esta falencia se presentó por debilidades en el sistema de control interno, principalmente en lo relacionado con la existencia de medidas para prevenir los riesgos y la detección y corrección de las desviaciones; así como, de mecanismos de verificación y evaluación.

Esta situación claramente implica riesgos para la administración como para la comunidad en general, así mismo, trasgrede los artículos 2.2.1.2.3.1.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. Así como, la no aplicación de los principios de eficacia, celeridad y moralidad consagrados en el art. 209 de la Constitución Política.

Los riesgos potenciales propios de esta situación se asocian con pérdidas económicas, sanciones legales, entre otras. Igualmente, en debilidades en la supervisión del contrato.

Así mismo, posiblemente se vulneró el deber en el seguimiento al ejercicio contractual, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

El sujeto de control aceptó lo avalado en la auditoría; se resalta que las vigencias objeto del hallazgo, se encuentran descritas en el respectivo texto, así como las actuaciones surtidas.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.2.1.3 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por no actualizar la acreditación de calidad ISO 9001:2008 “Observación desvirtuada”

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

3.3.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por celebración de modificación contractual sin los permisos de autoridad competente

El 21 de diciembre de 2016 se suscribió la adición No. 7 con el objeto de:

“{...} Realizar la Obra de Estabilidad Zona Aledaña Poste 53-59 de la vía principal del RSDJ, conforme las especificaciones técnicas e ingeniería descritas en el "anexo técnico {...}”.

El valor de la adición se pactó en \$3.648.404.905 y se estableció un plazo de ejecución de obra de 4 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y 1 mes para la liquidación.

El 25 de noviembre de 2016, la UAESP remitió a la CAR la documentación necesaria para obtener el permiso de ocupación de cauce de la Quebrada Yerbabuena, requisito indispensable para iniciar las obras.

La autoridad ambiental mediante Auto DRBC 1569 del 30 de diciembre de 2016, notificado a la UAESP el 16 de enero de 2017, informó que iniciaría el trámite respectivo.

El 19 de enero de 2017 se dio inicio parcial a la ejecución financiera, con el exclusivo propósito de girar los recursos del anticipo con destino al fideicomiso, con el fin de que el concesionario pudiese ejecutar las actividades administrativas preoperativas, contratar la mano de obra y la adquisición de materiales; así como garantizar la disponibilidad de maquinaria u otros elementos requeridos para adelantar la ejecución de la obra.

Es de observar que la CAR no había otorgado los permisos; sin embargo, la UAESP firmó el acta de inicio y giró recursos al Concesionario, denotando claramente la falta de planeación y poniendo en riesgo estos recursos.

Posteriormente, la CAR emitió la resolución No. 0632 del 3 de marzo de 2017 para la ocupación del Cauce Yerbabuena y estableció el aprovechamiento forestal de los individuos a ser afectados por la construcción de la vía alterna; resolución que no adquirió firmeza debido a que fue objeto de recurso de reposición del 27 de marzo de 2017 a solicitud de CGR, sustentado principalmente en que las coordenadas autorizadas no coincidían con las requeridas y el número de árboles para aprovechar y trasladar no correspondía. Mencionado inconveniente hizo imposible iniciar obras con posterioridad a la notificación del acto administrativo.

Es decir, transcurridos más de tres (3) meses desde la fecha en que se firmó la adición y se comprometieron recursos públicos con base en la propuesta económica presentada para ser ejecutada en cuatro (4) meses, aun no se daba inicio a la obra.

Mediante resolución CAR No. 2046 del 3 de agosto de 2017, notificada el 11 de agosto, se resolvió el recurso de reposición. Resolución que indicó el ajuste al permiso en la distribución de árboles por talar y por trasladar de la zona del box culvert, manteniendo el inventario presentado en la primera solicitud. De acuerdo con lo anterior, las obras civiles preliminares debían iniciar el 16 de agosto de 2017.

Por lo tanto, ocho (8) meses después de celebrada la adición se inició de manera preliminar, con el fin de verificar la funcionalidad de las obras; no obstante, CGR determinó que era imposible iniciar las obras, en las condiciones que fue emitida la resolución, debido a que mediante el acta de inicio de 18 de enero de 2017 y su alcance de fecha 19 de enero de 2017 se estableció el inicio automático de las obras civiles a partir de las 48 horas siguientes a la notificación del permiso de ocupación de cauce.

El 20 de septiembre de 2017, la UAESP adelantó la solicitud del permiso de aprovechamiento forestal para los individuos arbóreos que se encuentran sobre el trazado de la vía alterna y el 22 de septiembre se solicitó la modificación del permiso de ocupación de cauce a la autoridad ambiental. Con base en lo anterior, el 02 de noviembre de 2017 se suscribió la suspensión No. 1 de la Adición No. 7 hasta el 1 de diciembre de 2017.

Trascurridos (11) meses de firmada la adición, no era posible iniciar las obras por la inexistencia del permiso de cumplimiento de la CAR.

La Interventoría Inter DJ solicitó³⁷ que:

“{...} en consideración a los resultados de la reunión llevada a cabo el pasado 30 de noviembre de 2017 con funcionarios de la UAESP, CGR y la CAR, en la cual esta última entidad indico que aún no se pueden dar las autorizaciones para el aprovechamiento forestal, en el marco de las obras del asunto, y que sumado a lo anterior, a la fecha no ha sido expedido por parte de la CAR el permiso de ocupación de cauce, se solicita suspender las adiciones respectivas de obra e interventoría, hasta tanto se solucionen o se emitan las respectivas resoluciones con los permisos de aprovechamiento forestal y ocupación de cauce. con base en lo anterior, el 05 de diciembre de 2017 se suscribió la

³⁷ Oficio UAESP No. 2017-700-032244-2 de 5 de diciembre de 2017.

suspensión No. 2 de la Adición No. 7 del contrato 344 de 2010, la cual estableció como plazo de la suspensión "indeterminado pero determinable: hasta cuando la CAR otorgue el permiso de aprovechamiento forestal y ocupación del cauce contados a partir de la fecha de suscripción de la presente suspensión {...}”.

Los días 14 y 27 de diciembre de 2017, la UAESP se notificó de los permisos de aprovechamiento forestal y ocupación de cauce respectivamente; quedando en firme, el 15 de enero de 2018 se reiniciaron las obras.

Finalmente, luego de un (1) año y veinticinco (25) días después de firmada la adición, se logró dar inicio a la obra, denotando la falta de planeación; así como, el no acatamiento de los requisitos legales exigidos para este tipo de intervenciones.

Se resalta que, en materia presupuestal el contrato debió ser adicionado nuevamente acorde al análisis aprobado por la Interventoría.

Esta situación implica riesgos para la administración y el Distrito. Los riesgos potenciales propios de esta situación se asocian con incumplimiento de los objetivos institucionales propuestos, pérdidas económicas y sanciones legales, entre otras.

Igualmente se evidencian debilidades de la supervisión e interventoría realizada al contrato; así como transgresión a los principios de transparencia, economía y responsabilidad consagrados en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el principio de eficacia del artículo 209 de la Constitución Política.

Así mismo, posiblemente se vulneró un deber, según lo establecido en los artículos 83, 84 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del sujeto de control no desvirtúan la observación, toda vez desde los tramites preliminares la UAESP tenía conocimiento de los permisos y licencias requeridos para la ejecución de la obra, tal como en la respuesta al informe preliminar señaló:

“{...} Recomendaciones de IDIGER

3. *“A los responsables del predio Relleno Sanitario Doña Juana, adelantar estudios detallados que determinen las causas de las condiciones presentadas en los puntos evaluados; dichos estudios deben determinar el tipo de intervenciones a implementarse con el fin de reparar y llevar el sector a niveles*

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de seguridad requeridos, de acuerdo con la normatividad vigente, para lo cual se deben tramitar los permisos y licencias respectivos”. (Subrayado fuera de texto).

Recomendaciones que finalmente no fueron tenidas en cuenta, independientemente de que la responsabilidad recaiga directamente en el operador del relleno, tal como se consignó en el laudo del Tribunal Arbitral, así:

“{...} VIGÉSIMO SEGUNDO. - Declarar que la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP está obligada a realizar las obras de estabilización del talud entre los postes 53 y 59 de la vía principal, asumiendo los costos derivados de dichas obras con cargo a su remuneración, con lo cual, prospera la pretensión décima cuarta de la demanda de reconvención reformada {...}”.

Razón por la cual, se comprometieron recursos y se celebró la adición No. 7 al contrato 344 de 2010, sin los respectivos permisos que entrega la CAR (autoridad ambiental), para poder así proceder a la intervención del terreno, por cuanto estos no fueron tramitados a tiempo.

De igual forma, se debió realizar adición en recursos a lo inicialmente comprometido, debido al retraso para poder ejecutar la obra, así como varias prórrogas, denotando la falta de planeación evidenciada.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.2.2 Contrato No. 130 E de 2011

CUADRO No.: 31. DATOS DEL CONTRATO

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
NATURALEZA	Consultoría - interventoría
CONTRATISTA.	UNIÓN TEMPORAL INTER DJ
NIT	900.435.811-9
REPRESENTANTE LEGAL	Henry Gámez Posada
C.C.	79.752.361
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	23 de mayo de 2011
ACTA DE INICIO	20 de junio de 2011
OBJETO	Realizar la interventoría integral de los contratos de concesión para la administración, operación y mantenimiento del relleno sanitario doña Juana en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y hospitalarios, tratamiento de

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	lixiviados, tratamiento y aprovechamiento de biogás, aprovechamiento de residuos sólidos provenientes del servicio ordinario de aseo y todas aquellas obras ejecutadas en su interior.
DURACIÓN	11 años
VALOR	Cincuenta y cinco mil quinientos ochenta y ocho millones setecientos setenta y seis mil trescientos sesenta y un pesos m/cte. incluido IVA (\$55.588.776.361)
VALORES PAGADOS	\$ 41.084.052.124
VALOR ADICIONES	\$ 11.382.562.424
VALOR TOTAL CONTRATO	\$ 52.466.614.548
VALORES PAGADOS	\$ 41.084.052.124
FECHA DE TERMINACIÓN	19 de junio de 2022

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

3.3.2.2.1 *Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento al contrato “observación desvirtuada”*

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

“De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe”.

3.3.2.3 Contrato No. UAESP SASI 565 de 2019

CUADRO No.: 32. DATOS DEL CONTRATO

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
NATURALEZA	Compraventa
CONTRATISTA.	MOVILTRONICS S.A.S
NIT	800153962-1
REPRESENTANTE LEGAL	Henry Mauricio Vargas
C.C.	80.625.771
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	10 de octubre de 2019
ACTA DE INICIO	10 de octubre de 2019
OBJETO	Adquisición de vehículos tipo triciclo de tracción asistida eléctrica
DURACIÓN	4 meses
VALOR	Setecientos veintiocho millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil trescientos trece pesos m/cte. incluido IVA (\$728.484.313)
VALORES PAGADOS	\$728.484.313
VALOR ADICIONES	\$0
VALOR TOTAL CONTRATO	\$728.484.313

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

VALORES PAGADOS	\$728.484.313
FECHA DE TERMINACIÓN	9 de febrero de 2020

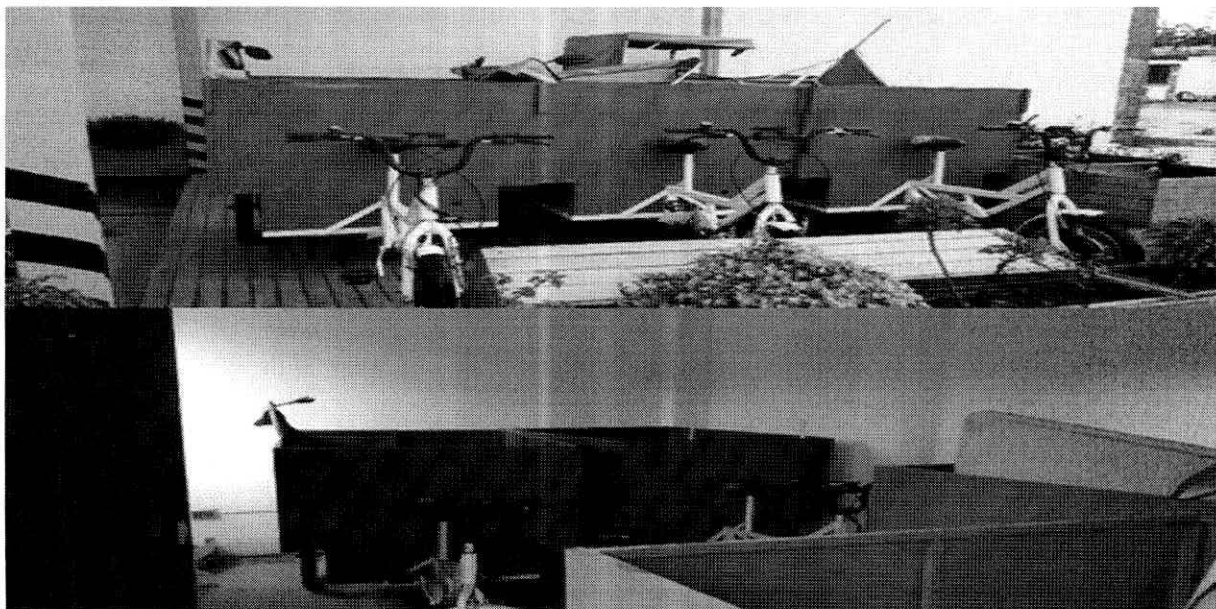
Fuente: Información suministrada por la UAESP.

3.3.2.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal en cuantía de \$90.037.387 por vulneración del principio de planeación y expiración de plazos de garantías contractuales y de los objetos adquiridos

En 2019 se inició el proyecto piloto para la sustitución y/o mejora de los vehículos de tracción humana, el cual se materializó en el proceso de selección abreviada de subasta inversa No. SASI UAESP 03 2019, que se adjudicó el 2 de octubre de 2019, con el contrato de compraventa No. UAESP SASI 565 2019 del 10 de octubre de 2019, contrato que consistió en la adquisición de 89 vehículos tipo triciclo de tracción asistida, para ser entregados a las organizaciones de recicladores, contribuyendo con el apoyo del cumplimiento de la fase 6 del Decreto 596 de 2016.

En el desarrollo de esta auditoría, se realizó una visita técnica por funcionarios adscritos a la Contraloría de Bogotá al centro de reciclaje “La Alquería” localizado en la carrera 68ª # 39 f - 55 sur, el día 19 de noviembre de 2020, donde actualmente se almacenan once (11) vehículos de tracción humana, producto del contrato 565 de 2019, que a la fecha no se han entregado; a pesar de que el contrato fue liquidado en el año 2019.

IMAGEN No.: 04. BIENES GUARDADOS



Fuente: Fotografías tomadas por el equipo auditor en visita.

Al respecto, la UAESP respondió:

*“{...} A la fecha se cuenta con las unidades sin entregar, **debido a que las organizaciones han manifestado que la solución no responde a sus necesidades y otras**, en el marco de la situación de pandemia, no han realizado actualización de los documentos básicos para recibir el vehículo. Es por esto, que para lograr culminar la entrega se incluirán entre las posibles organizaciones a entregarles los restantes aquellas que ya hayan recibido triciclos, tengan interés en la solución y que cumplan con los requisitos manifestados. Lo anterior con el ánimo de que la finalidad de dichas acciones afirmativas se cumpla de forma adecuada {...}” (subrayado fuera de texto).*

Es importante mencionar que el estudio previo contó con análisis del sector y de mercado para identificar las necesidades de los beneficiarios; así como el valor promedio del producto. Por lo tanto, las manifestaciones de las organizaciones de recicladores ratifican la falta de planeación del contrato y por ende en análisis de la necesidad del objeto a contratar.

Por otra parte, las garantías mínimas que se establecieron en los estudios previos son las siguientes:

CUADRO No.: 33. FICHA TÉCNICA

Ficha Técnica			
Otros	Carpa delantera	1.10 ancho x 1.00 largo x 60 alto espaldar	En vinilo blanco impermeable para protección del conductor. Base en aluminio. Desmonte
	Espejos		Espejos retrovisores, derecho e izquierdo
	Cintas reflectivas seguridad vial		Instalación de cintas reflectivas de acuerdo a normatividad vigente (Blanca y roja)
	Un (1) mantenimiento preventivo		Que incluye elementos que requieren cambio, como tensor, cadena, piñón, rodamientos chumacera, zapata de freno
	Capacitar	Dos (2) personas por vehículo en el uso y manejo de los mismos	De acuerdo con el cronograma que se establezca para tal fin
	Servicio post venta por un (1) año		Contado a partir de la entrega de los vehículos, este servicio deberá prestarse telefónica o en el evento que se requiera Atención personalizada y exclusiva de un empleado sin ningún costo adicional para la UAESP en tiempo máximo de setenta y dos (72) horas
Garantía		Entregar garantía mínima de 6 meses en motor, baterías y parte eléctrica. Mínima de 1 año en estructura por	

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ficha Técnica			
			soldaduras, desgarro, fatiga o ruptura y pintura. Contados a partir de la entrega y prueba de los vehículos de pedal asistido.

Fuente: Información suministrada por UAESP en el Contrato.

Por lo tanto, las garantías de motor, baterías y parte eléctrica se encuentran por fuera de la garantía; así como el resto de la estructura. Aunado a que el mantenimiento preventivo no se realizó en los periodos correspondientes.

A continuación, se presentan las garantías del contrato, así:

CUADRO No.: 34. GARANTÍAS

Valor en pesos

Concepto	Porcentaje	Valor	Inicial	Final	Plazo vencido
Cumplimiento	20%	\$145.696.862,60	10/10/2019	10/06/2020	9 meses
Calidad del bien y/o servicio ³⁸	20%	\$145.696.862,60			Vencido
Pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones	5%	\$36.424.215,65	8/10/2019	8/02/2023	9 meses
Suministro de repuestos y accesorios	20%	\$145.696.862,60	8/02/2020	8/02/2021	9 meses
Póliza No. 15-44-101219241 emitida 09/10/2019					

Fuente: Elaboración propia con información suministrada en el Contrato.

Como se puede observar las garantías presentan plazos vencidos ya que la UAESP recibió los vehículos en noviembre del año 2019.

Se resalta la existencia de estudio de mercado que determina el valor unitario del producto de \$8.185.217.

Teniendo en cuenta que a la fecha hay once (11) vehículos, sin entregar que no cumplen las necesidades de los usuarios, el detrimento se cuantifica en \$90.037.387.

Lo anterior, en presunta transgresión de los principios constitucionales de la contratación, tales como, planeación y economía. Éste último, a pesar de que no se estipula expresamente, apunta a optimizar los recursos con que cuenta la entidad y ello implica no realizar gastos innecesarios.

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, mercado, costos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes,

³⁸ La vigencia del amparo de calidad del bien inicia una vez finalizado la ejecución del contrato y/o con la firma del acta de entrega a satisfacción del mismo por un (1) año.

la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y, permitir a los interesados diseñar sus ofertas.

Con base en lo expuesto, se observa que el principio de planeación está directamente relacionado con los de economía y eficacia. De un lado, se refiere a los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración, fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios³⁹.

La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de las entidades y empresas, a quien le aplican los principios de la función pública, de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993.

Esta observación encuentra fundamento en los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Sentencia radicada bajo el número 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), proferida el 1 de febrero de 2012, MP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA de la Sala Contenciosa Administrativa – Sección Tercera – Subsección C, en la que establece:

“{...} PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación.

El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca

³⁹ Sentencia C-300 de 2012 Corte Constitucional.

la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales {...}”.

Por lo tanto, los vehículos no entregados oportunamente constituyen daño al patrimonio público, por cuanto se desconocieron los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad de la gestión administrativa que trata el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998:

“{...} Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado {...}”.

“{...} Artículo 3: La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen {...}”.

Sobre la ausencia de aplicación del principio de planeación ha sostenido el Consejo de Estado⁴⁰:

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación No. 8031 del 5 de junio de 2008. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

“{...} La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales {...}”.

Finalmente, la no entrega oportuna de estos vehículos generan una afectación al erario del Distrito.

La falta de planeación del personal que tenía a su cargo la determinación de la necesidad, como de los controles efectivos por parte del personal y dependencias que tienen a su cargo el seguimiento de estos procesos dieron lugar al hecho descrito; así como la falta de seguimiento por parte de la supervisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia una gestión antieconómica e ineficiente fundada con el actuar del sujeto de control, que desconoció lo contemplado en el artículo 6 de la Ley 610, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 2020, generando detrimento en cuantía de NOVENTA MILLONES TREINTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$90.037.387) M/CTE., por los vehículos de tracción humana, no entregados oportunamente.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del sujeto de control no desvirtúan la observación, por cuanto si bien se sostiene que nueve (9) de los once (11) vehículos ya fueron entregados, no se anexaron los soporte de salida o egreso de inventario, ni las actas de entrega de dichos elementos a las organizaciones beneficiarias, por lo que no se puede corroborar la información dada por el sujeto de control.

No es de recibo para este Órgano de Control que UAESP realizó la entrega de estos elementos con garantías ya vencidas, tal como quedó evidenciado en la visita de tipo administrativo del 18 noviembre de 2020; razón por la cual, puede agravarse la situación generando futuros riesgos al bien (pérdida de mantenimientos y reclamaciones) que deberán ser asumidos por el beneficiario; así como, la posible a la prestación del servicio.

Además, no se evidencia pronunciamiento alguno por parte de la UAESP sobre la utilidad de los vehículos, ni los criterios objetivos de selección de los beneficiarios.

Es de resaltar que la entrega realizada de estos elementos un año después de recibidos y liquidado el contrato, no implica que desaparezcan las causas o condiciones que generan el deterioro y el daño, por cuanto el bien ha perdido el valor pagado, sumado a que no cuenta con los mantenimiento y garantías que los amparaban.

Se advierte que los vehículos visualizados por parte del personal de la Contraloría de Bogotá, en la visita de tipo administrativa, fueron once (11) vehículos, donde uno (1) de ellos efectivamente era un triciclo donado; razón por la cual, no se incluyó este último, en el presente hallazgo.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

3.3.3 Temas conexos con el servicio de aseo público

3.3.3.1 Proyecto fortalecimiento de organizaciones de recicladores de oficio

La UAESP entregó⁴¹ a la Personería de Bogotá, la información solicitada⁴² mediante la cual se preguntó:

“{...} 7. Señale qué tipo de acciones concretas (fortalecimiento administrativo, técnico, operativo, financiero, pedagógico, etc.) se implementaron en la Unidad desde el 1 de enero de 2016 hasta la fecha, para el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores habilitadas. Informe a cuántas de ellas se llegó y cuál fue el presupuesto invertido en cada una de esas acciones. Respecto de las acciones concretas realizadas para el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio, le informamos que están descritas en los reportes trimestrales que se realizan a la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de las órdenes de la Honorable Corte Constitucional. Desde el 1 de enero de 2016 se invirtieron recursos destinados al fortalecimiento de organizaciones de recicladores de oficio, distribuidos de la siguiente manera {...}”

En la respuesta dada por la UAESP, se indicó:

{...} Respecto de las acciones concretas realizadas para el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio, le informamos que desde el 1 de

⁴¹ Oficio 20205000076731 del 21 de mayo de 2020.

⁴² Radicado: UAESP 20207000148352 de 22 de abril de 2020-CORDIS 2020EE277155.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

enero de 2016 se invirtieron recursos destinados al fortalecimiento de organizaciones de recicladores de oficio, distribuidos de la siguiente manera {...}” (Subrayado fuera de texto).

Se presenta el cuadro consolidado aportado a la Personería de Bogotá, así:

CUADRO NO.: 35. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO AL FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE RECICLADORES

Item	2016	2017	2018	2019	Valor en pesos Total
Bodegas	536.993.574	634.760.819	754.268.210,00	1.248.560.230,00	3.174.582.833,00
Supervisión de Bodegas	2.029.003.278	1.043.541.949	1.048.781.016,90	1.558.088.352,49	6.039.414.141,39
Gestión social	1.128.000.000	1.199.280.000		1.976.545.645,20	5.568.205.646,20
Maquinaria Mant Básculas	12.133.333	34.800.000			46.933.333
Dotación Industrial	1.285.200	599.850.000			601.135.200
Cartelización	23.886.720	35.848.990			59.735.710
Predios	71.866.664	316.280.130	4.852.692.040	6.026.720.000	14.678.229.323
Formalización	2.318.313.323	640.564.000	5.692.650.000	6.026.720.000	14.678.229.323
Estudios (Caracterización de Residuos y VTH)		1.800.000.000			1.800.000.000
Total	\$6.121.482.092	\$6.304.907.433	\$12.972.771.266.9	\$10.809.914.228.69	\$37.209.075.020.59

Fuente: Oficio UAESP 20205000076731 del 21 de mayo de 2020 e Informe del Proceso de Prevención y Control de la Función Pública, Personería de Bogotá CORDIS 2020IE7401.

Teniendo en cuenta la información suministrada por la UAESP, la Personería de Bogotá, en desarrollo de las actividades de “Acción de prevención y control” efectuó seguimiento al programa de “Fortalecimiento de las organizaciones de recicladores”, y dejó constancia de lo evidenciado en el documento “Informe del Proceso de Prevención y Control de la Función Pública, Personería de Bogotá CORDIS 2020IE7401”, en el que concluyó entre otros aspectos que:

{...} La supervisión de las bodegas, casi duplica el costo en sí de alquiler {...}”.

Lo anterior en razón a que el rubro “Bodegas” totalizó en \$3.174.58 millones y el de “Supervisión Bodegas” en \$6.039.41 millones.

Para efectos de la presente auditoria, se seleccionaron muestra de tres (3) ítems del presupuesto informado a la Personería de Bogotá y con vigencias de ejecución 2016 al 2019, así:

- Bodega
- Supervisión Bodegas
- Predios destinados a Centros de Acopio adquiridos por la UAESP

El presupuesto asignado es el siguiente:

CUADRO No.: 36. MUESTRA AUDITORIA RUBROS EJECUTADOS

Valor en pesos

Item	2016	2017	2018	2019	Total
Bodegas	\$536.993.574	\$634.760.819	\$754.268.210,00	\$1.248.560.230,00	\$3.174.582.833,00
Supervisión de Bodegas	\$2.029.003.278	\$1.043.541.949	\$1.048.781.016,90	\$1.558.088.352,49	\$6.039.414.141,39
Predios	71.866.664	316.280.130	4.852.692.040,90	6.026.720.000,00	14.678.229.323,00
Total	\$2.637.863.516	\$1.994.582.898	\$6.655.741.267,80	\$8.833.368.582,49	\$23.892.226.297,39

Fuente: Oficio UAESP 20205000076731 del 21 de mayo de 2020 e Informe del Proceso de Prevención y Control de la Función Pública, Personería de Bogotá CORDIS 2020IE7401.

3.3.3.1.1 Hallazgo administrativo por información inconsistente suministrada a los entes de control

La información suministrada por la UAESP indica que los valores reales de los rubros ejecutados y el número de contratos para estos ítems son:

CUADRO No.: 37. PRESUPUESTO EJECUTADO 2016 A 2019
FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES RECICLADORAS

Valor en pesos

RESUMEN	2016	2017	2018	2019	Total
Arrendamiento Bodegas	\$254.992.124	\$2.912.736.082	\$1.268.704.233	\$2.030.693.037	\$6.467.125.476
# Contratos vigentes	9	27	16	13	
Administradores de Bodegas	\$221.113.000	\$282.545.000	\$696.792.800	\$477.593.707	\$1.678.044.507
# Contratos vigentes	11	16	18	23	
Total	\$ 476.105.124	\$3.195.281.082	\$1.965.497.033	\$2.508.286.744	\$8.145.169.983

Respuesta UAESP Oficio 20205000159541 al Oficio de la Contraloría No. 210000-UAESP-2020-11. Base datos UAESP.

Como se puede observar las cifras difieren sustancialmente para los rubros analizados del programa “Fortalecimiento de las organizaciones de recicladores”, lo cual evidencia la falta de consistencia en la información suministrada tanto a la Personería de Bogotá como a este Órgano de Control.

Por otra parte, evaluada la lista de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que operan y/o operaron como centros de acopio y manejo de productos reciclables (vidrio, plástico, papel, etc.), se estableció que durante los años 2016 al 2019, la UAESP suscribió 78 contratos (algunos con adiciones) por \$6.467.13 millones; cifra que comparada con la presentada a la Personería de Bogotá por \$3.174.58 millones, presenta diferencia de \$3.292.55 millones, como mayor valor para el rubro Arriendos Bodegas.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Respecto a los contratos suscritos de apoyo a la supervisión, la UAESP informó a la Personería un total ejecutado de \$6.039.41 millones y a esta Contraloría \$1.678.04 millones, reflejando diferencia de \$4.361.36 millones, como mayor valor para el rubro Supervisión de Bodegas.

Igualmente, se solicitó identificar los rubros presupuestales de los ítems “Bodegas” y “Supervisión de Bodegas” que hacen parte del “Proyecto Fortalecimiento de la Organización de Recicladores de Oficio” para lo cual se indicó ⁴³:

“{...} En el proyecto de inversión correspondiente al periodo 2016-2019, 1109 “Manejo integral de Residuos Sólidos para la Capital y la Región”, no existe un concepto del gasto específico para la administración de bodegas y los arrendamientos de Bodegas, por lo anterior, estos compromisos se generaron del concepto del gasto 0051 “Operación, administración y mantenimiento del Centro de reciclaje la Alquería; reuniones itinerantes”, aplicado así {...}” (Subrayado fuera de texto).

A continuación, se presenta el presupuesto de inversión suministrado, así:

CUADRO No.: 38. COMPONENTE DE INVERSIÓN PRESUPUESTO

Meta	2016	2017	2018	2019	2020	Total
5 Formular e implementar 1 proyecto de capacitación para a formulación a la población reciclador de oficio	\$1.119.276.552	\$2.978.217.242	\$2.442.796.120			\$6.540.289.914
14 Implementar el 100% del plan de fortalecimiento y formalización a la población recicladora de oficio				\$340.314.800	\$1.000.000.000	\$1.340.314.314.800

Fuente: Subdirección de Aprovechamiento – UAESP Oficio No. 20205000175551.

Lo anterior evidencia que la distribución de rubros para el componente de inversión del proyecto presentado a esta auditoría no es comparable con la tabla de ítems analizados por la Personería de Bogotá. Adicionalmente, la UAESP presentó como presupuesto aprobado con sus modificaciones y ejecución⁴⁴ el siguiente, sin indicar puntualmente a que corresponden las cifras:

CUADRO No.: 39. PRESUPUESTO APROBADO – MODIFICACIONES Y COMPROMISOS

⁴³ Oficio UAESP radicado 20205000159541.

⁴⁴ Oficio UAESP radicado 20205000159541.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Valor en pesos

AÑO	APROBACIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	COMPROMISOS	% DE EJECUCIÓN
2016		480.000.000	476.105.124	
2017	5.537.796.836	5.431.930.760	5.017.109.189	92%
2018	1.722.096.000	2.394.042.397	2.377.016.617	99%
2019	2.567.275.000	2.567.275.000	2.327.693.037	91%

Fuente: Oficio UAESP 20205000159541 del 16 de octubre de 2020.

Así mismo, el presupuesto aprobado frente al ejecutado presenta las siguientes diferencias:

CUADRO No.: 40. PRESUPUESTO APROBADO

Presupuesto aprobado con sus modificaciones (Respuesta pregunta B del Numeral 1)					Presupuesto ejecutado (Respuesta pregunta 1)	
AÑO	APROPIACIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	PRESUPUESTO EJECUTADO	DIFERENCIA
2016		480.000.000	476.105.124		476.105.124	0
2017	5.537.796.836	5.431.930.760	5.017.109.189	92%	3.195.281.082	1.821.828.107
2018	1.722.096.000	2.394.042.397	2.377.016.617	99%	1.965.497.033	411.519.584
2019	2.567.275.000	2.567.275.000	2.327.693.037	91%	2.508.286.744	-180.593.707
TOTAL		10.393.728.157	10.197.923.967		\$8.145.169.983	2.052.753.984

Fuente: Oficio UAESP 20205000159541 del 16 de octubre de 2020.

Por lo tanto, una vez revisados los contratos y los documentos emitidos por la UAESP, se constata que no existe criterio unificado para clasificar la información; esto por cuanto se menciona como “Apoyo a la Supervisión de Bodegas” y en otros “Administración de Bodegas”; pese a que en los objetos de los contratos suscritos entre 2016 y 2019 se establece:

“{...} Prestar los servicios de apoyo a la gestión de la Subdirección de Aprovechamiento de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, para la administración y control de los sitios establecidos por la UAESP, en donde se efectúen actividades de aprovechamiento de residuos {...}”.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores, frente a las diferencias detectadas en la información que compete al “Fortalecimiento de la Organización de Recicladores de Oficio”, se observa el incumplimiento de lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 “De Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” que definió entre otros:

“{...} El Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella,

teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que lleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible {...}”.

El incumplimiento de los principios enunciados, así como la falta de seguimiento y control del proyecto “Fortalecimiento de organizaciones de recicladores de oficio”, ocasionaron la inadecuada clasificación de los rubros ejecutados y la entrega de información a la Personería de Bogotá, sin la debida certeza de lo ejecutado frente a lo presupuestado.

Los hechos descritos generan inexactitudes en los informes de los Órganos de Control y con ello la incertidumbre de la realidad presupuestal del proyecto, así como la falta de claridad sobre los rubros, cifras presupuestadas y ejecutadas.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del sujeto de control no desvirtúan la observación, toda vez que se evidenció que existen diferencias entre la información reportada por la Personería de Bogotá en su “Informe de Acción de Prevención y Control a la Función Pública respecto a la inclusión de Acciones Afirmativas en favor de los Recicladores de la Ciudad”, a la entregada por la UAESP relacionado con el mismo objeto (presupuesto) y que fue evaluada por esta Contraloría.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.3.1.2 Hallazgo administrativo por mora en la legalización de bienes inmuebles adquiridos por la entidad

En desarrollo del programa “Fortalecimiento de la organización de recicladores de oficio”, la UAESP presentó los valores presupuestados para la adquisición de predios entre 2016 y 2019, así:

CUADRO No.: 41. PRESUPUESTO DESTINADO ADQUISICIÓN DE PREDIOS

Valor en pesos

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ítem	2016	2017	2018	2019	Total
Predios	71.866.664	316.280.130	4.852.692.040	6.026.720.000	14.678.229.323

Fuente: Oficio UAESP 20205000076731 del 21 de mayo de 2020 e Informe del Proceso de Prevención y Control de la Función Pública, Personería de Bogotá CORDIS 2020IE7401.

En el mes de noviembre de 2018 según informa la entidad⁴⁵ se adquirieron cuatro (4) predios por \$3.554.42 millones, destinados al procesamiento y tratamiento de productos reciclables (Cartón, papel, vidrio, plástico etc.) como centros de acopio; una vez revisados el situación jurídica de estos predios, se observó que a la fecha no se cuenta con las negociaciones finalizadas, aún se adeudan \$713.77 millones y la titularidad según los Certificados de Libertad y Tradición no está a nombre de la UAESP; tal como se evidencia a continuación:

CUADRO No.: 42. PREDIOS ADQUIRIDOS EN 2018 POR LA UAESP – CENTROS DE ACOPIO

Valor en pesos					
DIRECCIÓN	# ESCRITURA	FECHA COMPRA	VALOR ADQUISICIÓN	VALOR PENDIENTE DE PAGO	ESTADO ACTUAL TITULARIDAD
1. Bodega 9 DG 38 Sur 81 G 66	Promesa compra venta de 2019 # 5	11/12/2018	682.547.926	273.019.170	En trámite firma de escrituras
2. Bodega 7 DG 38 Sur 81 G 66	Promesa compra venta de 2019 # 6	22/11/2018	689.758.516	137.951.703	En trámite firma de escrituras
3. Bodega 8 DG 38 Sur 81 G 66	Promesa compra venta de 2019 # 3	11/12/2018	705.375.631	282.150.252	En trámite firma de escrituras
4. DG 38 Sur 81 G 66 Vía Interna	Promesa compra venta de 2019 # 4	11/12/2018	1.476.739.659	20.654.950	En trámite de liquidación y pago de impuesto beneficencia para solicitar la inscripción ante la oficina de registro
TOTAL			\$3.554.421.732	\$ 713.776.075	

Fuente: Oficio UAESP 20205000175551, Promesas de Compraventa y Certificados de tradición matricula inmobiliaria 9/07/2020

El estado de los predios es el siguiente:

Bodega 9 ubicada en la Diagonal 38 Sur # 81 G 66, con Resolución 8831 del 22 noviembre de 2018:

“{...} Por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble por el Procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra {...}”.

Adquirida según promesa de compra venta # 5 del 26 de agosto de 2019 por \$647.44 millones más \$35.11 millones como reconocimientos económicos adicionales (cancelados en los mismos porcentajes establecidos en la cláusula octava).

⁴⁵ Oficio UAESP 20205000175551.

En la Cláusula Octava quedó establecido la forma de pago:

“{...} 60% por \$388.47 millones, una vez legalizada la promesa de compra venta, presentación del certificado de libertad y tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio, en el que conste la inscripción de la oferta de compra entre otros (cifra ya cancelada), un segundo pago del 20% \$129.49 millones a la entrega real y material del inmueble y presentación de facturas por concepto de servicios públicos cancelados a la fecha (valor no cancelado a la fecha); y un tercer pago del 20% \$129.49 millones, una vez el vendedor haga entrega de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada, del certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP - como propietaria {...}”

El estado actual es “valor no cancelado a la fecha”.

En el Certificado de Tradición Matricula Inmobiliaria expedido el 9 de julio de 2020 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur, se tiene como última actuación en la anotación 11:

“{...} OFERTA DE COMPRA VENTA EN BIEN URBANO: 0455 REF. INSCRIPCIÓN DE OFERTA DE COMPRA REG. TOPOGRÁFICO MP009 RESOLUCIÓN NO. 0831/2018 ÁREA OFERTADA 257.33 M² {...}”.

La UAESP informa⁴⁶ que el valor adeudo a los vendedores del predio es de \$273.02 millones.

Bodega 7 ubicada en la Diagonal 38 Sur # 81 G 66, con Resolución 823 del 11 diciembre de 2018:

“{...} Por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble por el Procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra {...}”.

Adquirida según promesa de compra venta # 6 de 2019 (sin fecha), por \$654.29 millones, más \$35.47 millones, como reconocimientos económicos adicionales (cancelados en los mismos porcentajes establecidos en la cláusula octava).

⁴⁶ Oficio 20205000175551 del 13 de noviembre de 2020.

En la cláusula Octava quedó establecida la forma de pago:

“{...} Un primer contado del 60% por \$392.57 millones, una vez legalizada la promesa de compra venta, presentación del certificado de libertad y tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio, en el que conste la inscripción de la oferta de compra entre otros (cifra ya cancelada); un segundo pago del 20% por \$130.86 millones, a la entrega real y material del inmueble y presentación de facturas por concepto de servicios públicos cancelados a la fecha (valor no cancelado a la fecha) y un tercer pago del 20% por \$130.86 millones, una vez el vendedor haga entrega de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada, del certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS-UAESP- como propietaria {...}.

El estado actual es “valor no cancelado a la fecha”.

En el Certificado de Tradición Matricula Inmobiliaria expedido el 9 de julio de 2020 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur, se tiene como última actuación en la anotación 12:

“{...} OFERTA DE COMPRA VENTA EN BIEN URBANO: 0455 REF. INSCRIPCIÓN DE OFERTA DE COMPRA REG. TOPOGRÁFICO MP009 RESOLUCIÓN NO. 0831/2018 ÁREA OFERTADA 260.05 M2 {...}”.

La UAESP informa⁴⁷ que el valor adeudo a los vendedores del predio es de \$137.95 millones.

Bodega 8 ubicada en la Diagonal 38 Sur # 81 G 66, con Resolución 833 del 11 diciembre de 2018:

“{...} Por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble por el Procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra {...}”

Adquirida según Promesa de Compra venta # 03 de 2019 (sin fecha), por \$669.14 millones, más \$36.24 millones, como reconocimientos económicos adicionales (cancelados en los mismos porcentajes establecidos en la cláusula octava).

⁴⁷ Oficio 20205000175551 del 13 de noviembre de 2020.

En la cláusula Octava quedó establecida la forma de pago:

“{...} Un primer contado del 60% por \$401.48 millones, una vez legalizada la promesa de compra venta, presentación del certificado de libertades y tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio, en el que conste la inscripción de la oferta de compra entre otros (cifra ya cancelada); un segundo pago del 20% por \$133.83 millones, a la entrega real y material del inmueble y presentación de facturas por concepto de servicios públicos cancelados a la fecha (valor no cancelado a la fecha) y un tercer pago del 20% por \$133.83 millones, una vez el vendedor haga entrega de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada, del certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP - como propietaria {...}”.

El estado actual es “valor no cancelado a la fecha”.

En el Certificado de Tradición Matricula Inmobiliaria expedido el 9 de julio de 2020 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur, se tiene como últimas actuaciones: En la anotación 11:

“{...} OFERTA DE COMPRA EN BIEN URBANO RESOLUCIÓN N. 0831/2018 DEL 11-12-2018 y “Anotación 12 del 30-07-2019 Radicación: 2019-43263 RESOLUCIÓN 3576 del 02-07-2019 DIAN, cancela anotación 6, CANCELACIÓN PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA: 0842 CANCELACIÓN PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA DE EMBARGO EN PROCESO POR JURISDICCIÓN COACTIVA NUMERO 931502 {...}”.

La UAESP informa⁴⁸ que el valor adeudo a los vendedores del predio es de \$282.15 millones.

Vía Interna ubicada en la Diagonal 38 Sur # 81 G 66, con Resolución 830 del 11 diciembre de 2018:

“{...} Por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble por el Procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra {...}”.

Resolución 723 del 10 octubre de 2019:

⁴⁸ Oficio 20205000175551 del 13 de noviembre de 2020.

“{...} Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa {...}”.

Adquirida según Promesa de Compra venta # 04 del 28 de febrero 2019, por \$1.400.87 millones, más \$75.87 millones, como reconocimientos económicos adicionales (cancelados en los mismos porcentajes establecidos en la cláusula octava).

En la cláusula Octava quedó establecida la forma de pago:

“{...} Un primer contado del 60% por \$840.52 millones, una vez legalizada la promesa de compra venta, presentación del certificado de libertades y tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio, en el que conste la inscripción de la oferta de compra entre otros (cifra ya cancelada); un segundo pago del 20% por \$280.17 millones, a la entrega real y material del inmueble y presentación de facturas por concepto de servicios públicos cancelados a la fecha (valor no cancelado a la fecha) y un tercer pago del 20% por \$280.17 millones, una vez el vendedor haga entrega de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada, del certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP - como propietaria {...}”.

Estado actual *“valor no cancelado a la fecha”*.

En el Certificado de Tradición Matricula Inmobiliaria expedido el 9 de julio de 2020 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur, se tiene como últimas actuaciones: En la anotación 04.

“{...} OFERTA DE COMPRA EN BIEN URBANO REF. INSCRIPCIÓN DE OFERTA DE COMPRA REGISTRO TOPOGRÁFICO MP019 RESOLUCIÓN NO. 0830 DEL 2018 ÁREA DE OFERTA 1.114.61 M² {...}”.

La UAESP informó⁴⁹ que el valor adeudo a los vendedores del predio es de \$20.654.950.

Particularmente para este predio el valor cancelado es de \$1.456.08 millones, es decir el 98.60% del valor de compra \$1.476.74 millones, y en el Certificado de libertad y tradición del inmueble no se evidencia la titularidad del bien a nombre de la UAESP;

⁴⁹ Oficio 20205000175551 del 13 de noviembre de 2020.

presuntamente la entidad hizo el 3º pago del 20%, sin en cumplimiento de lo establecido en la Cláusula Octava de la promesa de compra venta la cual establece:

“{...} c) Un tercer contado o saldo, por el veinte por ciento (20%), es decir la cantidad de DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$280.174.590) dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de pago en la UAESP, la cual se hará una vez LA PROMITENTE VENDEDORA cumpla con los siguientes requisitos: 1) Entrega a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada. 2) Certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP como propietaria

(...)

El pago fue efectuado en cumplimiento de la Resolución 723 del 10 de diciembre de 2019 “Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa” y en la que en el ARTÍCULO TERCERO – FORMA DE PAGO se estableció: que teniendo en cuenta que la sociedad propietaria ha recibido pagos por parte de la UAESP \$1.181.391.727, en virtud del contrato de promesa de compraventa 04 de 2019, “...se hace necesario por parte del área de Administrativa y Financiera de la entidad pagar la suma de dinero faltante del valor del precio indemnizatorio al que se refiere el artículo segundo de la resolución \$1.456.084.709, por el cual deberá realizarse un último pago por \$274.692.982, una vez ejecutoriada la resolución y efectuados los respectivos trámites financieros {...}”.

Lo anterior evidencia incumplimientos en lo establecido en las cláusulas octavas de las promesas de compraventa No. 03, 04, 05 y 06 de 2019 y el Artículo 5to. Literal c) de las Resoluciones emitidas por la UAESP, Nro. 833 y 830 del 11 de noviembre de 2018 y 831 de noviembre 22 de 2018, en las que se estableció que el tercer pago del 20% del valor de los inmuebles sería cancelado:

“{...} dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de pago en la UAESP, la cual se hará una vez LA PROMITENTE VENDEDORA cumpla con los siguientes requisitos: 1) Entrega a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS de la primera copia de la Escritura Pública debidamente registrada. 2) Certificado de Tradición actualizado libre de gravámenes y limitaciones al dominio donde aparezca la

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP como propietaria {...}”.

Para el predio adquirido con la promesa de compra venta 04 de 2019, no se ha dado cumplimiento al Artículo séptimo – Orden de inscripción de la Resolución 723 expedida el 10 de diciembre de 2019 expedida por la UAESP, en la que se estableció:

“{...} De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68, numeral 4 de la Ley 388 de 1997, se deberá solicitar al registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur inscribir la presente resolución en el oficio {...}”.

La UAESP no ha efectuado las gestiones correspondientes a la legalización de estos bienes; ni el seguimiento y control a las negociaciones de compra venta No 03, 04, 05 y 06 de 2019; han transcurrido más de doce (12) meses y la entidad informa:

“{...} En trámite de firma Escrituras

(...)

En proceso trámite liquidación y pago impuesto beneficencia para solicitar la inscripción ante la oficina de registro {...}”.

La no terminación de las negociaciones de compra de los bienes ocasiona que la empresa tenga la posesión de estos, pero no su titularidad; lo que indica que aún la UAESP no es la propietaria legal de estos bienes (Tradición), lo que implica que transcurra el tiempo sin el control del trámite de legalización, además de las implicaciones por valores pendientes de pago al cierre de cada ejercicio contable.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Los argumentos del sujeto de control ratifican la observación, toda vez que en su respuesta al Informe Preliminar indican:

“{...} se iniciaron y retomaron los trámites de escrituración y legalización de los predios en el mes de septiembre de 2020 {...}”.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 Atención de Quejas

Con base en el Informe Final de Auditoría, se le dará respuesta definitiva a los siguientes:

- **DPC 286/20 - Radicado 1-2020-04012, proceso 1228848**, relacionado con la denuncia por “{...} un contrato de la UAESP firmado con la excontralora Sandra Morelli, por un valor de 1.044 millones para actuar en un Tribunal de Arbitramento que sólo dura meses. Pero lo más grave es que la directora de la UAESP fue subalterna de la doctora Morelli. Además, la doctora Morelli no fue designada árbitro por lo que la UAESP tendrá que pagar el valor del arbitraje {...}”. Peticionario Concejal Rolando Alberto González García.

Inicialmente se dio traslado interno con Radicado 3-2020-23164 proceso 1261252, y respuesta parcial al peticionario, mediante el Radicado No. 2-2020-04686 del 05 de marzo de 2020.

Frente al caso particular, la UAESP certificó que no existen contratos de prestación de servicios profesionales con la señora Sandra Morelli, como persona natural a la fecha.

Se señala que el 18 de febrero de 2020, se celebró contrato de prestación de servicios profesionales UAESP-018-2020 con la firma MORELLI ABOGADOS S.A.S. cuya representación legal efectivamente es la mencionada Sandra Morelli Rico, pero este proceso no fue ejecutado, teniendo en cuenta la polémica pública generada en la celebración del contrato.

Visto lo anterior, la firma decidió renunciar al contrato y solicitó la terminación bilateral, así:

“{...} la responsabilidad del proceso no le permitía ejercer una defensa técnica y concentrada a cabalidad del Distrito en la demanda con CGR en un Tribunal de Arbitramento cuya reclamación económica del concesionario Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P. a la ciudad de Bogotá y a los ciudadanos que pagan el servicio público de aseo, es por la suma de más de UN BILLON DE PESOS, que requiere de la más extrema concentración y responsabilidad; y tener que defender por otro lado la polémica sobre su contrato al mismo tiempo {...}”.

Por las razones anteriormente establecidas, la UAESP aceptó la terminación bilateral anticipada, sin ejecución física, ni financiera. El día 22 de febrero, se suscribió el Acta de Terminación Anticipada y Liquidación por Mutuo Acuerdo al contrato y el balance financiero es el siguiente:

CUADRO No.: 43. BALANCE FINANCIERO CONTRATO 018/20

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	1.044.585.570
Valor pagado al contratista	0
Valor por pagar al contratista	0
Valor ejecutado por el contratista	0

Fuente: Información suministrada por UAESP.

El estado actual en el SECOP 2 es terminado.

Se deja constancia que la UAESP argumentó que:

“{...} que se tuvo en cuenta lo señalado en el Documento de Estudios Previos en el numeral 4.2 – “ESTUDIO DEL SECTOR”, en el cual la UAESP consulto el mercado de contratos similares con pretensiones parecidas, e hizo un análisis del sector

(...)

Efectivamente, hace más de cinco años, y no existe ninguna inhabilidad ni conflicto de interés sobre el particular, de conformidad con la legislación colombiana.

(...)

Como ya se dijo, el proceso era para ser representante y apoderada judicial de la UAESP {...}”.

Finalmente, los datos generales del contrato 018 de 2020, son los siguientes:

CUADRO No.: 44. DATOS GENERALES DEL CONTRATO

OBJETO	VALOR	CONTRATISTA	DURACIÓN	ESTADO
Prestar servicios profesionales para ejercer la representación y la defensa jurídica de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos dentro del proceso arbitral convocado por la sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P. en la controversia surgida con ocasión del Contrato de Concesión No. 344 de 2010, identificado mediante el número de caso 119557 de la Cámara de Comercio de Bogotá	1.044.000.000 IVA incluido	MORELLI ABOGADOS S.A.S.	Lo que dure el Trámite Arbitral, hasta el Laudo de Anulación, en caso de ser necesario (Estimado 2 años)	Terminado sin legalizar y sin ejecución.

Valor en pesos

Fuente: Información suministrada por UAESP.

- **DPC 178/20 - Radicado 1-2020-02303 proceso 1220839** Traslado de la Contraloría General de la República, donde se informa la petición por parte de la asociación de recicladores, solicitando “{...} se verifique la forma en la que han sido cobradas las toneladas en el servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento de nuestros usuarios {...}”.

Radicado 1-2020-12541, proceso 1256541, relacionado con la denuncia por:

“{...} irregularidades evidenciadas por la Asociación Entidad Medioambiental de Recicladores - EMRS-ESP en este oficio lo que demuestra el incumplimiento por parte de la UAESP del plan de mejoramiento que dicha entidad debió remitirles a través del SIRECI, soportesireci@contraloria.00v.co

(...)

seguimiento la Contraloría Distrital de Bogotá en el marco de cumplimiento del punto 6. **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO del informe N° 11 INFORME DE FISCALIZACIÓN DE CONTROL EXCEPCIONAL SOBRE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. - UAESP Vigencia 2018 y enero a julio de 2019**

CGR-CDME N° 11 DE 2019 realizado por parte de la Contraloría General de la Republica -CGR- también demostramos lo expuesto en el Hallazgo 18. Devoluciones en la actividad de aprovechamiento - SSPD DEL INFORME AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS 2014-2018 (CGR-CDMA No 035 Diciembre de 2018) {...}”.

Ampliación DPC 1173/20 Radicado 1-2020-12504, proceso 1256445, relacionado con “{...} cobros irregulares realizados a nuestros usuarios es necesario contextualizarlos sobre las diferentes problemáticas que se vienen presentando en el servicios público de aseo en la actividad de aprovechamiento, así como las dificultades que como organizaciones de recicladores en proceso de formalización particularmente nosotros nos hemos visto enfrentados y afectados, que finalmente se deben a la falta de control, vigilancia, pedagogía sobre el nuevo modelo de aseo {...}”. Peticionario Asociación Entidad Medioambiental de Recicladores EMRS-ESP.

Inicialmente se dio traslado externo por parte de la Contraloría General de la República mediante Radicado 2020EE0009227 del 29/01/2020 e interno con Radicado 1-2020-02303 proceso 1220839; otorgando respuesta parcial al peticionario, con el radicado No. 2-2020-13955 del 10 de septiembre de 2020 y 2-2020-14013 del 10 de septiembre de 2020.

Frente al caso particular, se realizó la evaluación a UAESP en lo de su competencia misional y operativa, con el siguiente resultado:

Las quejas presentadas por la “Asociación Entidad Medioambiental de Recicladores - EMRS”, en gran parte están referidas a los conflictos presentados entre los operadores y las organizaciones de aprovechamiento, siendo competencia funcional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

De conformidad a lo expresado por la UAESP a la fecha no se tiene conocimiento del pronunciamiento de la SSPD, frente a la solicitud de EMRS.

No obstante, la UAESP solicitó a la interventoría realizar la revisión del caso de EMRS, la cual se realizó mediante el oficio radicado UAESP 20207000071082 del 18 de febrero de 2020.

En la mesa de trabajo del 20 de octubre de 2020, realizada por UAESP, EMRS informó sobre presuntos incumplimientos por parte de algunos concesionarios del servicio público de aseo del Distrito.

Al respecto, el Consorcio Proyección Capital remitió el resultado del análisis de los hechos denunciados por esta Empresa, reiterando a la UAESP que es la SSPD quien debe dirimir las diferencias presentadas por EMRS y los Concesionarios.

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño, fue consultada la UAESP, sobre los siguientes puntos:

- Gestión y seguimiento que viene realizando la UAESP para garantizar el cumplimiento en los planes de aforos y que permitir generar seguridad en la información acerca de la coherencia entre el volumen de residuos de los grandes productores y el valor que efectivamente se les está facturando.

Frente al pesaje de las actividades de aprovechamiento, cita lo establecido en el numeral 2.3.2.5.5.4 del Decreto 596 de 2016 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones”*.

Sobre la vigilancia y control en lo relativo al esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo definió:

*“{...} La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) adelantará programas de vigilancia y control específicos **sobre el pesaje** y registro de las cantidades de residuos efectivamente aprovechados con miras al cobro eficiente de la actividad de aprovechamiento {...}”*. (Negrilla fuera de texto).

En conclusión, la SSPD es la Entidad a cargo de la vigilancia y control del pesaje y registro de los residuos efectivamente aprovechados, lo que incluye el aforo de la actividad de aprovechamiento.

- Acciones adelantadas por UAESP respecto a la medición del consumo en el servicio público de aseo, con el fin de establecer la cantidad de toneladas de residuos sólidos presentados para la recolección por suscriptor al mes, teniendo en cuenta, que la medición de los residuos se hará por áreas de prestación, realizando los pesajes en el sitio de disposición final y distribuyendo este peso

entre los suscriptores de cada área de prestación, afectado por un factor de producción del suscriptor, establecido por la comisión, según el estrato y/o uso.

La entidad contestó:

“{...} es pertinente citar lo establecido en el numeral 2.3.2.5.5.4 del Decreto 596 de 2016 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones {...}”.

Sobre la vigilancia y control en lo relativo al esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo estableció:

“{...} la UAESP como garante de la prestación del servicio público de aseo, suscribió un Contrato con el Consorcio Proyección Capital con el fin de realizar la “Interventoría técnica, administrativa, operativa, comercial, económica, financiera, contable, social, jurídica, regulatorio, ambiental y de sistemas de los contratos de concesión de los componentes del servicio público domiciliario de aseo, en sus actividades de recolección y transporte al sitio de disposición final, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana, corte de césped y poda de árboles generados en la ciudad de Bogotá D.C. {...}”.

La UAESP, determina que es necesario aclarar algunos aspectos sobre las obligaciones de los Concesionarios en materia tarifaria, las funciones de la SSPD en materia de vigilancia, y las obligaciones contractuales de la Interventoría, en lo que nos ocupa.

De acuerdo con lo establecido en la Cláusula Trigésima Tercera de los Contratos de Concesión Nos. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, los Concesionarios actúan en calidad de Entidad Tarifaria Local:

“{...} CLÁUSULA TRIGÉSIMA TERCERA – ENTIDAD TARIFARIA LOCAL:

Para los efectos establecidos en el presente contrato y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y la Resolución CRA 271 de 2003, el CONCESIONARIO actuará en calidad de entidad tarifaria Local, como empresa prestadora del servicio público de aseo. El CONCESIONARIO en ejercicio de esa condición, se sujetará en todo a la metodología establecida por la CRA para el cálculo de las tarifas aplicables al servicio público de aseo, sin perjuicio de las revisiones y modificaciones que dicha entidad pueda efectuar cuando se

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

evidencien situaciones atribuibles al CONCESIONARIO que señalen un posible abuso de posición dominante, abuso con los suscriptores del sistema o cuando el CONCESIONARIO incurra en las prácticas tarifarias restrictivas de la competencia {...}” (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior comenta la UAESP, que son los Concesionarios, de manera autónoma, los que determinan las tarifas con las que se factura el servicio público de aseo.

Es importante tener en cuenta que, en su calidad de Entidad Tarifaria Local, los prestadores deben aplicar el régimen tarifario establecido en la Resolución CRA 720 de 2015; tal como se determinó en el texto antes citado, y se reitera en el Parágrafo Primero de la Cláusula Decima de los Contratos de Concesión de referencia, esto es:

“{...} El CONCESIONARIO debe sujetarse a los regímenes de regulación tarifaria y a la metodología para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y las demás disposiciones contenidas en las Resoluciones CRA Nos. 720 de 2015, 751, 779 y 783 de 2016 y las demás normas que las modifiquen, adicionen o deroguen {...}”.

La UAESP, aclara, que en lo que tiene relación con las funciones de vigilancia al régimen tarifario, que de conformidad con lo establecido en el Artículo 79 de la Ley 142 de 1994, corresponde a la SSPD, la vigilancia y control al cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos; lo cual, incluye a las personas prestadoras del servicio público de aseo en el Distrito.

Igualmente, en lo que tiene que ver con la aplicación tarifaria, el Artículo 5 del Decreto 990 de 2002, Funciones de la SSPD, determinó que le corresponde:

{...} 33. Vigilar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores {...}”.

Así como, en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 990 de 2002, la SSPD es la encargada de realizar las acciones de inspección y vigilancia de su competencia a efectos de verificar que los prestadores del servicio público de aseo apliquen las tarifas conforme a lo autorizado en el marco tarifario vigente; y, en caso de advertir incumplimientos, adelantar las actuaciones correspondientes.

Concluye la respuesta, que la UAESP a través de la Interventoría contratada se enmarca en la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los

Concesionarios, estas son aquellas previstas en los contratos de Concesión Nos. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018; sin que esto incluya el ejercicio de control tarifario que legal y normativamente corresponde a una competencia privativa y de manera exclusiva e indelegable a la SSPD.

- *Como se ejercen en la UAESP los controles sobre los operadores de aseo para el cálculo de la remuneración vía tarifaria de las actividades de aprovechamiento, relación operador y asociaciones de recicladores sobre esta actividad y con qué indicadores cuenta para dicho seguimiento.*

La entidad comentó:

“{...} En este punto, se advierte un cuestionamiento sobre los controles al cálculo de la remuneración vía tarifa de la actividad de aprovechamiento, esto es: $TA = VBA \times TRA$; y, los controles frente a las divergencias entre los operadores y las asociaciones de aprovechamiento {...}”.

Con relación a los temas de remuneración vía tarifa, se informa que de acuerdo con lo establecido en el Anexo IV de la Resolución CRA 720 de 2015, la tarifa de la actividad de aprovechamiento (TA) junto a los componentes tarifarios de: Comercialización (TC), Limpieza urbana (TLU), Barrido y Limpieza (TBL), Recolección y Transporte (TRT), Disposición Final (TDF) y Tratamiento de Lixiviados (TTL), una vez aplicados los factores de subsidios y contribuciones (FCS), todos conforman la tarifa final autorizada para cobro al suscriptor o usuario (TFS).

Menciona la UAESP;

“{...} sea la oportunidad para resaltar que, en relación con las toneladas de residuos aprovechables que se cobran vía tarifa a los suscriptores por la actividad de aprovechamiento (TRA), que se calculan con base en las toneladas reportadas por las organizaciones de aprovechamiento y que hacen parte de la tarifa de aprovechamiento (TA), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD emitió la Resolución SSPD No. 20201000046075 del 19 de octubre de 2020, donde se consideró:

(...)

Que en la medida en que el componente de aprovechamiento es parte integral de la tarifa del servicio público de aseo, los incrementos derivados del reporte al SUI de toneladas efectivamente aprovechadas que no cumplen con el criterio de integralidad y/o no provienen de la prestación de la actividad de

aprovechamiento, impacta negativamente los derechos de los usuarios, pues se traduce en un incremento injustificado de la tarifa, circunstancia que solo será superada una vez finalizado el trámite de devoluciones por cobros indebidos

(...)

Que para proteger los derechos establecidos en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 a favor de los usuarios, resulta necesario establecer mecanismos para mejorar la calidad de la información cargada al SUI por parte de los prestadores de la actividad de aprovechamiento, que promuevan la exactitud, consistencia, oportunidad y veracidad de los reportes de información asociados a dicha actividad, de modo que el cobro a cargo del usuario considere únicamente el peso de toneladas efectivamente aprovechadas en cumplimiento del requisito de integralidad, y excluya el peso correspondiente a residuos de construcción y demolición, así como de otros residuos especiales o que no hagan parte del servicio público de aseo {...}” (Subrayado fuera de texto).

Y resolvió:

“{...} ARTÍCULO 1. OBJETO. Establecer los aspectos que se tendrán en consideración para aplazar la publicación en el SUI de las toneladas efectivamente aprovechadas reportadas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento cuando la Superservicios evidencie inconsistencias en los reportes de información que puedan afectar los derechos de los usuarios o que constituyen prácticas contrarias a la normativa aplicable a la actividad, incluyendo, pero sin limitarse, cobros no autorizados.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente resolución aplica a los prestadores de la actividad de aprovechamiento, incluidas las organizaciones de recicladores de oficio que se encuentren en proceso de formalización y a las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables {...}”.

De lo anterior, se desprende que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, en protección de los derechos de los usuarios y conforme a su competencia, ha venido adelantando las acciones de control y vigilancia a las inconsistencias en los reportes de la información SUI de las toneladas de aprovechamiento, información base para el cálculo de las toneladas de aprovechamiento por suscriptor (TRA); y, consecuentemente, ha aplicado medidas para la verificación de la actividad de aprovechamiento sobre las organizaciones de

recicladores de oficio, organizaciones de recicladores cuya vigilancia no hace parte en el objeto del contrato de la interventoría.

En este sentido, la verificación de la tarifa de aprovechamiento (TA), el valor base de aprovechamiento (VBA) y las toneladas aprovechadas por suscriptor (TRA) corresponde a una revisión que hace parte del control tarifario que realiza la SSPD sobre la aplicación de la metodología tarifaria, Resolución CRA 720 de 2015; y, de la verificación que realiza ese Ente de Control sobre la calidad de la información reportada al Sistema Único de Información (SUI), que como se ha aclarado, corresponde a las competencias de esa Superintendencia, de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 990 de 2002.

De otra parte, en lo relacionado con las diferencias entre los operadores y las organizaciones de aprovechamiento, se informa que la UAESP y la Interventoría asisten a los Comités de Conciliación de Cuentas que mes a mes realizan los operadores con las organizaciones de aprovechamiento; lo anterior, en cumplimiento de la verificación de lo establecido en el numeral 1.3.3 Comité de Conciliación del Anexo 2 Articulación con la actividad de Aprovechamiento, de los contratos de concesión de referencia, donde se estableció:

“{...} Este comité deberá adoptar su propio reglamento y reunirse por lo menos una vez al mes. Debe estar conformado por un representante de cada empresa debidamente facultado para adoptar decisiones en los aspectos que sean objeto de revisión y, además, podrán participar, como asistentes, la UAESP, la interventoría, la fiducia y/o el Ente Procesador de Información del Servicio de Aseo (EPISA), en caso de que alguna de las partes así lo requiera

(...)

En caso de presentarse alguna controversia en el Comité de Conciliación, la cual no pueda ser resuelta al interior del mismo, deberá acudir a la entidad competente para que se dirima el conflicto. Adicionalmente, corresponderá a la interventoría ejercer el seguimiento y supervisión de la ejecución adecuada de las decisiones tomadas en el Comité {...}” (Subrayado fuera de texto).

De modo que la Interventoría participa como asistente en el Comité de Conciliación, verifica que se reúna cada mes, y que se ejecuten las decisiones tomadas en el Comité. Sin embargo, en caso de presentarse controversias, la Interventoría ni la UAESP son las entidades competentes para resolver. Esto lo determinó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Decreto 596 de 2016, donde se definió el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

140

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

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	20	N.A.	3.1.1, 3.3.1.3.1, 3.3.1.3.2, 3.3.1.4.1, 3.3.1.5.1, 3.3.1.6.1, 3.3.1.6.2, 3.3.1.6.3, 3.3.1.6.4, 3.3.1.6.5, 3.3.1.7.3.1, 3.3.1.7.3.2, 3.3.1.7.5.1, 3.3.1.7.5.2, 3.3.2.1.1, 3.3.2.1.2, 3.3.2.1.4, 3.3.2.3.1, 3.3.3.1.1, 3.3.3.1.2
2. Disciplinarios	10	N.A.	3.3.1.4.1, 3.3.1.5.1, 3.3.1.6.1, 3.3.1.6.2, 3.3.1.6.3, 3.3.1.6.4, 3.3.2.1.1, 3.3.2.1.2, 3.3.2.1.4, 3.3.2.3.1
3. Penales	0	N.A.	
4. Fiscales	2	\$2.109.365.320 \$ 90.037.387 \$2.199.402.707	3.3.1.6.5, 3.3.2.3.1

