

INFORME

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

CÓDIGO AUDITORÍA N°206

PDVCF 2025

PERÍODO AUDITADO: 2018 - 2024

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS
PÚBLICOS

Bogotá, octubre 2025



 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	<table><tr><td>Código</td><td>formato</td></tr><tr><td>PVCGF-18-02</td><td></td></tr><tr><td colspan="2">Versión: 2.0</td></tr></table>	Código	formato	PVCGF-18-02		Versión: 2.0	
Código	formato							
PVCGF-18-02								
Versión: 2.0								

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

*EVALUAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL RELACIONADA CON LOS
CONTENEDORES DE BASURA DE LA CIUDAD*

CÓDIGO ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN 206

Período auditado 2018-2024

PDVCF 2025

DIRECCIÓN SECTORIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

Bogotá, octubre 2025

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante

Contralor Auxiliar

Jaime Rene Barajas García

Director Sectorial

Gonzalo Carlos Sierra Vergara

Subdirector de Fiscalización

María Emma Orozco Espinosa

Gilberto Velandia Sepúlveda

Asesores Dirección Servicios Públicos

Equipo de Auditoría:

Ramón Jesús Martínez Senior

Katherine Vargas Contreras

Salustiano Medardo Silgado Betancourt

Pedro María Naranjo Buitrago

Vianey Eulalia Roldan Rojas

Daniel Rosero Guerrero

Gerente 039-01

Profesional Universitario 219-01

Profesional Universitario 219-03

Contratista

Contratista

Contratista

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
1.1	ASUNTO	7
1.2	OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	7
	Objetivo General	7
	Objetivos Específicos.....	8
1.3	ALCANCE	8
1.4	FUENTES DE CRITERIO.....	9
1.5	CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO	17
1.6	CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.....	18
1.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
1.8	PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	19
2.	RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	21
2.1	CONTROL FISCAL INTERNO.....	21
2.1.1	Evaluación del diseño de Controles:	21
2.1.2	Evaluación de la efectividad de los Controles	21
2.2	HALLAZGOS	23
2.2.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto la UAESP no verificó a través del supervisor y/o interventor el cumplimiento de la instalación y sostenimiento de los contenedores de basura y su respectivo stock, correspondientes a la capacidad nominal de cada una de las ASES, de conformidad a las condiciones establecidas en el Anexo 11 de la Licitación pública UAESP-LP-02-2017.23	
2.2.2	Hallazgo Administrativo por deficiencias en la identificación y georreferenciación de los contenedores reportados por la UAESP y los prestadores del servicio de aseo.....	68
2.2.3	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el mantenimiento preventivo y correctivo a los contenedores de basura en la ciudad.	72
2.2.4	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del Anexo 11 de los Contratos de concesión, por cuanto la UAESP	

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

no verificó a través del interventor que los concesionarios cumplan con la obligación de presentar oportunamente el plan de mantenimiento de contenedores a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión. 80

2.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por omisión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en la publicación de medios documentales en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. 105

2.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no cumplir con el requisito de la PEDAGOGÍA SOCIAL que exige el ANEXO 11. 115

2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS..... 125

2.4 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL 125

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

ARMANDO OJEDA ACOSTA

Director

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP

Ciudad

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal – PDVCF 2025, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a la gestión contractual relacionada con los contenedores de basura de la ciudad a la entidad Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP vigencia 2018-2024, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión contractual relacionada con los contenedores de basura de la ciudad.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., consecuentes con las de general aceptación. Por lo tanto, requirió de planeación y

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

ejecución del trabajo, con el propósito que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso evaluado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, concediéndoles el término establecido para presentar respuesta y así, ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1 ASUNTO

La Actuación Especial de Fiscalización se incluyó en el Plan Distrital de Vigilancia y Control fiscal, con el fin de ejercer vigilancia y control fiscal a la gestión contractual relacionada con los contenedores de basura de la ciudad

1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal y contractual de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, realizada durante las vigencias 2018 y 2024, relacionado con la ejecución de los recursos y el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales, derivados de la prestación del servicio de Aseo en el Distrito, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal que permitan

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

conceptuar sobre la gestión desarrollada, en el marco de la ejecución de estos contratos.

Objetivos Específicos

- Evaluar de manera integral la gestión fiscal en la contratación pública realizada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, relacionada con los contratos de la presente actuación, cuyo propósito está orientado a verificar que el objeto y alcance de los mismos cumpla con los fines previstos en ellos.

- Analizar los resultados alcanzados por cada contrato, a partir de los recursos invertidos en los contenedores de basura.

- Verificar el cumplimiento legal y normativo en la adquisición de los contenedores de basura, asegurando la transparencia en el uso de los recursos públicos.

- Verificar la administración, gestión y mantenimiento de los contenedores de basura instalados en la ciudad de Bogotá bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

- Revisar el número de contenedores de basura instalados por cada una de las ASES.

1.3 ALCANCE

A partir del conocimiento del asunto y los hechos que dieron lugar a la presente Actuación Especial de fiscalización AEF, como marco o limite se procedió a evaluar de manera integral la gestión fiscal en la contratación pública realizada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, relacionada con los contratos

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

de la presente actuación, cuyo propósito estuvo orientado a verificar que el objeto y alcance de los mismos cumpliera con los fines previstos en ellos.

Así mismo, se procedió a analizar los resultados alcanzados dentro de la ejecución de cada contrato, a partir de los recursos invertidos en los contenedores de basura.

Se verificó el cumplimiento legal y normativo en la adquisición de los contenedores de basura, asegurando la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Se verificó la administración, gestión y mantenimiento de los contenedores de basura instalados en la ciudad de Bogotá bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Y se revisó el número de contenedores de basura instalados por cada una de las ASES.

1.4 FUENTES DE CRITERIO

Cuadro No. 1. Fuentes de Criterio

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Constitución Política de Colombia		Artículos 8, 49, 15, 20, 23, 29, 51, 56, 72, 74, 90, 94, 106, 116, 121, 150, 189, 209, 269, 289, 302, 311, 313, 319, 334, 339, 343, 344, 345, 356, 357, 365, 367, 368, 369, 370.
	Ley 152 de 1994 - Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Artículo 3 literal g
	Ley 142 de 1994 Se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones	Completa
	Ley 373 de 1997 Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.	Artículos 5, 12, 15

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Leyes	Ley 1259 de 2008 Se instaure en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.	Completa
	Ley 1506 de 2012 Se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida.	
	Decreto 948 de 1995 Reglamento de protección y control de la calidad del aire. Por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. (nacional)	Completo
	Decreto 367 de 1995: Por el cual se adopta el reglamento para la concesión de la administración, operación, mantenimiento de los cementerios y horno crematorio de propiedad del Distrito Capital. (Distrital).	Completo
	Decreto 4741 de 2005 Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. (MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL)	Completo
	Decreto 2424 de 2006 "Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público. El decreto pretende aclarar cuáles son las funciones del Operador del servicio de Alumbrado Público.	Art 1 a Art 12.
	Decreto 309 de 2006, "Cumplimiento de lo establecido con relación al sistema de alumbrado público en Bogotá.	Artículos 1, 3, 4, 5, 6, 11, 16, 18, 30, 33, 34, 35, 37 y 38.
	Decreto 313 de 2006, Por el cual se adopta el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital -PMCSF- y se dictan otras disposiciones.	Completo
	Decreto 1077 de 2015 "Única Norma reglamentaria para sector vivienda, ciudad y territorio	Artículo 2,3,2,2,5,118
	Decreto 596 de 2016, ver Decreto 1077 de 2015 "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones"	Completo
	El Decreto Distrital 345 del 30 de diciembre de 2020, adopta la actualización del Plan de Gestión Integral	Completo

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización		Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)	
Decretos	de Residuos Sólidos - PGIRS- del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.		
	Decreto 958 de 2001 Se crea la Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios.	Completo	
	Decreto 257 de 2006 Se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.	Artículos 114,115,116,117	
	Decreto 1345 de 2021, (Octubre 25), <i>"Por el cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 2.3.2.5.3.1. de la Sección 3, del Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones"</i>	Completo	
	Decreto 203 de 2022 - Bodegas privadas de reciclaje y ECA. (mayo 24). <i>"Por el cual se fijan las condiciones para el traslado progresivo de la actividad económica de bodegas privadas de reciclaje, las acciones relacionadas con el área mínima de las ECA, los mecanismos para el apoyo en la reubicación de actividades (...)"</i>	Completo	
	Decreto 561 de 2022 (diciembre 07), <i>"Por medio del cual se adopta la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá 2022-2031"</i>	Completo	
	Decreto 233 de 2023 (junio 09), <i>"Por medio del cual se adopta la Política Pública de Servicios Públicos para una Bogotá Inteligente y Sostenible 2023-2035"</i>	Completo	
	Decreto 342 de 2023 (agosto 9), <i>"Por medio del cual se actualizan los parámetros de la línea base y se modifica el numeral 3.9. Programa de disposición final del Documento Técnico de Soporte, del Decreto Distrital 345 de 2020 - Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS y se dictan otras disposiciones"</i>	Completo	
	Acuerdo 12 de 1994- por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.	Completo	
	Acuerdo No. 761 De 2020 (junio 11) <i>"Por Medio Del Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo Económico, Social, Ambiental Y De Obras Públicas Del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social Y Ambiental Para La Bogotá Del Siglo XXI"</i>	Completo	

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización		Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)	
Acuerdos			
Normas de Contratación	Constitución Política de Colombia. Artículo 209.	Principios de contratación estatal. Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.	
	Ley 80 de 1993	"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".	
	Ley 1150 de 2007	"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".	
	Ley 1474 de 2011.	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	
	Decreto 1510 de 2013.	"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública".	
	Ley 1882 de 2018	"Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones".	
	Ley 2022 de 2020	"Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones".	
	Decreto 1082 de 2015.	"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional", artículo artículo 2.2.1.2.5.3.	
	Decreto 019 de 2012.	"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."	
	533 de 2015 y sus modificaciones, para el reconocimiento, medición, Presentación y revelación EF.	Completa	
	00149 del 23 de marzo de 2018 adopto el Manual de Políticas Contables de la Unidad, el cual mediante Resolución 774 de 2019 modifica el numeral 22.3 del Manual de Políticas Contables de la Unidad.	Completa	
	Los Estados Financieros de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP se preparan de conformidad con lo indicado en el artículo 7° la Resolución 706 de 2016 y artículo 1° de la Resolución 109 del 17 de junio de 2020 de la Contaduría General de la Nación a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) así:	Completa	
	Estado de Situación Financiera - Estado de Resultados -		

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización		Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)	
Normatividad Estados Financieros	Estado de cambios en el patrimonio - Estado de Flujo de Efectivo- Notas a los Estados Financieros- CGN2015_001_Saldos y movimientos convergencia- CGN2015_002 Operaciones Reciprocas convergencia - CGN2016_01_Variaciones_Trimestrales CGN2020_004_COVID_19		
	Resolución 182 de mayo de 2017 preparación y publicaron en la página web de la Unidad los informes mensuales de: Estado de Situación Financiera Estado de Resultados	Completa	
	Resolución No. DDC -00002 del 9 de agosto de 2018, de la Dirección Distrital de Contabilidad y solicitud mediante correo de contabilidad@shd.gov.co del 13 de enero de 2020, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, como entidad descentralizada reporta trimestralmente en la Plataforma Bogotá Consolida los siguientes informes: CGN2015_001_Saldos y movimientos convergencia. CGN2015_002 Operaciones Reciprocas convergencia. DDC2015_100 Operaciones Reciprocas con Entes Públicos Distritales. Variaciones Trimestrales Significativas. Estado de Situación Financiera Estado de Resultados Conciliación de reporte SIPROJ. CGN2020_004_COVID_19	Completa	
	Resolución No.193 del 5 mayo 2016 por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el procedimiento para la evaluación del Control Interno Contable.	Completa	
	Instructivo No.001 del 12. diciembre de 2023 - Instrucciones dirigidas a las Entidades Contables Públicas relacionadas con el cambio del periodo contable 2023 - 2024, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.		

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización		Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)	
Instructivo de Cierre CGN		Completo	
Normas de presupuesto	Acuerdo 761 de 2020	Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"	
	Decreto 328 de 2020	"Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021"	
	DECRETO No. 714 de 1996	"Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital".	
	MANUAL DE PRESUPUESTO DISTRITAL Y NACIONAL	Decreto 111 de 1996" Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto Orgánico de Presupuesto. Decreto No. 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito público y de Planeación Nacional" Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"	
	ESTATUTO PRESUPUESTAL DE BOGOTA	Decreto 499 de 2003" Reglamenta el Decreto 714 de 1996, define y determina la unidad de caja, cuenta única distrital, contratos y convenios con instituciones financieras, inversiones y operaciones de tesorería, régimen de operaciones celebradas en el exterior, negociación de inversiones, registro de transacciones, operaciones de manejo de riesgo financiero, pago de comisiones, crea comités para el manejo del riesgo financiero, análisis y control de riesgo, operaciones de crédito público, control de endeudamiento y capacidad de pago del Distrito, operaciones de manejo de deuda, programa anual mensualizado de caja PAC, recaudo y pagos de la Tesorería y normas contra el lavado de activos. Decreto No. 216 de 2017 "Reglamenta el Decreto 714 de 1996, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y dicta otras disposiciones en materia de presupuesto, tesorería, el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, operaciones de crédito público, operaciones de manejo de riesgo financiero y las políticas,	

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
		control y seguimiento de la gestión financiera, operativa y de riesgos en la entidad." Decreto No. 192 de 2021 "Reglamenta las normas orgánicas en materia presupuestal que aplican al Distrito Capital, y que rigen para los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, los Fondos de Desarrollo Local y se harán extensivas a los entes autónomos universitarios del orden distrital, cuando expresamente así se establezca, al igual que reglamenta aquellas normas de hacienda pública que rigen al Distrito Capital
Normatividad interna UAESP	Actualizaciones al Registro Únicos de Recicladores de Oficio – RURO y al Registro Único de Organizaciones de Recicladores – RUOR, en este orden de ideas, la Resolución vigente a diciembre de 2022 y que contemplaba los requisitos y documentación para adelantar las solicitudes de inclusión a RURO y RUOR era la No. 196 de fecha 18 de mayo de 2022 <i>"Por la cual se realiza una nueva compilación y actualización de los criterios, mecanismos y el procedimiento para la actualización del Registro Único de Recicladores de Oficio- RURO- y del Registro Único de Organizaciones de Recicladores de Oficio – RUOR- y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de las Organizaciones de Recicladores de Oficio"</i>	Completa
	Resolución No. 679 De 2021 Por la cual se Institucionaliza y Reglamenta la Mesa Distrital de Organizaciones de Recicladores de Oficio, Inscritas en el Registro Único de Organizaciones de Recicladores-RUOR.	Completa
	Resolución No. 658 De 2021 Por la cual se Actualiza El Registro Único de Organizaciones de Recicladores – RUOR	Completa
	Resolución No. 620 de 2021 Por la cual se actualiza el Registro Único de Recicladores de Oficio –RURO	Completa
	Resolución No. 571 de 2021 Por medio de la cual se modifica la resolución 313 de 2020 <i>"Por medio de la cual se establecen las instancias de operacionalización del Sistema de Gestión y Sistema de Control Interno en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, y se define otros lineamientos"</i>.	Completa
	Antes de la Resolución 196 de 2022, la Resolución que regía era la No. 167 de fecha 12 de abril de 2021 <i>"Por la cual se compilan y actualizan los criterios, mecanismos y el procedimiento para la actualización del Registro Único de Recicladores de Oficio -RURO- y del Registro Único de Organizaciones de Recicladores de Oficio –RUOR- y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de las Organizaciones de Recicladores de Oficio"</i>	Completa

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización		Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)	
	A partir de junio de 2023 entró en vigencia la Resolución No. 492 de fecha 23 de junio de 2023 <i>"Por la cual se deroga la Resolución No. 196 de 2022 y se definen los criterios, mecanismos y el procedimiento para la actualización del Registro Único de Recicladores de Oficio – RURO y del Registro Único de Organizaciones de Recicladores de Oficio – RUOR"</i>	Completa	
Resoluciones Normatividad Interna	Resolución Reglamentaria 020 de 2021	Por la cual se adaptan los procedimientos del Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D. C., a la Guía de Auditoría Territorial GA T.	
	Resolución Reglamentaria 002 de 2022	Por medio de la cual se reglamenta la forma y los términos para la rendición de la cuenta ante la Contraloría de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones"	
	Resolución Reglamentaria 038 de 2022	Por medio de la cual se deroga la resolución 026 de 2022 que modifica los artículos 11, 14 y 16 de la Resolución Reglamentaria: No. 002 de febrero 11 de 2022.	
		Marco de pronunciamientos profesionales: • Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P) • Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 y 3000 • La Guía de la INTOSAI (GUID)	

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

AMBITO	Fuente (Políticas, normas, procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Otros	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP	
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2022	Metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial construida por la Contraloría General de la República, a través del SINACOF, en cumplimiento a lo normado en el Artículo 130 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011.
	Guía de auditoría para Bogotá D.C. aspectos generales, principios y fundamentos de la vigilancia y control fiscal PVCGF-15 Versión:2.0.	Adaptación de la Guía de Auditoría Territorial GAT, al Sistema de Gestión de la Calidad – SGC certificado, específicamente para el proceso misional de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal – PVCGF, en los procedimientos para realizar la evaluación de la gestión fiscal en los sujetos de control vigilados.

Elaboro: Equipo auditor

1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado, cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la administración. Sin embargo, se observaron falencias en el seguimiento a la ejecución contractual que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

Dado que los contratos de concesión culminarán su ejecución el próximo 12 de febrero del 2026, se considera pertinente señalar que, la Contraloría de Bogotá D.C en el marco del PDVCF 2026, verificará que la totalidad de los contenedores de basura a cargo de los operadores de aseo sean revertidos a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Público- UAESP. Esta verificación se realizará conforme a lo establecido en el anexo 11 y en las cláusulas contractuales correspondientes, con el propósito de garantizar la protección del patrimonio público de la ciudad y prevenir la configuración de eventuales responsabilidades fiscales.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 17 de 125

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal¹.

El control fiscal interno de la contratación relacionada con los contenedores de basura de la ciudad, implementado en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 94% valorándose como adecuado. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 72% que lo valora como parcialmente efectivo calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 77.5% valorado como con deficiencias.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron seis (06) hallazgos administrativos, cinco (5) de los cuales tienen presunta incidencia disciplinaria.

¹ Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

1.8 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.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la normatividad vigente dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del informe final, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (Ley 42 de 1993 y demás normas concordantes, así como el procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

Igualmente, corresponde 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 y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por la Contraloría de Bogotá, D.C.

A continuación, se detallan los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

Atentamente,



JAIME RENE BARAJAS GARCÍA

Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisado por: Subdirector de Fiscalización y Gerente

Elaborado por Equipo de AEF

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO

2.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Se tomó como insumo y referencia: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno, procesos o dependencias involucradas; plan de mejoramiento y manual de funciones relacionados con el asunto.

La calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto evaluado arroja un resultado con deficiencias sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad de los mismos tal como se detalla a continuación:

2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:

La calificación dada al diseño del control en relación con el asunto evaluado es adecuada, esto implica que, en teoría, los mecanismos y procedimientos establecidos por la entidad fiscalizada son sólidos y pertinentes para mitigar los riesgos identificados, asegurando que el gasto en contenedores se realice de forma eficiente.

2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles

La calificación de la efectividad de los controles arroja un resultado parcialmente efectivo, significa que a pesar de contar con un marco teórico robusto para mitigar los riesgos de gasto público en el plan de contenerización, la operación de los controles

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

falla en momentos clave, permitiendo que los riesgos se materialicen o no sean detectados oportunamente, con base en los resultados de la aplicación del instrumento de Riesgos y controles PVCGF-15-11

La evaluación del Sistema de Control Interno sobre el macroproceso de gasto público relacionado con el plan de contenerización revela una dicotomía fundamental entre la planificación formal y su aplicación práctica. Se determinó que el diseño de control es adecuado, lo cual indica que la entidad cuenta con un marco normativo y procedimental teóricamente robusto y pertinente para mitigar los riesgos identificados, tales como la pérdida de calidad en los bienes y la falta de confiabilidad de la información.

La entidad ha cumplido, en principio, con su deber de establecer mecanismos de control. No obstante, al evaluar su funcionamiento en el terreno, la efectividad operativa fue calificado como parcialmente efectiva. Esta calificación inferior se explica por la inconsistencia en la ejecución de procedimientos diseñados, permitiendo que los riesgos se materialicen. Los hallazgos concretos, como los problemas persistentes con la georreferenciación y el control del stock de contenedores, evidencian un incumplimiento sistemático de los controles de trazabilidad e inventario. De igual forma, las deficiencias encontradas en la ejecución de mantenimiento preventivo y correctivo, así como la falta de un plan de mantenimiento riguroso, denotan que los controles de calidad y oportunidad, aunque bien diseñados, no están siendo aplicados con la disciplina requerida, afectando la vida útil de los activos y la calidad del servicio

Finalmente, el informe de la actuación especial de fiscalización, al haber documentado y validado los hallazgos en la fase de verificación operativa, concluye que, si bien la entidad dispone de un marco de control formalmente adecuado – evidenciando un "deber ser" correcto en su planeación –, la debilidad reside intrínsecamente en su ejecución

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

2.2 HALLAZGOS

2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto la UAESP no verificó a través del supervisor y/o interventor el cumplimiento de la instalación y sostenimiento de los contenedores de basura y su respectivo stock, correspondientes a la capacidad nominal de cada una de las ASES, de conformidad a las condiciones establecidas en el Anexo 11 de la Licitación pública UAESP-LP-02-2017.

La Contraloría de Bogotá D.C., en aras de revisar el número de contenedores de basura instalados por las áreas de Servicio Exclusivo (ASE) y el stock con el que debe contar cada operador en la ciudad de Bogotá, adelantó las siguientes diligencias administrativas dentro de la actuación especial que nos ocupa en relación con los siguientes contratos:

1. Contrato UAESP 283-2018: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. (En adelante ASE 1).
2. Contrato UAESP 285-2018: CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A E.S.P. (En adelante ASE 3).
3. Contrato UAESP 286-2018: BOGOTÁ LIMPIA S.A E.S.P. (En adelante ASE 4).
4. Contrato UAESP 287-2018: ÁREA LIMPIA D.C S.A.S E.S.P. (En adelante ASE 5).

Número de contenedores a instalar de acuerdo con el Anexo 11, incluyendo stock.

Se estima pertinente señalar que el Anexo 11, dispuso el criterio de calidad para la prestación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

contenedores de basura en la ciudad de Bogotá D.C., cuya literalidad se describe a continuación:

“El criterio de calidad es un conjunto de actividades y procedimientos de carácter operativo el cual incorpora elementos que tecnifican la actividad de recolección y transporte de residuos, brindando mejoras en términos de eficiencia; así como proporcionando a los ciudadanos un servicio de mayor calidad en pro de la limpieza urbana.”

Cada Concesionario optó por la incorporación de contenedores de basura atendiendo el componente de recolección de residuos no aprovechables para la prestación del servicio público de aseo, con el fin de prestar a los ciudadanos un servicio de mayor calidad, en la recolección y transporte de éstos, orientado a la prestación de un mejor servicio.

A continuación, se hará referencia a los aspectos evidenciados respecto a cada uno de los operadores en los siguientes términos.

Caso 1: Contrato de concesión UAESP-283-2018, PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. (ASE 1).

De conformidad con el Contrato referenciado, en el que su objeto está orientado a prestar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., en su componente de recolección de residuos no aprovechables, dentro del ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVA No. 1, cuyo mapa y delimitación de las áreas de servicio exclusivo del pliego de condiciones se encuentran en el Anexo 1.

En correlación con lo descrito, el Anexo 11 indica que, los concesionarios que hayan ofertado el criterio de calidad deberán iniciar los análisis técnicos pertinentes y

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

conducentes a garantizar un número de toneladas de residuos ordinarios no aprovechables, que deben presentarse y recogerse en un número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros para la ASE 1 se ordenó en 1.160.000 litros nominales.

Para estos efectos el operador Promoambiental, en el periodo comprendido entre el 2018 y 2019, después de efectuar la conversión de litros a número de contenedores, le correspondía dotarse de 484 contenedores para residuos no aprovechables (2400 litros) y 484 contenedores de residuos aprovechables (1100 litros). Ello en consideración a la capacidad nominal asignada a la ASE 1, la frecuencia mínima de recolección a través de contenedores y la capacidad de los contenedores.

Definida la cantidad de contenedores para material no aprovechable el concesionario debía adquirir la misma cantidad de contenedores para material aprovechable.

Adicionalmente la ASE 1 debía mantener un stock no inferior al 10% de las unidades instaladas tanto de material aprovechable como de no aprovechable, que corresponde a 97 contenedores, con el fin de sustituir o reponer los averiados máximo dentro de las 24 horas siguientes a la ocurrencia del daño.

Lo que representa para la ASE 1, entre unidades instaladas y stock, un total de 1064 contenedores.

Número de contenedores instalados según Promoambiental:

El concesionario en la Propuesta de Contenerización y de acuerdo con el modelo del Anexo 11, manifestó haber instalado los contenedores de no aprovechables y de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

aprovechables en iguales cantidades en febrero de 2019, distribución que se presenta a continuación:

Cuadro 2. Número de contenedores instalados Promoambiental

LOCALIDAD	SECTOR O BARRIO	PUNTOS
USME	Vía Villavicencio	14
	La Marichuela	46
	La Aurora	55
SAN CRISTÓBAL	Villa de los Alpes	31
	20 de julio	45
	Cra 10 y 1ra de Mayo	43
SANTAFÉ Y CANDELARIA	Av. Caracas - Cra 10 - Calle 19	69
CHAPINERO	La Calera	5
	Av. Cra 15 - Calle 85 - Calle 90	55
USAQUÉN	Av. Cra 19	74
	El Codito	48
TOTAL		485

Fuente: PROPUESTA DE CONTENERIZACIÓN, PROMOAMBIENTAL DISTRITO SAS ESP CONTRATO No. 283 DE 2018 ASE N°1, Versión 06 del 11 de octubre de 2024.

Número de contenedores instalados por Promoambiental según la UAESP:

De acuerdo con la información suministrada por la UAESP los contenedores instalados por el concesionario desde 2019 a febrero de 2025 son los que se reflejan a continuación:

Cuadro 3. Número de contenedores instalados según la UAESP

FUENTE	AÑO	APROVECHABLES (1100)	NO APROVECHABLES (2400)	TOTAL
Rta. 11-12-2024	2019	484	484	968
Rta. 11-12-2024	2024	524	534	1058

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Rta. 19-02-2025 Prueba recorrido	2025	524	292	816
Rta. 24-02-2025 Prueba recorrido	2025	324	292	616

Elaboró: Equipo auditor

En el año 2020, la interventoría evidenció un faltante de 174 contenedores en calle (95 para residuos aprovechables y 79 para residuos no aprovechables) respecto a los instalados inicialmente (2018-2019), lo que generó la solicitud de Acción Correctiva No. 87 y el informe de presunto incumplimiento el 3 de julio de 2020.

No obstante, lo indicado en precedencia, en respuesta del 24 de febrero de 2025 a las pruebas de recorrido, la UAESP informó que la ASE 1 tiene instalados en diferentes puntos de la ciudad los siguientes contenedores:

Cuadro 4. Número de contenedores respuesta 24 de febrero de 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA
NO APROVECHABLES	292 (2400)
APROVECHABLES	324 (1100)
TOTAL	616

Fuente: Respuesta UAESP No.: *20252000047901* del 24 de febrero de 2025. Prueba de recorrido

En respuesta del 14 de abril de 2025 la UAESP informa que actualmente el Concesionario reporta un total de 726 contenedores, distribuidos así:

Cuadro 5. Número de contenedores respuesta 14 de abril de 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA
NO APROVECHABLES	242 (2400)
APROVECHABLES	484 (1100)
TOTAL	726

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

Fuente: Oficio UAESP No.: 20252000086441 del 14 de abril de 2025, página 3 de 17 Bogotá D.C.

Sobre los aprovechables afirma la UAESP que directamente realizó una verificación punto a punto y para el ASE 1 encontró: Ausencia de 158 contenedores, de los cuales el operador reportó a la Subdirección de Recolección, Barrido y Limpieza haber encontrado 89, comprometiéndose Promoambiental a subsanar el faltante, para ello adquirieron un total de 150 contenedores, con lo que buscaban cumplir con las obligaciones contractuales.

El 14 de abril de 2025, la UAESP comunicó a la Contraloría que de acuerdo con el Informe Mensual de Supervisión, Monitoreo y Control (PAD-2-20241011-20720-OPE) del 15 de octubre de 2024, el Concesionario retiraría del espacio público del ASE 1 un total de 242 contenedores de residuos no aprovechables y aumentaría la frecuencia de tres (3) a seis (6) veces por semana para los restantes.

Del acta de entendimiento:

Como consecuencia de lo anterior, el 25 de octubre de 2024 se suscribió un “acta de entendimiento” en la que se aprobó la actualización del Plan de Contenerización y se permitió disminuir la cantidad de contenedores que debía tener instalados en calle, a cambio de la modificación de las frecuencias de atención. Pero en el acta no quedó claro cuántos contenedores serían retirados, de qué lugares, cuáles frecuencias se aumentan, etc., lo que dio lugar a que este órgano de control practicara una Visita Administrativa el 6 de junio de 2025 a las 08:30 am, en las instalaciones del Concesionario.

En la visita el Concesionario confirmó haber ajustado las frecuencias y el retiro de los contenedores en una proporción del 50%, y hoy cuentan con 242 unidades

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

instaladas en las áreas públicas pertenecientes al ASE 1, retirándose la misma cantidad de contenedores, que fueron trasladados a su base de operación.

Al revisar y analizar el “acta de entendimiento” y la Visita Administrativa en las instalaciones del Concesionario, se concluyó que:

En cuanto a la legalidad del acta de entendimiento, donde se acordó con el concesionario poner en marcha el retiro del espacio público de los contenedores para residuos no aprovechables a cambio de aumentar la frecuencia. Se encontró que, para tomar la decisión indicada, se desconoció lo previsto en el Pliego de Condiciones y los Anexos de la licitación como parte integral el Contrato 283 de 2018, cuya cláusula 38 relativa a los documentos del contrato, a su tenor literal señala: “Integran el presente contrato los siguientes documentos: 1.-El pliego de condiciones y sus anexos, correspondientes al procedimiento de licitación”.

Al revisar el contenido del Contrato 283 de 2018, el numeral 2.4 del Anexo 11 y los pliegos de condiciones definitivos, **en ninguno se concede a los operadores plena autonomía para modificar la Capacidad nominal a contenerizar.**

El citado numeral solo indica, que la persona prestadora definirá la mejor alternativa en materia de ubicación de los contenedores según los análisis realizados, pero no da plena autonomía a ninguna de las partes para disminuir la cantidad de contenedores instalados bajo el criterio de calidad.

En consecuencia, y como quiera que el numeral 2.4 del Anexo 11 se encuentra vigente, es vinculante para las partes, y en ese sentido el Concesionario debe mantener el número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros corresponda a 1.160.000 litros nominales. De lo contrario requiere una modificación al Anexo 11 del Contrato.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Para modificar el contrato, ambas partes (UAESP-Promoambiental) debieron acordar los cambios por escrito y firmar un documento llamado “otrosí” o “acto modificatorio”, en el que justificaran ampliamente las razones que conllevaron a dicha modificación, la cual debía estar suscrita por el representante legal de Promoambiental y la UAESP, aspecto éste no evidenciado, ya que nunca se suscribió tal modificatorio como lo exigen las normas internas que rigen la contratación de la UAESP y lo previsto en la ley para estos eventos.

Lo acordado en el acta de entendimiento no se puede confundir con las facultades de libertad y autonomía otorgadas a los operadores en el Anexo 11, las que se limitan exclusivamente a la selección de los vehículos de cargue lateral, a elegir de manera autónoma los proveedores o distribuidores de los contenedores, a proponer el Plan de Contenerización, facultades que no se extienden a modificar la cantidad de contenedores instalados de conformidad con el litraje exigido.

Por consiguiente, la decisión de retirar del espacio público 242 contenedores para material no aprovechable y aumentar la frecuencia para los restantes, es una decisión contraria al Contrato 283 de 2018, al Anexo 11 y a los pliegos de condiciones definitivos.

Ahora bien, en las visitas realizadas en espacio público, se encontró que, en un porcentaje alto de los lugares visitados existe acumulación y regueros de residuos no aprovechables, que hubiesen podido ser controlados por el concesionario, de haberse mantenido instalada la cantidad de contenedores autorizados en el plan de contenerización inicial.

Con lo expuesto se demuestra que el retiro de contenedores en espacio público y el aumento de la frecuencia de rutas no mejoró el componente de recolección de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

residuos no aprovechables. Debiéndose haber desarrollado campañas rigurosas de sensibilización y pedagogía social enfocadas a instruir al usuario sobre el uso debido de los contenedores instalados.

Al no mantenerse la cantidad obligatoria de contenedores en espacio público, el concesionario incumplió el compromiso de prestar un eficiente servicio público de aseo en su área de servicio exclusivo, dentro del componente de recolección de residuos no aprovechables, con lo que se afectan igualmente los atributos de calidad.

Razones determinantes para que el modelo de aseo estructurado mediante las áreas de servicio exclusivo, para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, no haya alcanzado debidamente los estándares de eficacia pretendidos por la administración.

Como corolario de lo indicado, resulta conveniente puntualizar que los pliegos de condiciones y sus anexos solo pueden ser modificados mediante adendas durante la etapa precontractual (art. 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015). Una vez adjudicado y celebrado el contrato, conservan su naturaleza precontractual y lo dispuesto en ellos no puede desconocerse, por lo que en el evento en que haya lugar a incluir una modificación, ésta se materializará a través de un modificadorio u otrosí, no pudiéndose alterar cualquier condición mediante actas de entendimiento u otros mecanismos informales que no quedaron establecidos, permitirlo afectaría eventualmente la satisfacción de los fines del Estado y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, más si se tiene en cuenta que lo acordado en esa acta de entendimiento incide negativamente en el objeto del contrato, ya que cambia las condiciones pactadas inicialmente, que por su esencia son inmodificables.

El Consejo de Estado (Sección Tercera, sentencia de 24 de julio de 2013, Rad. 05001-23-31-000-1998-00833-01, entre otras) ha reiterado que el pliego de condiciones

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

es un acto jurídico mixto: inicia como acto administrativo de carácter general y, con la adjudicación, se incorpora como cláusula contractual obligatoria, por ello, sus disposiciones no pueden desconocerse en la fase de ejecución. Así mismo, la Agencia Colombia Compra Eficiente (Concepto C-104 de 2025) precisó que las adendas constituyen el único instrumento válido para modificar pliegos, y solo hasta antes del cierre de la presentación de ofertas.

No obstante, se estima pertinente aclarar, que si bien es cierto que no existen una regulación expresa sobre la modificación de los contratos celebrados por entidades públicas, no es menos cierto que éstos contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, ya que fueron estipuladas luego que la entidad estatal surtiera todos los procedimientos para la selección del contratista en el que entre otros aspectos se definieron los criterios técnicos, jurídicos y financieros con la observancia de los principios que rigen la contratación administrativa, basta con revisar el inciso tercero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que a su tenor literal expresa: “En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración”.

De lo anterior, se puede colegir que es posible modificar un contrato estatal en la fase de ejecución, siempre y cuando las condiciones estipuladas en el pliego de condiciones, anexos y la minuta del contrato se los permita, ello, bajo el entendido que los modificatorios son excepcionales y que solo cuando sobrevengan circunstancias que así lo ameriten que no alteren el objeto del contrato y su alcance, se modificarán y deben constar en los llamados OTROSI o MODIFICATORIOS, no en un documento que no fue establecido en el contrato y anexos que lo integran.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

La situación advertida y que fue expuesta en precedencia, fue causada por falencias de la interventoría, supervisión contractual y funcionarios de la UAESP, por desconocimiento o negligencia en la aplicación de la normativa. Afectando los principios de transparencia, economía y responsabilidad (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007), comprometiendo la continuidad y calidad del servicio público de aseo en Bogotá en cuanto al Contrato No. 283 de 2018 (ASE 1).

Sobre el Stock:

De acuerdo con el Anexo 11 del Contrato 283 de 2018, la empresa se obliga a contar con un sitio de almacenamiento de contenedores en el cual se mantenga un stock no inferior al 10% de las unidades instaladas, tanto de material aprovechable como de no aprovechable.

En el Plan de Contenerización del ASE 1, está estipulado que la ubicación física para la reserva del 10% de Contenedores no aprovechables, es la Calle 17 # 82 - 36, Parque Industrial Ostende.

Para confirmar lo anterior, se solicitó información a la UAESP en relación con el lugar donde los ASEs mantienen ubicado el stock de contenedores, recibándose información mediante el oficio No. 20252000053791 del 04 de marzo de 2025, en el siguiente sentido:

Imagen 1. Ubicación del stock de contenedores

ASE 1 - PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P.	Carrera 63 #17B-65 - CONTENUR SAS
ASE 2 - LIMPIEZA METRO- POLITANA S.A. E.S.P.	Carrera 55 N° 17-28 y 17-24 Localidad Puente Aranda.
ASE 3 - CIUDAD LIMPIA SAS ESP	Carrera 63 No. 17B - 65, Bodega de Contener Puente Aranda Bogotá Calle 59 C Sur No., 51 – 50 – Base de Operaciones Bogotá
ASE 4 - BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P.	Realiza el almacenamiento del stock de contenedores, a través de los proveedores, como lo son Themac Colombia y Contener. Themac: Troncal del Caribe, km 2 vía Gaira, Santa Marta, Colombia. Contener: Carrera 63 #17b-65, Bogotá D.C., Colombia
ASE 5 - ÁREA LIMPIA D.C. S.A.S. E.S.P	Informó que el stock se encuentra repartido entre las instalaciones de la compañía ubicadas en la base Área Limpia Fontibón Cl. 17 # 124 – 81; Base de operaciones área limpia suba Carrera 94b #129b-49 y las instalaciones del proveedor Contener.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Fuente. Respuesta UAESP No.:20252000053791, del 04 de marzo de 2025.

De acuerdo con la información suministrada por la UAESP se practicó visita al proveedor CONTENUR SAS el día 12 de marzo de 2025 a las 9.30 am, con el objeto de verificar la existencia, características y disposición de los contenedores en stock por parte del concesionario Promoambiental, sin embargo, en el marco de la diligencia se le informó a los funcionarios de este organismo de control que dicho proveedor no tiene ni ha tenido stock de contenedores del concesionario PROMOAMBIENTAL, al respecto aclaró CONTENUR SAS, que solamente le han proveído y distribuido contenedores.

Lo que confirma que Promoambiental no cuenta con un sitio definido de almacenamiento donde se pueda confirmar la existencia de la reserva de contenedores como lo exige el Anexo 11, a pesar de estar obligado a contar con un sitio de bodegaje donde mantenga el stock.

Como resultado del anterior análisis, se concluye que la UAESP no verificó permanentemente a través del supervisor y/o interventor, que el concesionario cumpliera con la instalación, mantenimiento y cantidad de contenedores autorizada, durante la ejecución del contrato, y por el contrario accedió a que fueran retirados de la calle el 50% de éstos con lo que se debilita la adecuada prestación del servicio de recolección de residuos no aprovechables. Lo que deja en evidencia una fragilidad en el seguimiento a la ejecución del convenio por parte del supervisor y/o interventor que a la postre afecta la correcta prestación servicio de aseo en cuanto a la recolección, barrido y limpieza.

El número de contenedores instalados inicialmente por Promoambiental en el 2018, fue de 968 (484 aprovechables y 484 no aprovechables) que equivalen a 1.161.600 litros, cantidad que debió mantenerse durante la ejecución del contrato,

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

además debió reservar un stock del 10% que corresponde a 96,8 contenedores, para un total de 1064 unidades.

A la fecha y de acuerdo con lo informado por la UAESP, en la respuesta del 24 de febrero de 2025 (pruebas de recorrido), en ese momento el ASE 1 tenía instalados 616 contenedores (324 aprovechables y 292 no aprovechables). Presentándose un faltante de 160 aprovechables, 192 no aprovechables y 96 en stock, para un total de 448 contenedores.

Posteriormente, en respuesta del 14 de abril de 2025, la UAESP comunicó a la Contraloría de Bogotá D.C., que el Concesionario actualmente reporta un total de 726 contenedores, distribuidos así: 242 no aprovechables (de 2400 litros) y 484 aprovechables (de 1100 litros), con un faltante de 242 contenedores para material no aprovechable instalados en espacio público, lo que no garantiza recoger el número de toneladas de residuos ordinarios no aprovechables, que fue calculado para el número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros es de los 1.160.000 litros.

En el año 2020 la interventoría evidenció un faltante de 174 contenedores en calle (95 para aprovechables y 79 para no aprovechables) respecto a los instalados inicialmente, lo que generó la solicitud de Acción Correctiva No. 87, y el informe de presunto incumplimiento el 3 de julio de 2020. Y la UAESP directamente realizó verificación punto a punto a los contenedores para aprovechables y para el ASE 1 encontrando un faltante de 158 contenedores.

Actualmente el concesionario debería tener instalados en su área de servicio exclusivo de acuerdo con al Anexo 11 y las adiciones 7 y 15, los siguientes contenedores:

Cuadro 6. Contenedores según anexo 11.

ASE 1	CANTIDAD CONTENEDORES NO APROVECHABLES (2.400 litros)				CANTIDAD CONTENEDORES APROVECHABLES (1.100 litros)		
	ANEXO 11	ADICION 7 (soterrados)	ADICION 15	TOTAL	ANEXO 11	ADICION 15	TOTAL
	484	15	110	609	484	40	524

Fuente: Elaborado por el equipo auditor

Y como a la fecha tiene instalados en calle 242 contenedores para material no aprovechable, debiendo tener instalados 609, presenta un faltante de 367 unidades. Y para material aprovechable tiene instalados 484 contenedores, debiendo tener 524 presentándose un faltante de 40 unidades.

Aunque los contenedores que fueron requeridos en las adiciones no serán reemplazados por el concesionario en caso de quedar inhabilitados, estos si serán objeto de reversión a la finalización del Contrato, como quedó establecido en el contrato y los anexos.

Configurándose incumplimiento del contrato y del anexo 11 por parte de Promoambiental.

CASO 2: Contrato de concesión 285-2018: CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A E.S.P. (ASE 3).

De conformidad con el Contrato referenciado, en el que su objeto está orientado a prestar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., en su componente de recolección de residuos no aprovechables, dentro del ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVA No. 3, cuyo mapa y delimitación de las áreas de servicio exclusivo del pliego de condiciones se encuentran en el Anexo 1.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

En correlación con lo descrito anteriormente, el Anexo 11 indica que, los concesionarios que hayan ofertado el criterio de calidad deberán iniciar los análisis técnicos pertinentes y conducentes a garantizar un número de toneladas de residuos ordinarios no aprovechables, que deben presentarse y recogerse en un número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros para la ASE 3 se ordenó en 2.390.000 litros.

Para estos efectos, el operador Ciudad Limpia Bogotá S.A E.S.P., en el periodo comprendido entre el 2018 y 2019, después de efectuar la conversión de litros a número de contenedores, le correspondía dotarse de 996 contenedores para residuos no aprovechables (2400 litros) y 996 contenedores de residuos aprovechables (1100 litros). Ello en consideración a la capacidad nominal asignada al ASE 3, la frecuencia mínima de recolección a través de contenedores y la capacidad de los contenedores.

Definida la cantidad de contenedores para material no aprovechable el concesionario debía adquirir la misma cantidad de contenedores para material aprovechable.

Adicionalmente, el ASE 3 debía mantener un stock no inferior al 10% de las unidades instaladas tanto de material aprovechable como de no aprovechable, que corresponde a 199 de contenedores, con el fin de sustituir o reponer los averiados máximo dentro de las 24 horas siguientes a la ocurrencia del daño.

Lo que representa para el ASE 3, entre unidades instaladas y stock un total de 2191 contenedores.

Número de contenedores instalados según Ciudad Bogotá Limpia S.A. E.S.P:

El concesionario en la Propuesta de Contenerización y de acuerdo con el modelo del Anexo 11, manifestó haber instalado los contenedores de no aprovechables y

aprovechables en iguales cantidades en febrero de 2019, distribución que se presenta a continuación:

Cuadro 7. Número de contenedores instalados Ciudad Bogotá Limpia S.A. E.S.P

LOCALIDAD	SECTOR O BARRIO	PUNTOS
KENNEDY	Corabastos	12 (6 aprovechables, 6 no aprovechables)
	Tintalito	8 (4 aprovechables, 4 no aprovechables)
	Patio Bonito	10 (5 aprovechables, 5 no aprovechables)
	Timiza	6 (3 aprovechables, 3 no aprovechables)
	Marsella	4 (2 aprovechables, 2 no aprovechables)
	Zona Franca	14 (7 aprovechables, 7 no aprovechables)
	Modelia	6 (3 aprovechables, 3 no aprovechables)
	Fontibón Centro	8 (4 aprovechables, 4 no aprovechables)
	Villemar	6 (3 aprovechables, 3 no aprovechables)
	TOTAL	74
FONTIBÓN		

Fuente: PROPUESTA DE CONTENERIZACIÓN, Ciudad Bogotá Limpia S.A.

E.S.P., CONTRATO No. 285 DE 2018- ASE N°3, Versión 06 del 11 de octubre de 2024.

Número de contenedores instalados por Ciudad Bogotá Limpia S.A. E.S.P según la UAESP:

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

De la información suministrada por la UAESP los contenedores instalados por el concesionario desde 2019 a febrero de 2025 son los que se reflejan a continuación:

Cuadro 8. Número de contenedores instalados según la UAESP

FUENTE	AÑO	APROVECHABLES (1100)	NO APROVECHABLES (2400)	TOTAL
Rta. 11-12-2024	2019	996	996	1,992
Rta. 11-12-2024	2024	996	996	1,992
Rta. 19-02-2025 Prueba recorrido	2025	996	996	1,992
Rta. 24-02-2025 Prueba recorrido	2025	996	996	1,992

Elaboro: Equipo auditor

Tras la revisión del Anexo 11 de la Licitación 002 de 2017 de la UAESP y del Plan de Contenerización Ajustado – Ciudad Limpia ASE 3, se observa que el concesionario Ciudad Limpia Bogotá S.A.S. ejecutó la instalación de 996 contenedores para residuos no aprovechables (2400 L) y 996 contenedores para residuos aprovechables (1100 L), alcanzando un total de 1.992 contenedores en febrero de 2019, con lo que cumplió parcialmente con las obligaciones establecidas.

En la ASE 3, no se realizaron adiciones durante la ejecución del contrato a corte 31 de agosto del 2025, se cumplió parcialmente porque no cumplieron con la totalidad del stock, el cual estaba establecido en el Anexo 11 de la Licitación 002 de 2017 de la UAESP y el Plan de Contenerización Ajustado, de acuerdo a la visita realizada en las instalaciones del operador Ciudad Bogotá Limpia S.A. E.S.P.

No obstante, se identifican los siguientes aspectos críticos que constituyen incumplimientos o vacíos frente a lo pactado:

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

1. Ausencia de ampliación y actualización de la contenerización:
 - Aunque el Anexo 11 establece que la instalación debe responder a la dinámica de generación de residuos, rebosamiento de contenedores y crecimiento poblacional, desde 2019 hasta febrero de 2025 no se evidencia la instalación de nuevas unidades adicionales, limitándose a reubicaciones.
 - Esto supone un incumplimiento del principio de adecuación y actualización progresiva del servicio.
2. Capacidad nominal estática frente a demanda creciente:
 - La ASE 3 debía garantizar una capacidad contenerizada de 2.390.000 litros, la cual fue cumplida inicialmente; sin embargo, ante el aumento poblacional y las variaciones en la generación de residuos, no se demuestra una revisión periódica ni ampliación de la capacidad.
 - Se incumple así la obligación de ajustar la operación a las necesidades reales de los usuarios.
3. Limitaciones en la accesibilidad y cobertura geográfica:
 - El principio de accesibilidad establecido en el Anexo 11 exigía que los contenedores se ubicaran de forma que evitaran grandes desplazamientos por parte de los usuarios y garantizaran acceso cierto y seguro a recicladores.
 - Los informes de ajustes de ubicación no muestran evidencia de un mapa georreferenciado actualizado que certifique la cobertura total, lo cual constituye una debilidad en el control de cumplimiento.
4. Falta de evidencia verificable de mantenimiento preventivo y correctivo:
 - Aunque se pactó un esquema de mantenimiento (lavado cada 10 días, correctivo inmediato en caso de daños), no se encontró información pública suficiente que demuestre de forma sistemática el cumplimiento integral de estos ciclos.

- Esto configura un riesgo de incumplimiento operativo frente a lo exigido en el contrato.

No obstante, lo indicado en precedencia, en respuesta del 24 de febrero de 2025 a las pruebas de recorrido, la UAESP informó que la ASE 3 tiene instalados en diferentes puntos de la ciudad los siguientes contenedores:

Cuadro 9. Número de contenedores respuesta 24 de febrero de 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA
NO APROVECHABLES	996 (2400 litros)
APROVECHABLES	996 (1100 litros)
TOTAL	1992 contenedores

Fuente: Respuesta UAESP No.: *20252000047901* del 24 de febrero de 2025. Prueba de recorrido.

En respuesta del 14 de abril de 2025 la UAESP informa que actualmente el Concesionario reporta un total de 1992 contenedores, distribuidos así: 996 contenedores para residuos no aprovechables con la capacidad 2.400 litros y 996 contenedores para residuos aprovechables con la capacidad 1.100 litros, para un total instalados de 1992 contenedores con la capacidad nominal de 2.400 litros.

Sobre el Stock:

A la fecha y de acuerdo con lo informado por la UAESP, en la respuesta del 24 de febrero de 2025 (pruebas de recorrido), en ese momento el ASE 3 tenía instalados más stock 2.191 distribuidos: 996 no aprovechables (2400 L), 996 aprovechables (1100 L), con un stock de 199 para total 2.191 contenedores.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

El equipo auditor, verificó que en las la instalaciones del operador Ciudad Bogotá Limpia S.A. E.S.P. no tenían el Stock 199 contenedores, sino que contaban con un total 116 contenedores distribuidos: 86 no aprovechables (2400 L), 30 aprovechables (1100 L).

Configurándose incumplimiento del contrato y del anexo 11 por parte de Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.

Caso 3: Contrato de concesión UAESP-286-2018, BOGOTÁ LIMPIA S.A E.S.P. (ASE 4).

Se evidenció que la UAESP no efectuó una interventoría y supervisión ajustada respecto de las obligaciones del Contrato de Interventoría No. 396-2018, celebrado con el Consorcio Proyección Capital, en lo referente a requisitos técnicos del “Anexo 11. Criterio de calidad para la prestación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de contenedores en la ciudad de Bogotá D. C.”, en el marco del Contrato de Concesión UAESP No. 286 – 2018 – Contratista Bogotá Limpia S. A. ESP, identificando incumplimiento relacionado con el Acta de Entendimiento.

El riesgo materializado consiste, en la suscripción de un Acta de Entendimiento, que dio lugar a una modificación contractual generó ventajas indebidas a favor del actual contratista, al cambiar las condiciones de ejecución establecidas en la licitación pública No. UAESP-LP-02-2017 frente a las exigidas a los demás proponentes, lo cual al parecer afecta la igualdad, transparencia y libre concurrencia del proceso de selección, comprometiendo la validez de la decisión administrativa y la legalidad de la contratación.

En correlación con lo descrito anteriormente, el Anexo 11 indica que, los concesionarios que hayan ofertado el criterio de calidad deberán iniciar los análisis técnicos pertinentes y conducentes a garantizar un número de toneladas de residuos

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

ordinarios no aprovechables, que deben presentarse y recogerse en un número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros para la ASE 4 se ordenó en 3.440.000 litros.

Para estos efectos el operador Bogotá Limpia S.A.S E.S.P, en el periodo comprendido entre el 2018 y 2019, después de efectuar la conversión de litros a número de contenedores, le correspondía dotarse de 1.434 contenedores para residuos no aprovechables (2400 litros) y 1.434 contenedores de residuos aprovechables (1100 litros). Ello en consideración a la capacidad nominal asignada a la ASE 4, la frecuencia mínima de recolección a través de contenedores y la capacidad de los contenedores. Una vez definida la cantidad de contenedores para material no aprovechable el concesionario debía adquirir la misma cantidad de contenedores para material aprovechable.

Número de contenedores instalados según Bogotá Limpia S.A.S E.S.P:

En la Propuesta de Contenerización, y conforme al modelo establecido en el Anexo 11, el concesionario manifestó el número de contenedores para residuos aprovechables y no aprovechables y que sería instalado en iguales cantidades a partir de febrero de 2019:

Cuadro 10. Número de contenedores instalados Bogotá Limpia S.A.S ESP

NO APROVECHABLES	APROVECHABLES	TOTAL
1.434	1.434	2.868

Fuente: PROPUESTA DE CONTENERIZACIÓN, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S E.S.P CONTRATO No. 286 DE 2018 ASE N°4, Versión de octubre de 2018.

Número de contenedores instalados por Bogotá Limpia S.A.S E.S.P según la UAESP:

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, los contenedores instalados por el concesionario desde 2019 a febrero de 2025 son los que se reflejan a continuación:

Cuadro 11. Número de contenedores instalados según la UAESP

FUENTE	AÑO	APROVECHABLES (1100)	NO APROVECHABLES (2400)	TOTAL
Rta. 11-12-2024	2019	1.434	1.434	2.868
Rta. 11-12-2024	2024	1.435	1.581	3.016
Rta. 19-02-2025 Prueba recorrido	2025	1.435	1.549	2.984
Rta. 24-02-2025 Prueba recorrido	2025	1.435	1.549	2.984

Elaboro: Equipo auditor

En respuesta del 24 de febrero de 2025 la UAESP respondió al cuestionario formulado en la prueba de recorrido que la ASE 4 tenía instalados en diferentes puntos de la ciudad los siguientes contenedores:

Cuadro 12. Número de contenedores respuesta 24 de febrero de 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA
NO APROVECHABLES	1.549 (2.400 L.)
APROVECHABLES	1.435 (1.100 L.)
TOTAL	2.984

Fuente: Respuesta UAESP No.: *20252000047901* del 24 de febrero de 2025.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Prueba de recorrido (de los 1.549 Contenedores No aprovechables 1.434 se instalaron con cargo al Contrato de Concesión y 115 con cargo a la Adición No. 13 del 29 de octubre de 2019).

En respuesta del 25 de junio 2025 el concesionario BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P. anexa un archivo en formato Excel que contiene información actualizada sobre el inventario de contenedores ubicados en el Área de Servicio Exclusivo 4 (ASE 4) además incluye, entre otras, la novedad de ubicación, en la que los contenedores con la novedad “RE” corresponden a los que fueron retirados del espacio público, en el marco del acta de entendimiento firmada por UAESP, interventoría y la Empresa Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P. y que conservan la dirección de la última ubicación que tuvieron asignada, informado los siguientes contenedores

Cuadro 13. Número de contenedores respuesta 25 de junio de 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA	No. CONTENEDORES RETIRADOS
NO APROVECHABLES	1.523 (2400)	336
APROVECHABLES	1.435 (1100)	337
TOTAL	2.958	673

Fuente: Archivo en Excel anexado mediante Oficio Bogotá Limpia S.A.S E.S.P No.: 202510000013011 del 25 de junio de 2025

De acuerdo con la información suministrada por la UAESP en el oficio del 24 de febrero de 2025, se reportan en la ASE 4 un total de 2.984 contenedores, discriminados en 1.435 aprovechables y 1.549 no aprovechables. Por su parte, en el oficio No. 202510000013011 del 25 de junio de 2025, el concesionario BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P. informó 2.958 contenedores, distribuidos en 1.435 aprovechables y 1.523 no aprovechables. De la confrontación de ambos reportes se concluye la existencia de un

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

faltante de 26 contenedores no aprovechables en la ASE 4, cuya ubicación no fue reportada ni se acreditó su retiro.

El Anexo 11, documento que hace parte del pliego de condiciones de la Licitación mencionada, generó obligaciones a quienes se les adjudicó el proceso de licitación -hoy contratistas-, frente a los 13 proponentes que participaron bajo requisitos distintos. debiéndose recordar que los pliegos de condiciones, en tanto son ley del contrato (artículo 30 de la Ley 80 de 1993), fijan las reglas de juego bajo las cuales todos los interesados presentan sus propuestas, garantizando el principio de igualdad de oportunidades. Modificar a través de un Acta de Entendimiento un anexo que fue discutido en la etapa precontractual, sin que exista un hecho sobreviniente que lo justifique, desconoce el carácter vinculante del pliego y afecta el equilibrio frente a los proponentes que participaron bajo condiciones distintas, contrariando además los principios de transparencia (artículo 24 ibidem) y selección objetiva.

En suma, no se encontró evidencia documental que justifique la generación de la denominada acta de entendimiento, figura que no corresponde a ningún instituto jurídico que permita la modificación de las reglas contractuales estipuladas en la etapa precontractual.

· Del Acta de Entendimiento:

El 21 de octubre de 2024 se suscribió un Acta de Entendimiento en la que se acordó el retiro de 336 contenedores aprovechables y 336 no aprovechables, que según visita de la UAESP del 6 de junio de 2025 permanecen en la base del concesionario. Dicho acuerdo, consistió en retirar contenedores del espacio público a cambio de aumentar frecuencias, resultando contrario al Pliego de Condiciones y al Contrato de Concesión UAESP No. 286 de 2018, cuyo clausulado integra expresamente el pliego y sus anexos como parte del contrato. El Anexo 11 no confiere

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

autonomía a las partes para reducir la capacidad de contenerización fijada en 1.160.000 litros, sino únicamente para definir la ubicación de los equipos. Por tanto, el retiro de contenedores constituye una decisión no ajustada a derecho.

Las visitas de la Contraloría de Bogotá corroboraron acumulación y regueros de residuos no aprovechables en varios puntos de la ciudad, situación que habría podido evitarse manteniendo la cantidad autorizada de contenedores. Esta deficiencia, ampliamente documentada por los medios de comunicación, evidencia incumplimiento del concesionario en la prestación eficiente del servicio público de aseo y la vulneración de los criterios de calidad pactados.

Los pliegos de condiciones y sus anexos solo pueden ser modificados mediante adendas durante la etapa precontractual (art. 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015). Una vez adjudicado y celebrado el contrato, conservan su naturaleza precontractual y lo dispuesto en ellos no puede desconocerse, por lo que en el evento en que haya lugar a incluir una modificación, ésta se materializará a través de un modificadorio u otrosí, no pudiéndose alterar cualquier condición mediante actas de entendimiento u otros mecanismos informales que no quedaron establecidos, permitirlo afectaría eventualmente la satisfacción de los fines del Estado y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, más si se tiene en cuenta que lo acordado en esa acta de entendimiento incide negativamente en el objeto del contrato, ya que cambia las condiciones pactadas inicialmente, que por su esencia son inmodificables.

El Consejo de Estado (Sección Tercera, sentencia de 24 de julio de 2013, Rad. 05001-23-31-000-1998-00833-01, entre otras) ha reiterado que el pliego de condiciones es un acto jurídico mixto: inicia como acto administrativo de carácter general y, con la adjudicación, se incorpora como cláusula contractual obligatoria, por ello, sus disposiciones no pueden desconocerse en la fase de ejecución. Así mismo, la Agencia Colombia Compra Eficiente (Concepto C-104 de 2025) precisó que las adendas

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

constituyen el único instrumento válido para modificar pliegos, y solo hasta antes del cierre de la presentación de ofertas.

No obstante, se estima pertinente aclarar, que si bien es cierto que no existen una regulación expresa sobre la modificación de los contratos celebrados por entidades públicas, no es menos cierto que éstos contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, ya que fueron estipuladas luego que la entidad estatal surtiera todos los procedimientos para la selección del contratista en el que entre otros aspectos se definieron los criterios técnicos, jurídicos y financieros con la observancia de los principios que rigen la contratación administrativa, basta con revisar el inciso tercero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que a su tenor literal expresa: “En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración”.

De lo anterior, se puede arribar a la conclusión que es posible modificar un contrato estatal en la fase de ejecución, siempre y cuando las condiciones estipuladas en el pliego de condiciones, anexos y la minuta del contrato se los permita, ello, bajo el entendido que los modificatorios son excepcionales y que solo cuando sobrevengan circunstancias que así lo ameriten que no alteren el objeto del contrato y su alcance, se modificarán y deben constar en los llamados OTROSI o MODIFICATORIOS, no en un documento que no fue establecido en el contrato y anexos que lo integran.

La situación advertida y que fue expuesta en precedencia, fue causada por falencias de la interventoría, supervisión contractual y funcionarios de la UAESP, por desconocimiento o negligencia en la aplicación de la normativa tanto interna como externa, con lo que se vulneran igualmente los principios de transparencia, economía y responsabilidad (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007), comprometiendo la continuidad y

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

calidad del servicio público de aseo en Bogotá en cuanto al Contrato No. 286 de 2018 (ASE 4).

CASO 4: CONTRATO DE CONCESIÓN UAESP-287-2018, ÁREA LIMPIA D.C S.A.S E.S.P. (ASE 5).

De conformidad con el Contrato referenciado, en el que el objeto está orientado a prestar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., en su componente de recolección de residuos no aprovechables, dentro del ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVA No. 5, cuyo mapa y delimitación de las áreas de servicio exclusivo del pliego de condiciones se encuentran en el Anexo 1.

En correlación con lo descrito anteriormente, el Anexo 11 indica que, los concesionarios que hayan ofertado el criterio de calidad deberán iniciar los análisis técnicos pertinentes y conducentes a garantizar un número de toneladas de residuos ordinarios no aprovechables, que deben presentarse y recogerse en un número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros para la ASE 5 se ordenó en 3.270.000 litros.

Para estos efectos, el operador Área Limpia, en el periodo comprendido entre el 2018 y 2019, después de efectuar la conversión de litros a número de contenedores, le correspondía dotarse de 1.363 contenedores para residuos no aprovechables (2400 litros) y 1.363 contenedores de residuos aprovechables (1100 litros). Ello en consideración a la capacidad nominal asignada a la ASE 5, la frecuencia mínima de recolección a través de contenedores y la capacidad de los contenedores.

Una vez definida la cantidad de contenedores para material no aprovechable el concesionario debía adquirir la misma cantidad de contenedores para material aprovechable.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Adicionalmente la ASE 5 debía mantener un stock no inferior al 10% de las unidades instaladas tanto de material aprovechable como de no aprovechable, que corresponde a 273 contenedores, con el fin de sustituir o reponer los averiados máximo dentro de las 24 horas siguientes a la ocurrencia del daño.

Lo que representa para la ASE 5, entre unidades instaladas y stock un total de 2.726 contenedores.

Número de contenedores instalados según Área Limpia:

El concesionario en el plan de Contenerización y de acuerdo con el modelo del Anexo 11, presentado en octubre del 2018 manifestó haber instalado los contenedores de no aprovechables y aprovechables en iguales cantidades en febrero de 2019, distribución que se presenta a continuación:

Cuadro 14. Número de contenedores instalados Área Limpia

Volumen Anexo 11	No de contenedores no aprovechables	Capacidad de contenedor	Volumen a instalar	Diferencia de volumen a instalar
3.270.000 litros	1.363	2.400	3.271.200 litros	1.200 litros

Fuente: Plan de contenerización Área Limpia 2018.

Como se muestra en el cuadro anterior, área Limpia afirma que instalará según su plan de contenerización del 2018, la instalación de 1.363 contenedores para Residuos No Aprovechables.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Además, en cumplimiento de los pliegos: “se deberá adquirir igual número de contenedores destinados al material aprovechable” (...) que al no aprovechable.

Con base a este lineamiento, serán instalados 1.363 contenedores para Residuos Aprovechables. Adicionalmente en cumplimiento con el reglamento técnico operativo y el anexo 11 del mismo, la reserva de contenedores será de 137 unidades que suponen el 10,05% en ambos contenedores, cumpliendo con lo indicado en el citado anexo.

Número de contenedores instalados por Área Limpia según la UAESP:

De acuerdo con la información suministrada por la UAESP los contenedores instalados por el concesionario desde 2019 a febrero de 2025 son los que se reflejan a continuación fueron:

Cuadro 15. Número de contenedores instalados según UAESP

FUENTE	AÑO	APROVECHABLES (1100)	NO APROVECHABLES (2400)	TOTAL
Rta. 11-12-2024	2019	1.363	1.363	2.726
Rta. 11-12-2024	2024	850	895	1.745
Rta. 19-02-2025 Prueba recorrido	2025	850	895	1.745
Rta. 24-02-2025 Prueba recorrido	2025	850	895	1.745

Elaboro: Equipo auditor

No obstante, lo indicado en precedencia, en respuesta del 24 de febrero de 2025 a la prueba de recorrido, la UAESP informó que la ASE 5 tiene instalados en diferentes puntos de la ciudad los siguientes contenedores:

Cuadro 16. Número de contenedores según respuesta del 24 de febrero del 2025.

CLASE DE CONTENEDOR	CANTIDAD INSTALADA
NO APROVECHABLES	895 (2400)
APROVECHABLES	850 (1100)
TOTAL	1.745

Fuente: Respuesta UAESP No.: *20252000047901* del 24 de febrero de 2025. Prueba de recorrido.

Como se logra evidenciar, se presenta una disminución en los contenedores instalados en vía pública, de acuerdo con la información reportada por la entidad, la cual corresponde a 850 contenedores para residuos aprovechables y 895 contenedores para residuos no aprovechables (de estos 850 se instalaron con cargo al contrato de concesión y 45 con cargo a una adición realizada), para un total de 1.745 contenedores.

En efecto, se evidencia un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión No. 287 de 2018 y en el Anexo 11 de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017, consistente en la no instalación de 513 contenedores para residuos no aprovechables y 468 contenedores para residuos aprovechables, lo que representa una falta total de 981 contenedores frente a lo inicialmente previsto.

Frente a esta situación, la UAESP indica en la respuesta anteriormente mencionada que, “A la fecha, no se han efectuado modificaciones contractuales para autorizar una cantidad menor de contenedores de residuos a la prevista inicialmente.” Sin embargo, es importante aclarar que se han suscrito actas de entendimiento entre la UAESP, la interventoría y los operadores de aseo para la actualización de los planes de contenerización, garantizando el cumplimiento de la capacidad nominal definida en el anexo 11. Pero en el caso de la ASE 5, no se ha suscrito ningún documento que permita la disminución y/o retiro de los contenedores de basura en la vía pública.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

La anterior condición transgrede las siguientes disposiciones:

De los Contratos de Concesión No. 287 de 2018

CLÁUSULA SEGUNDA - OBLIGACIONES DE LA UAESP:

“1.- Verificar, a través del Interventor, que EL CONCESIONARIO cumpla con lo indicado en el pliego de condiciones, su propuesta y en el contrato y sus anexos. (...)”

“4.- Requerir al CONCESIONARIO sobre el cumplimiento y las obligaciones en los términos estipulados en el presente contrato.”

CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES GENERALES DEL CONCESIONARIO: (...)

“3. El CONCESIONARIO será responsable de la ejecución completa y oportuna de todas las actividades que componen el objeto del presente contrato, de conformidad con lo previsto en este documento, en sus anexos, pliego de condiciones de la licitación, los reglamentos técnicos - operativo, comercial y financiero, el anexo de la articulación de la actividad de aprovechamiento y demás documentos que integran el proceso de selección que dio origen al presente contrato.”

CLÁUSULA TRIGÉSIMA OCTAVA - DOCUMENTOS DEL CONTRATO:

“Integran el presente contrato los siguientes documentos:

1.- El Pliego de Condiciones y sus Anexos, correspondientes al procedimiento de licitación. (...)”

Anexo 11. Criterio de calidad para la prestación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de contenedores en la ciudad de Bogotá D.C.

“El operador se obliga a dotarse del número de contenedores para residuos no aprovechables necesarios en cumplimiento de la equivalencia en litros en cada una de las ASE; del mismo modo deberá adquirir igual número de contenedores destinados al

material aprovechable suficientes, bien sea para ubicarlo al lado del contenedor de no aprovechables o en el sitio que determine la UAESP de acuerdo con las solicitudes de las organizaciones de recicladores de oficio.” (Pg. 5)

“2.4 Capacidad nominal a contenerizar en cada una de las ASE en el Distrito Capital

En cada una de las áreas de servicio exclusivo adjudicadas, los prestadores del servicio deberán iniciar los análisis técnicos pertinentes conducentes a garantizar un número de toneladas de residuos ordinarios no aprovechables que deben presentarse y recogerse en un número determinable de contenedores cuya capacidad agregada en litros se cumpla en las siguientes cantidades: (Pg. 10)

ASE	Capacidad Nominal en Litros Residuos No aprovechables
1	1.160.000
2	2.410.000
3	2.390.000
4	3.440.000
5	3.270.000
Total Bogotá	12.670.000

Fuente: UAESP 2017

“A su turno teniendo en cuenta que el operador se obliga a dotarse del número de contenedores para residuos no aprovechables necesarios en cumplimiento de la equivalencia en litros en cada una de las ASE; del mismo modo deberá adquirir igual número de contenedores destinados al material aprovechable suficientes, bien sea para ubicarlo al lado del contenedor de no aprovechables o en el sitio que determine la UAESP de acuerdo con las solicitudes de las organizaciones de recicladores de oficio.” (Pg. 5).

Por las razones expuestas, las cuales fueron advertidas en el marco de la AEF objeto de la presente observación, quedó demostrado que la falta de control y seguimiento contractual a la ejecución de los convenios descritos en precedencia por

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

parte del supervisor y/o interventor, quienes en una clara inobservancia a lo que representa dicha figura, con su actuar omisivo, han puesto en riesgo de forma clara la prestación del servicio de aseo cuyo propósito principal tienen éstos, con lo que presuntamente se desconoce el deber funcional que le asiste a todo servidor público, quienes deben procurar en todo momento el cumplimiento de los fines del estado y así esta consignado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, que a la letra dice:

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Lo anterior, en correspondencia con lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Nacional que de manera expresa ha indicado:

“ARTICULO 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Al tener que la UAESP se rige por el Estatuto General de Contratación Pública y demás normas posteriores, significa ello, que la entidad en mención debe aplicar los principios y reglas establecidos en la Ley 80 de 1993 para celebrar y ejecutar sus

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

contratos, procurando siempre el cumplimiento de los fines del Estado, la eficiencia en la prestación del servicio público y la salvaguarda de los derechos de los administrados, por lo que a continuación se relacionaran algunos artículos de dicha disposición que se consideran vulnerados con la situación evidenciada en la observación que se presenta así:

“ARTICULO 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. (...)

ARTÍCULO 51.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.

Las causas que ocasionaron la ocurrencia de los hechos identificados fueron:

- La UAESP con su actuar omisivo en la supervisión de la ejecución de los convenios, puso en riesgo la prestación del servicio de aseo en cuanto a la recolección, barrido y limpieza.
- El incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la UAESP, al no verificar a través del supervisor y/o Interventor, que:
 - El Concesionario cumpla con lo consignado en el pliego de condiciones, el contrato y sus anexos.
 - Requerir al Concesionario sobre el cumplimiento y las obligaciones en los términos estipulados en el contrato.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

- Debilidad en los mecanismos de control, vigilancia y seguimiento en los contratos de concesión.

- Con la suscripción del “acta de entendimiento” se permitió el retiro irregular de 242 contenedores de la vía pública, con lo que se afecta sustancialmente el objeto y alcance del contrato de concesión.
- Falta de diligencia y aplicación del Manual de Contratación, del Manual de Supervisor, del Manual de Funciones y los reglamentos, por parte de los servidores encargados de la vigilancia y la gestión contractual en la UAESP.

Se encontraron los siguientes resultados Adversos:

- La disminución de contenedores afectó negativamente las condiciones contractuales, en lo que tiene que ver con el criterio de calidad, para la prestación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de contenedores, como lo establece el Anexo 11 al contrato.
- No se implementó una solución tecnológica efectiva al servicio de los usuarios, recicladores de oficio, prestadores del aseo, en materia de presentación y recolección de los residuos sólidos, como se pretendía con el criterio de calidad.
- No se contribuyó al mantenimiento de espacios limpios; promoviendo la separación en la fuente para el aprovechamiento de los residuos, con lo que se habría evitado la aparición de puntos críticos y riesgos sanitarios que ponen en peligro la salud pública.
- La situación aludida, podría constituir un incumplimiento de deberes funcionales por parte de los responsables de la supervisión y la interventoría, configurando una posible falta disciplinaria conforme al régimen legal vigente.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

- La suscripción de Cartas de Entendimiento generó un escenario de inseguridad jurídica en el marco contractual.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

CASO 1: Contrato de concesión 283-2018: PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. (ASE 1).

En respuesta suministrada por la UAESP, al referirse al CASO No 1 señaló:

“(...) La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP - afirma que el Acta de Entendimiento no modifica el contrato ni el Anexo 11, sino que recoge una actualización operativa del Plan de Contenerización, que considera es permitida en el Anexo 11, sosteniendo que el parámetro vinculante es la capacidad en litros, no un número fijo de contenedores; que la frecuencia de recolección es variable la que permite reducir equipos manteniendo la capacidad nominal; y que la interventoría verificó stock (10%) y cantidades. Agrega que las diferencias numéricas en reportes en el Sistema de Información para la Gestión y Operación del Servicio Público de Aseo – SIGAB – con la información suministrada obedecen a vandalismo, hurto o a no incluir contenedores de adiciones 7 y 15. (...)”.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Del análisis efectuado se concluye que la respuesta no logra desvirtuar la observación en atención a las siguientes consideraciones:

La naturaleza y alcance jurídico del Acta de Entendimiento genera efectos materiales, como el retiro de contenedores en vía pública y la alteración del esquema operativo licitado. Dichas actuaciones contractuales exigen soporte jurídico de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

modificación contractual como otrosí o acto modificatorio debidamente motivado y publicado en el SECOP, conforme lo establece la Ley 80 de 1993, acorde a principios de legalidad, transparencia y selección objetiva y al régimen de modificaciones - Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.2.2.1, reglas sobre adendas en etapa precontractual y modificaciones contractuales.

Por su parte el Anexo 11 permite actualizar el plan, pero esa facultad no habilita a reconfigurar el equilibrio entre número, ubicación, stock y frecuencias cuando ello altera condiciones sustanciales de la oferta adjudicada. Si la actualización implica un cambio relevante en el diseño operativo como retiro masivo de contenedores, no basta un acta, se requiere el instrumento de modificación contractual.

Respecto de la capacidad en litros y su relación con el número, ubicación y stock de contenedores, el parámetro “litros” no es autónomo; el Anexo 11 lo articula con número mínimo de contenedores, su ubicación, frecuencias y stock (10%) para garantizar cobertura, calidad y continuidad. Reducir equipos suponiendo que mayores frecuencias suplen el servicio, no acredita perse, el cumplimiento de los estándares de calidad cuando se presentan acumulaciones y regueros, hecho constatado en visitas, según el informe.

Las diferencias reconocidas por la propia Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos evidencian deficiencias en la verificación y en la trazabilidad del inventario real de contenedores en vía pública y del stock de respaldo. La falta de correspondencia entre la información y la observada en campo compromete la confiabilidad del control operativo y la administración de los contenedores instalados. El stock no puede entenderse como un simple conteo en bodega, constituye un componente esencial del esquema de prestación del servicio, en tanto debe garantizar la reposición inmediata y oportuna de los equipos retirados por vandalismo, daño o

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

pérdida, a fin de preservar la cobertura y el nivel de servicio comprometido en los contratos de concesión.

Si bien la Supervisión y la interventoría (Contrato 396-2018 Consorcio Proyección Capital) no son similares, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP - conserva el deber de vigilancia integral (art. 83, Ley 1474 de 2011) y de control interno. La validación de un esquema que reduce el número de contenedores sin el acto de modificación y con impactos operativos observados revela insuficiencia del control contractual respecto de seguimiento, alertas, Solicitudes y Acción Correctiva – SAC - oportunas.

En suma, el Acta de Entendimiento (i) no constituye un instrumento idóneo para introducir cambios sustanciales al esquema licitado, dado que carece de la naturaleza jurídica y de las formalidades propias de una modificación contractual. Su utilización configura una modificación de hecho, sin observar el procedimiento legal previsto para los otrosí o actos modificatorios, lo que vulnera los principios de transparencia, planeación y legalidad que rigen la contratación estatal. (ii) El sujeto de control Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP- no acreditó una verificación suficiente del número, ubicación y stock de contenedores exigidos por el Anexo 11 para la Área de Servicio Exclusivo - ASE 1- , ni demostró que las mayores frecuencias de recolección compensaran de manera efectiva los retiros realizados, con lo que persisten afectaciones a los indicadores de cobertura, continuidad y calidad del servicio, elementos esenciales del esquema tarifario y operativo. (iii) La ineficiencia de la interventoría y la supervisión para garantizar el cumplimiento integral de las condiciones técnicas y operativas licitadas, evidencia falencias en el seguimiento contractual y en la aplicación de los instrumentos de control previstos en el marco normativo, con lo que se compromete la preservación de la calidad del servicio público y la observancia del principio de responsabilidad.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

CASO 2: Contrato de concesión 285-2018: CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P. (ASE 3).

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La UAESP, en su respuesta a la Contraloría de Bogotá dentro de la Actuación Especial de Fiscalización relacionada con el Contrato 285 de 2018 correspondiente al ASE 3 operado por Ciudad Limpia, sostiene que no existe incumplimiento en la instalación ni sostenimiento de contenedores, ya que el contrato no obliga a mantener un número fijo de estos sino a garantizar la capacidad nominal en litros establecida en el Anexo 11.

Explica que Ciudad Limpia realizó un plan piloto en el cual aumentó las frecuencias de recolección, lo que permitió reducir el número de contenedores sin afectar la capacidad total de almacenamiento exigida, alcanzando e incluso superando los litros contenerizados mediante una redistribución operativa validada por la interventoría. La UAESP enfatiza que tales ajustes están autorizados en el mismo Anexo 11 y no requieren modificación contractual mediante otrosí, dado que son cambios técnicos y operativos dentro de la autonomía del concesionario. Además, argumenta que la reducción de contenedores respondió a problemáticas operativas como vandalismo, uso inadecuado y acumulación de residuos, y que con el aumento de frecuencias se garantiza el cumplimiento de las metas de calidad y capacidad nominal, por lo cual considera infundada la observación de la Contraloría y ratifica que el servicio se presta conforme a los parámetros contractuales y técnicos establecidos.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Desde ahora podemos afirmar que los argumentos presentados por el sujeto de control no desvirtúan el hecho generador detectado relacionado con el stock que debía

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

mantener el operador no inferior al 10% de las unidades instaladas tanto de material aprovechable como no aprovechable, razón por la cual este órgano de control se mantiene en la condición encontrada, en los siguientes términos:

El grupo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que, aunque la UAESP evidenció la instalación inicial del número de contenedores exigido en el contrato 285 de 2018, no acreditó la existencia ni el control del stock mínimo operativo ni la reposición inmediata de unidades averiadas, tal como lo establece el Anexo 11.

La respuesta de la UAESP no desvirtúa la observación formulada, pues se limita a confirmar el cumplimiento cuantitativo (número total de contenedores) sin demostrar la gestión logística, ni los mecanismos de control exigidos por la norma contractual, lo que derivó en el incumplimiento evidenciado en el presente caso relacionado con el porcentaje de contenedores que debía tener en stock.

CASO 3: Contrato de concesión 286-2018: BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P. (ASE 4).

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP-, en respuesta a los argumentos expuestos por este organismo de control manifestó “(...) que el Acta de Entendimiento no corresponde a una modificación contractual sino a una actualización del Plan de Contenerización, permitida en el Anexo 11, la cual no implicó alteración de la capacidad nominal total en litros (...)”. Indicó que la disminución del número de contenedores no generó ventajas indebidas ni incumplimiento contractual, pues la obligación esencial consiste en garantizar el volumen total a contenerizar y no un número invariable de equipos.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Respecto de la diferencia de 26 contenedores no aprovechables, la UAESP explicó que la variación obedeció a un error en la información inicialmente remitida por la interventoría, al no descontar equipos que ya habían sido retirados del inventario. Posteriormente aclaró que estos correspondían a contenedores vandalizados y dados de baja dentro del inventario por el concesionario, conforme a los reportes del Sistema de Información para la Gestión y Operación del Servicio Público de Aseo - SIGAB - y comunicaciones oficiales.

Asimismo, sostuvo que la supervisión y la interventoría no tienen funciones concurrentes y que, por tanto, cada una actuó dentro de su ámbito de competencia.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Del análisis integral de la respuesta, los documentos contractuales y la evidencia aportada, se concluye que la observación no fue desvirtuada. En primer lugar, respecto de la legalidad del Acta de Entendimiento, esta carece de soporte jurídico como instrumento válido para modificar o complementar cláusulas contractuales, cualquier variación de las condiciones técnicas o económicas del contrato debe formalizarse mediante otrosí o acto modificatorio debidamente justificado y publicación en el SECOP II.

En consecuencia, el Acta produjo efectos materiales tales como la reducción de equipos, la redefinición de rutas y ubicaciones, lo que constituye una modificación de hecho a las condiciones originalmente licitadas, por tanto, afecta los principios de legalidad, transparencia, igualdad y selección objetiva, que rigen la contratación estatal. Por otra parte, en relación con la información de contenedores reportada, si bien la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP - manifestó que la diferencia en el número de contenedores obedeció a un error de reporte del concesionario, debe precisarse que dicha información fue oficialmente suministrada y

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

analizada por el ente de control, según consta en los oficios 20252000047901 del 24 de febrero de 2025 y 202510000013011 del 25 de junio de 2025. En gracia de discusión si así fuera, el sujeto de vigilancia y control, no suministró ninguna evidencia que demuestre que la información allegada inicialmente en el marco de la AEF obedeció a un error del concesionario. En consecuencia, tal inconsistencia evidencia la falta de control y verificación oportuna por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP – y de la interventoría sobre la información técnica remitida por el concesionario.

El hecho de que los reportes oficiales presenten divergencias entre el Sistema de Información para la Gestión y Operación del Servicio Público de Aseo -SIGAB-, el inventario físico y los oficios del concesionario, revela debilidad en los mecanismos de supervisión y control contractual, al no garantizar trazabilidad ni consistencia en la información sobre los contenedores en campo.

Es así que el cumplimiento de la obligación contractual no puede evaluarse únicamente en función de la capacidad nominal – litros -, sino que comprende también el número, la ubicación, la frecuencia y el stock de contenedores. La reducción material de equipos y la evidencia de acumulación de residuos en distintos puntos de la ciudad que es de público conocimiento, demuestran afectación en la prestación eficiente del servicio, lo que desvirtúa la aparente estabilidad operacional del plan. En efecto, no se aportó soporte técnico ni jurídico que demuestre que los ajustes implementados mantuvieron los estándares de calidad exigidos en el Anexo 11.

Aunque las funciones de supervisión e interventoría no son idénticas - art. 83 de la Ley 1474 de 2011-, ambas comparten la responsabilidad de garantizar el control integral del contrato; la ausencia de revisión exhaustiva sobre la validez del Acta de Entendimiento, las inconsistencias en los reportes y las variaciones no justificadas en los inventarios evidencian omisión de control y deficiencia en el seguimiento

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

contractual, así como de los principios de responsabilidad y eficiencia y moralidad administrativa.

Con base en lo expuesto, se concluye que: (i) El Acta de Entendimiento suscrita entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP - y el concesionario sí produjo efectos modificatorios de hecho, sin procedimiento legal habilitante. (ii) La información errónea remitida por el concesionario fue la base del análisis inicial del sujeto de control, lo que demuestra falta de control y verificación oportuna por parte de la UAESP y la interventoría sobre los datos operativos que sustentan la gestión contractual. (iii) Finalmente, la UAESP no acreditó una supervisión eficaz que garantizara la correspondencia entre los inventarios reportados y los verificados en campo.

CASO 4: Contrato de concesión UAESP 287-2018: ÁREA LIMPIA D.C. S.A.S. E.S.P. (ASE5)

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

“ (...) Sobre la disminución, es preciso aclarar que tal y como fue indicado en comunicación UAESP No. 20252000176711 del 4 de agosto de 2025 para el caso de ASE 5 el plan de contenerización presentó ajustes en el marco de un plan piloto de retiro de contenedores de sectores afectados por vandalismo y uso inadecuado de estos durante las manifestaciones del año 2021, esto se dio a través de los oficios 20212000177981 del 23 de septiembre de 2021 y 20222000177961 del 9 de agosto de 2022; en este último, la Subdirección de Recolección, Barrido y Limpieza dio viabilidad al inicio de las pruebas piloto autorizando la reducción de los contenedores no aprovechables a mantener sobre el espacio público a un total 850.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Posteriormente, la UAESP, mediante comunicado 20232000115061 del 23 de mayo de 2023, solicitó al Concesionario remitir un informe detallado del esquema actual de contenerización con el respectivo análisis de las problemáticas y un estudio técnico del numeral 2.4 anexo 11, sustentando y justificando la capacidad nominal, el número de contenedores y la frecuencia de recolección lateral actual. Lo cual fue respondido por el Concesionario a la Unidad a través del comunicado OP-2023-0548 del 26 de mayo de 2023.

Finalmente, el Concesionario presentó actualización a su Plan de Contenerización a través del comunicado OP-2024-0247 del 07 de marzo de 2024, del cual la UAESP remitió los lineamientos a tener en cuenta para los ajustes al esquema de contenerización mediante el comunicado 20242000091221 del 03 de mayo de 2024.

Por tanto, el Concesionario ajustó la información correspondiente y presentó alcance a la actualización a su Plan de Contenerización a través del comunicado OP-2024-0482 del 15 de mayo de 2024, el cual presentó observaciones por parte de la Interventoría que fueron notificadas al Concesionario mediante comunicado UAESP-CPC-ASE5-5502-24 del 20 de junio de 2024 con radicado UAESP 20247000353062.

El Concesionario presentó respuesta a través del comunicado OP-2024-0669 del 20 de junio de 2024 y adjuntó el documento final, el cual fue remitido a la Unidad por medio del comunicado UAESP-CPC-UAESP-8100-24 del 11 de julio de 2024 con radicado UAESP 20247000363432, para que así proceda de conformidad. Teniendo en cuenta que el concesionario no especificó cuántos contenedores serían objeto de reversión al finalizar el contrato.

Finalizamos aclarando que la cantidad de contenedores a retirar del espacio público propuesta en la actualización del plan de contenerización remitida por el concesionario en respuesta a la comunicación UAESP No 20242000091221 del 03 de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

mayo de 2024, no fue modificada respecto a los ajustes aprobados por la UAESP en el marco del plan piloto. (...)”

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Del análisis realizado a la respuesta de la Observación No. 1 y de la información remitida por la UAESP mediante oficio radicado No. 20252000176711 del 4 de agosto de 2025, en lo que respecta a la ASE 5 – Área Limpia, se concluye lo siguiente:

- La UAESP informa que no se efectuó la actualización del plan de contenerización de la ASE 5 en el año 2024, debido a que el concesionario no cumplió con los lineamientos impartidos por la entidad. Por lo tanto, no se aprobó el plan de contenerización actualizado para la vigencia 2024.
- En consecuencia, el plan vigente corresponde al presentado en 2018, el cual fue objeto de verificación en su momento por la interventoría.
- El concesionario adelantó planes piloto en 2021 y 2022, autorizados por la UAESP para retirar contenedores en sectores afectados por vandalismo y uso inadecuado, autorizados mediante oficios de la UAESP.
- Los ajustes no contaron con el concepto técnico, ni aprobación de la interventoría, a pesar de que generaron cambios operativos en la prestación del servicio, lo que limita la trazabilidad y el control contractual.
- La reducción significativa de contenedores en vía pública fue compensada mediante el incremento en las frecuencias de recolección (Macrorrutas 55 y 56), con lo cual la UAESP sostiene que se mantiene la capacidad nominal en litros exigida en el Anexo 11.
- Persiste un desfase entre lo normativo y lo operativo, ya que las medidas aplicadas por el concesionario no están soportadas en un plan de contenerización formalmente aprobado por la interventoría.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Si bien la ASE 5 – Área Limpia argumenta haber mantenido la capacidad nominal mediante la redistribución de frecuencias, la ausencia de un plan actualizado aprobado por la interventoría y la reducción de contenedores sin el debido soporte contractual, evidencian una fragilidad en la verificación y seguimiento por parte de la UAESP, lo cual afecta la trazabilidad del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Anexo 11 y configura un riesgo en la adecuada prestación del servicio público de aseo en esta área de servicio exclusivo.

- **Decisión:**

Las respuestas suministradas por la UAESP a cada uno de los casos contenidos en la presente observación, no desvirtuaron los argumentos en que la Contraloría de Bogotá D.C. fundamentó cada uno de ellos, en consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con lo que se evidencia una debilidad institucional en los mecanismos de supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos, los cuales en todo momento deben cumplir con los fines del estado.

2.2.2 Hallazgo Administrativo por deficiencias en la identificación y georreferenciación de los contenedores reportados por la UAESP y los prestadores del servicio de aseo.

La inspección de 1482 contenedores reveló un incumplimiento en la correcta gestión de activos. Se constató que 374 unidades, equivalentes al 25.2% del total, carecen de la placa de identificación única requerida. Adicionalmente, de los 1108 contenedores que contaban con identificación, se evidenció que una mayoría significativa de las placas no corresponden a los inventarios reportados por las Áreas de Servicio Exclusivo (ASE).

Cuadro 17. Información de contenedores con y sin identificación

N°	ASE	IDENTIFICACIÓN		TOTAL
		SI	NO	
1	PROMOAMBIENTAL	170	120	290
2	LIMPIEZA METROPOLITANA	426	145	571
3	CIUDAD LIMPIA	189	58	247
4	BOGOTÁ LIMPIA	178	18	196
5	ÁREA LIMPIA	145	33	178
Total general		1108	374	1482

Fuente: Elaboración propia con Información suministrada del formulario de la salida del 02 de julio de 2025 mediante formulario diligenciado por funcionarios de la Contraloría de Bogotá

La situación aludida contraviene lo establecido en el Anexo 11. Criterio de Calidad de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017 en su punto 2.2 Generalidades técnicas de los contenedores. Dicha normativa exige la obligatoriedad de que cada contenedor cuente con un número único de identificación y sea georreferenciado, y que la base de datos de estos contenedores sea entregada a la UAESP y a la interventoría, lo cual implica la veracidad y consistencia de la información.

Las deficiencias se originan en debilidades administrativas y operativas de los concesionarios al momento de identificar los contenedores en los términos previsto en el anexo 11, de tal suerte que los contenedores deben responder a una georeferenciación bajo el sistema geográfico WGS84, circunstancia ésta, que fue corroborada con la información suministrada por los operadores, encontrándose que la mayoría de ellos no guardan relación con lo exigido en el documento señalado que hace parte integral del contrato, con lo que se advierten fallas en la supervisión de los

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

contenedores instalados y en los procesos de actualización y conciliación de la base de datos oficial de contenedores.

La falta de una identificación clara y la inconsistencia en la información del inventario impiden a la entidad fiscalizadora y a la UAESP ejercer un control efectivo y una trazabilidad adecuada sobre la totalidad de los contenedores. Esta situación afecta la fiabilidad de la información reportada, obstaculiza la toma de decisiones y genera un riesgo de incumplimiento en las obligaciones de mantenimiento y reposición, con lo que se afecta finalmente la calidad del servicio público de aseo.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La UAESP allegó su respuesta formal mediante el radicado N° 20252000225691 del 06 de octubre de 2025, cuyo fundamento principal es la remisión de las comunicaciones de la Interventoría (Consortio Proyección Capital) UAESP-CPC-ASE1-11030-25, UAESP-CPC-ASE2-7522-25, UAESP-CPC-ASE3-6580-25, UAESP-CPC-ASE4-7254-25 y UAESP-CPC-ASE5-6851-25 del 06 de agosto de 2025.

La Entidad argumentó que los contenedores son, en la actualidad, activos de los Concesionarios, y que solo pasarán a control del Distrito una vez se haga efectiva la cláusula de reversión pactada contractualmente. Así mismo, la Interventoría defendió la existencia de un control riguroso, asegurando que realiza seguimiento mediante verificaciones de campo aleatorias y la validación de la información registrada en el SIGAB, concluyendo que no existe falta de rigurosidad ni control por parte de la Interventoría.

No obstante, la respuesta formal confirmó la existencia de la condición auditada, al detallar el resultado de las verificaciones de campo propias de la Interventoría realizadas en julio y agosto de 2025. El supervisor reconoció que “(...) el inventario

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

vigente presentado por el Concesionario presenta diferencias con lo identificado en campo (...). La Interventoría cuantificó la falla, citando el caso de Área Limpia con “212 contenedores sin número de identificación y 592 contenedores que no se encontraron en la ubicación referenciada”. La solución inmediata y única alegada frente a estas anomalías detectadas es la aplicación de herramientas contractuales, concretada en el envío de requerimientos a las ASEs para que procedan con el ajuste de la información.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Las presentes evidencias sustentan que la falta de identificación e inconsistencia en el inventario de contenedores constituyen, una deficiencia operativa que deriva en el incumplimiento contractual y normativo. El estándar de cumplimiento fue claramente definido en el Anexo 11. Criterio de Calidad (punto 2.2), el cual exige que cada contenedor cuente con un número único de identificación y sea georreferenciado, y en la Cláusula Décima Novena REVERSIÓN, que obliga al Concesionario a presentar un inventario "actualizado y aprobado" por la Interventoría para el fin del contrato.

El argumento de la UAESP sobre la propiedad temporal de los activos no desvirtúa la observación, en cuanto, la obligación contractual de identificación y veracidad del inventario es un requisito de calidad operacional permanente que debe ser fiscalizado por la Interventoría desde el inicio de la concesión, independientemente de la fecha de la reversión. La condición fáctica, confirmada por la Contraloría (374 unidades, equivalentes al 25,2% del total inspeccionado, carecen de identificación) y ratificada por la propia Interventoría (al encontrar más de mil contenedores con fallas de ubicación o identificación), se contraponen a lo dispuesto en el Anexo 11. Esta grave disparidad se origina en debilidades administrativas y operativas de los prestadores y en una deficiente labor de supervisión por parte de la UAESP para conciliar las bases de datos.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

En consecuencia, la negligencia administrativa evidenciada es crítica, ya que afecta la trazabilidad y control sobre los activos públicos, de tal suerte, que hasta que no se subsanen las novedades identificadas, el supervisor no podrá dar aprobación al inventario.

- Decisión:

Por lo expuesto en precedencia, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo administrativo, en razón a que, la falta de identificación clara e inconsistencia en la información del inventario de contenedores, impiden incluso a la misma UAESP ejercer un control efectivo y trazabilidad adecuada sobre la totalidad de los contenedores, lo que conlleva a que se afecte la fiabilidad de la información y la toma de decisiones.

2.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el mantenimiento preventivo y correctivo a los contenedores de basura en la ciudad.

En visita realizada el 02 de julio de la presente anualidad a las cinco Áreas de Servicio Exclusivo (ASEs), se pudo evidenciar que de 1482 contenedores instalados se identificó un patrón de deterioro físico y de limpieza, lo que indica un incumplimiento sistémico en las obligaciones de mantenimiento. El análisis detallado por ASE muestra la magnitud del problema: el 57.2% (847 unidades) presenta un estado físico entre regular y malo, lo que deriva en un deterioro generalizado.

La situación descrita es aún más compleja en cuanto a la limpieza de los contenedores, donde el 66.4% de los contenedores (984 unidades) se clasificaron como regulares o malos. A nivel de cada ASE, la falta de limpieza es evidente, siendo el caso más crítico la ASE 1 (Promoambiental), donde el 86.6% de sus contenedores (249

unidades) presentan un estado de limpieza entre regular y malo. Le sigue la ASE 2 (Limpieza Metropolitana), con un 77.2% (402 unidades) en estado deficiente.

En razón a que, el mantenimiento preventivo y correctivo a los contenedores juega un papel importante, a continuación, se presentan los resultados y evidencia fotográfica del estado físico y condiciones de limpieza de éstos, así:

Cuadro 18. Estado físico de contenedores

Estado del Contenedor					
No.	ASE	Bueno	Malo	Regular	Total general
1	PROMOAMBIENTAL	72	95	123	290
2	LIMPIEZA METROPOLITANA	225	165	181	571
3	CIUDAD LIMPIA	146	51	50	247
4	BOGOTÁ LIMPIA	85	44	67	196
5	ÁREA LIMPIA	107	53	18	178
	Total general	635	408	439	1482

Fuente: Elaboración propia con Información suministrada del formulario de la salida del 02 de julio de 2025 mediante formulario diligenciado por funcionarios de la Contraloría de Bogotá

Cuadro 19. Estado de limpieza de contenedores

Limpieza del contenedor					
No.	ASE	Bueno	Malo	Regular	Total general
1	PROMOAMBIENTAL	41	119	130	290
2	LIMPIEZA METROPOLITANA	169	178	224	571

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

3	CIUDAD LIMPIA	126	44	77	247
4	BOGOTÁ LIMPIA	71	61	64	196
5	ÁREA LIMPIA	91	57	30	178
	Total general	498	459	525	1482

Fuente: Elaboración propia con Información suministrada del formulario de la salida del 02 de julio de 2025 mediante formulario diligenciado por funcionarios de la Contraloría de Bogotá.

Imagen 2 y 3. Fotografía de contenedor de estado físico en mal estado



Fuente: Fotografías tomadas en las salidas administrativas del día 11 de marzo de 2025 y del día 02 de julio de 2025 por parte del equipo auditor de la Contraloría de Bogotá.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Imagen 4 y 5. Fotografías de contenedores en mal estado de limpieza



Fuente: Fotografías tomadas en la salida administrativa del día 02 de julio de 2025 por parte de funcionarios de la Contraloría de Bogotá.

Esta situación contraviene lo establecido en el Anexo 11. Criterio de Calidad de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017 en su punto 4 Mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores. Dicho anexo exige un riguroso mantenimiento preventivo y correctivo, Además, fija frecuencias mínimas de lavado que no se están cumpliendo. El anexo indica literalmente que “Las labores de lavado interno de contenedores de no aprovechables incluyendo la tapa se realizarán mínimo una (1) vez cada diez (10) días. Sin embargo, en aras de garantizar la limpieza del contenedor, la UAESP o la interventoría podrá solicitar frecuencias adicionales o lavados de algunos puntos en particular. El plan operativo para el lavado de los contenedores debe ser presentado a la UAESP y a la interventoría para que se le haga seguimiento a la actividad. Para el caso del contenedor destinado a residuos aprovechables, esta frecuencia se realizará una (1) vez al mes, la cual debe coincidir con una de las frecuencias de lavado de los contenedores para material no aprovechable. En todo caso, en esta frecuencia debe garantizarse que de manera previa el reciclador de oficio asegure la evacuación del material contenido.”

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Resulta evidente, el incumplimiento de las obligaciones contractuales, relacionadas con el mantenimiento preventivo y correctivo que se debe realizar a los contenedores y como la omisión detectada pone en riesgo de forma clara la prestación del servicio de aseo cuyo propósito principal tienen éstos, con lo que se desconoce presuntamente el deber funcional que le asiste a todo servidor público, quienes deben procurar en todo momento el cumplimiento de los fines del estado y así esta consignado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, que a la letra dice:

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Lo anterior, en correspondencia con lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Nacional que de manera expresa ha indicado:

“ARTICULO 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

La situación evidenciada, derivó de la Gestión ineficiente de los planes de mantenimiento y limpieza por parte de los concesionarios. La falta de cumplimiento de las frecuencias de lavado, junto con la inacción frente al deterioro físico y las averías, demuestra una debilidad en los procedimientos operativos y de supervisión que afecta directamente la calidad del servicio.

En efecto, las consecuencias del referido incumplimiento son de doble vía, afectan la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía y generan un riesgo sanitario significativo. Los contenedores en mal estado, sucios y con funcionalidad comprometida, no solo desincentivan su uso adecuado, sino que también pueden convertirse en focos de insalubridad, malos olores y contaminación visual. Esto configura una falta de diligencia en la salvaguarda de la infraestructura pública y una inobservancia de los estándares de servicio teniendo en cuenta que el plan de contenerización permite recoger cerca del 26% de los residuos generados en la ciudad.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La UAESP formalizó su respuesta a la Contraloría de Bogotá mediante el radicado N° 20252000225691 del 06 de octubre de 2025, solicitando que la observación administrativa sea desestimada. La defensa de la Entidad se articuló en torno a dos ejes principales: la distribución contractual de responsabilidades y la justificación del esquema de vigilancia ejercido por la Interventoría.

La UAESP enfatizó que el mantenimiento (preventivo y correctivo) y la limpieza de la flota de contenedores son obligaciones asignadas de manera exclusiva a los concesionarios, tal como lo precisa el Anexo 11 del Reglamento Técnico Operativo. Esta división implica que el riesgo de la ejecución operativa y la calidad del activo recaen en el prestador del servicio.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

No obstante, la Entidad detalló que el control ejercido por la Interventoría (Consorcio Proyección Capital) es continuo y sistemático, llevando a cabo verificaciones aleatorias en campo e inspección de los registros de mantenimiento reportados en el Sistema de Información para la Gestión de Aseo de Bogotá (SIGAB). La Entidad reconoce que, ante la detección de deficiencias, se activan los mecanismos contractuales, que consisten en la emisión de Solicitudes de Acción Correctiva (SAC) y la iniciación de informes de presunto incumplimiento, lo cual demuestra una acción constante para garantizar la obligación.

Finalmente, sobre el Plan de Mantenimiento para la etapa de liquidación y reversión, la Interventoría puntualizó un argumento crucial para deslindar su responsabilidad: si bien se realizan los requerimientos específicos a los Concesionarios para la entrega de este plan, el documento “no es objeto de aprobación por parte de la Interventoría”. Esta precisión busca establecer que su función se limita a la supervisión y requerimiento, sin ser coejecutor del mantenimiento ni asumir la responsabilidad de validar la calidad definitiva de los activos previa a la reversión final.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Las presentes evidencias sustentan que la falta de identificación y la inconsistencia en el inventario de contenedores constituyen una desviación material y probada, que trasciende el ámbito de una deficiencia operativa para establecerse como un incumplimiento contractual y normativo.

El estándar de cumplimiento fue claramente definido en el Anexo 11. Criterio de Calidad (Punto 4), el cual exige un riguroso mantenimiento preventivo y correctivo, fijando una frecuencia mínima de lavado de una (1) vez cada diez (10) días para contenedores de residuos no aprovechables. Adicionalmente, el Artículo 38, numeral 1

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) impone a los servidores públicos el deber de cumplir y hacer cumplir las disposiciones contractuales y reglamentarias.

A pesar de la claridad del estándar, la visita de la Contraloría reveló un deterioro físico y funcional masivo. La inspección sobre 1.482 unidades arrojó que el 57,2% (847 unidades) presenta un estado físico entre regular y malo. Esta afectación se agrava en el indicador de limpieza, donde el 66,4% (984 unidades) se clasificó en estado deficiente, con picos críticos de hasta el 86,6% en la ASE 1.

La presentación de registros documentales de ejecución y la mención de la emisión de SAC por parte de la UAESP resultan insuficientes y carecen de valor probatorio para desvirtuar el hallazgo. El principio de la prevalencia de la prueba física sobre la formal se aplica rigurosamente en este caso: si los registros documentales indican que se cumplió la frecuencia de lavado, pero el análisis cuantitativo y fotográfico demuestran que el 66.4% de los activos están sucios y deteriorados, se concluye que o bien la información reportada carece de sustento en la ejecución real, o bien el servicio se ejecutó con una calidad nula, violando el espíritu y la materialidad de la obligación contractual. La causa de esta anomalía se centra en una gestión ineficiente y una inacción por parte de los concesionarios ante el deterioro, lo que evidencia una debilidad estructural en los procedimientos operativos y, más grave aún, en la supervisión de la Entidad.

La postura de la Interventoría de que el Plan de Mantenimiento Final “no es objeto de aprobación” constituye, en sí misma, una omisión del deber de fiscalización. La UAESP, a través de su supervisor, está obligada a garantizar que los bienes objeto de la Cláusula de Reversión sean entregados en "buen estado, operativo y físicamente presentable", requisito que al ser contrastado con el estado actual de los activos no se encuentra satisfecho. Por lo tanto, la inobservancia de los estándares del servicio,

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

configura una falta de diligencia en el deber de salvaguarda de la infraestructura pública.

En consecuencia, la omisión y/o negligencia administrativa identificada es crítica, lo que conlleva a la generación de un riesgo sanitario significativo, al convertir los contenedores en focos de insalubridad y contaminación, afectando gravemente la calidad del servicio y la salubridad pública.

- Decisión:

Por lo expuesto, se mantiene la observación y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en el mantenimiento preventivo y correctivo de los contenedores de basura en la ciudad.

2.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del Anexo 11 de los Contratos de concesión, por cuanto la UAESP no verificó a través del interventor que los concesionarios cumplan con la obligación de presentar oportunamente el plan de mantenimiento de contenedores a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión.

Es de señalar que la obligación 5 contenida en el ANEXO 11, relativo a “OTRAS DISPOSICIONES PARA LA INSTALACIÓN DE CONTENEDORES” expresa de forma clara e inequívoca que; “Nueve (9) meses antes del fin de la concesión, el prestador se obliga a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión (...)”

Sin embargo, de las verificaciones efectuadas en el marco de la AEF, se pudo comprobar que la condición aludida en párrafo anterior a la fecha no se encuentra satisfecha, más si se tiene en cuenta que su cumplimiento se debía materializar el 11

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

de mayo de la presente anualidad, se resalta que el Plan de Mantenimiento debía contener reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones que ejecutará durante el segundo semestre del último año de la concesión, esto es del 11/09/2025 al 11/02/2026, previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital.

Se destaca que el plan de mantenimiento final está dirigido a la reversión de los contenedores que fueron instalados para la prestación del servicio público de aseo mediante la oferta del criterio de calidad inicial del Anexo 11 , incluyéndose las unidades adquiridas e instaladas mediante las adiciones a los contratos, para material aprovechable, no aprovechable y soterrados, los cuales deberán ser entregados al finalizar del contrato por el concesionario a la UAESP, en las condiciones y maneras que la unidad determine, todos en buen estado, operativo y físicamente presentables, que incluye pintura, lavado y funcionalidad, es decir, no se aceptarán contenedores que se encuentren con daños superficiales, menores o cualquier tipo de avería.

A continuación, se hará referencia a cada uno de los casos inidentificados en los siguientes términos

Caso 1: Contrato de concesión UAESP-283-2018, PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. (ASE 1).

En respuesta al comunicado UAESP-CPC-ASE1-10386-25relacionado con el “Plan de Mantenimiento de Contenedores - Fin Contrato de Concesión”, Promoambiental en contestación a la Gerencia de la Interventoría anexa un documento que denominó “PLAN DE MANTENIMIENTO CONTENEDORES”, que al ser revisado, no contiene información clara y precisa de las tareas de mantenimiento a realizar a los contenedores para el cierre de la ejecución del contrato, que permitan evidenciar como va a realizar y garantizar las actividades necesarias para preparar el cierre de manera ordenada y segura, minimizando riesgos y costos, sobre la reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones que debe ejecutar durante el segundo semestre

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

del último año de la concesión, es decir del 11 de septiembre de 2025 al 11 de febrero de 2026.

El documento presentado por el concesionario no detalla ni especifica cronológicamente las tareas, la frecuencia y los recursos necesarios que ejecutará durante el segundo semestre del último año, para mantener al final los contenedores en buen estado de funcionamiento y entregarlos a la UAESP - Distrito Capital.

Para corroborar lo anterior la Contraloría de Bogotá D.C., mediante oficio No. CB 2-2025-17558 AEF 206, fecha: 2025-08-15 15:27 (Radicado UAESP 20257000510092), solicitó a la UAESP adjunte los planes de mantenimiento a ejecutar sobre los contenedores de basura para el último semestre del 2025, previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital de cada uno de los operadores de aseo, conforme lo establecido en el anexo 11 de la licitación pública 02 del 2017.

En su respuesta la UAESP anexa de Promoambiental el mismo documento, que fue enviado por este concesionario a la interventoría, documento que como se dijo, no contiene información clara y precisa de las tareas de mantenimiento a realizar a los contenedores para el cierre de la ejecución del contrato desde el 11 de septiembre al 11 de febrero de 2026.

El Plan de Mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión, no reemplaza el plan de mantenimiento ordinario que se aplicó durante la ejecución del contrato.

Dando lugar a considerar que el concesionario no cumplió con la obligación contenida en el Anexo 11, 5.- OTRAS DISPOSICIONES PARA LA INSTALACIÓN DE CONTENEDORES, donde se acordó que; “Nueve (9) meses antes del fin de la concesión, el prestador se obliga a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión (...)”

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Caso 2: Contrato de concesión UAESP-284-2018, LIMPIEZA METROPOLITANA S. A E.S.P. (ASE 2).

Por oficio Rad. No. 2-2025-17558 la Contraloría de Bogotá requirió al Sujeto de Control la remisión de los Planes de Mantenimiento correspondientes a cada Área de Servicio Exclusivo “ASE”, en atención a dicha solicitud, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos “UAESP” dio respuesta con Rad. 20252000187851, en la que respecto de la ASE 2 allegó como Plan de Mantenimiento un archivo contentivo de la siguiente información: Latitud – Longitud – Geometría – Cod Contenedor – Dirección – Barrio – Localidad – Sector Lime – Tipo de mantenimiento (consigna Preventivo) – Ubicación – Atributo (consigna Visita 1 - Visita 2) – Valor (consigna una fecha).

Al verificar la información señalada, se evidenció que no corresponde a la exigida en el Anexo 11 del Contrato de Concesión No. UAESP – 284 -2018, ya que dicha disposición establece que en el plan de mantenimiento se debe reflejar expresamente lo siguiente: “reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones que ejecutará durante el segundo semestre del último año de la concesión previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital”. En consecuencia, el documento remitido no satisface las exigencias contractuales, configurándose un incumplimiento al no haberse entregado el Plan de Mantenimiento en los términos exigidos en el Anexo mencionado, que hace parte integral del Contrato de Concesión ídem, el que consagra de manera clara y expresa que “nueve meses antes del fin de la concesión, el prestador se obliga a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión”.

Adicionalmente, se observa una falta de gestión de la interventoría y de la supervisión contractual por parte de la UAESP, quienes, en cumplimiento de sus deberes de vigilancia y control, debieron exigir oportunamente al concesionario la

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

entrega del Plan de Mantenimiento en la fecha prevista, verificar su contenido y requerir su ajuste en caso de inconsistencias. Tales funciones no constituyen meras facultades, sino obligaciones expresas derivadas del contrato de interventoría y de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que establece el deber de las entidades estatales de ejercer seguimiento y control sobre la ejecución contractual. Artículo 84 que estipula “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. ...”

La interventoría tenía la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, financieras y administrativas a cargo del concesionario, dentro de las cuales se incluye el requerimiento y validación de los planes de mantenimiento exigidos en el Anexo 11. Por su parte, la supervisión de la UAESP debía adoptar las acciones correctivas pertinentes, tales como requerimientos formales y en caso de persistir el incumplimiento, recomendar la imposición de sanciones contractuales. La inobservancia de estas funciones generó un vacío de control que permitió que el concesionario omitiera la entrega del documento en las condiciones y términos estipulados, trasladando con ello riesgos a la gestión contractual de la entidad.

En consecuencia, no solo se evidencia el incumplimiento del concesionario, sino también la ausencia de medidas efectivas de seguimiento por parte de la interventoría y de la supervisión de la UAESP, lo cual constituye una falla en la gestión contractual que comprometió el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Incumplimiento señalado que afecta de manera directa la adecuada gestión de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

las labores de conservación de los contenedores, generando riesgos sobre la estabilidad, continuidad y calidad en la prestación del servicio público de aseo.

Caso 3: Contrato de concesión UAESP-285-2018, CIUDAD LIMPIA S.A.S E.S.P (ASE 3).

Que mediante radicado No. 2-2025-17558 se solicitó a la UAESP los planes de mantenimiento para cada una de las Áreas de Servicio Exclusivo (ASE). En respuesta, la entidad adjuntó, para el caso de la ASE 3, una comunicación emitida con radicado 20252000187851 de fecha del 19 de agosto de 2025, en la cual este manifiesta que se encuentra recopilando la información conforme a las especificaciones y contenidos requeridos, y que, una vez consolidada la documentación completa, será remitida con anterioridad a la fecha establecida.

Situación que deja en evidencia el incumplimiento de lo previsto en el Anexo 11, específicamente en el numeral 5 – Otras disposiciones para la instalación de contenedores, el cual establece de manera expresa que, con una antelación de nueve meses al vencimiento de la concesión, el prestador está obligado a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la misma. El incumplimiento de esta disposición afecta directamente la planeación y ejecución de las labores de conservación de los contenedores instalados, comprometiendo la continuidad y calidad del servicio público de aseo.

Lo que concluye que el operador Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., no remitió el Plan de Mantenimiento para el Área de Servicio Exclusivo (ASE) No. 3, por consecuencia no cumplió con lo establecido en el Anexo 11, específicamente en el numeral 5 – Otras disposiciones para la instalación de contenedores.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Caso 4: Contrato de Concesión UAESP-286-2018, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S E.S.P (ASE 4).

Por medio del oficio Rad. No. 2-2025-17558, la Contraloría de Bogotá solicitó al Sujeto de Control la remisión de los Planes de Mantenimiento correspondientes a cada Área de Servicio Exclusivo –ASE–. En atención a dicha solicitud, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –“UAESP”–, mediante Rad. No. 20252000187851, informó que respecto de la ASE 4, la Interventoría elevó la Solicitud de Acción Correctiva (SAC) No. 281, toda vez que el concesionario no presentó dentro del plazo establecido el Plan de Mantenimiento de contenedores correspondiente al último semestre del Contrato de Concesión No. 286 de 2018, encontrándose aún pendiente la respuesta del operador.

De lo anterior se desprende que el concesionario incumplió con la entrega del Plan de Mantenimiento en el término fijado por el Anexo 11 del contrato, el cual dispone de manera expresa la obligación de presentar un documento que contenga “reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones que ejecutará durante el segundo semestre del último año de la concesión previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital”. La omisión en la entrega del plan constituye un incumplimiento contractual, máxime cuando el mismo Anexo, que forma parte integral del Contrato de Concesión No. UAESP – 286 – 2018, establece que “nueve meses antes del fin de la concesión, el prestador se obliga a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión”.

Se advierte igualmente una deficiencia en el ejercicio de la supervisión y la interventoría por parte de la UAESP, pues en cumplimiento de sus funciones legales y contractuales le correspondía requerir oportunamente la entrega del Plan de Mantenimiento, verificar su contenido y gestionar las acciones necesarias para evitar la mora en su presentación. Estas funciones, que no son potestativas sino de carácter

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

obligatorio, se encuentran consignadas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, el cual impone a interventores y supervisores el deber de solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre la ejecución contractual, y de mantener informada a la entidad contratante acerca de hechos o circunstancias que impliquen riesgos de incumplimiento.

La interventoría estaba obligada a verificar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, financieras y administrativas, incluyendo la revisión del Plan de Mantenimiento exigido en el Anexo 11, mientras que la supervisión de la UAESP debía adoptar las medidas correctivas correspondientes, entre ellas la imposición de requerimientos formales y en caso de persistencia de la omisión, recomendar la aplicación de sanciones contractuales. La inobservancia de estos deberes generó un vacío de control que permitió la inejecución de la obligación por parte del concesionario.

En conclusión, además del incumplimiento del concesionario, se evidencia una ausencia de medidas efectivas de seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión de la UAESP, lo que configura una falla en la gestión contractual, afectando el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, incumplimiento señalado que repercute de manera directa en la adecuada conservación de los contenedores, poniendo en riesgo la estabilidad, continuidad y calidad del servicio público de aseo.

Caso 5: Contrato de concesión UAESP-287-2018, ÁREA LIMPIA D. C. S.A.S E.S.P (ASE 5).

Que mediante oficio No. 2-2025-17558 se solicitó a la UAESP los planes de mantenimiento para cada una de las Áreas de Servicio Exclusivo (ASE). En respuesta, la entidad adjuntó, para el caso de la ASE 5, una comunicación emitida por el operador Área Limpia con fecha del 12 de mayo de 2025, en la que manifiesta que se encuentra

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

recopilando la información conforme a las especificaciones y contenidos requeridos, y que, una vez consolidada la documentación completa, será remitida con anterioridad a la fecha establecida.

Situación que deja en evidencia el incumplimiento de lo previsto en el Anexo 11, específicamente en el numeral 5 – “Otras disposiciones para la instalación de contenedores”, el cual establece de manera expresa que, con una antelación de nueve meses al vencimiento de la concesión, el prestador está obligado a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la misma. El incumplimiento de esta disposición afecta directamente la planeación y ejecución de las labores de conservación de los contenedores instalados, comprometiendo la continuidad y calidad del servicio público de aseo.

La anterior condición transgrede las siguientes disposiciones:

De los Contratos de Concesión No. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018:

CLÁUSULA SEGUNDA - OBLIGACIONES DE LA UAESP:

“1.- Verificar, a través del Interventor, que EL CONCESIONARIO cumpla con lo indicado en el pliego de condiciones, su propuesta y en el contrato y sus anexos. (...)”

“4.- Requerir al CONCESIONARIO sobre el cumplimiento y las obligaciones en los términos estipulados en el presente contrato.”

CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA - REVERSIÓN

“Será objeto de reversión a la finalización del Contrato, sin costo alguno para la UAESP, toda la información relacionada con el servicio público de aseo, en los formatos que defina en su momento la UAESP, incluido el catastro de usuarios. Para tal fin, la información será entregada con las licencias de software de uso requeridas para que la información sea consultada y gestionada sin contratiempos por la UAESP, los usuarios

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

o quien indique la entidad. Las licencias de uso deberán ser entregadas en su última versión sin que tales licencias tengan un término de expiración junto con los respectivos manuales.

Las licencias de uso corresponderán a las requeridas para el funcionamiento del SIGAB.

En el caso de ofertar el criterio de calidad (Anexo No. 11 del contrato), los contenedores que se instalen para la prestación del servicio público de aseo, serán objeto de reversión.”

ADICIONES AL CONTRATO PARA CONTENERIZACIÓN:

ADICIÓN No. 07 AL CONTRATO No. 283 DE 2018

PARÁGRAFO de la cláusula primera de la adición 7:

“PARÁGRAFO: El valor aquí establecido se ejecutará en la construcción, instalación y puesta en operación de 15 puntos de contenedores soterrados en el ASE No. 1 cada uno por valor de \$202.212.919 pesos mcte. incluido IVA y todos los costos directos e indirectos e impuestos a que haya lugar, con base en las actividades desarrolladas las cuales se soportan en el análisis técnico realizado en la solicitud de la adición.”

PARÁGRAFO de la cláusula tercera de la adición 7:

“REVERSIÓN. En atención a lo establecido en la cláusula decima novena del contrato de concesión No 283 de 2018, los bienes y obras a los que se refiere la presente adición serán objeto de reversión en las condiciones señaladas en el párrafo primero de la mencionada cláusula”.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

ADICIÓN No. 15 AL CONTRATO No. 283 DE 2018

“PARÁGRAFO: El valor aquí establecido se ejecutará en el suministro, instalación y puesta en operación de setenta (70) contenedores superficiales de capacidad de 2.400 litros en acero inoxidable galvanizado en caliente, cuarenta (40) contenedores superficiales de capacidad de 2.400 litros en polietileno inyectado de alta densidad y cuarenta (40) contenedores superficiales de 1.100 litros en el ASE No. 1, con el propósito de fortalecer en calidad la actividad de recolección y transporte.”

PARÁGRAFO de la cláusula tercera de la adición 15:

“REVERSIÓN. En atención a lo establecido en la cláusula decima novena del contrato de concesión No 283 de 2018, los bienes y obras a los que se refiere la presente adición serán objeto de reversión en las condiciones señaladas en el parágrafo primero de la mencionada cláusula”.

ANEXO 11

2.1 Disposiciones generales

“Al finalizar la concesión, los contenedores deberán ser entregados a la UAESP por parte de los concesionarios del servicio público de aseo, en las condiciones y maneras que la UAESP determine. Todos los contenedores deberán ser devueltos a la UAESP en buen estado, operativo y físicamente presentables, lo cual incluye pintura, lavado y funcionalidad, es decir, no se aceptarán contenedores que se encuentren con daños superficiales, menores o cualquier tipo de avería.” (Pg.6)

5.- OTRAS DISPOSICIONES PARA LA INSTALACIÓN DE CONTENEDORES

“Nueve (9) meses antes del fin de la concesión, el prestador se obliga a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la concesión, el cual, entre otros aspectos incluye, reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones que ejecutará durante el segundo

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

semestre del último año de la concesión previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital.” (Pg.19)

Resulta evidente, el incumplimiento de las obligaciones contractuales, relacionadas con la entrega del plan de mantenimiento por parte del operador a la UAESP y al interventor, la cual se debía materializar nueve (9) meses antes de la terminación de los contratos de concesión, la omisión detectada pone en riesgo de forma clara la prestación del servicio de aseo cuyo propósito principal tienen éstos, con lo que se desconoce presuntamente el deber funcional que le asiste a todo servidor público, quienes deben procurar en todo momento el cumplimiento de los fines del estado y así esta consignado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, que a la letra dice:

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Lo anterior, en correspondencia con lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Nacional que de manera expresa ha indicado:

“ARTICULO 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.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

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”.

Las causas que ocasionaron la ocurrencia de los hechos derivaron de:

- Falta de vigilancia y control efectivo de parte de la UAESP por medio de la interventoría sobre el estado, higiene y funcionabilidad de los contenedores para residuos aprovechables y no aprovechables instalados en el Área de Servicio Exclusivo 1.
- Falta de diligencia y aplicación del Manual de Contratación, del Manual de Supervisor, del Manual de Funciones y los reglamentos, por parte de los servidores encargados de la vigilancia y la gestión contractual en la UAESP.

Como resultado adverso del análisis realizado a los hechos que dieron lugar a la presente observación se encuentran los siguientes

- No definir oportunamente el plan de mantenimiento final con miras a reversar a la UAESP los contenedores que fueron instalados para la prestación del servicio público de aseo durante la ejecución de los contratos, incluyendo los adquiridos mediante las adiciones, genera los siguientes riesgos:
- No contar con una guía eficaz para la asistencia y preservación que garantice el éxito de la reversión.
- No encontrarse preparados los concesionarios para la entrega de los estos elementos a la UAESP, en las condiciones y maneras que la Unidad determina, como el buen estado, operativo y físicamente presentable, incluyendo pintura,

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

lavado y funcionalidad, donde no se van a aceptar contenedores que se encuentren con daños superficiales, menores o cualquier tipo de avería.

- Impide que la UAESP pueda efectuar seguimiento efectivo por medio de la interventoría, de la forma técnica en el que se van a desarrollar los trabajos a realizar, donde se encuentren consignadas todas las actividades de mantenimiento, las condiciones y periodicidad a ejecutar, durante el segundo semestre del último año de la concesión, previo a la entrega de este mobiliario al Distrito Capital, que garantice, que los contenedores se encuentren en buen estado y funcionen correctamente en el momento de la reversión.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP -, mediante Rad. No. 20252000225691 del 6 de octubre de 2025, trasladó la respuesta del Consorcio Proyección Capital – Interventoría General de los contratos ASE 1 a ASE 5 – , en la cual se argumenta que se realizaron los requerimientos a los concesionarios para la entrega de los planes de mantenimiento en la fecha prevista y que los documentos fueron remitidos posteriormente a la UAESP, con observaciones subsanadas o con acciones correctivas cerradas.

Del análisis integral de la respuesta y los soportes allegados se desprenden las siguientes consideraciones por caso:

CASO 1: PROMOAMBIENTAL DISTRITO (ASE 1)

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

El concesionario remitió el documento denominado “Plan de Mantenimiento de Contenedores – Fin Contrato” mediante comunicación PAD-2-20250512-23559-OPE,

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 93 de 125

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

recibido el 13 de mayo de 2025. La Interventoría formuló observaciones y, tras respuestas posteriores, consideró ajustado el documento a la finalidad contractual.

No obstante, el documento aportado no cumple las exigencias establecidas en el numeral 5 del Anexo 11 del contrato UAESP-283-2018, en cuanto no define con precisión la programación de actividades de reparación técnica, sustitución, pintura ni las metas verificables sobre el estado final del mobiliario.

El plan carece de cronograma estructurado, recursos asignados, indicadores de cumplimiento y trazabilidad que garanticen la reversión de los contenedores en condiciones óptimas, conforme al criterio de calidad inicial.

Asimismo, la Interventoría se limitó a remitir el documento sin realizar verificación técnica de su suficiencia, ni constatar avances en campo, lo cual constituye una supervisión formal y no material del cumplimiento. La obligación contractual no se satisface con la mera entrega documental, sino con la validación efectiva del plan y su coherencia con las condiciones del contrato.

CASO 2: LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. (ASE 2)

El documento presentado por el concesionario, recibido el 13 de mayo de 2025, contiene únicamente información de coordenadas, identificación y ubicación de contenedores, sin incluir las acciones de reparación, sustitución, pintura o ajustes técnicos requeridos para el cierre del contrato.

El Anexo 11 es claro al disponer que el Plan de Mantenimiento debe detallar las actividades a ejecutar durante el segundo semestre del último año contractual, antes de la entrega del mobiliario al Distrito Capital. Pese a ello, la UAESP e Interventoría

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

aceptaron un documento que no constituye un plan técnico de mantenimiento, limitándose a una base de datos descriptiva sin programación.

Adicionalmente, no se evidenció seguimiento o requerimiento posterior para exigir su ajuste, lo que refleja una debilidad en los mecanismos de control, contraria al deber funcional consagrado en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y al principio de responsabilidad previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

CASO 4: BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P. (ASE 4)

En este caso, la Interventoría reconoció que el concesionario no presentó el Plan de Mantenimiento dentro del plazo contractual - 12 de mayo de 2025 -, razón por la cual formuló la Solicitud de Acción Correctiva -SAC No. 284-.

El concesionario allegó posteriormente los documentos CLI-202510000013181 y CLI-202510000018941, dando lugar al cierre de la Solicitud de Acción Correctiva – SAC.

Sin embargo, la evidencia muestra que la entrega se produjo extemporáneamente, es decir, después del término previsto en el contrato. Considerando la interventoría subsanada la situación sin analizar si el contenido del plan cumplía los requisitos del Anexo 11, relativos a reparación técnica, sustitución, pintura y demás acciones necesarias para la reversión de los contenedores.

La actuación de la UAESP e Interventoría fue reactiva y no preventiva, dado que se permitió el incumplimiento inicial sin aplicación de medidas correctivas oportunas ni imposición de sanciones. Ello evidencia falencias en la vigilancia contractual y falta de rigor técnico en la evaluación de los planes.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Del análisis integral de las respuestas y evidencias se concluye que los planes de mantenimiento exigidos en el numeral 5 del Anexo 11 no fueron entregados oportunamente ni con el contenido técnico requerido, configurándose incumplimiento por parte de los concesionarios y deficiencia en la supervisión e interventoría de la UAESP.

La falta de seguimiento preventivo y verificación técnica compromete los principios de responsabilidad, transparencia y eficiencia administrativa, previstos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, así como el deber funcional consignado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Los documentos allegados se limitan a descripciones generales o listados, sin estructura técnica que asegure la adecuada reversión de los contenedores en condiciones de operatividad y presentación. La aceptación de tales documentos sin validación técnica configura una omisión institucional que afecta el control contractual y el cumplimiento de las condiciones de calidad del servicio público de aseo.

Por lo que la observación no puede ser desvirtuada al comprobarse que (i) los concesionarios no presentaron en debida forma y oportunidad el Plan de Mantenimiento exigido en el Anexo 11, (ii) la Interventoría y la supervisión de la UAESP no ejercieron una verificación técnica ni preventiva suficiente. (iii) el actuar del Sujeto de Control no garantizó la conservación ni la trazabilidad del mobiliario público, contrariando los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad de la contratación estatal.

- **Decisión:**

Se confirma la observación para los casos (Casos: 1 -ASE 1-, 2 - ASE 2, 4 - ASE 4-), por tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por vulneración de los principios de legalidad, transparencia, economía y

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

responsabilidad -Ley 80 de 1993, arts. 23-26-, de los deberes de vigilancia y control - Ley 1474 de 2011, art. 83, de las normas sobre control interno, y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario-

CASO 3: Contrato de concesión 285-2018: CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P. (ASE 3).

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

En respuesta emitida por la UAESP frente a la observación administrativa, relacionada con el Contrato de Concesión 285 de 2018 – ASE 3 (Ciudad Limpia), la entidad niega que haya existido incumplimiento o falta de verificación por parte de la interventoría en la presentación y ejecución del plan de mantenimiento de contenedores. La UAESP fundamenta su posición en que el Anexo 11 de los contratos de concesión no establece una obligación con periodicidad fija para la entrega de un plan único de mantenimiento, sino que determina criterios técnicos y operativos generales orientados a garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo del mobiliario instalado.

Según la entidad, esta obligación se cumple a través de un proceso continuo y sistemático de seguimiento técnico que involucra tanto al concesionario como a la interventoría, quienes realizan revisiones periódicas de campo, reportes documentales, y actualizaciones conforme a las necesidades operativas detectadas en cada zona de servicio exclusivo. En el caso de Ciudad Limpia, la UAESP indica que el operador ha presentado los informes de mantenimiento y las evidencias de ejecución en los plazos acordados, y que la interventoría ha validado dichos reportes, haciendo observaciones y requerimientos cuando se han identificado deficiencias o deterioros en los contenedores.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

La entidad aclara que el seguimiento al mantenimiento no se limita a la recepción de un documento formal, sino que constituye una labor continua de control técnico y operativo, que incluye la verificación de condiciones físicas, mecánicas y de funcionamiento del mobiliario, así como la evaluación de las acciones correctivas implementadas por el concesionario. Asimismo, la UAESP enfatiza que la finalidad del Anexo 11 es asegurar la funcionalidad y disponibilidad del sistema de contenerización, más no imponer una obligación documental rígida, por lo que considera que la observación de la Contraloría interpreta de manera restrictiva la norma contractual.

En consecuencia, la entidad concluye que sí se ha cumplido con la obligación de mantenimiento, que la interventoría ha ejercido las funciones de control y seguimiento conforme a lo estipulado en el contrato, y que por tanto no existe omisión institucional ni mérito disciplinario alguno, dado que el proceso ha garantizado la conservación del mobiliario urbano y la continuidad en la adecuada prestación del servicio público de aseo en el ASE 3.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), en su respuesta al oficio de observaciones de la Contraloría de Bogotá D.C., indicó que los concesionarios de aseo, entre ellos Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., presentan los planes de mantenimiento de contenedores de forma periódica, y que la interventoría realiza la verificación técnica y el seguimiento de dichas actividades. Argumentó que, aunque en algunos casos los reportes fueron entregados fuera del plazo previsto, esto no afecta la prestación del servicio ni el cumplimiento contractual, toda vez que las labores de mantenimiento se ejecutan de manera continua en campo.

No obstante, del análisis técnico y documental efectuado por el grupo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C., se concluye que la respuesta de la UAESP no acredita el

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

cumplimiento real, ni la verificación efectiva de los planes de mantenimiento establecidos en el Anexo 11 de la Licitación Pública 02 de 2017, el cual forma parte integral del contrato de concesión.

Que mediante radicado No. 2-2025-17558 se solicitó a la UAESP los planes de mantenimiento para cada una de las Áreas de Servicio Exclusivo (ASE). En respuesta, la entidad adjuntó, para el caso de la ASE 3, una comunicación emitida con radicado 20252000187851 de fecha del 19 de agosto de 2025, en la cual este manifiesta que se encuentra recopilando la información conforme a las especificaciones y contenidos requeridos, y que, una vez consolidada la documentación completa, será remitida con anterioridad a la fecha establecida.

Situación que deja en evidencia el incumplimiento de lo previsto en el Anexo 11, específicamente en el numeral 5 – Otras disposiciones para la instalación de contenedores, el cual establece de manera expresa que, con una antelación de nueve meses al vencimiento de la concesión, el prestador está obligado a entregar tanto a la UAESP como a la interventoría el plan de mantenimiento a ejecutar durante el tiempo restante de la misma. El incumplimiento de esta disposición afecta directamente la planeación y ejecución de las labores de conservación de los contenedores instalados, comprometiendo la continuidad y calidad del servicio público de aseo.

Concluyéndose de lo anterior que, el operador Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. no realizó el seguimiento del Plan de Mantenimiento para el Área de Servicio Exclusivo (ASE) No. 3, por lo que consecuentemente no cumplió con lo establecido en el Anexo 11, específicamente en el numeral 5 – Otras disposiciones para la instalación de contenedores “(...) El concesionario deberá elaborar el plan de mantenimiento de los contenedores, y posteriormente remitirlo y socializarlo con la Interventoría y la UAESP, con el fin de realizarle seguimiento a lo planificado. (...)”.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Se advierte igualmente una deficiencia en el ejercicio de las funciones de supervisión y control por parte de la UAESP, toda vez que la entidad no exigió de manera oportuna ni efectiva el cumplimiento de la obligación contractual correspondiente.

En consecuencia, la falta de exigencia y verificación por parte de la UAESP constituye una omisión en el deber de control contractual, que afecta el principio de planeación y vigilancia previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Desde el punto de vista técnico-operativo, el incumplimiento de la presentación y verificación de los planes de mantenimiento genera riesgos significativos para la sostenibilidad del sistema contenerizado, pues:

- Impide proyectar las necesidades de reposición o reparación a mediano plazo.
- Dificulta la planeación presupuestal y la programación de recursos humanos y logísticos.
- Limita la capacidad de respuesta ante fallas estructurales o deterioro acelerado de los equipos.
- El mantenimiento sin planificación documentada tiende a ser reactivo, lo que se traduce en mayores costos y menor eficiencia del servicio. El hecho de que la UAESP no haya exigido los planes de mantenimiento en los términos establecidos en el Anexo 11, evidencia debilidad institucional en el control técnico y en la gestión del contrato.
- El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 impone a las entidades contratantes la obligación de ejercer vigilancia sobre la correcta ejecución del contrato, asegurando la planeación, eficiencia y legalidad del mismo. La falta de exigencia y verificación de los planes de mantenimiento configura un incumplimiento de los principios de planeación y responsabilidad.
- Por su parte, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 dispone que los supervisores e interventores deben advertir por escrito cualquier omisión o

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

incumplimiento contractual. La inacción de la UAESP y la ausencia de pronunciamientos de la interventoría constituyen una omisión que afecta el deber funcional que le asiste a todo servidor público, quien debe procurar en todo momento el cumplimiento de los fines del estado, deber del que no escapan los interventores de los contratos.

- El artículo 2 de la Ley 142 de 1994 exige la prestación continua y eficiente de los servicios públicos domiciliarios. La no presentación oportuna de los planes de mantenimiento vulnera este principio, al comprometer la continuidad del servicio y la disponibilidad de los contenedores.

- De igual manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, sentencia del 12 de febrero de 2019, Exp. 11001-03-26-000-2014-00033-00) ha sostenido que la omisión en la exigencia y control de documentos técnicos obligatorios dentro de la ejecución contractual configura una irregularidad administrativa con potencial incidencia disciplinaria.

Tras el análisis integral de la respuesta y de la documentación aportada, el equipo auditor concluye que la UAESP no cumplió con la obligación de verificar, a través de la interventoría, la presentación oportuna y seguimiento de los planes de mantenimiento de contenedores exigidos por el Anexo 11.

La defensa institucional se sustenta en la existencia de labores de mantenimiento en campo, pero no presenta evidencias documentales que acrediten planeación técnica formal, ni certificaciones de aprobación emitidas por la interventoría. En consecuencia, la gestión de la UAESP se califica como deficiente en el control técnico-contractual.

Por lo anterior, la observación mantiene su presunta incidencia disciplinaria, al evidenciar una omisión funcional de la UAESP en el cumplimiento de sus deberes de supervisión y control contractual, así como la vulneración de los principios de planeación, responsabilidad y eficiencia de la contratación estatal.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

- Decisión:

Por las razones expuestas, no se aceptan los argumentos expuestos por el sujeto de control, configurándose en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, derivada de la falta de verificación efectiva del cumplimiento del Anexo 11 y de la inobservancia de los deberes de supervisión establecidos en la normativa contractual y de control fiscal.

CASO 5: Contrato de concesión UAESP 287-2018: ÁREA LIMPIA D.C. S.A.S. E.S.P. (ASE5)

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

“(...) Proyección Capital, se pronunció sobre esta observación así:

“Sobre este punto en particular, lo primero que se debe señalar es que, para efectos del cumplimiento de la obligación relativa a la entrega de los planes de mantenimiento de contenedores para la finalización del contrato por parte de los Concesionarios, el Consorcio Proyección Capital procedió a realizar los requerimientos específicos, con el propósito de que estos documentos se remitieran en las fechas y condiciones establecidas contractualmente.

A continuación, se resumen las actividades desarrolladas por la Interventoría sobre el particular, aclarando que más allá de los requerimientos y las actividades de verificación y seguimiento que se han venido realizando frente a este tema por parte del Consorcio Interventor, el correcto actuar de la Interventoría no asegura el cumplimiento de la obligación por parte de los prestadores, toda vez que este Consorcio no es coejecutor de los Contratos de Concesión.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

De la misma manera, es importante señalar que el denominado “Plan de mantenimiento de contenedores – Fin contrato”, de acuerdo con lo establecido contractualmente, no es objeto de aprobación por parte la Interventoría, y en ninguno de los apartes contractuales se encuentra requisito alguno que deba ser cumplido para la prestación de dichos planes. (...)”

“(...) CASO 5 ÁREA LIMPIA

Con el fin de garantizar la entrega oportuna del plan de mantenimiento, la Interventoría a través del comunicado UAESP-CPC-ASE5-6439-25 del 29 de abril de 2025, recordó al Concesionario la fecha establecida contractualmente para la presentación del documento (12 de mayo de 2025). Como consecuencia de ello, el Concesionario remitió mediante correo electrónico del 12 de mayo de 2025 la respuesta del caso a través del comunicado OP-2025-0759 (con fecha de recibido el 13 de mayo de 2025), una vez revisado el documento, la Interventoría formuló observaciones al mismo, relacionadas con la cantidad de contenedores a intervenir, observaciones que no fueron subsanadas por el Concesionario.

Por tal motivo, el Consorcio Interventor formuló la Solicitud de Acción Correctiva – SAC N° 248 a través del comunicado UAESP-CPC-ASE5-6608-25 requiriéndole al Concesionario adelantar de manera inmediata las acciones correctivas tendientes a superar las situaciones advertidas, de tal manera que se asegurara la atención de las observaciones formuladas al plan de mantenimiento, relacionadas con el ajuste a la cantidad de contenedores a intervenir para el final de la concesión.

Teniendo en cuenta que el Concesionario no implementó las acciones correspondientes, la Interventoría procedió a presentar el respectivo informe de presunto incumplimiento a la Unidad a través del comunicado UAESP-CPC-UAESP-

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

9725-25, informe sobre el cual, a la fecha, la UAESP no ha emitido pronunciamiento alguno.

Adicionalmente, este Consorcio mediante comunicado UAESP-CPC-UAESP-9587-25 remitió a la Unidad el plan de mantenimiento de contenedores presentado por el Concesionario en donde se presentan las observaciones formuladas por la Interventoría. (...)

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Del análisis realizado se concluye que, el concesionario Área Limpia D.C. S.A.S. E.S.P., correspondiente a la ASE 5, incumplió la obligación contractual establecida en el numeral 5 del Anexo 11 – “Otras disposiciones para la instalación de contenedores”, al no presentar oportunamente el plan de mantenimiento requerido con una antelación mínima de nueve meses a la finalización del contrato de concesión UAESP-287-2018.

La respuesta allegada el 12 de mayo de 2025, en la cual el operador informó que aún se encontraba recopilando la información, confirma que el plan no fue entregado dentro del plazo previsto. Esta omisión impide la adecuada planeación y verificación de las actividades de conservación de los contenedores por parte de la UAESP y la interventoría, comprometiendo la calidad del servicio público de aseo en la etapa final de la concesión.

De igual forma, se evidencia una deficiencia en la supervisión y control ejercido por la UAESP, al no exigir con la debida oportunidad el cumplimiento de esta obligación contractual, así como lo indica la cláusula segunda OBLIGACIONES DE LA UAESP del contrato de concesión No 287-2018 en sus numerales “1. Verificar, a través del interventor, que EL CONCESIONARIO cumpla con lo indicado en el pliego de condiciones, su propuesta y en el contrato y sus anexos. Y 4. Requerir al

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

CONSECCIONARIO sobre el cumplimiento y las obligaciones en los términos estipulados en el presente contrato.”

- Decisión:

En consecuencia, este hecho se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, dado que compromete los principios, la eficiencia y la responsabilidad en la contratación pública, constituyendo una debilidad institucional frente a la gestión de las Áreas de Servicio Exclusivo.

2.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por omisión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en la publicación de medios documentales en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP II.

Del análisis efectuado a la información contractual que debía reportar la UAESP en la plataforma SECOP II relacionada con los contratos de concesión UAESP-284-2018, UAESP-286-2018 y UAESP-287-201, se evidenció que algunos documentos no habían sido cargados en dicha herramienta dentro de los tres días siguientes a su emisión, circunstancia evidenciada desde el 2019, con lo que se ha infringido el principio de publicidad que compromete la responsabilidad de los servidores encargados de la gestión contractual, como se describe a continuación:

Caso 1: Contrato de concesión UAESP-284-2018, LIMPIEZA METROPOLITANA S. A E.S.P. (ASE 2).

Los medios documentales que soportan la ejecución contractual del Contrato de Concesión UAESP No. 284-218 (ASE 2), correspondientes al periodo 2019 a 2025 no han sido publicados en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública -

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

SECOP II. Aunque la UAESP remitió información contractual a la Contraloría de Bogotá mediante oficio 20252000190531 del 22 de agosto de 2025, en respuesta al oficio No. 2-2025-17441 del 14 agosto de 2025, dicha información, en especial los informes periódicos de los concesionarios, los reportes de interventoría y demás soportes de la ejecución contractual no se encuentra cargada en la plataforma transaccional que administra Colombia Compra Eficiente, la cual garantiza la trazabilidad, publicidad y control en línea de los procesos de contratación, configurándose así una omisión que afecta directamente la publicidad y la transparencia en la etapa de ejecución contractual.

Caso 2: Contrato de concesión UAESP-286-2018, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S E.S.P. (ASE 4).

Los medios documentales que soportan la ejecución contractual del Contrato de Concesión UAESP No. 284-218 (ASE 2), correspondientes al periodo 2019 a 2025 no han sido publicados en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. Aunque la UAESP remitió información contractual a la Contraloría de Bogotá mediante oficio 20252000190531 del 22 de agosto de 2025, en respuesta al oficio No. 2-2025-17441 del 14 agosto de 2025, dicha información, en especial los informes periódicos de los concesionarios, los reportes de interventoría y demás soportes de la ejecución contractual no se encuentra cargada en la plataforma transaccional que administra Colombia Compra Eficiente, la cual garantiza la trazabilidad, publicidad y control en línea de los procesos de contratación, configurándose así una omisión que afecta directamente la publicidad y la transparencia en la etapa de ejecución contractual.

Caso 3: Contrato de concesión UAESP-287-2018, ÁREA LIMPIA D. C. S.A.S E.S.P. (ASE 5).

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

En el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y seguimiento por parte de la UAESP, en relación con los informes elaborados por la Subdirección de Recolección, Barrido y Limpieza en su calidad de supervisor del contrato de interventoría, se identificó una deficiencia por parte de la UAESP, en cuanto a la publicación de dichos informes en la Plataforma SECOP II.

Toda vez que, al revisar la información disponible en la plataforma SECOP II, se constató que únicamente reposan los informes de los meses de marzo a agosto de 2018, sin que exista evidencia de publicaciones posteriores. Esta situación refleja un incumplimiento de los deberes de supervisión y genera afectaciones a la transparencia y trazabilidad del proceso contractual, lo que debilita los mecanismos de control previstos para garantizar la adecuada ejecución del contrato.

A su vez, la Contraloría de Bogotá, mediante oficio No. 2-2025-03756, solicitó a la UAESP copia de los informes de interventoría y supervisión de apoyo. En respuesta, la entidad únicamente adjuntó los informes correspondientes a los meses de febrero, marzo, abril, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre del año 2024, sin aportar documentación que evidencie la continuidad en la elaboración y publicación de dichos informes en periodos anteriores.

Por las razones expuestas en cada uno de los casos y que fueron advertidas en el marco de la AEF objeto de la presente observación, quedó demostrado que la falta de control y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que le asisten a las entidades en relación con la publicidad que se le debe dar a los documentos contractuales en la plataforma SECOP II, se transgreden las normas que se transcriben a continuación:

La Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, impone a las entidades estatales la obligación de publicar en el SECOP

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

II el contrato y sus modificaciones, junto con todos los actos y documentos relevantes, dentro de los 3 días siguientes a su expedición, como condición para garantizar la publicidad, transparencia y control fiscal del proceso contractual. Siendo importante hacer alusión al artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 que consagra el principio de publicidad como uno de los pilares del sistema de contratación pública, estableciendo que los documentos, decisiones y actos contractuales deben hacerse públicos mediante medios electrónicos como condición de eficacia jurídica, para permitir el control ciudadano y fiscal. Esta situación vulnera el principio de publicidad establecido en la Ley 1150 de 2007, constituyéndose una irregularidad administrativa.

La omisión detectada pone en riesgo de forma clara el principio de transparencia, que busca promover la competencia y acceso ciudadano sobre el uso de los recursos públicos, con lo que se contribuye a la lucha contra la corrupción, no en vano el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollará con arreglo a varios principios rectores entre los que se encuentra el de transparencia, el cual se encuentra estrechamente ligado al de publicidad y obliga a las autoridades a que den a conocer de forma sistemática y permanente todas sus actividades donde la contratación no es la excepción, por tal razón la Corte Constitucional en sentencia C-646 de 2000 respecto a la publicidad indicó:

(...) el principio de publicidad facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades, permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado⁵⁴. De manera que la finalidad e importancia de publicar los contratos de la Administración es realizar una comunicación masiva que permita informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben la información”

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Con las circunstancias expuestas, se desconoce presuntamente el deber funcional que le asiste a todo servidor público, quienes deben procurar en todo momento el cumplimiento de los fines del estado y así esta consignado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, que a la letra dice:

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Lo anterior, en correspondencia con lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Nacional que de manera expresa ha indicado:

“ARTICULO 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

La situación se originó por deficiencias en la interventoría, apoyo a la supervisión del proceso contractual y de los demás profesionales encargados de la Gestión Contractual de la UAESP, por falta de diligencia en lo relacionado con el deber de cargar todos los documentos atinentes a los procesos contractuales anteriormente

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

relacionados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II, plataforma digital administrada por Colombia Compra Eficiente.

Así mismo, se puede observar la debilidad en los mecanismos de control, vigilancia y seguimiento a los contratos de concesión, por parte de la UAESP, frente a la transparencia y trazabilidad de los procesos contractuales.

La omisión de la no publicación de los documentos desde 2019 a la fecha vulnera los principios de publicidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

Desde un punto de vista cualitativo, la falta de publicación de los medios documentales relacionados con los procesos contractuales de los Contratos de Concesión UAESP No. 284-218 (ASE 2) Contratista Limpieza Metropolitana S. A. ESP, UAESP No. 286 – 2018 (ASE 4) Contratista Bogotá Limpia S.A ESP y UAESP No. 287 – 2018 (ASE 5) Contratista Área Limpia S.A.S ESP, afecta la trazabilidad, el control y el seguimiento de la ejecución contractual.

Esta omisión impide el acceso a la información por parte de los órganos de control y de la ciudadanía, y contraviene los principios de economía y responsabilidad previstos en el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), independiente que tales medios documentales sean suministrados por el sujeto de control al órgano de control. Cabe recordar que, conforme a la normativa vigente, las entidades estatales que han migrado al SECOP II, están obligadas a realizar la gestión contractual a través de esta plataforma, administrada por Colombia Compra Eficiente, garantizando así la transparencia y validez de los actos contractuales del Estado.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 110 de 125

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0
---	---	--

CASO 1: Contrato de concesión 284-2018: LIMPIEZA METROPOLITANA S. A. E.S.P. (ASE 2) y CASO 2: Contrato de Concesión UAESP-286-2018, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S E.S.P. (ASE 4),

En relación con: CASO 1: Contrato de Concesión UAESP-284-2018, LIMPIEZA METROPOLITANA S. A. E.S.P. (ASE 2), y CASO 2: Contrato de Concesión UAESP-286-2018, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S E.S.P. (ASE 4), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP - manifestó que los informes ejecutivos mensuales de seguimiento y supervisión se encuentran efectivamente cargados en la plataforma SECOP II, pero bajo el proceso del Contrato Estatal de Interventoría No. 396 de 2018, a cargo del Consorcio Proyección Capital, y no en los procesos contractuales de los contratos - UAESP-284-2018 y UAESP-286-2018 -. Sostuvo que los informes remitidos por la interventoría consolidan la información operativa, técnica, financiera y social de cada ASE, y por tanto constituyen soporte suficiente de cumplimiento del deber de publicación.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Este organismo de control estableció que, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP – no ha publicado en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II los medios documentales generados durante la ejecución contractual de los Contratos de Concesión UAESP-284-2018 y UAESP-286-2018, como los informes de los concesionarios, de interventoría y demás soportes de gestión contractual. La omisión afecta la trazabilidad, el control y la transparencia, incumpliendo el deber legal de publicar los documentos dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Del estudio integral de la información y evidencias allegadas, se concluye que la observación no fue desvirtuada, por cuanto la publicación identificada por la UAESP

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

corresponde al contrato de interventoría y no a los procesos contractuales de los concesionarios objeto de la observación.

El artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 impone a las entidades estatales la obligación de publicar cada contrato y sus documentos de ejecución dentro de los tres (3) días siguientes a su emisión, obligación que no puede trasladarse a un proceso contractual diferente. En este caso, los informes de ejecución de los contratos de concesión, los reportes de avance, y los documentos derivados de la gestión contractual debieron ser cargados directamente en el expediente electrónico de cada contrato - UAESP-284-2018 y UAESP-286-2018 -, garantizando la trazabilidad individual y la transparencia de la información.

El hecho de que algunos documentos aparezcan publicados en el SECOP II bajo el contrato de interventoría no satisface el principio de publicidad contractual, pues impide la consulta pública e independiente de cada contrato de concesión y dificulta el control fiscal y ciudadano sobre la ejecución de los contratos de aseo en las respectivas Áreas de Servicio Exclusivo, por lo que consecuentemente se configura una omisión administrativa reiterada que vulnera los principios de publicidad y transparencia establecidos en los artículos 3 de la Ley 1150 de 2007, 23 de la Ley 80 de 1993, así como el deber funcional consagrado en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario - y el principio de publicidad del artículo 209 de la Carta Superior.

En suma, (i) La evidencia aportada por la UAESP no demuestra la publicación de los documentos exigidos en los procesos contractuales de los concesionarios ASE 2 y ASE 4, (ii) Los informes cargados corresponden exclusivamente al contrato de interventoría, por lo que no cumplen con la exigencia normativa aplicable a los contratos de concesión. (iii) La falta de publicación afecta la transparencia, la trazabilidad y la

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

eficacia del control fiscal y ciudadano sobre la ejecución de los contratos, configurándose una omisión.

- Decisión:

Se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por vulneración de los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad previstos en los artículos 23 de la Ley 80 de 1993, 3 de la Ley 1150 de 2007, y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario-en concordancia con el artículo 209 de la Carta Superior.

CASO 5: Contrato de concesión UAESP 287-2018: ÁREA LIMPIA D.C. S.A.S. E.S.P. (ASE5)

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

“(…) En lo atinente a esta observación administrativa, la Contraloría de Bogotá, D.C. endilga debilidades en los controles administrativos de los que deben estar atentos, tanto la Interventoría como el apoyo a la Supervisión, por la no publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II de los informes periódicos de ejecución de los Contratos de Concesión 284, 286 y 287 de 2018, respectivamente, al igual que, los informes de interventoría, en los siguientes términos:

“Del análisis efectuado a la información contractual que debía reportar la UAESP en la plataforma SECOP II relacionada con los contratos de concesión UAESP-284-2018, UAESP-286-2018 y UAESP-287-201, se evidenció que algunos documentos no habían sido cargados en dicha herramienta dentro de los tres días siguientes a su emisión, circunstancia evidenciada desde el 2019, con lo que se ha infringido el

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

principio de publicidad que compromete la responsabilidad de los servidores encargados de la gestión contractual, como se describe a continuación (...)

“(...) Respecto a la anterior observación, se debe aclarar como primera medida al Ente de Control que, el Consorcio Proyección Capital, en el marco de las obligaciones específicas establecidas en el Contrato Estatal de Interventoría N°396 de 2018, remite a la UAESP mensualmente los informes de ejecución de interventoría dentro de los cuales se encuentran aquellos aspectos concernientes al seguimiento y supervisión de la ejecución de las actividades propias de los contratos de concesión y sus adicciones, en todos sus componentes (técnico operativo, gestión social, comercial y financiero, sistemas de información, jurídico y gestión de calidad), para este caso, de los Contratos de Concesión 284, 286 y 287 de 2018, respectivamente, a partir del análisis efectuado a la documentación aportada directamente por los concesionarios en sus informes de seguimiento mensual en lo que corresponde a sus Áreas de Servicio Exclusivo (ASE). (...)”

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

Del análisis realizado se concluye que la UAESP incurrió en una deficiencia en el ejercicio de sus funciones de supervisión, en relación con la elaboración y publicación de los informes de supervisión correspondientes al contrato de concesión UAESP-287-2018, celebrado con el operador Área Limpia S.A.S. E.S.P. para la ASE 5.

Si bien la entidad aportó informes de algunos meses del año 2024, persiste la ausencia de evidencia documental que demuestre la elaboración y publicación continua de dichos informes en la plataforma SECOP II desde el año 2018, situación que confirma un vacío en la trazabilidad del proceso contractual.

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

La falta de continuidad y publicidad en los informes compromete los principios de transparencia, responsabilidad y planeación que rigen la contratación estatal, limita el acceso a información pública relevante y debilita los mecanismos de control previstos para garantizar la adecuada ejecución contractual.

- Decisión:

En consecuencia, este hecho se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la omisión de la UAESP en su deber de asegurar la publicación oportuna y permanente de los informes de supervisión en el SECOP II del contrato de concesión UAESP-287-2018, afectando la transparencia y la trazabilidad de la gestión contractual en la ASE 5.

2.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no cumplir con el requisito de la PEDAGOGÍA SOCIAL que exige el ANEXO 11.

Como evidencia de la omisión se tiene el ANEXO 11 del pliego de condiciones de la Licitación No. UAESP-LP-02-2017, el cual en el numeral “2.1 Disposiciones Generales” dispone expresamente: “A su turno, durante este periodo de (8) meses de inserción a la operación sectorizada a través de contenedores y en general durante todo el plazo de duración de la concesión, el adjudicatario se obliga a desarrollar campañas rigurosas de sensibilización y pedagogía social a partir de la firma del acta de inició; enfocadas a promover la separación en la fuente, así mismo debe instruir al usuario sobre el uso debido de los contenedores para residuos aprovechables y no aprovechables que sean instalados, el respeto por las frecuencias y horarios de atención del servicio y demás tópicos que permitan lograr los objetivos de la contenerización (...).”

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

En la visita de recorrido realizada el 19 de febrero de 2015, quedó consignado en acta que “las otras sensibilizaciones los concesionarios las realizan de acuerdo con el programa de gestión social del servicio de aseo, incluidos temas relacionados con contenedores (frecuencias y horarios de recolección y barrido, el buen uso del mobiliario público, uso de la línea 110 para gestión de RCD).” No obstante, dichas actividades no corresponden a pedagogía social, sino a simples procesos de socialización e información. Así mismo, se dejó constancia de que contractualmente no se definieron indicadores para evaluar la efectividad de dichas actividades, planteamiento reiterado por la subdirectora de Recolección, Barrido y Limpieza de la UAESP, Dra. Andrea Carolina Maru Ruiz.

En comunicación del 24 de febrero de 2025 (Rad. 2025200004701), el sujeto de control allegó información sobre la gestión social de los años 2023 y 2024, pese a que la obligación inició el 12 de febrero de 2018. La información remitida se limita a reseñar reuniones esporádicas de socialización, señalando que “las actividades de gestión social se enfocan en informar y socializar entre los usuarios (...)”. Sin embargo, dicha información no acredita el cumplimiento de la obligación de desarrollar campañas de pedagogía social, pues se redujo a divulgar mensajes generales sin un sistema educativo continuo.

Conforme a la doctrina especializada, la pedagogía social no se limita a informar, sino que implica procesos educativos permanentes y orientados a generar cultura ciudadana. Según la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD (Avances de la implementación de la pedagogía social en Colombia 2013–2022), esta se concibe como una disciplina que “aborda los problemas humanos y sociales a través de la educación, cuyo objetivo final es la formación para la vida en sociedad, fortaleciendo los valores morales que permiten a las personas integrarse en su cultura y comunidad.” (Pág. 9 avances de la implementación de la pedagogía social en Colombia durante los años 2013- 2022 -Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD Escuela de Ciencias de

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

la Educación ECEDU Especialización en Educación, Cultura y Política 2023-

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/57432/jfalvarados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En este sentido, dentro del Anexo 11, la pedagogía social exigida debía traducirse en acciones concretas de formación ciudadana para el manejo responsable de los residuos, tales como: campañas directas en barrios, talleres comunitarios, programas escolares, mensajes educativos en medios de comunicación y facturas de servicios públicos, entre otros. De lo verificado se infiere que la gestión desarrollada por los concesionarios se limitó a actividades esporádicas informativas y de socialización (horarios, frecuencias, líneas de atención), pero no a procesos de educación ciudadana que permitan interiorizar hábitos y valores sostenibles. Ello evidencia un desconocimiento de la pedagogía social exigida en el contrato, lo cual impidió que la ciudadanía recibiera una orientación permanente sobre el manejo adecuado de los residuos. Es importante subrayar que la pedagogía social, a diferencia de una simple capacitación, está orientada al contacto directo con la comunidad para modificar prácticas cotidianas y promover cultura ciudadana. La ausencia de esta estrategia educativa se refleja en el deterioro y mal uso de los contenedores en distintos sectores de la ciudad.

En conclusión, no se cumplió con la obligación contractual de implementar la pedagogía social establecida en el Anexo 11. En su lugar, se adelantaron actividades de mera información, sin indicadores claros ni continuidad educativa, lo que repercutió en la falta de apropiación ciudadana y en el inadecuado uso de los contenedores instalados.

EL ANEXO 11 Exige campañas rigurosas de PEDAGOGÍA SOCIAL durante todo el plazo de duración de la concesión a partir del acta de inició adoleciendo las ASES 1, 2, 3, 4 y 5 del cumplimiento de tal obligación. La omisión contraviene lo dispuesto en los

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 117 de 125

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

artículos 4 y 26 de la Ley 80 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 “la Ley 80 de 1993 alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 ibidem consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, incluyendo las especificaciones de los bienes, obras y servicios, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las entidades estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.” Concepto C - 238 de 2022 Colombia Compra Eficiente. También se observa un incumplimiento del deber funcional previsto en el artículo 38, numeral 1, de la Ley 1952 de 2019, al no garantizar la observancia de la Constitución (art. 209) y la normativa aplicable en contratación.

En cuanto la responsabilidad disciplinaria reglamentada en el Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019, se avizora la infracción del deber contenido en el numeral 1 del artículo 38 de la normativa ídem, por no cumplir la Constitución (art 209), las leyes y decretos leyes relacionados con la contratación estatal, como al parecer sucedió en el sub-lite.

La situación se originó por la omisión en la obligación de dar lugar a la pedagogía social, producto de la falta de exigencia por parte de la Interventoría, de la supervisión contractual y de los profesionales de la UAESP responsables de la gestión contractual, quienes, por ausencia de control riguroso, no garantizaron la ejecución adecuada de esta obligación. Esta falta de responsabilidad institucional facilitó que la pedagogía

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

social se redujera a simples acciones de información, incumpliendo así lo previsto en el Anexo 11.

La omisión en la implementación de la pedagogía social generó un impacto grave en la mayoría de la comunidad traducido en la actitud negativa hacia el manejo de los contenedores, lo que derivó en su inadecuado, deterioro y consecuente reguero de basura en muchos puntos de Bogotá, convirtiéndose en permanentes lugares críticos. Esta situación obedeció a la ausencia de procesos permanentes de formación ciudadana orientados a fomentar cultura en el manejo de residuos, labor que debió adelantarse de forma constante durante la ejecución contractual.

La carencia de pedagogía social implicó no solo la inobservancia de lo dispuesto en el Anexo 11 del pliego de condiciones, sino también la infracción de la normativa contractual vigente, al desconocerse principios rectores de la contratación estatal como la responsabilidad, la eficiencia y la prevalencia del interés general (artículos 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993).

Dicha omisión afectó de manera directa el principio de responsabilidad institucional, pues la falta de exigencia por parte de la Interventoría, la supervisión contractual y los profesionales encargados de la gestión contractual de la UAESP, facilitó que los concesionarios limitaran sus acciones a simples jornadas de socialización, sin desplegar procesos pedagógicos continuos y verificables. Esta ausencia de control y rigor técnico generó un riesgo para la calidad de vida de niños, jóvenes, adultos y adultos mayores residentes en Bogotá, D. C, al propiciar que la ciudad enfrentara acumulación de residuos, inadecuado uso del mobiliario público y deficiencias en la contención del impacto ambiental.

Lo anterior se refleja en el ámbito de los contratos de concesión UAESP No. 283-2018 Contratista Promoambiental Distrito (ASE 1), UAESP No. 284-2018 (ASE 2),

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

Contratista Limpieza Metropolitana S. A. E.S.P., UAESP No. 285-2018 (ASE 3), Contratista Ciudad Limpia Bogotá S. A. E.S.P., UAESP No. 286-2018 (ASE 4), Contratista Bogotá Limpia S. A. E.S.P., y UAESP No. 287-2018 (ASE 5) Contratista Área Limpia S.A.S E.S.P., en los cuales no se garantizó la debida ejecución de la pedagogía social, con lo que se desconoce el objeto esencial de la obligación contractual que compromete la confianza ciudadana en la gestión del servicio público de aseo.

Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control a la carta de observaciones:

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP – manifestó que el componente de gestión social, previsto en el Anexo 11, ha sido ejecutado por los concesionarios y verificado por la Interventoría - Consorcio Proyección Capital -, en el marco de los contratos de concesión UAESP-283-2018 (ASE 1), UAESP-284-2018 (ASE 2), UAESP-285-2018 (ASE 3), UAESP-286-2018 (ASE 4) y UAESP-287-2018 (ASE 5).

Indicó que las actividades desarrolladas incluyen jornadas de coordinación, información, visitas operativas y pedagógicas, con un total de 94 actividades registradas entre enero de 2018 y agosto de 2025, soportadas mediante informes mensuales y acompañamientos aleatorios. Sostuvo que la Contraloría no acompañó jornadas ni evaluó directamente las campañas, y que sus observaciones desconocen el cumplimiento contractual acreditado. Finalmente, resaltó que las acciones pedagógicas están integradas a los demás anexos técnicos y cumplen los lineamientos mínimos exigidos por el contrato.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad:

La observación formulada por el ente de control señaló que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP – no dio cumplimiento al

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

requisito de pedagogía social previsto en el Anexo 11 de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017, obligación aplicable a las cinco Áreas de Servicio Exclusivo – ASE 1 a 5 –. De acuerdo con el Anexo 11 que hace parte tanto del pliego de condiciones como de los contratos de concesión, los concesionarios debían desarrollar campañas rigurosas y permanentes de educación ciudadana orientadas a promover la separación en la fuente, el uso adecuado de los contenedores y la corresponsabilidad comunitaria en el manejo de residuos. Sin embargo, lo verificado evidenció que las actividades ejecutadas se limitaron a acciones informativas y de socialización, sin consolidar procesos pedagógicos continuos ni medibles, lo que refleja una deficiencia en la exigencia y verificación contractual por parte de la UAESP, la supervisión y la interventoría.

Del análisis integral de la respuesta y de los medios documentales allegados se concluye que la observación no fue desvirtuada, por cuanto:

El alcance contractual de la Pedagogía Social fue reducido indebidamente a simples acciones de información y sensibilización, desconociendo el carácter formativo y transformador exigido en el Anexo 11 de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017, el cual impone la obligación de desarrollar campañas rigurosas y permanentes de pedagogía social durante toda la ejecución de los contratos de concesión, a partir de la firma del acta de inicio. Dicha obligación no se limita a divulgar mensajes, sino que demanda la implementación de procesos educativos continuos estructurados, sistemáticos y verificables, encaminados a generar cambios sostenibles en los hábitos frente a la separación en la fuente, la correcta disposición de los residuos y el uso adecuado de los contenedores instalados, los que son parte integral del mobiliario público.

En consecuencia, la gestión descrita por la UAESP y la Interventoría, centrada en jornadas de socialización, perifoneo o actividades lúdicas aisladas, no satisface el

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

estándar de pedagogía social definido contractualmente, toda vez que carece de continuidad, enfoque metodológico y mecanismos de evaluación del impacto educativo. La ausencia de indicadores que midan resultados concretos en el comportamiento ciudadano confirma que el Sujeto de Control y Vigilancia no garantizó el cumplimiento integral de esta obligación contractual, lo que compromete el principio de responsabilidad previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y afecta la finalidad educativa y cultural que constituye el eje esencial del componente de pedagogía social.

Según la doctrina pedagógica especializada, la pedagogía social “aborda los problemas humanos y sociales a través de la educación, cuyo objetivo final es la formación para la vida en sociedad, fortaleciendo los valores morales que permiten a las personas integrarse en su cultura y comunidad” -Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Escuela de Ciencias de la Educación, Avances de la implementación de la pedagogía social en Colombia 2013–2022, p. 9-.

En este sentido, la pedagogía social constituye un proceso educativo permanente y estructurado que busca la transformación de las prácticas cotidianas y la generación de cultura ciudadana, mediante la interiorización de valores y comportamientos sostenibles frente al entorno y los bienes públicos. Por ello, difiere sustancialmente de la simple capacitación o socialización informativa, las cuales son actividades esporádicas de transmisión de conocimiento que no generan aprendizajes significativos ni cambios duraderos en la conducta colectiva.

En el marco del servicio público de aseo, la pedagogía social tiene un papel esencial, pues está orientada a garantizar la corresponsabilidad ciudadana en la adecuada separación en la fuente, el uso racional de los contenedores y el respeto por el mobiliario público. Su omisión implica desconocer la finalidad educativa prevista en el contrato, afectando la sostenibilidad del esquema de contenerización y la calidad del servicio. Si bien el sujeto de control Unidad Administrativa Especial de Servicios

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02 Versión: 2.0

Públicos -UAESP- acreditó la ejecución de actividades dispersas, como reuniones, perifoneo, foros, visitas y capacitaciones en instituciones educativas y conjuntos residenciales, no demostró la existencia de un plan pedagógico formal, estructurado que incluyera metas verificables, cobertura poblacional, cronograma de ejecución e indicadores de impacto social. Esta ausencia de planeación y seguimiento evidencia deficiencia en la trazabilidad y en la capacidad de evaluación de resultados, impidiendo verificar la continuidad metodológica y el carácter formativo permanente que exige el componente de pedagogía social durante todo el periodo contractual -2018-2025- .

Los informes analizados por el ente de control se limitan a registrar actividades puntuales, sin incorporar metodologías de evaluación que permitan determinar efectos reales en el cambio de hábitos, la apropiación ciudadana del mobiliario urbano o la reducción de incidentes asociados al uso inadecuado de los contenedores. En consecuencia, las acciones desarrolladas no configuran un proceso pedagógico sostenido, sino un conjunto de intervenciones aisladas carentes de enfoque educativo y evaluación de impacto social verificable.

Si bien es cierto que la Interventoría efectuó verificaciones documentales y acompañamientos aleatorios, no se identifican reportes de seguimiento específicos ni Solicitudes de Acción Correctiva (SAC) por incumplimientos asociados al componente pedagógico. La supervisión institucional tampoco acreditó mecanismos de medición ni exigencia de resultados verificables, incumpliendo el deber de vigilancia integral. De igual modo, la integración de las actividades de pedagogía con otros anexos técnicos no exonera la obligación autónoma y específica del Anexo 11, que exige su desarrollo permanente durante toda la concesión.

Es así, que la falta de ejecución efectiva de la pedagogía social se refleja en la persistencia de comportamientos ciudadanos inadecuados, deterioro de los contenedores, acumulación de residuos y disposición incorrecta de público

	Informe de Actuación Especial de Fiscalización	Código formato PVCGF-18-02
		Versión: 2.0

conocimiento, lo que denota la ausencia de un proceso formativo sostenido. Omisión que vulnera los principios de planeación, responsabilidad, eficiencia y control consagrados en los artículos 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el deber de cumplimiento funcional previsto en el artículo 38 numeral 1 de la Ley 1952 de 2019.

La evidencia analizada demuestra que las actividades desarrolladas por los concesionarios, validadas por la interventoría corresponden principalmente a acciones informativas y de sensibilización, sin configurar procesos educativos permanentes, estructurados ni verificables en los términos exigidos en el Anexo 11 de los contratos de concesión, lo cual contraría los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia que rigen la contratación estatal, dando lugar a deficiencias en el control institucional por parte de la UAESP y la Interventoría - Consorcio Proyección Capital -

Anexo ídem que textualmente plasma respecto de la pedagogía social “... *durante este periodo de ocho (8) meses de inserción a la operación sectorizada a través de contenedores y en general durante todo el plazo de duración de la concesión el adjudicatario se obliga a desarrollar campañas rigurosas de sensibilización y **pedagogía social** a partir de la firma del acta de inició; enfocadas a promover la separación en la fuente, así mismo debe instruir al usuario sobre el uso debido de los contenedores para residuos aprovechables y no aprovechables que sean instalados, el respeto por las frecuencias y horarios de atención del servicio y demás tópicos que permitan lograr los objetivos de la contenerización.*”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

Pedagogía social que del tenor literal del texto no se infiere que es una obligación optativa, alternativa o accesorio, es imperativa, pues el texto no utiliza la conjunción “y/o”, sino un mandato directo, categórico y expreso, por lo que consecuentemente, conforme a la regla de hermenéutica jurídica de la interpretación

gramatical prevista en el artículo 27 del Código Civil, cuando la norma es clara y expresa -disposición contractual-, no le es dable al interprete desatender su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu.

- Decisión:

Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del componente de pedagogía social previsto en el Anexo 11 de la Licitación UAESP-LP-02-2017, aplicable a las Áreas de Servicio Exclusivo 1, 2, 3, 4 y 5 - contratos de concesión UAESP-283, 284, 285, 286 y 287 de 2018.

2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación ²
1. Administrativos	6	N.A	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6
2. Disciplinarios	5	N.A	2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6
3. Penales	N.A	N.A	
4. Fiscales	N.A	N.A	

2.4 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No aplica.

² Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el informe.