

INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

**ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION DE CONTROL EXCEPCIONAL
SOBRE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO
EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. - UAESP
Vigencia 2018 y enero a julio de 2019.**

CGR-CDME N° 11

Diciembre de 2019

ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION DE CONTROL EXCEPCIONAL
CONTRATOS DE CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO DE ASEO EN LA
CIUDAD DE BOGOTA – UAESP

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (e)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el sector Minas y Energía	Ricardo Rodríguez Yee
Director de Vigilancia Fiscal	Fulton Ronny Vargas Caicedo
Supervisor	Fernando Grillo Parra
Líder de auditoría	Liliana Andrea Villamizar Cabrera
Auditores	Ana Francy Espinel Ortega Sara Jenny Ramírez Gordillo Sara María Cabello Álvarez Henry Caballero Galindo

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO DE LA ACTUACION ESPECIAL.....	5
1.1. Alcance.....	5
1.2. Objetivos Específicos del Control Excepcional	5
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. RESULTADOS Y CDNCLUSIONES	6
Objetivo específico No. 1 (1): Auditar los contratos de concesión # 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018	
6	
Objetivo Específico No. 1 (2): Auditar el contrato de concesión # 344 de 2010.....	17
Objetivo Específico No. 2: Evaluar y conceptuar sobre el Control Interno de la materia o asunto que es objeto de la actuación.....	22
Atención de denuncias:	23
4. RELACION DE HALLAZGOS	25
Hallazgo No. 1. Registro de rutas de recolección y transporte de residuos sólidos en el SIGAB.....	25
Hallazgo No. 2. Horarios de recolección y transporte de residuos sólidos	29
Hallazgo No. 3. Registros de operación del servicio público de aseo y de disposición final de los residuos sólidos.....	33
Hallazgo No. 4. Exceso de peso en el Transporte de residuos	36
Hallazgo No. 5. Contenedores para la presentación y recolección de residuos sólidos	38
Hallazgo No. 6. Disponibilidad e integridad de la información del esquema de aseo en el SIGAB.....	43
Hallazgo No. 7. Vigencia de aforos de grandes generadores	46
Hallazgo No. 8. Facturación periodo de transición por cambio de convenio con entidad recaudadora	52
Hallazgo No. 9. Contrato 344 Relleno Sanitario Doña Juana - CGR-.....	58
5. CONCLUSIONES.....	69
6. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	70

Doctora
BEATRIZ ELENA CÁRDENAS CASAS
Directora General
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP
Avenida Caracas No. 53-80
Bogotá, D.C.

Respetada doctora Beatriz Elena:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las funciones constitucionales asignadas en los artículos 119 y 267, y en la Ley 42 de 1993 y las Resoluciones Orgánicas No. 6680 de 2012 y RGO-0024 de 2019, reglamentarias de la actuación especial de fiscalización y en cumplimiento de lo ordenado mediante el auto ORD801120128 del 26 de junio de 2019, proferido por el Contralor General de la República, realizó la actuación especial de fiscalización sobre los contratos de concesión para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., suscritos por la UAESP.

Es responsabilidad de la administración de la UAESP el contenido, la calidad y cantidad de la información suministrada. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe que contenga los resultados de la evaluación realizada sobre la gestión adelantada por la UAESP, sobre los contratos en mención.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría — (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La Actuación incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes al nuevo esquema de aseo de la ciudad de Bogotá.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.

1. ASUNTO DE LA ACTUACION ESPECIAL

1.1. Alcance

El alcance de la presente actuación especial correspondió a la verificación de las actividades del servicio de aseo realizadas en Bogotá D.C., en cumplimiento los contratos de concesión # 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, y 344 de 2010, por el periodo comprendido entre enero de 2018 y julio de 2019.

Igualmente, el alcance de esta actuación sobre los contratos mencionados anteriormente, de acuerdo con el artículo 1º del auto ORD801120128 del 26 de junio de 2019, tuvo la siguiente delimitación: *"recaerá sobre los aspectos que carezcan de pronunciamiento por parte de la Contraloría Distrital de Bogotá y la Contraloría Delegada para el Sector de medio Ambiente."*

1.2. Objetivos Específicos del Control Excepcional

- Evaluar la gestión y cumplimiento de los contratos de concesión # 283,284,285,286 y 287 de 2018 y 344 de 2010 para la prestación del servicio de aseo en Bogotá D.C., celebrados por la UAESP.
- Evaluar y conceptuar sobre el Control Interno de la materia o asunto que es objeto de la actuación.

2. HECHOS RELEVANTES

En el año 2010 se estructuró una la licitación que buscaba entregar en concesión el servicio de aseo a seis empresas operadoras, durante 8 años. Ante la falta de garantías para la participación de la población recicladora de oficio en el proceso, la licitación para el manejo de basuras en Bogotá fue suspendida el 18 de agosto de 2011, como medida cautelar por una acción de tutela que presentaron varios grupos de recicladores del Distrito.

Ante esta situación por medio de la figura de "urgencia manifiesta" se procuró dar continuidad al servicio hasta diciembre 4 de 2012, que fueron suscritos los Contratos Interadministrativos con las empresas EAAB y E.A.B. S.A.

Durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la Ciudad de Bogotá enfrentó una crisis en la prestación del servicio público de aseo y en consecuencia una emergencia sanitaria, analizada en su momento por la Procuraduría General la Nación.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en mayo de 2017 ratificó la decisión de dar vía libre a la licitación del servicio de aseo en Bogotá y el 3 de enero de 2018 fue adjudicada la licitación para el servicio de aseo para Bogotá por un periodo de ocho años. El nuevo esquema contempla la división de la ciudad en cinco zonas, denominadas Áreas de Servicio Exclusivo (ASE):

- Promoambiental Distrito (Usaquén, Chapinero, Santa Fe, La Candelaria, San Cristóbal, Usme y Sumapaz)
- Limpieza Metropolitana (Antonio Nariño, Ciudad Bolívar, Bosa, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe, Teusaquillo y Tunjuelito).
- Ciudad Limpia (Fontibón y Kennedy)
- PSF Promesa de ESP Futura Bogotá Limpia (Engativá y Barrios Unidos).
- PSF Promesa de ESP Futura Área Limpia (Suba.)

3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Objetivo específico No. 1 (1): Auditar los contratos de concesión # 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018

OPERATIVIDAD DEL SERVICIO

Las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos presentan debilidades a nivel operativo frente a las obligaciones pactadas en los Contratos No. 283, 284, 285, 286 y 287 y cuyo objeto fue concesionar bajo la figura de área de servicio exclusivo ASE, la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. así como frente a los requisitos establecidos en el reglamento técnico y operativo. Estos incumplimientos se relacionan en detalle en el capítulo de relación de hallazgos.

La información dispuesta en el Sistema de Información de Gestión de Aseo de Bogotá, en adelante SIGAB, muestra que los concesionarios en general han presentado

durante la prestación del servicio incumplimientos en la ejecución de rutas de recolección. Lo anterior, desde el inicio la operación del nuevo esquema de aseo en febrero de 2018 y en forma reiterada, sin que se evidencie la efectividad de las medidas correctivas que debieron ser implementadas por la interventoría y la supervisión.

Respecto a la disposición de los residuos sólidos, que se efectúa de acuerdo con lo establecido por la UAESP en el Relleno Sanitario de Doña Juana, una vez ingresan los vehículos de recolección provenientes de cada ASE, según los datos obtenidos de esa operación, comparados con los que reposan en el SIGAB, arrojaron para este ente de control, información relevante sobre el cumplimiento de rutas de recolección.

Lo anterior permitió inferir que en la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables que realiza cada concesionario, se presentaron inconsistencias en la operatividad de esta, que, aunque no han ocasionado interrupción definitiva del servicio de aseo, sí evidencian debilidades en el seguimiento realizado por la UAESP a la información que resulta de la ejecución de dicho servicio. Así, de las inconsistencias operativas evidenciadas por la Contraloría General de la República, se destacan las siguientes:

- a. Se registran ingresos de microrrutas al Relleno Sanitario de Doña Juana- RSDJ que no han sido programadas.
- b. Se registra el cumplimiento de rutas de recolección en el SIGAB, que no ingresan al relleno sanitario.
- c. Se registra el ingreso de rutas al RSDJ que no han finalizado el turno de operación.
- d. Se encontraron viajes realizados por los operadores de las distintas ASES, que excedieron la capacidad de los vehículos recolectores en toneladas de residuos.
- e. El SIGAB reveló que, del total del inventario de vehículos registrados para los cinco concesionarios, se encuentra inactivo en promedio el 50% de la flota vehicular.

Tabla No. 3. Vehículos Inactivos SIGAB

Concesionario	Total vehículos	Vehículos Inactivos	% Vehículos Inactivos
ASE 1 Promoambiental	311	139	45 %
ASE 2 Lime	249	141	57 %
ASE 3 Ciudad Limpia	106	50	47 %
ASE 4 Bogotá Limpia	137	60	44 %
ASE 5 Área Limpia	305	171	56 %

Fuente: SIGAB

Elaboró: Equipo Auditor

Del proceso de “contenerización para la presentación de residuos aprovechables y no aprovechables”, promovido con el objetivo de prevenir focos de contaminación que afectaran y deterioraran la armonía del espacio público urbano, se ha encontrado que a pesar de haberse realizado la instalación de los mismos y desarrollado algunos procesos de concientización o sensibilización al respecto, son problemas comunes a todas las áreas concesionadas, el deficiente nivel de receptividad de la población frente a la medida, vandalización, desconocimiento de su funcionamiento o horarios de recolección, deficiente lavado y mantenimiento de los mismos, la mezcla constante de residuos aprovechables y no aprovechables y en grado máximo su inutilización voluntaria por algunos barrios o comunidades a efecto, paradójicamente, de evitar focos de malos olores, vectores y esparcimiento de residuos.

La población recicladora debe contarse dentro de aquella con problemas de educación o sensibilización frente al tema, en el entendido que tampoco están haciendo uso de los contenedores en la forma convenida, además de estar realizando el proceso de selección en el sitio de presentación de los residuos y no en los centros dispuestos para ese fin.

Conforme lo expresó la Contraloría General de la República con ocasión del Informe de la Auditoría de Desempeño realizada a algunas autoridades ambientales sobre la política para la gestión integral de residuos sólidos (CGR, 2018), el modelo de economía circular requiere además de la reducción del consumo de recursos, que los utilizados se conserven en un nuevo ciclo, una vez han cumplido su vida útil. Este propósito no es posible si los procesos de “separación en la fuente” no se llevan a cabo correctamente, situación que afecta el “aprovechamiento” de los recursos. De acuerdo a lo observado por la CGR en el desarrollo de la presente actuación, el proceso de contenerización está presentando problemas importantes frente a la separación de residuos y por tanto al aprovechamiento requerido de los mismos, eslabón fundamental de la política sobre residuos sólidos (CONPES 3874 de 2016).

De otra parte, dentro del seguimiento efectuado a los informes de interventoría a los cinco operadores por parte de la Contraloría General de la República, las

observaciones que más se destacan, sin un seguimiento apropiado por parte de la UAESP, se describen a continuación:

- Los concesionarios ejecutan menos microrrutas de las establecidas en el Plan Operativo.
- Inconsistencias en la información de las frecuencias y el horario de rutas de recolección y transporte.
- Se presentan microrrutas con exceso de peso.
- El SIGAB no permitió el control y seguimiento de la información de las frecuencias y horarios de las macrorrutas y microrrutas establecidas.
- La Interventoría manifiesta que algunos vehículos del esquema no están reportando el seguimiento GPS y otros no pueden identificarse debido a que no relaciona la actividad con el vehículo.
- Falta de sostenimiento del área limpia.
- Falta información respecto al reporte de ejecución de algunas macrorrutas
- Contenedores ubicados en andenes a menos de 3 metros, afectando la movilidad de peatones; contenedores ubicados en vía; contenedores con falta de señalización y contenedores sin demarcación.
- Residuos mezclados o en el contenedor incorrecto.
- Diferencias entre cantidad de micro rutas cargadas en el SIGAB y reportadas en el plan operativo.
- Microrrutas que no reportan la frecuencia establecida en el sistema.
- Hallazgos técnicos operativos de la interventoría en el mantenimiento de contenedores.

Finalmente, en concordancia con lo expresado en cada uno de los hallazgos que hacen parte del presente informe, diferentes componentes del esquema de aseo tienen importantes problemas en su desarrollo y ejecución. La interventoría de los contratos ha realizado una labor constante de reporte de las inconsistencias y fallas presentadas en lo corrido del proceso de ejecución contractual, sin que la UAESP, desde su rol de coordinador y supervisor de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, a la luz de lo preceptuado en el Acuerdo No. 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., hubiese desplegado o usado las potestades que le concede la Ley para el cumplimiento a cabalidad de los objetivos contractuales a efecto de superar las fallas con que cuenta el servicio.

En cuanto al SIGAB, información base sobre la que gira todo el proceso, presenta vacíos de información en temas como facturación, PQRs, reporte de cumplimiento rutas, inventario de vehículos, entre otros.



Foto 1. Contenedores Aprovechables y no aprovechables, sector Avenida Calle 19
Fuente: Visita Equipo Auditor



Foto 2. Contenedores Aprovechables y no aprovechables, sector Avenida Calle 72
Fuente: Visita Equipo Auditor



Foto 3. Contenedores Aprovechables inutilizados, sector Portales del Norte
Fuente: Visita Equipo Auditor

GESTIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA DEL SERVICIO

La Contraloría General de la República evaluó selectivamente el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Comercial y Financiero de la concesión del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, D.C., que se entiende incorporado a los contratos de aseo adjudicados en el proceso de licitación pública UAESP-LP 2017 y es de obligatorio cumplimiento para los concesionarios y su interventoría.

Este reglamento contiene los referentes obligatorios a cumplirse principalmente sobre los siguientes temas:

- Generalidades sobre el sistema de información que debe soportar toda la información del esquema de aseo

- Administración, actualización y mantenimiento del catastro de suscriptores, usuarios
- Facturación del servicio Público de aseo
- Atención al usuario

Sistema de información que soporta toda la información del esquema de aseo SIGAB:

Los contratos de aseo y el reglamento de comercial y financiero, establecieron la obligatoriedad de contar con un Ente Procesador de Información del Servicio de Aseo (EPISA) quien sería la “persona jurídica encargada de realizar el montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público de aseo de Bogotá”. La entidad contratada por los operadores para cumplir esta función es la firma Procesador de Información del servicio de aseo S.A.S. - Proceraseo S.A.S.

Esta entidad es contratada y pagada por los cinco operadores y de acuerdo con lo que pudo evidenciar la Contraloría, implementó el sistema de información requerido en la norma para efectos de apoyar toda la gestión operativa y comercial de la prestación del servicio de aseo y lo llamó SIGAB. Este sistema consolida la información operativa y comercial del servicio de los cinco concesionarios de manera estandarizada y debe estar disponible para consulta y seguimiento en tiempo real.

Las debilidades identificadas por la CGR sobre el sistema en mención recaen principalmente sobre la ausencia de información de construcción de las tarifas, pesos, etc., situación que dio lugar a un hallazgo que se detalla en el capítulo de relación de hallazgos.

De otra parte, también se identificaron inconsistencias entre la operación reportada en el SIGAB y la información reportada por los operadores sobre microrutas e inventario de vehículos, información incompleta de indicadores, etc., que también hacen parte de los hallazgos identificados por la CGR.

Administración, actualización y mantenimiento del catastro de suscriptores, usuarios:

El servicio de aseo en la ciudad de Bogotá es prestado por 5 operadores que se distribuyen en cinco áreas de servicio exclusivo y que atienden a los suscriptores del servicio así:

Tabla No. 4 Suscriptores y unidades por operador

ASE	OPERADOR	NO. DE SUSCRIPTORES ACTIVOS / CUENTAS CONTRATO	NO. DE UNIDADES ACTIVAS / USUARIOS
ASE 1	PROMOAMBIENTAL	586.337	732.463
ASE 2	LIME	594.828	897.767
ASE 3	CIUDAD LIMPIA	382.857	508.453
ASE 4	BOGOTÁ LIMPIA	266.384	379.541
ASE 5	ÁREA LIMPIA	379.463	434.713
TOTAL		2.209.869	2.952.937

Fuente: SIGAB a 30 de octubre de 2019

Elaboró: Equipo auditor

La Contraloría evidenció que el SIGAB es efectivo en cuanto tiene las maneras de identificar a todos los usuarios del servicio con el suficiente detalle. No obstante, la herramienta contar con esta posibilidad, los resultados de la información evaluada dan cuenta de usuarios grandes productores que no tienen los aforos actualizados de acuerdo con como lo establece la normatividad. Esta situación fue determinada como hallazgo y se describe en el capítulo de relación de hallazgos.

Facturación:

La facturación de los operadores de cada una de las ASE, durante la vigencia del nuevo esquema de aseo, está reglamentada principalmente por la Resolución CRA 720 de 2015. La Contraloría logró evidenciar el cumplimiento de cada operador con sus obligaciones sobre la publicación de tarifas, liquidación y facturación, y de celebración del convenio con una empresa de servicios públicos domiciliarios para adelantar la actividad de operación conjunta.

Los procesos de liquidación de la facturación para estos operadores se encuentran protocolizados en el sistema SIGAB, mediante cronogramas, formatos y atributos de la información que deben ser cumplidos por todos los operadores, no obstante, como se mencionó anteriormente, existe información relacionada con los costos, tarifas y volúmenes, que inciden en el proceso de facturación y no se encuentran en el sistema.

De acuerdo con la información registrada en SIGAB, la CGR pudo establecer que en promedio el 90% de las PQR recibidas durante todo el nuevo esquema de aseo corresponden al proceso de facturación, frente a un 10% de la prestación del servicio.

Cantidad de PQR	Operador											
	Promoambiental		LIME		Ciudad Limpia		Bogotá Limpia		Área Limpia		Total general	
Tipo de Queja Grupo SUI		%		%		%		%		%		%
FACTURACION	70.239	87%	81.482	92%	44.574	91%	48.288		31.041	94%	275.624	90%
PRESTACION	10.141	13%	7.316	8%	4.636	9%	5.340		2.109	6%	29.542	10%
Total general	80.380	1	88.798		49.210		53.628		33.150		305.166	

Elaboró: Equipo Audito

Fuente: SIGAB

Con ocasión del cambio de empresa recaudadora, dos operadores modificaron sus ciclos bimensuales de facturación a ciclos mensuales. En estos dos operadores logró evidenciarse que en el período de transición las PQR por facturación tuvieron un aumento considerable, y de acuerdo con los análisis de la Contraloría, el valor de la facturación de estos períodos para algunos ciclos y algunos usuarios fue superior al aumento de las tarifas publicadas. Por esta razón la CGR determinó un hallazgo que se detalla más adelante

Atención al usuario - PQR

La Contraloría evaluó los mecanismos de atención al usuario, específicamente lo relacionado con el trámite de PQR. En la evaluación pudo evidenciar la existencia de un módulo de registro de Peticiones Quejas y Reclamos, PQR, dentro del sistema SIGAB, en el cual se encuentran clasificadas. No obstante, la clasificación predeterminada (Derecho de Petición, Petición, Queja, Reclamo, Solicitud) es usada indistintamente por cada usuario del sistema al ingresar el registro de la PQR, lo anterior se evidencia porque PQR del mismo tema son clasificadas de manera diferente al interior de cada operador por las personas designadas para su atención. Lo anterior tiene efectos sobre el alcance de la respuesta al peticionario y del registro de esta respuesta en el sistema.

De otra parte, se evidenció que los usuarios del sistema no dejan rastro de todas las respuestas dadas a cada una de las peticiones y de otros aspectos de su trámite a pesar de existir los campos en el SIGAB, y no hay uniformidad en el trámite realizado por cada uno de los operadores, esto hace que no se logre lo establecido en el Reglamento Comercial y Financiero en cuanto a "radicar y digitalizar todas las PQR y solicitudes y sus documentos soportes, para garantizar su trazabilidad y "obren como parte de la memoria institucional que debe acompañar la prestación del servicio". Lo

anterior se evidencia en las bases de datos los cuales presentan registros en blanco como se muestra a continuación:

Cantidad de PQR		Operador				
Período	Promoambiental	LIME	Ciudad Limpia	Bogotá Limpia	Área Limpia	Total general
<input checked="" type="checkbox"/> FACTURACION	70.239	81.482	44.574	48.288	31.041	275.624
<input checked="" type="checkbox"/> ANULADO						
Personal					11	11
(en blanco)	57	100	29	54	54	294
<input checked="" type="checkbox"/> Calificación						
Aviso	42.834	14.858	9.274	3.429	15.487	85.882
CASOS ESP	2.154	254	25	352	284	3.069
Personal	16.014	28.136	26.781	16.811	13.295	101.037
Terreno			8.179			8.179
(en blanco)	3.564	36.926	189	26.220	1.459	68.358
<input checked="" type="checkbox"/> Radicación						
(en blanco)	5.616	1.208	97	1.422	451	8.794
<input checked="" type="checkbox"/> PRESTACION	10.141	7.316	4.636	5.340	2.109	29.542
<input checked="" type="checkbox"/> ANULADO						
(en blanco)	1	5	48	4	4	62
<input checked="" type="checkbox"/> Calificación						
Aviso	1.816	533	101	210	29	2.689
CASOS ESP	5	12	3	17	2	39
Personal	3.517	2.881	2.579	602	1.832	11.411
Terreno			14			14
(en blanco)	4.584	3.809	1.863	4.431	196	14.883
<input checked="" type="checkbox"/> Radicación						
(en blanco)	218	76	28	76	46	444
Total general	80.380	88.798	49.210	53.628	33.150	305.166

Ahora bien, con respecto a la cantidad de PQR, la Contraloría evidenció una tendencia al aumento en las PQR en todos los operadores, como se detalla a continuación:

Cantidad de PQR	Operador						
	Período	Promoambiental	LIME	Ciudad Limpia	Bogotá Limpia	Área Limpia	Total general
2018-02		2.614	2.569	1.362	1.712		8.257
2018-03		4.075	3.901	2.287	2.354		12.617
2018-04		4.240	4.669	3.137	2.989		15.035
2018-05		4.637	5.724	4.504	3.329		18.194
2018-06		3.173	4.020	3.904	2.794		13.891
2018-07		3.654	5.124	3.953	3.276	79	16.086
2018-08		3.649	4.860	4.068	3.412	225	16.214
2018-09		3.343	4.773	4.396	2.896	2.943	18.351
2018-10		6.697	4.796	3.917	3.558	2.318	21.286
2018-11		4.011	4.786	3.747	3.179	2.824	18.547
2018-12		6.359	4.071	3.350	4.683	2.139	20.602
2019-01		5.923	5.931	4.325	5.987	3.118	25.284
2019-02		7.122	5.597	3.680	9.178	2.397	27.974
2019-03		6.159	7.193	4.641	4.531	2.704	25.228
2019-04		6.918	11.285	3.849	4.433	2.105	28.590
2019-05		9.457	14.376	4.836	3.972	3.300	35.941
2019-06		5.614	7.252	3.336	3.348	7.137	26.687
2019-07		6.084	9.635	4.807	3.898	5.175	29.599
2019-08		5.006	7.208	3.720	4.524	3.749	24.207
2019-09		6.777	7.708	4.434	4.515	3.785	27.219
2019-10		13.227	7.160	3.669	5.481	3.437	32.974
(en blanco)		78					78
Total general		118.817	132.638	79.922	84.049	47.435	462.861

Elaboró: Equipo Auditor

Fuente: SIGAB

Se destacan los operadores de Promoambiental y Área Limpia, quienes tuvieron aumentos inusuales de PQR por el cambio en la periodicidad mencionada anteriormente.

Objetivo Específico No. 1 (2): Auditar el contrato de concesión # 344 de 2010

El contrato de concesión 344 de 2010, fue suscrito entre la Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos — UAESP y la Sociedad Centro De Gerenciamiento De Residuos Doña Juana S.A. ESP — CGR Doña Juana S.A. E.S.P. y por su objeto *“EL CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo, mediante la modalidad de concesión, la Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá D.C- Colombia, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo.”*

A 28 de marzo de 2019, este contrato tuvo 28 modificaciones entre otrosíes, prórrogas y adiciones. La última conocida por la Contraloría General de la República fue el Otrosí

No. 4 de 28 de marzo de 2019, en la cual se acordó como se realizaría el pago de la interventoría a este contrato y de donde saldrán estos recursos.

La evaluación al contrato se hizo frente a dos temas principales que a continuación se detallan

COMPROMISOS CONTRACTUALES ADQUIRIDOS POR EL OPERADOR

- Del análisis de los informes de interventoría frente a los compromisos adquiridos por el operador relleno sanitario Doña Juana – CGR –, se destacan las siguientes debilidades por parte del concesionario CGR – RSDJ:
- Frente a la gestión operativa, evidenció incumplimiento con respecto al traslado del Taller, los estudios y diseños aún no han sido aprobados por la Interventoría y por la UAESP.
- Incumplimiento de las obligaciones de la Licencia ambiental.

Con respecto a esta obligación la Contraloría pudo evidenciar que actualmente cursa un procedimiento administrativo sancionatorio por mora en las obligaciones ambientales del contrato.

- Con respecto al sistema de básculas, el software de pesaje continúa en etapa de prueba y no se ha instalado el computador para la báscula de emergencia.
- Frente a la gestión financiera, la interventoría también cuestionó la facturación de las toneladas que ingresan al relleno, provenientes de los entes privados, domicilios especiales, provenientes de la línea 110, como los provenientes de los puntos críticos.

En lo referente a los puntos críticos¹ de la ciudad, los cuales están compuestos por residuos ordinarios contaminados y escombros clandestinos, la UAESP, en cumplimiento del Decreto Número 1077 de 2015, para garantizar la recolección, transporte y disposición final de este tipo de residuos, contrató con sujeción a los principios establecidos para el caso; planeación y su correspondiente adjudicación, con los cinco prestadores del servicio de aseo, dicha actividad, los cuales realizaron en el primer mes de entrada en operación del esquema de

¹ Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. - Puntos críticos. Son aquellos lugares donde se acumulan residuos sólidos, generando afectación y deterioro sanitario que conlleva la afectación de la limpieza del área, por la generación de malos olores, focos de propagación de vectores, y enfermedades, entre otros.

información del censo de puntos críticos, la recolección de los mismos y el transporte de éstos.

Al respecto la Comisión de Regulación de Agua CRA ha sostenido que dichas actividades no pueden ser financiadas con cargo a los recursos derivados de la tarifa que sufragan los usuarios por concepto del servicio público de aseo, ya que, si bien los residuos mixtos y de arrojado clandestino hacen parte del servicio de aseo, los mismos no se encuentran regulados y por ende no pueden ser cobrados en la tarifa que se le asigna al usuario.

La Contraloría tuvo conocimiento dentro del proceso auditor de las diferencias entre la UAESP y Relleno Sanitario Doña Juana, con respecto a la facturación de estos servicios especiales, así como de la consulta que hizo la UAESP a la Contraloría General de la República el día 1 de febrero de 2019, sobre el alcance del proceso de responsabilidad fiscal No. 1348 de 2017 "frente a lo que considera se pueden ejecutar los recursos de la bolsa general del esquema de aseo en Bogotá, relacionadas con la concesión de aseo 2003-2012."

Vale la pena recordar lo conceptuado por la Oficina Jurídica como respuesta a dicha solicitud²: "si se verifica en el momento de ejercer vigilancia o control fiscal posterior, que los recursos provenientes de excedentes están disponibles en la bolsa general o fueron usados para inversiones o actividades que redunden en beneficio de los usuarios, en principio no podría predicarse la existencia de daño patrimonial o, como mínimo debería entenderse resarcido".

En ese sentido para la Contraloría los pagos que se ocasionen para cubrir los costos de recolección y disposición de los residuos de puntos críticos guardan relación directa con la prestación del servicio de aseo.

COMPROMISOS EN CUMPLIMIENTO DEL FALLO DEL TRIBUNAL OPERATIVIDAD DEL SERVICIO

La Contraloría General de la República a través de los informes de la Interventoría, evidencia que el Concesionario CGR continúa registrando los siguientes incumplimientos:

- Como parte del proyecto de aprovechamiento, incumplimiento del proyecto de aprovechamiento denominado PARSU.

² Radicado 2019EE0014487 de 13 de febrero de 2019.

- Incumplimiento de la gestión social, relacionado con la obligación contractual de suministrar la información del programa de inversión social y su presupuesto, con cada uno de los rubros y movimientos desglosados y expresados en valores reales correspondientes a las acciones y/o actividades.
- En cuanto a la gestión Operativa, incumplimiento de la maquinaria mínima permanente en el RSDJ, mantenimiento de vías y desarrollo de chimeneas.
- Debilidades en Obras civiles y mantenimientos de la vía Principal, manejo aguas lluvias, mantenimiento de pondajes, de vectores y roedores.
- Ineficiente sistema de tratamiento de lixiviados, al igual que no se han presentado los diseños definitivos para la optimización del STL.

Del análisis del contrato, se derivó un hallazgo administrativo que contiene los incumplimientos contractuales por parte del Concesionario CGR para con la UAESP y frente a los compromisos adquiridos por el Operador con respecto al Fallo del Tribunal Arbitral de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana. ESP. El hallazgo se describe en el capítulo de Resultados de la Auditoría.

A continuación, se presenta el registro fotográfico de la visita realizada por el equipo auditor al Relleno Sanitario Doña Juana.

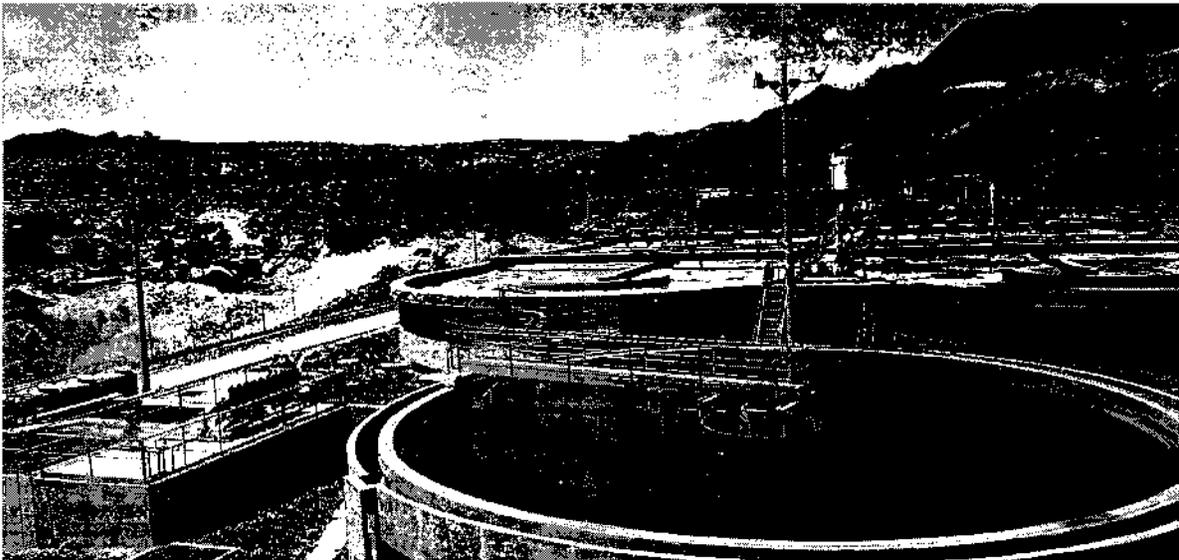


Foto 4. Planta de Lixiviados del Relleno Sanitario Doña Juana.
Fuente: Visita Equipo Auditor



Foto 5. Panorámica de la zona urbana próxima al Relleno Sanitario Doña Juana.
Fuente: Visita Equipo Auditor



Foto 6. Panorámica celda del Relleno Sanitario Doña Juana.
Fuente: Visita Equipo Auditor

Objetivo Específico No. 2: Evaluar y conceptuar sobre el Control Interno de la materia o asunto que es objeto de la actuación

La entidad tiene identificados sus procesos de Recolección barrido y limpieza y Disposición final y ha implementado un sistema de gestión de calidad donde se encuentran documentados, sobre los cuales identificó riesgos y controles para mitigarlos.

Además, tiene estructurado un mapa de riesgos, que los clasifica en riesgos del proceso o gestión y de corrupción.

En mayo de 2019, la UAESP, actualizó su "Política Institucional de la Administración Del Riesgo." y actualizó su mapa de procesos.

Durante la etapa de ejecución se evaluó el control interno que fue estructurado en la planeación en donde se identificaron los riesgos y controles en los procesos mencionados.

La calificación del control interno con base en el desarrollo de la auditoría y con el resultado obtenido respecto a los hallazgos encontrados se detalla a continuación:

i. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		5	1			
B. Evaluación del riesgo		5	1,4			
C. Sistemas de información y comunicación		7	2,142857143			
D. Procedimientos y actividades de control		9	1,444444444			
E. Supervisión y monitoreo		3	1			
Puntaje total por componentes			1			
Ponderación			100%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,340			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			Baja			
Riesgo de fraude promedio			Baja			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		7,000	9,000	1,286	24%	0,257
B. Evaluación de la efectividad		7,000	15,000	2,143	70%	1,500
Calificación total del diseño y efectividad						1,757
						Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno						1,897
						Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =1,5 a <2	Con deficiencias
De =2 a 3	Ineficiente

Se realizó la calificación de los cinco componentes de control interno, que incluyen 29 ítems evaluados, con un resultado por componente "adecuado", riesgo combinado promedio bajo y riesgo de corrupción bajo.

La calificación total del diseño y efectividad de controles dio 1,757 que señala que es parcialmente adecuado. Y una calificación final total sobre su calidad de 1,897 que corresponde al concepto "Con deficiencias".

Atención de denuncias:

2019-158783-82111-CE

La Veeduría Ciudadana Relleno Sanitario Doña Juana solicitó mediante oficio 2019ER0056881 "ejercer control excepcional a los recursos del proyecto de "Recolección, Barrido, Limpieza y la Disposición Final de Residuos Sólidos- Bogotá, D.C.", a través de la evaluación de los siguientes contratos de concesión del servicio público de aseo, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza y disposición final en el Distrito Capital, suscritos por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos:

CONTRATO DE CONCESIÓN	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR INICIAL ESTIMADO	FECHA DE INICIO
No. 283	Recolección, barrido y limpieza - Bogotá, D.C. ASE 1	Promoambiental	1.089.000.000.000	12/02/2018
No. 284	Recolección, barrido y limpieza - Bogotá, D.C. ASE 2	LIME	1.503.800.000.000	12/02/2018
No. 285	Recolección, barrido y limpieza - Bogotá, D.C. ASE 3	Ciudad Limpia	846.700.000.000	12/02/2018
No. 286	Recolección, barrido y limpieza - Bogotá, D.C. ASE 4	Bogotá Limpia	892.600.000.000	12/02/2018
No. 287	Recolección, barrido y limpieza - Bogotá, D.C. ASE 5	Area Limpia	706.500.000.000	12/02/2018
No. 344	Disposición Final de Residuos Sólidos Bogotá, D.C.	CGR	229.742.099.647	12/02/2010

Mediante Auto No. Ord. 80112-0128-2019 del 26 de junio de 2019, admitió la solicitud de control excepcional realizada por la veeduría. En cumplimiento del auto en mención, la Contraloría Delegada para el sector de Minas y Energía inició esta actuación especial de fiscalización, con alcance sobre los contratos arriba mencionados

Producto de este control excepcional se establecieron nueve hallazgos que se detallan en el capítulo de relación de hallazgos. La respuesta de fondo a esta denuncia se comunicará al denunciante mediante oficio.

2019-163492-82111-CE

La Contraloría General de la República con radicado 2019-163492-82111-CE, recibió la solicitud de investigación del contrato 284, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP y Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.

En atención a lo solicitado, se revisó y analizó el mencionado contrato a partir de los informes de la Interventoría de diciembre de 2018 y mayo de 2019 y lo registrado en el sistema SIGAB.

La respuesta de fondo a esta solicitud se comunicará al denunciante mediante oficio.

2019-165083-82111-SE

La Contraloría General de la República, recibió mediante correo electrónico la denuncia con código No. 2019-165083-82111-SE de fecha 17 de septiembre de 2019, relacionada con presunto detrimento patrimonial por la instalación posiblemente innecesaria de canecas públicas en aluminio y contenedores en la Avenida Boyacá entre calles 116 y 127, y calle 127 a la Autopista Norte.

En el trámite de esta denuncia se analizó la información registrada en el Sistema de Información de Gestión de Aseo de Bogotá – SIGAB- y la remitida por la UAESP, referente a los hechos denunciados, se realizaron cálculos a través de sistemas de información geográfica y se realizaron visitas a las áreas contenerizadas.

Del análisis de la información, se estableció que, en el caso de las cestas públicas se instaló menor cantidad de las proyectadas por el concesionario Área Limpia, y respecto a contenedores, se presentó un aumento en el número propuesto, en razón a la necesidad de atender la producción de residuos sólidos de la zona donde se presentaron los hechos denunciados y los requerimientos de instalación de dichos recipientes por parte de la comunidad³.

Como resultado del análisis de la denuncia no se establecieron hallazgos. La respuesta de fondo a esta denuncia se comunicará al denunciante mediante oficio.

2019-165085-82111-SE

La Contraloría recibió el Derecho de Petición código SIPAR 2019-165085- 82111-D de 17 de septiembre de 2019, que denuncia presuntos “Abusos cometidos por el operador

³ Respuesta del concesionario; Área Limpia, con radicado UAESP No. 20192000286171 de fecha 07 de noviembre de 2019.

de basuras Promoambiental en 7 localidades de la ciudad que ha subido hasta el 500% de las tarifas <facturas> por la recolección de basuras, abusos sobre los que el gobierno Peñalosa (UAESP) no ha hecho nada.”

En el trámite de esta denuncia se obtuvo la información de facturación de Promoambiental y de la UAESP, necesaria para establecer las posibles variaciones irregulares identificadas por el denunciante y de sus análisis estableció un hallazgo con otra incidencia que se encuentra en el capítulo de relación de hallazgos bajo el título “Facturación periodo de transición por cambio de convenio con entidad recaudadora”, el cual será remitido a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por tener “otra incidencia”.

La respuesta de fondo a esta denuncia se comunicará al denunciante mediante oficio.

2019-165602-82111-SE

La Contraloría General de la República con radicado 2019ER0105418 y Código de Solicitud 2019-165602-82111-SE, recibió el derecho de petición radicado ante la Contraloría de Bogotá con el número 2-2019-20189 relacionada con el presunto incumplimiento por parte de la UAESP de la orden impartida por la autoridad ambiental para que retire las aguas de lixiviados que se encuentran apozados desde hace 20 años en una cárcava del predio Cantarrana – Localidad de Usme.

En el trámite de esta denuncia se realizó visita al predio Cantarrana y se evaluaron las gestiones que la UAESP ha realizado para el tratamiento de los lixiviados depositados en la Cárcava. Igualmente, se analizó el pago de \$130.1 millones que la UAESP pagó el 10 de julio de 2008 con ocasión a una sanción interpuesta por la CAR.

Como resultado del análisis de la denuncia no se establecieron hallazgos. La respuesta de fondo a esta denuncia se comunicará al denunciante mediante oficio.

4. RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la actuación especial se establecieron nueve (9) hallazgos administrativos, uno (1) de ellos con otra incidencia, para dar traslado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que a continuación se relacionan:

Hallazgo No. 1. Registro de rutas de recolección y transporte de residuos sólidos en el SIGAB

Cláusula Séptima de los contratos de concesión Nos. 283, 284, 2865, 286 y 287 de 2018, – Reglamentos Técnico-Operativo y Comercial-Financiero: *“El CONCESIONARIO dará estricto cumplimiento al Reglamento Técnico y Operativo, así como al Reglamento Comercial y Financiero, que fueron adoptados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP mediante Resoluciones No. 26 del 18 de enero del 2018 y No. 27 del 18 de enero del 2018, respectivamente, los cuales se incorporan a este contrato para que formen parte integral del mismo”.*

Reglamento técnico operativo, numeral 1.3. Supervisión de servicio: ... *“La supervisión general de la concesión del servicio estará a cargo de la UAESP quien a su turno apoyará esta función en una firma especializada en la interventoría del contrato celebrado con los prestadores del servicio”.*

Reglamento técnico operativo, numeral 10. Control de monitoreo: ... *“Las microrrutas de recolección y transporte deben ser monitoreadas las 24 horas del día, por lo cual el sistema de monitoreo debe generar automáticamente alertas cuando el vehículo no cumpla con el recorrido que debe seguir, cuando haya demoras por cualquier motivo mayores a tres (3) horas en la recolección, entre otras alertas. Por lo que se debe poder visualizar sobre un mapa, el recorrido de cada microrruta y encima del mismo, el recorrido que está ejecutando cada vehículo”.*

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, establece en el Reglamento técnico y operativo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C que, la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos se efectúe a través de rutas diseñadas por los operadores de cada área de servicio exclusivo ASE, con miras a garantizar su atención oportuna.

Para el seguimiento de esta actividad, la UAESP se apoya, tanto en la interventoría como en el sistema de información de gestión de aseo de Bogotá –SIGAB-, donde se consolida la operación del servicio que prestan los concesionarios en tiempo real.

Es por ello que, deben ser incorporadas a dicho sistema de información las rutas preestablecidas de recolección y transporte para cada ASE, con el fin de hacer seguimiento a las mismas cuando estén en ejecución y poder determinar el cumplimiento de los recorridos diseñados. No obstante, al realizar una verificación de los registros de cumplimiento de rutas en el SIGAB, de la operación de diciembre de 2018 y mayo de 2019, en una muestra aleatoria de los días; 6, 18 y 28, se pudo establecer que no se encuentran incluidas en su totalidad, tal como lo exige el reglamento técnico operativo.

A continuación, se presentan los resultados de la verificación (Tabla No.1), a partir de los registros en el SIGAB, sobre el cumplimiento de rutas en los días y meses ya mencionados, para cada área de servicio exclusivo ASE.

Tabla No. 5. Cumplimiento de rutas de recolección y transporte de residuos sólidos

Operador	Fecha de operación	Número de rutas de recolección programadas	Número de rutas de recolección ejecutadas	Número de rutas de recolección NO ejecutadas	% de rutas ejecutadas	% de rutas no ejecutadas
ASE1 Promoambiental	06-dic-18	89	83	6	93%	7%
	18-dic-18	89	79	10	89%	11%
	28-dic-18	94	79	15	84%	16%
	06-may-19	138	78	60	57%	43%
	18-may-19	129	100	29	78%	22%
	28-may-19	135	113	22	84%	16%
ASE2 LIME	06-dic-18	176	81	95	46%	54%
	18-dic-18	165	144	21	87%	13%
	28-dic-18	173	151	22	87%	13%
	06-may-19	206	183	23	89%	11%
	18-may-19	198	95	103	48%	52%
	28-may-19	206	191	15	93%	7%
ASE3 Ciudad Limpia	06-dic-18	53	0	53	0%	100%
	18-dic-18	0	0	0	0%	0%
	28-dic-18	44	13	31	30%	70%
	06-may-19	75	11	64	15%	85%
	18-may-19	79	37	42	47%	53%
	28-may-19	82	38	44	46%	54%
ASE4 Bogotá Limpia	06-dic-18	28	5	23	18%	82%
	18-dic-18	60	26	32	47%	53%
	26-dic-18	40	7	33	18%	63%
	06-may-19	76	42	34	55%	45%
	18-may-19	64	37	27	58%	42%
	28-may-19	62	41	21	66%	34%
ASE5 Área Limpia	06-dic-18	58	2	56	3%	97%
	18-dic-18	58	8	50	14%	86%
	28-dic-18	61	6	55	10%	90%
	06-may-19	80	56	22	73%	28%

Operador	Fecha de operación	Número de rutas de recolección programadas	Número de rutas de recolección ejecutadas	Número de rutas de recolección NO ejecutadas	% de rutas ejecutadas	% de rutas no ejecutadas
	18-may-19	75	54	21	72%	28%
	28-may-19	76	57	19	75%	25%

Fuente: SIGAB
Elaboró: Equipo auditor

De acuerdo con la información contenida en el cuadro, para el caso del ASE1-Promoambiental, se presentó un mayor incumplimiento en el registro de la ejecución de las rutas de recolección de residuos sólidos, el día 6 de mayo de 2019 con el 43%, ASE2-Limpieza Metropolitana LIME, el 6 de diciembre de 2018 con el 54%, ASE3-Ciudad Limpia, el 6 de diciembre de 2018 con el 100%, ASE4 – Bogotá Limpia, el 6 de diciembre de 2018 con el 82%, y finalmente ASE5- Área Limpia el 6 de diciembre con el 97%.

La situación descrita, evidencia la inconsistencia de los registros de cumplimiento de rutas en el SIGAB para las distintas ASES, de manera reiterada, originada por falta de un adecuado control del operador y de un monitoreo efectivo sobre la prestación del servicio público de aseo por parte de la UAESP, que, en todos los casos mencionados, genera duda sobre el cumplimiento real de las rutas programadas bajo los requerimientos operativos previstos en el reglamento técnico.

Hallazgo Administrativo

Respuesta de la entidad:

El desarrollo del SIGAB se encuentra contemplado en 4 fases que finalizan el 12 de febrero de 2020, esta herramienta contempla actividades de mejoramiento continua para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de aseo y que se enmarcan en el SIGAB.

Adicionalmente se creó el comité de tecnologías conformado por la UAESP, la Interventoría, los concesionarios y PROCERASEO, en el mencionado Comité se realiza el seguimiento al desarrollo de las actividades que deben cumplir los concesionarios de aseo, no solo de la información reportada sino del cumplimiento en los avances de implementación del SIGAB; producto de estos seguimientos, la interventoría y la UAESP han evidenciado algunas inconsistencias presentadas en el reporte de rutas, sobre las cuales PROCERASEO y los concesionarios se encuentran tomando medidas para subsanarlas.

Teniendo en cuenta que el SIGAB no es el único mecanismo de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios, la Interventoría a través de su esquema de supervisión con el personal en campo, realiza el levantamiento de la información y registra los eventos en los cuales evidencia el cumplimiento o no de las rutas y frecuencias del servicio de aseo en determinado territorio o localidad a cargo de cada uno de ellos.

Con estos informes, el interventor deberá abrir una Solicitud de Acción Correctiva (SAC) y proceder de conformidad, es decir informar a la UAESP el incumplimiento de las acciones solicitadas.

Es por esto y por los reportes que se tienen en la Entidad sobre las SAC's impuestas a los concesionarios, que no compartimos la observación administrativa presentada por el Ente de Control.

Análisis de la respuesta:

La UAESP en su respuesta manifiesta que, *"La interventoría y la UAESP han evidenciado algunas inconsistencias presentadas en el reporte de rutas, sobre las cuales PROCERASEO y los concesionarios se encuentran tomando medidas para subsanarlas".* Afirma igualmente que, *"La Interventoría a través de su esquema de supervisión con el personal en campo, realiza el levantamiento de la información y registra los eventos en los cuales evidencia el cumplimiento o no de las rutas y frecuencias del servicio de aseo"*

Frente a estas manifestaciones es preciso señalar que el SIGAB, no obstante encontrarse prevista como la herramienta que contiene la información de la gestión del servicio de aseo prestado por los distintos concesionarios en la ciudad de Bogotá D.C, no tiene registradas en su totalidad las rutas ejecutadas por cada operador, tal como lo exige el Reglamento Técnico Operativo.

De acuerdo con los registros de cumplimientos de rutas en el SIGAB, este hecho se presenta de forma reiterada durante la operación del servicio en todas la ASES, sin que las acciones correctivas aplicadas e informadas por la Entidad hayan sido efectivas.

En conclusión, la respuesta expresada por la UAESP no desvirtúa la situación observada.

Por lo anterior la observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2. Horarios de recolección y transporte de residuos sólidos

Cláusula Séptima de los contratos de concesión Nos. 283, 284, 2865, 286 y 287 de 2018, – Reglamentos Técnico-Operativo y Comercial-Financiero: *"El CONCESIONARIO dará estricto cumplimiento al Reglamento Técnico y Operativo, así como al Reglamento Comercial y Financiero, que fueron adoptados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP mediante Resoluciones No. 26 del 18 de enero del 2018 y No. 27 del 18 de enero del 2018, respectivamente, los cuales se incorporan a este contrato para que formen parte integral del mismo".*

Reglamento Técnico Operativo, numeral 2.5. Horarios: ... *“El concesionario definirá la hora de inicio y de finalización en las rutas de recolección que establezca. Se considerará incumplimiento a los horarios de recolección cuando se presente un retraso igual o superior a las tres (3) horas, salvo la existencia de fuerza mayor o caso fortuito o hecho eximente de responsabilidad contractual. Sin embargo, el concesionario deberá contar con las medidas de contingencia necesarias con el fin de garantizar la prestación eficiente y oportuna del servicio.*

En los casos en que se incurra en incumplimientos de horarios iguales o mayores a tres (3) horas, se deberán adoptar los descuentos regulatorios a que haya lugar” ...

Reglamento técnico operativo, numeral 1.3. Supervisión de servicio: ... *“La supervisión general de la concesión del servicio estará a cargo de la UAESP quien a su turno apoyará esta función en una firma especializada en la interventoría del contrato celebrado con los prestadores del servicio”.*

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, establece dentro del Reglamento técnico y operativo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C que, la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos se efectúe a través de rutas en horarios definidos por los operadores y que durante su ejecución no se pueden presentar retrasos iguales o superiores a tres (3) horas, sin embargo, el concesionario debe contar con las medidas de contingencia necesarias con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio.

Es así como, al realizar una verificación de los registros de ejecución de las microrrutas en el SIGAB, de los meses de operación diciembre de 2018 y mayo de 2019, para una muestra aleatoria de los días 6, 18 y 28, se pudo establecer que existen rutas (microrrutas) que superan el turno de operación de ocho (8) horas consecutivas exigido en el reglamento técnico.

A continuación, se presentan los resultados de la verificación (Tabla No.2), a partir de los registros en el SIGAB, para las distintas áreas de servicio exclusivo ASE.

Tabla No. 6. Cumplimiento de horarios de rutas de recolección y transporte de residuos sólidos

Operador	Fecha	Número de rutas de recolección programadas	Número de rutas de recolección ejecutadas	Número de rutas ejecutadas que superan retrasos en el horario >=3horas (numeral 2.5 Reglamento Técnico)	% de rutas ejecutadas que superan retrasos en el horario >=3horas
	06-dic-18	89	83	12	14%

Operador	Fecha	Número de rutas de recolección programadas	Número de rutas de recolección ejecutadas	Número de rutas ejecutadas que superan retrasos en el horario ≥ 3 horas (numeral 2.5 Reglamento Técnico)	% de rutas ejecutadas que superan retrasos en el horario ≥ 3 horas
ASE1 Promocambiental	18-dic-18	89	79	12	15%
	28-dic-18	94	79	5	6%
	06-may-19	138	78	25	32%
	18-may-19	129	100	0	0%
	28-may-19	135	113	22	19%
ASE2 LIME	06-dic-18	176	81	28	35%
	18-dic-18	165	144	24	17%
	28-dic-18	173	151	18	12%
	06-may-19	206	183	20	11%
	18-may-19	198	95	13	14%
	28-may-19	206	185	37	20%
ASE3 Ciudad Limpia	06-dic-18	53	0	N. A	N. A
	18-dic-18	0	0	N. A	N. A
	28-dic-18	44	13	1	8%
	06-may-19	75	11	0	N. A
	18-may-19	79	37	1	3%
	28-may-19	82	38	2	5%
ASE4 Bogotá Limpia	06-dic-18	28	5	2	40%
	18-dic-18	60	28	4	14%
	28-dic-18	40	7	0	0%
	06-may-19	76	42	7	17%
	18-may-19	64	37	1	3%
	28-may-19	62	41	7	17%
ASE5 Área Limpia	06-dic-18	58	2	0	0%
	18-dic-18	58	8	1	13%
	28-dic-18	61	6	1	17%
	06-may-19	80	58	0	0%
	18-may-19	75	54	0	0%
	28-may-19	76	57	0	0%

Fuente: SIGAB
Elaboró: Equipo auditor

Es decir que, de acuerdo a la información de cuadro, para el caso de ASE1-Promoambiental, el día 6 de mayo de 2019, presentó rutas con un retraso igual o mayor a tres (3) horas en su ejecución del 32%, ASE2-Limpieza Metropolitana LIME, el 6 de diciembre del 35%, ASE3-Ciudad Limpia, el 28 de diciembre de 2018 con el 8%, ASE4 – Bogotá Limpia, el 6 de diciembre de 2018 con el 40%, y finalmente ASE5- Área Limpia, el 28 de diciembre con el 17%.

Lo descrito evidencia que, existen deficiencias en la función de seguimiento por parte de la UAESP al servicio público de aseo bajo el esquema ASE, al permitir que se preste de manera inoportuna, es decir por fuera de la hora prevista y superior tres (3) horas de la misma, sin que se haya observado la aplicación de las medidas de contingencia previstas en el reglamento técnico operativo, lo cual incide en el cumplimiento de la calidad técnica y operativa del servicio.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

La UAESP, teniendo en cuenta lo establecido en el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 en el artículo 83 estableció que las Entidades Públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, quienes realizarán un seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato deban realizar; esto es cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen; es por esta razón que la Entidad contrató previo un concurso de méritos a la Interventoría Consorcio Proyección Capital.

Por lo anteriormente mencionado es que la UAESP no realiza directamente la supervisión e interventoría a los Contratos de Concesión para la prestación del servicio de aseo, no obstante, lo anterior el apoyo técnico que requiere el interventor se realiza por parte de la Entidad y es por esta razón que le hacemos diariamente seguimiento al contrato de Interventoría para verificar el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, en cuanto a lo manifestado por el Ente de Control, en cuanto al permitir que se preste de manera inoportuna, es decir por fuera de la hora prevista y superiores a tres (3) horas de la misma, sin que se apliquen las medidas de contingencia previstas en el reglamento técnico operativo, por lo que es importante referimos a dos asuntos planteados por ustedes así:

- a. *La puesta en marcha de las medidas de contingencia se da para los eventos donde se ha generado un retraso general en la operación del servicio, medidas que no están contempladas para situaciones aisladas o marginales de la operación.*
- b. *En cuanto al seguimiento de la interventoría a este tipo de eventos, hemos evidencia que la firma interventoría si ha emitido las solicitudes de acción correctiva por concepto de horarios.*

Es por esto que no compartimos la observación formulada por el Ente de Control.

Análisis de la respuesta:

En su respuesta la Entidad indica que, *"La puesta en marcha de las medidas de contingencia se da para los eventos donde se ha generado un retraso general en la operación del servicio"*.

Sin embargo, el reglamento es claro en precisar que el concesionario establece rutas de recolección definiendo su horario de inicio y finalización de operación, sin superar las ocho (8) horas consecutivas por turno, y que al momento de incumplir este requisito en horarios iguales o mayores a tres (3) horas se deben adoptar las medidas regulatorias a que haya lugar, todo esto basado, en que se realiza un seguimiento las 24 horas a cada microrruta, a través de un GPS implementado en cada vehículo que la ejecuta.

Así mismo, el reglamento es preciso al valorar el incumplimiento de horarios de recolección cuando se presenten un retraso igual o superior a tres (3) horas por microrruta, coherente con el monitoreo por vehículo que debe realizarse, y no por la operación en general.

De otra parte, respecto a las medidas correctivas implementadas en relación al incumplimiento de horarios, es evidente en el ejercicio efectuado por la CGR, con base en los registros en el SIGAB en cuanto a horarios de rutas, que este hecho se presenta de manera reiterada en todas las ASES, sin que las medidas correctivas que en su respuesta la Entidad manifiesta implementa para estos casos, hayan sido efectivas.

Lo dicho se encuentra soportado igualmente en los informes mensuales de interventoría en donde se registran las deficiencias evidenciadas por la CGR, sin que se observen actuaciones correctivas de la UAESP a instancias del Interventor hayan sido efectivas, dada su responsabilidad como concedente.

En conclusión, la respuesta expresada por la UAESP no desvirtúa la situación observada. Se valida la observación como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 3. Registros de operación del servicio público de aseo y de disposición final de los residuos sólidos

Numeral 4 de la Cláusula Tercera-Obligaciones Generales del Concesionario del contrato de concesión Nos. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018: *"Ejecutar el contrato de concesión en ejercicio de la autonomía técnica, administrativa y financiera que le asiste y asumiendo la totalidad de los riesgos que le competen de acuerdo con la matriz de*

riesgos, sin desconocer que la verificación y seguimiento del cumplimiento del objeto contractual que se mantendrá en cabeza de la UAESP a través del interventor”.

Reglamento técnico operativo, numeral 1.3. Supervisión de servicio: ... *“La supervisión general de la concesión del servicio estará a cargo de la UAESP quien a su turno apoyará esta función en una firma especializada en la interventoría del contrato celebrado con los prestadores del servicio”.*

Reglamento técnico operativo, numeral 10. Control de monitoreo: ... *“Las microrrutas de recolección y transporte deben ser monitoreadas las 24 horas del día, por lo cual el sistema de monitoreo debe generar automáticamente alertas cuando el vehículo no cumpla con el recorrido que debe seguir...”*

Dentro de las obligaciones contractuales, los concesionarios deben recolectar y transportar los residuos sólidos ordinarios no aprovechables hasta el sitio de disposición final y/o lugares donde se realizan las diferentes alternativas de disposición final que defina la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP.

Por lo que, para esta actividad, el concesionario de cada área de servicio exclusivo – ASE-, efectúa registros de la operación y gestión de la prestación del servicio de aseo en el sistema de información denominado SIGAB (Sistema de Información de Gestión de Aseo de Bogotá), para el seguimiento de manera consolidada del cumplimiento de los requerimientos técnicos y operativos por parte de la UAESP y la Interventoría.

La Contraloría General de la República, a través de los registros en el SIGAB sobre el cumplimiento de rutas de recolección y transporte, y la relación de ingresos de estas rutas al sitio de disposición final; Relleno Sanitario de Doña Juana –RSDJ-, evaluó de manera aleatoria la correlación entre dichos datos consolidados para los días de operación del 6, 18 y 28 de los meses de diciembre de 2018 y mayo de 2019, encontrando inconsistencias en los registros resultantes de la operación del servicio público de aseo en Bogotá, las cuales se describen a continuación:

- Se registran ingresos de microrrutas al RSDJ que no han sido programadas.
- Microrrutas que registran cumplimiento de ruta en el SIGAB, pero no ingresan al relleno sanitario.
- Microrrutas que registran ingreso al RSDJ sin haber finalizado la operación, de acuerdo con los registros de cumplimiento de rutas en el SIGAB.

A continuación, a manera de ejemplo, se mencionan algunos casos que describen las situaciones mencionadas.

Tabla No 7 Inconsistencias en registros operativos

Inconsistencias Registros Operativos	Fecha	ASE1 - Promoambiental		ASE2 - LIME		ASE3 - Ciudad Limpia		ASE4 - Bogotá Limpia		ASE5 - Área Limpia		
		Microrruta	Placa Vehículo	Microrruta	Placa Vehículo	Microrruta	Placa Vehículo	Microrruta	Placa Vehículo	Microrruta	Placa Vehículo	
Rutas que ingresan al RSDJ sin estar programadas	18/05/2019	1113101	ESN905	1344	ESN761	13225	ESN446	15902	ESN216	51	ESN920	
		1111301	ESN605	1313	ESN540	13207	ESN687	12801	ESN971	61	ESM754	
		1113219	ESN727	1336	ESN951	13209	ESL326	11969	TL6924	73	ESM754	
		1113215	ESN672	1339	ESN971	13211	ESN443	16001	ESN042	1	ESM071	
		1124113	ESN943	1452	ESN971	13219	ESN351	16901	ESM043			
				1395	ESN779	13213	ESN693					
				6104	ESN770							
Microrrutas que registran ingreso al RSDJ sin terminar operación	18/05/2019 (Registro del 6/may/2019)	ESN264	1211294	1224	ESN484	16293	E3N446	11956	ESN376	1956	ESN733	
		ESN260	1211121		(Registro del 6 dic/18)	10104	ESN687		(Registro del 18 dic/16)	1971	ESN725	
						12206	E3N443			3072	ESN719	
									(Registro del 6/may/2019)			
Microrrutas que registran cumplimiento de ruta pero no ingresan al RSDJ	18/05/2019	1141307	ESN914	32902	ESN113	19103	E6N446	ESN113	32002	ESN920	4058	
		1113307	ESN607	32093	ESN113	14210	E3N446	ESN113	32003			
		1113308	ESN139			14221	E6N687					
		1123324	FLY657			14227	ESL326					
		1123330	FLY957									

Fuente: SIGAB y UAESP - Elaboró: Equipo auditor

Estas situaciones originadas por debilidades en el seguimiento realizado por la UAESP a la información que resulta de la ejecución de la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, toda vez que, se describen registros con inconsistencias operativas de manera frecuente, afectando la certeza y confiabilidad de los datos consolidados, desde la recolección y transporte de los residuos sólidos ordinarios hasta su disposición final en el Relleno Sanitario de Doña Juana.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

En este punto es necesario reiterar lo señalado en la respuesta a la observación No 1., en el sentido de que el SIGAB si bien puede presentar dificultades no es el único mecanismo o medio de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales y reglamentarias de los concesionarios en la prestación del servicio público de aseo.

Para verificar el ingreso de vehículos al Relleno Sanitario Doña Juana, además del reporte online generado por SIGAB, puede ser consultado a través del módulo de operaciones, pestaña seguimiento, opción histórico GPS u opción histórico ruta, en el que, ingresando la fecha de interés, las placas del vehículo y/o la ruta que se desea consultar, permite visualizar el recorrido efectuado por dicho vehículo.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta no se pronuncia respecto a lo observado, en cuanto a explicar o justificar las inconsistencias detectadas en el registro de ingresos de microrrutas al Relleno Sanitario de Doña Juana que no han sido programadas, las microrrutas que registran cumplimiento de ruta en el SIGAB, pero no ingresan al relleno sanitario, y finalmente a las microrrutas que registran ingreso al RSDJ sin haber finalizado su horario de operación, de acuerdo con los registros de cumplimiento de rutas en el SIGAB.

Es por ello que, se ratifica lo observado en cuanto a que estas inconsistencias operativas se presentan por debilidades en el seguimiento realizado por la UAESP a la información que resulta de la ejecución de la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, toda vez que las mismas se presentan de manera reiterada en todas las ASSES.

En conclusión, la respuesta de la Entidad no desvirtúa los hechos detectados.

Se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4. Exceso de peso en el Transporte de residuos

Anexo 3. Reglamento Técnico Operativo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C, adoptado por medio de la Resolución Número 26 del 18 de enero de 2018, de la UAESP. Numeral 2.6. Establecimiento de macrorrutas y microrutas ... "Las personas concesionarias del servicio público de aseo deberán establecer las microrutas y microrutas que ejecutarán cada uno de los vehículos recolectores para la recolección y transporte de cada tipo de residuo generado por las diferentes actividades del servicio público de aseo, de acuerdo con la necesidad y cumplimiento con las normas de tránsito. Tal información será remitida a la UAESP e Interventoría respectivamente."

Norma Técnica Colombiana NTC 4788 Tipología para vehículos de transporte de carga Terrestre, Resolución 4100 del 28 de diciembre de 2004, por la cual se adoptan los límites de pesos y dimensiones en los vehículos de transporte terrestre automotor de carga por carretera para su operación normal en la red vial a nivel nacional y el Art. 21 de la Ley 1383 de 2010 que expresa las multas y sanciones frente al transporte de carga superior al autorizado.

Ley 769 de 2002 - ARTÍCULO 131. MULTAS. Modificado por el art. 21, Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

Infracción D.13. En caso de transportar carga con peso superior al autorizado el vehículo será inmovilizado y el exceso deberá ser transbordado.

En caso de transportar carga con peso superior al autorizado el vehículo será inmovilizado y el exceso deberá ser transbordado. La licencia de conducción será suspendida hasta por seis (6) meses.

En los informes mensuales de Interventoría, Informe Técnico Operativo, Anexo Exceso de Peso del servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C, de las Concesiones 283, 284, 285, 286 y 287 y en la información suministrada por la entidad que corresponde a la Base de datos en Excel de ingreso de vehículos y pesaje del Relleno Sanitario Doña Juana – RSDJ⁴, se encontró que durante el periodo febrero de 2018 hasta septiembre de 2019, se presentaron de manera reiterada vehículos que excedieron el peso señalado en la capacidad registrada en el inventario de vehículos.

Al realizar el cruce de la base de datos con el Inventario de vehículos registrado por cada concesionario, se encontraron 26.480 viajes que excedieron la capacidad del vehículo, en 80.569 toneladas de residuos. De los viajes que presentaron exceso el 22% corresponde a Área Limpia, el 1% a Bogotá Limpia, el 27 % a Ciudad Limpia, el 23% a Lime y el 28% a Promoambiental.

Lo señalado evidencia para los cinco operadores una deficiencia en la operatividad del diseño de las macrorrutas y microrrutas, las cuales no cubren la producción total de los residuos de las zonas atendidas excediendo la capacidad de los vehículos. Esta práctica de sobrecarga origina adicionalmente un impacto negativo por el mayor deterioro sobre la infraestructura de la red vial intermedia y local de los Barrios de la ciudad.

Este evento se registra de manera reiterada en los informes mensuales de interventoría, sin que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP haya ejercido de manera oportuna la función de vigilancia y control a los concesionarios para corregir su incumplimiento.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

El exceso de peso puede presentarse por diversos factores como producción atípica de residuos, efectos climáticos (precipitaciones) festividades, entre otros; los cuales podrían explicar la razón por la cual algunos vehículos presentan grado de exceso de peso.

De la misma forma, debe tenerse en cuenta que los vehículos para la recolección de residuos sólidos ordinarios cuentan con sistemas de cajas compactadoras, con niveles de compactación graduados y estandarizado, lo cual no permite variaciones en volumen y peso, por lo que su capacidad no sufre

⁴ Respuesta a comunicación 2019EE0128240 del 11 de octubre de 2019, numerales 8 - Base de Datos completa en Excel de Ingresos de Vehículos y pesaje del Relleno Sanitario Doña Juana y 9 – Para los cinco concesionarios Información Desagregada de los registros Exceso de Peso.

variaciones considerables.

No obstante, de acuerdo con las acciones y comunicaciones de la Interventoría, se han emitidos las solicitudes de acciones correctivas pertinentes con el fin de que lleve a cabo los ajustes operativos a que haya lugar, en su respectiva operación.

Análisis de la respuesta:

La respuesta de la entidad no desconoce la situación planteada en la observación, se enfoca en exponer algunas justificaciones o causas del exceso de peso en el transporte de residuos.

Así, la UAESP no responde sobre lo observado por la CGR en razón a que se evidenció, para los cinco operadores, una deficiencia en la operatividad del diseño de las microrutas, respecto a la capacidad de los vehículos, que impacta en la infraestructura de la red vial de la ciudad, sin que la UAESP implemente los correctivos pertinentes para los ajustes operativos a que haya lugar.

En conclusión, la respuesta expresada por la entidad no desvirtúa los hechos detectados, configurados y comunicados como observaciones. Se confirma como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 5. Contenedores para la presentación y recolección de residuos sólidos

La Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017 -Concesión Áreas de Servicio Exclusivo para la Prestación del Servicio Público de Aseo en la Ciudad de Bogotá D.C.-, de la cual se derivaron los Contratos de Concesión No. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, por medio del Anexo No. 11 estableció los criterios de calidad para la presentación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de recipientes o contenedores en la ciudad de Bogotá D.C.

En el numeral 1.1. del citado anexo se señaló que la contenerización está orientada a mitigar los efectos ambientales resultantes de la acumulación de residuos sólidos en puntos críticos y algunas áreas públicas o tramos viales de la ciudad, evitando la generación de vectores, acumulación y esparcimiento de residuos, así como la aparición de focos de contaminación.

El proceso de instalación, conforme a la licitación se debió llevar a cabo de forma progresiva y pedagógica, con base en análisis técnicos, a efecto de minimizar el manejo inadecuado de residuos, en el fortalecimiento de un servicio público ambientalmente sostenible y unos procesos de sensibilización y gestión social no

inferiores a cuatro meses consecutivos a partir de la fecha de inicio de los contratos de concesión el 12 de febrero de 2018. Los anteriores procesos deben estar dirigidos a ciudadanos y organizaciones de recicladores de la zona de influencia, con el objeto de promover la debida separación en la fuente. Este último aspecto igualmente se encuentra mencionado en el Anexo No. 2. relativo a "Articulación con la Actividad de Aprovechamiento", numeral 1.3.4 – campañas de sensibilización.

La recolección de los residuos sólidos debe realizarse por parte de cada concesionario, una vez los puntos de aprovechables sean atendidos por las organizaciones de recicladores, debiendo la firma interventora verificar tal condición. Los rechazos de la actividad de aprovechamiento deben ser dispuestos por los recicladores en el contenedor apropiado, para efecto de su transporte al sitio de disposición final.

Los concesionarios deben garantizar el mantenimiento correctivo y preventivo de los contenedores, con actividades de lavado, cambio de elementos dañados, ajuste, etc., con una frecuencia mínima de dos veces por mes. Respecto a la frecuencia de lavado, se puntualizó (numeral 3.3.) que debería prestarse una vez por semana, previa presentación de plan operativo para el lavado de contenedores presentado a la UAESP y a la interventoría para efectos de seguimiento.

Conforme al Acuerdo No. 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., la UAESP es una Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del orden distrital, que entre otras obligaciones tiene la responsabilidad de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, entre otras funciones.

La Contraloría General de la República en visita realizada el mes de noviembre de 2019 a las áreas de servicio exclusivo, sectores correspondientes a los barrios La Cofradía, Santa María del Lago, Boyacá, Portales del Norte, Prados de la Sabana, la Avenida 19 entre calles 140 y 161 y la Calle 127 entre la Avenida Boyacá y la Autopista Norte de la ciudad de Bogotá, evidenció en zonas contenerizadas situaciones como: a). Deficiente limpieza de contenedores aprovechables y no aprovechables; b). Contenedores en mal estado, con mecanismos de apertura dañada y otro tipo de daños; c). Residuos aprovechables y no aprovechables mezclados. d). Deficiente uso de contenedores para residuos aprovechables. En éstos se encontraron residuos no aprovechables o eventos en donde toda una comunidad en signo de rechazo decidió voltearlos a efecto que no presten su funcionalidad; e). Presencia de vectores roedores o moscas; f). Recicladores realizando las labores de separación y rechazo fuera del sitio destinado para esa actividad.

Similares situaciones fueron descritas por algunos usuarios en las PQRs presentadas, los cuales se han visto abocados a presentar solicitudes a efecto que los concesionarios procedan a vaciar los contenedores de residuos aprovechables, así no estén dentro del esquema de recolección, pues se han reportado inconvenientes por contener residuos aprovechables y no aprovechables, motivo por el cual no son recolectados por las rutas recicladoras, generándose malos olores y presencia de vectores. Los concesionarios están facultados para atender los contenedores de no aprovechables, no obstante a petición de la comunidad han debido vaciar y asear contenedores de aprovechables que habían sido objeto de mal uso de la misma comunidad o de los recicladores.

La situación descrita anteriormente afecta el cumplimiento de los objetivos del esquema de prestación del servicio público de aseo de la ciudad de Bogotá y los propios de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017, toda vez que, al mezclarse los residuos en todos los casos inspeccionados -antes mencionados-, afectando igualmente el propósito general de separación en la fuente y aprovechamiento óptimo de residuos. Las condiciones medioambientales, de salud y convivencia de los ciudadanos también se están viendo impactadas, por la fuerte presencia de olores, vectores y contaminación en general.

De acuerdo con lo analizado por la Contraloría General de la República, la causa de la situación referenciada radica en el deficiente seguimiento por parte de la UAESP a los procesos de separación en la fuente y contenerización, conforme a sus funciones respecto de la garantía en la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios del esquema de aseo, como el de recolección.

No menos importante, son las debilidades en los procesos de sensibilización y gestión social de la comunidad Bogotana y de las asociaciones de recicladores o personas que se dedican a ese oficio.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

La UAESP con Oficio 20192000297151 del 25 de noviembre de 2019, remitido a la Contraloría General de la República, señaló que con anterioridad a la instalación de los contenedores y durante los meses que los mismos han estado en el espacio público se han adelantado campañas de sensibilización por parte de los concesionarios con el acompañamiento de esa Unidad. Afirmó en el escrito que debido a que se trata de un proceso nuevo, se ha generado algún tipo de resistencia por parte de los habitantes.

De acuerdo con lo expresado por la UAESP, dicha promoción y divulgación de los hábitos correctos para la presentación de residuos, realizados tanto por las empresas prestadores como por parte de los equipos de gestión social de esa Unidad, incluyeron a los usuarios que se encuentran dentro de las rutas contenerizadas, y a los recicladores de oficio que adelantan labores de reciclaje en estas zonas. Agrega que en todo caso la indisciplina por parte de algunos de los usuarios está siendo atendida operativamente a través del repaso de las rutas contenerizadas.

Mas adelante en oficio de respuesta se indica, que de acuerdo con la Licitación Pública 02 de 2018, los concesionarios de aseo (en el componente de gestión social) anualmente realizan la entrega actualizada del programa de gestión social para el desarrollo de las actividades correspondientes a cada Área de Servicio Exclusivo.

Igualmente se expresó que, en el periodo de agosto a octubre de 2018, los prestadores ejecutaron jornadas informativas, reuniones y volanteo, socializando el plan de contenerización en diferentes espacios ciudadanos y entre octubre y diciembre de 2018 se efectuaron visitas de verificación del uso de los contenedores. En enero y febrero de 2019 se realizaron labores de seguimiento y divulgación de la última fase de instalación y jornadas informativas reforzando el tema de separación en la fuente, horarios y frecuencias de recolección, línea 110. Lo anterior, de acuerdo a la UAESP, con el objeto de reforzar la disposición adecuada de los residuos voluminosos, residuos de construcción y demolición, código de policía, uso y cuidado de los contenedores.

En el mismo orden de ideas, se agregó que los concesionarios de aseo han realizado una serie de actividades de sensibilización (puerta a puerta), capacitaciones y reuniones, socializando el adecuado manejo y disposición de los residuos; Igualmente reciben, entre otras, peticiones por parte de la comunidad para reubicar los contenedores.

Se anexó documento con la tabla detallada de la cantidad de actividades desarrolladas por cada concesionario, respecto al tema de contenerización ejecutadas por localidad, de acuerdo con el Área de Servicios Exclusivo durante los meses de agosto de 2018 a agosto de 2019.

Se transcribió a continuación el artículo 2.3.2.2.2.16. del Decreto 1977 de 2015 por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Igualmente se señaló en el escrito que "el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, adoptado para el Distrito Capital a través del Decreto 405 de 2016, determina las frecuencias mínimas de recolección a través de contenedores y la obligatoriedad de los usuarios para presentar los residuos.

Subrayó la UAESP que en el caso que el usuario pertenezca a una ruta contenerizada, debe trasladar los residuos hasta el contenedor correspondiente en las frecuencias y horarios establecidos por el prestador del servicio y cumplir con las normas establecidas para su correcto funcionamiento, incluyendo la separación adecuada de los residuos (aprovechables y no aprovechables), para disponer en el contenedor que corresponda, de manera que se garantice el acceso al material aprovechable debidamente separado por los usuarios a los recicladores de oficio.

Finalmente, mencionó que a través del SIGAB el concesionario reporta la planeación de lavado y mantenimiento de los contenedores, así como con las estructuras para el reporte de la ejecución de los servicios asociados a lavado y mantenimiento de los contenedores. Ello en los periodos y frecuencias establecidos en los términos contractuales de la concesión. Igualmente, que, desde la interventoría, para el cabal cumplimiento de los concesionarios de aseo en cuanto a mantenimiento, reposición y recolección de los residuos, a la fecha se tienen reportadas en total 30 SAC's y una solicitud de actuación administrativa por incumplimiento.

Análisis de la respuesta:

A pesar de los argumentos expuestos por la UAESP, se considera no se logró desestimar la observación. Si bien los ejes de la defensa expuesta son las actividades de sensibilización realizadas por los concesionarios y los deberes propios de los usuarios, no se explicó el vacío observado respecto a la continuidad de las deficiencias desde el inicio del contrato -12 de febrero de 2018 y hasta el cierre de la presente actuación fiscal, sin la acción efectiva por parte de la UAESP y la Dirección a su cargo, aun contando con herramientas como los informes del Interventor y los cuales han diagnosticado las situaciones y generado algunas acciones de mejora.

Es por ello precisamente que se observa un cumplimiento deficiente de las obligaciones impuestas a la UAESP en el Acuerdo No. 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., conforme a los cuales, es la UAESP la entidad de la orden distrital encargada, entre otras obligaciones de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos.

La Licitación Pública, anexos 2 y 11, marcó los objetivos de esta arista del proceso contractual, o con el fin último de mejorar las condiciones del servicio y su sustentabilidad, de cara al cumplimiento de políticas del orden nacional, como la de economía circular, que incluye separación en la fuente y aprovechamiento óptimo de los recursos, y que a juzgar por las situaciones descritas por la CGR en la observación, no solo no se están cumpliendo al momento de la recolección de residuos

a través de contenedores, sino que se está afectando la separación en la fuente que pudieran hacer algunos ciudadanos.

Vale la pena mencionar que la separación en la fuente, reutilización – aprovechamiento de residuos sólidos, cultura ciudadana, entre otros hacen parte de los ejes temáticos de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016), acogidos desde el eje transversal “Sostenibilidad Ambiental Basada en la Eficiencia Energética – Gestión de la Huella Ambiental Urbana”, del El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”, sustento de la Licitación Pública No. 2, desde los estudios previos y en la descripción de la necesidad que se pretendía satisfacer con la contratación.

Es evidente que existen situaciones y comportamientos erróneos y arraigados en la comunidad, frente a los cuales la gestión adelantada por parte de la UAESP, para hacer realidad dicha sensibilización no ha sido efectiva. Esta problemática es aún más grave en población recicladora, respecto de la cuál igualmente se está presentando incumplimiento de procedimientos de recolección, sin acciones efectivas por parte de la UAESP para corregirlos.

Por lo anterior, se valida como hallazgo la situación observada, la cual se origina en una conclusión técnica enmarcada en las normas o criterios del caso en particular, lo observado in situ directamente por la CGR y la información puesta a disposición por parte de la UAESP en el transcurso de la auditoría.

Hallazgo No. 6. Disponibilidad e integridad de la información del esquema de aseo en el SIGAB

El Reglamento Comercial y Financiero en el numeral 1.2 dispone: “se tendrá en cuenta que el sistema de información deberá permitirle a la UAESP, a la interventoría y a los concesionarios, tener acceso permanente a **toda la información de la gestión técnica, operativa, comercial y financiera**. (Resaltado nuestro).

En el mismo numeral, el Reglamento establece que *“el Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo en Bogotá - SIGAB- deberá recibir, administrar, procesar y consolidar toda la información operativa, técnica, comercial y financiera del servicio público de aseo de Bogotá, requerida en los reglamentos, el pliego y normatividad vigente sobre la materia. Para tal fin los concesionarios podrán utilizar los sistemas de información que consideren pertinentes en su conjunto de operaciones para la prestación del servicio público de aseo en todos sus componentes relacionados con los recursos físicos (hardware), software (tecnológico) y procedimientos (manuales y*

protocolos). Sin embargo, **deberán garantizar en todo momento y en tiempo real, el intercambio de información entre sus sistemas y el SIGAB. La UAESP y la interventoría tendrán acceso permanente a la totalidad de las funciones, módulos y subsistemas, para consulta sin restricción alguna, del sistema SIGAB provisto por el EPISA.**

Toda la información relacionada con la prestación del servicio público de aseo debe estar siempre disponible para consulta de la interventoría y de la UAESP. Así mismo, el concesionario se obliga a dar respuesta y remitir cualquier tipo de información que solicite la interventoría y la UAESP, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de la solicitud." Resaltado nuestro.

Si bien la Contraloría logró obtener acceso completo a los módulos del sistema de información, se evidenció que no toda la información se encuentra allí. Entre otra información, podemos mencionar la información del detalle de la liquidación de las tarifas, de las cuales solo se encuentra el producto final, a pesar de hacer parte fundamental del esquema de aseo y de estar contemplado expresamente en el numeral 2.2.2 del reglamento que debe estar incluida **"La información deberá permitir la desagregación de los componentes tarifarios y comerciales al mayor nivel de detalle que permita evidenciar todos los datos identificadores de los usuarios o suscriptores, y los datos detallados con los cuales se estiman y liquidan las tarifas para cada uno de los componentes de la tarifa."** Resaltado nuestro. La información de pesaje tampoco se encuentra en el sistema, ni se encuentra asociada al proceso automático de la liquidación de la facturación, como tampoco se encuentra asociado directamente a la facturación el monitoreo del servicio de aseo en tiempo real. Por mencionar algunos de los casos evidenciados.

En este sentido la Contraloría en desarrollo de la actuación especial solicitó a la UAESP información diversa relacionada con el esquema de gestión del servicio público de aseo, requerimientos que fueron en su mayoría trasladados por la UAESP a los operadores de cada una de las ASEs, a pesar de que esta entidad debía tener acceso a ella, tal como lo dispone el Reglamento Comercial y Financiero

Lo anterior evidencia que el SIGAB, no contiene la información completa del esquema de aseo, la UAESP no tiene acceso a toda la información del esquema de aseo y los operadores incumplen los términos establecidos en el manual para el suministro de cualquier información a la UAESP.

Esta deficiencia en la administración y gestión de la información afecta su transparencia, oportunidad y consistencia, generando que cada operador brinde la información "no general" en los tiempos y las formas en que considere y que la UAESP

no ejerza su potestad a solicitarla como se lo autoriza el reglamento y los contratos de concesión del servicio de aseo.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad en su respuesta afirmó:

“De manera general debe señalarse que el SIGAB, cuenta con diferentes protocolos, manuales y/o guías, en los cuales se describe cada uno de sus componentes; dichos documentos fueron desarrollados de manera conjunta por los concesionarios del servicio, Proceraseo, la interventoría y la Uaesp. Las estructuras de entrega de información, los protocolos de carga, los tiempos de entrega y la responsabilidad de cada actor, se encuentran definidas allí. Dichos documentos al responder a las obligaciones contractuales constituyen parte de las mismas, la interventoría realiza seguimiento y control de la información dispuesta en SIGAB y reporta cada semana a través del comité TI, los incumplimientos mensuales, los cuales tiene las medidas correctivas o sancionatorias establecidas en los pliegos de la concesión.

Es necesario en este punto hacer las siguientes aclaraciones en relación con la información solicitada por la Contraloría en relación con el cálculo de las tarifas.

De acuerdo con la metodología tarifaria establecida en la Resolución CRA 720 de 2015, la persona prestadora del servicio público de aseo, en su calidad de Entidad Tarifaria Local (concepto determinado en la Resolución CRA 271 de 2003), es quien tiene la facultad de definir las tarifas a cobrar a su mercado de usuarios, atendiendo la regulación vigente. En consecuencia, la tarifa final por estrato y tipo de usuarios debe ser calculada y fijada por la persona prestadora (y no por la UAESP) y enviada a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que esta última ejerza las funciones de control y vigilancia sobre los cálculos tarifarios.

La mencionada metodología establece la fórmula para el cálculo de cada uno de los costos asociados a la operación de las actividades del servicio público en cuestión, los costos fijos, los costos variables y los factores de actualización de cada uno de estos, la cual recomendamos analizar.” (...)

De otra parte, afirma que:

“... los concesionarios han cargado a través del SIGAB los costos discriminados por cada actividad del servicio efectivamente prestada que permite realizar y entender el cálculo de la tarifa final que se traslada. Cuestión diferente, y que corresponde a información exclusiva de cada uno de los prestadores, es la hoja de cálculo en la que se refleja la aplicación de las fórmulas para la estimación de cada uno de los costos.

Así las cosas, la información que depende de la gestión de esta Unidad y que debe ser reportada en el SIGAB efectivamente ha sido cargada y reportada por los concesionarios en el marco de sus obligaciones contractuales.

Corresponde entonces a los concesionarios de aseo Promoambiental Distrito S.A.S E.S.P., LIME S.A E.S.P., Ciudad Limpia S.A E.S.P., Bogotá Limpia S.A. E.S.P. y Área Limpia D.C S.A. E.S.P., calcular las tarifas mensuales, bajo el concepto de Entidad Tarifaria Local, y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD realizar el control tarifario en el cual evidenciarán si se ha cobrado lo establecido en la regulación o no, y para el evento que el cobro no sea el establecido por la regulación es la SSPD la encargada de sancionar a los concesionarios y obligarlos a devolver al usuario el mayor valor pagado.

(...)"

Análisis de la respuesta:

La entidad responde a la Contraloría explicando principalmente la metodología para el cálculo de los costos asociados a la operación de las actividades del servicio público de aseo con sus correspondientes fórmulas y para la determinación de la tarifa mensual final por suscriptor, aclarando que la responsabilidad de dichas actividades corresponde a los prestadores y no a la UESP. En este sentido la Contraloría aclara que la metodología y liquidación de los costos y las tarifas no están siendo cuestionados por la CGR en esta observación.

Según la entidad *"la información que depende de la gestión de esta Unidad y que debe ser reportada en el SIGAB efectivamente ha sido cargada y reportada por los concesionarios en el marco de sus obligaciones contractuales"*, y es sobre este punto final que recae la observación de la CGR ya que el reglamento financiero y comercial no contempla ninguna excepción sobre la información de facturación que se debe cargar en el SIGAB, entonces no puede aceptarse que estas "hojas de cálculo en las que se refleja la aplicación de las fórmulas..." sea de uso exclusivo de los prestadores ya que hacen parte del sistema tarifario del nuevo esquema de aseo, Independientemente de quien realice esta acción y de quien la controle, por lo tanto dicha información debería estar en el SIGAB.

Ahora bien, este es solo uno de los casos en los que no se encuentra información en el SIGAB, de los demás casos la UAESP no se pronunció. Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 7. Vigencia de aforos de grandes generadores

De acuerdo con el Reglamento Comercial y Financiero en el numeral 2.1.1 "cada concesionario del servicio público de aseo dentro de su ASE, es responsable de adelantar las acciones necesarias para garantizar que la información del catastro de suscriptores contenga de modo fiel, preciso y actualizado los datos identificadores básicos de los suscriptores del servicio público de aseo, con el fin de facturar

correctamente y ejecutar los procesos de recaudo y recuperación de cartera, entre otras actividades."

De otra parte, el numeral 2.2.2 del mismo reglamento establece entre las responsabilidades de cada concesionario "Llevar el control de la vigencia de los aforos de los grandes productores según la regulación establecida por la CRA y coordinar los planes y campañas para la actualización de dichos datos. En el catastro de suscriptores debe encontrarse la última fecha en que se actualizó el aforo y los concesionarios deben mantener el archivo con los soportes reglamentarios del aforo realizado. **En todo caso, ningún aforo de Grandes Generadores podrá tener una antigüedad mayor de dos años". (Resaltado nuestro)**

Una vez verificadas las bases de datos del catastro de usuarios con corte a 31 de octubre de 2019 se encuentra que cuatro operadores tienen el catastro de usuarios vencido, con antigüedades que superan lo permitido por la norma, generando incertidumbre sobre la consistencia que debe existir entre el volumen de residuos que efectivamente están generando los grandes productores y el valor que se les está facturando.

El porcentaje de usuarios grandes generadores desactualizados por cada ASE es el siguiente:

ASE1	ASE2	ASE3	ASE4	ASE5
66.52%	38.48%	4.77%	64.53%	0%

Fuente: SIGAB y UAESP

Elaboró: Equipo auditor

A continuación, se muestra el detalle de cuentas para cada una de las ASEs cuyo último aforo se encuentra vencido, aclarando que aquellas que se incluyeron del 2017, son las anteriores a 31 de octubre del mismo año:

ASE1: PROMOAMBIENTAL

Tipo de productor	Fecha del último aforo				Total cuentas	% Cuentas desactualizadas
	2015	2016	2017	Subtotal		
Gran Prod. Comercial <6	50	425	1068	1543	2454	62,88%
Gran Prod. Comercial >6	16	145	333	494	717	68,90%

Tipo de productor	Fecha del último aforo				Total cuentas	% Cuentas desactualizadas
	2015	2016	2017	Subtotal		
Gran Prod. Industrial <6		10	16	26	34	76,47%
Gran Prod. Oficial <6	5	6	113	124	147	84,35%
Gran Prod. Oficial >6	1	12	190	203	241	84,23%
Total	72	598	1720	2390	3593	66,52%

Fuente: SIGAB y UAESP

Elaboró: Equipo auditor

ASE2: LIME

Tipo de productor	Fecha del último aforo																		Subtotal	Total Cuentas	% Cuentas desactualizadas
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Gran Prod. Comercial <6	3	1		20	2	4		1	5	4	4	3	7	1	1	17	49	89	1622	4187	38,74%
Gran Prod. Comercial >6	1		2		1	2	4	3	3	1	6	1	4	1		19	61	13	241	684	35,23%
Gran Prod. Industrial <6																22	46	62	130	343	37,90%
Gran Prod. Industrial >6																7	12	24	43	189	22,75%
Gran Prod. Oficial <6																20	6	63	89	188	47,34%
Gran Prod. Oficial >6																42	24	96	164	358	45,81%
Total	4	1	2	20	3	6	4	4	8	5	10	4	11	2	1	28	64	12	2289	5949	38,48%

Fuente: SIGAB y UAESP

Elaboró: Equipo auditor

ASE3: CIUDAD LIMPIA

Tipo de productor	Fecha del último aforo																		Subtotal	Total general	% Cuentas desactualizadas
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Gran Prod. Comercial <6	2		1	4	4	9	6	5	11	6	5	9	21	2	4	5	6	14	114	2813	4,05%
Gran Prod. Comercial >6	1			1	3	6	4	3	6	2	2	4	12	1	1	2	2	5	55	662	8,31%
Gran Prod. Industrial <6																			0	7	0,00%
Gran Prod. Industrial >6																			0	13	0,00%
Gran Prod. Oficial <6																		1	1	72	1,39%
Gran Prod. Oficial >6															1		1	6	8	161	4,97%
TOTAL	3	0	1	5	7	15	10	8	17	8	7	13	33	3	6	7	9	26	178	3728	4,77%

Fuente: SIGAB y UAESP

Elaboró: Equipo auditor

ASE4: BOGOTÁ LIMPIA

Tipo de productor	Fecha del último aforo			Total general	% Cuentas desactualizadas
	2016	2017	Subtotal		
Gran Prod. Comercial <6	126	1440	1566	2486	62,94%
Gran Prod. Comercial >6	9	155	164	264	62,12%
Gran Prod. Industrial <6	6	77	83	124	66,94%
Gran Prod. Industrial >6	1	16	17	28	60,71%
Gran Prod. Oficial <6	3	67	70	73	95,89%
Gran Prod. Oficial >6	4	83	87	10z	85,29%
TOTAL	149	1838	1987	3079	64,53%

Fuente: SIGAB y UAESP

Elaboró: Equipo auditor

De otra parte, también se encuentran en el catastro de cada una de las ASEs usuarios sin aforo, incumpliendo lo establecido en la misma normatividad, como se muestra a continuación:

ASE2	ASE3	ASE4	ASE5
------	------	------	------

4	13	3	13
---	----	---	----

Fuente: SIGAB y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

A continuación, se detallan los suscriptores sin aforo:

ASE2:

SUSCRIPTOR	CUENTA CONTRATO	ALCALDIA	TIPO PRODUCTOR	NOMBRE TIPO PRODUCTOR
8029314	8029314	7	501	Gran Prod. Comercial >6
8032047	8032047	7	501	Gran Prod. Comercial >6
305944	10462607	7	501	Gran Prod. Comercial <6
262394	9018346	16	501	Gran Prod. Comercial >6

Fuente: SIGAB y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

ASE3:

SUSCRIPTOR	CUENTA CONTRATO	ALCALDIA	TIPO PRODUCTOR	NOMBRE TIPO PRODUCTOR
80000145	80000145	8	501	Gran Prod. Comercial <6
1077400	1598945	8	501	Gran Prod. Comercial >6
284404	10680429	8	501	Gran Prod. Comercial <6
133187	9028311	8	501	Gran Prod. Comercial <6
8026767	8026767	8	501	Gran Prod. Comercial <6
11592096	11592096	8	501	Gran Prod. Comercial >6
250464	1089747	8	501	Gran Prod. Comercial <6
254274	10094852	8	501	Gran Prod. Comercial <6
8034346	8034346	8	501	Gran Prod. Comercial >6
285123	10762915	8	501	Gran Prod. Comercial >6
103121	1646884	8	501	Gran Prod. Comercial >6
267325	9014416	8	501	Gran Prod. Comercial <6
401292	10366021	8	501	Gran Prod. Comercial <6

Fuente: SIGAB y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

ASE4:

SUSCRIPTOR	CUENTA CONTRATO	ALCALDIA	TIPO PRODUCTOR	NOMBRE TIPO PRODUCTOR
12399442	12399442	10	501	Gran Prod. Comercial <6
11830415	11830415	10	501	Gran Prod. Comercial <6
12425229	12425229	10	501	Gran Prod. Comercial <6

Fuente: SIGAB y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

AE5:

SUSCRIPTDR	CUENTA CONTRATO	ALCALDIA	TIPO PRODUCTOR	NOMBRE TIPO PRODUCTOR
70001841	70001841	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70000626	70000626	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70022737	70022737	11	501	Gran Prod. Comercial >6
70033605	70033605	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70041275	70041275	11	501	Gran Prod. Comercial >6
70039025	70039025	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70039026	70039026	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70039027	70039027	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70039028	70039028	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70041062	70041062	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70041959	70041959	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70040766	70040766	11	501	Gran Prod. Comercial <6
70038857	70038857	11	501	Gran Prod. Comercial <6

Fuente: SIGAB y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior es originado por deficiencias en la gestión y seguimiento de la UAESP para garantizar el cumplimiento en los planes de aforos y genera incertidumbre acerca de la coherencia entre el volumen de residuos de los grandes productores y el valor que efectivamente se les está facturando.

Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad en su respuesta afirmó como argumento principal que:

"El Consorcio Proyección Capital evidenció en el catastro de usuarios de Grandes Productores de los prestadores del servicio público de aseo, Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. y Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., que registran fechas de aforos vencidos, por lo cual, solicitó la actualización del mencionado catastro. Así mismo, formuló Solicitudes de Acción Correctiva - SAC a Promoambiental Distrito S.A.S. y a Limpieza Metropolitana S.A., en mayo de 2019 y septiembre de 2019, respectivamente, en las que les requirió la presentación de acciones correctivas tendientes a superar la situación advertida y les solicitó un cronograma especial de acciones de mejora, los cuales se anexan en medio magnético.

En el seguimiento realizado por la Interventoría al cumplimiento del cronograma enviado por el Concesionario Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. desde el 31 de mayo de 2019, se evidencia el avance en la gestión realizada sobre el tema teniendo presente que para el mes de mayo, cuando se generó la SAC, la cantidad de aforos vencidos ascendía a 3.370, posteriormente en el mes de junio la cantidad

de aforos vencidos fue de 3.207, en el mes de julio la cantidad disminuyó a 3.190, en el mes de agosto la cifra fue 2.862 y para septiembre la cifra reportada fue de 2.422.

Por su parte, en octubre de 2019 se realizó un primer seguimiento al cronograma enviado por el Concesionario Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., evidenciando 2.157 aforos vencidos.

En cuanto al Concesionario Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., se han realizado requerimientos de actualización de su catastro de usuarios, y se está formulando una Solicitud de Acción Correctiva - SAC tendiente a subsanar la situación presentada.

De otro lado, en el seguimiento realizado por el Consorcio Proyección Capital a los prestadores Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. y Area Limpia Distrito Capital S.A.S. E.S.P., se evidenció en el catastro de Usuarios, que no hay cuentas de Grandes Productores con fecha de aforo vencida.

Por lo anterior, si bien se evidenció que se registran fechas de aforos vencidos, la UAESP a través de la Interventoría del servicio público de aseo, en aras de garantizar la prestación del servicio, ha realizado el seguimiento y los requerimientos necesarios para que los prestadores realicen la actualización de los aforos vencidos, lo cual se ha venido realizando mes a mes.”

(...)”.

Análisis de la respuesta:

La entidad informa que la firma interventora de los contratos de aseo Consorcio Proyección Capital, ha evidenciado el incumplimiento en los aforos y que en consecuencia se han establecido cronogramas con los operadores para implementar acciones de mejora y corregir esta situación. Acciones sobre las cuales hace seguimiento la UAESP a través de la firma de interventoría.

Teniendo en cuenta que la entidad no desvirtúa en su respuesta la observación y que por el contrario admite que sí se encuentran vencidas las fechas de aforo de algunos grandes productores, se confirma como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 8. Facturación periodo de transición por cambio de convenio con entidad recaudadora

La Resolución CRA 720 de 2015, “establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”.

El Artículo 3 de la mencionada Ley reza “Metodología tarifaria. La metodología tarifaria que se adopta mediante la presente resolución es de precio techo, lo cual implica que

las personas prestadoras del servicio público de aseo podrán, en cualquier momento, y con observancia de las disposiciones relativas a la competencia, a la información y a los suscriptores, cobrar hasta el límite que constituye su precio máximo calculado con base en lo aquí establecido, siempre que éste sea el adoptado por la Entidad Tarifaria Local.”

No obstante, lo anterior, la Cláusula 10, de los contratos de concesión Nos. 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, que establece la Remuneración del concesionario, limita en cierta medida esta posibilidad ya en su parágrafo primero estableció: *“El concesionario debe ... en todo momento, mantener y aplicar el porcentaje de descuento sobre el costo máximo tarifarios (DCM) ofertado en el proceso licitatorio en favor de los suscriptores”*

En cumplimiento del Decreto 596 de 2016 los operadores deben publicar los costos de referencia del servicio público domiciliario de aseo que aplicarán a sus usuarios atendidos en el área a su cargo.

Dentro del proceso de evaluación de la facturación del servicio de aseo la Contraloría evidenció las siguientes situaciones:

1. Facturación Promoambiental mes de septiembre de 2019

La tarifa plena publicada por Promoambiental para inmuebles ocupados en septiembre de 2019 tuvo una disminución promedio de 2.64%, frente a las tarifas de agosto del mismo año (valor calculado por la CGR con base en el promedio de las tarifas publicadas para cada tipo de suscriptor y para cada componente).

En el mes de septiembre de 2019 Promoambiental inició a facturar el servicio de aseo a través de ENEL, pasando progresivamente de una facturación bimensual a una facturación mensual.

Con base en la cantidad de PQRs presentadas en el mes de octubre de 2019, la Contraloría tomó como muestra el ciclo E-01, el cual es representativo de las quejas presentadas por facturación en este período y también es representativo frente al total de suscriptores.

El análisis se hizo comparando los valores facturados para los suscriptores en el mes de septiembre contra los valores facturados en los meses anteriores de julio y agosto, guardando las debidas proporciones por los días facturados en uno y otro período. De este análisis se concluyó que 39595 suscriptores comparables tuvieron un aumento

en el valor de la facturación por encima del aumento de las tarifas publicadas por Promoambiental entre agosto y septiembre.

Días facturados en Julio	Valor Facturada en Julio \$	Días Facturados en Agosto	Valor Facturado en Agosto \$	Días facturados en Septiembre	Valor Facturado en Septiembre \$	Valor proporcional a facturar de acuerdo con los días de los ciclos \$	Diferencia o Valor adicional Facturado en septiembre \$	Porcentaje Adición el factura do	Cantidad de suscriptores facturados
		61	253.660.560	20	175.188.540	83.001.089	92.188.977	111%	3243
		62	5.316.840	28	4.120.980	2.401.154	1.719.840	72%	64
		62	20.575.780	35	14.409.580	11.615.360	2.794.543	24%	659
		62	4.750.980	37	5.212.110	2.835.262	2.376.847	84%	15
		61	4.513.110	40	4.463.970	2.959.416	1.504.553	51%	2
62	10.140			52	9.480	8.505	976	11%	1
62	863.332.630			56	855.693.410	779.784.311	75.917.187	10%	18583
62	539.167.970			58	528.314.750	504.083.627	24.233.862	5%	9524
62	371.002.360			60	382.951.250	358.828.109	24.125.218	7%	7504
62	1.773.513.100	62	288.817.278	43	1.970.364.070	1.745.616.832	224.862.003	41,57%	39.595

Fuente: SIGAB, Operadores y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

Si bien el cambio de facturación de bimensual a mensual tiene una carga en la fórmula tarifaria y que las tarifas también cambian mensualmente por diversos factores, el porcentaje de aumento en el valor facturado supera los valores atribuibles a esas causas, teniendo en cuenta que los aumentos promedios facturados superan el 41.57% y las tarifas con el descuento incluido del que habla el parágrafo primero de la cláusula 10, del contrato de concesión, disminuyeron 2.64%.

Ahora bien, el análisis realizado por la Contraloría es de una muestra y en la misma para 3243 usuarios el valor se aumentó en un 111%. Lo que genera incertidumbre de la facturación de los usuarios de los demás ciclos en ese mismo período de facturación.

Esta situación se presenta por debilidades en el proceso de crítica de la facturación por parte de los operadores, es decir el proceso de revisión de variaciones para determinar si existen desviaciones significativas y falta de supervisión y seguimiento por parte de la UAESP sobre los procesos coyunturales, como es el caso de cambio de convenio de facturación y recaudo, proceso que tenía un alto riesgo de afectar a

una gran proporción de usuarios y tiene efecto directo sobre los valores cobrados a cada uno de los usuarios del servicio público de aseo.

2. Facturación Área Limpia mes de junio de 2019

La tarifa plena publicada por Área Limpia para inmuebles ocupados en junio de 2019 tuvo un aumento de 3.64% frente a las tarifas de abril del mismo año (valor calculado por la CGR con base en el promedio de las tarifas publicadas para cada tipo de suscriptor y para cada componente).

En el mes de junio de 2019 Área Limpia inició a facturar el servicio de aseo a través de ENEL, pasando progresivamente de una facturación bimensual a una facturación mensual.

Con base en la cantidad de PQRs presentadas en el mes de julio de 2019, la Contraloría tomó como muestra el ciclo E-07, el cual es representativo de las quejas presentadas por facturación en este período y también es representativo frente al total de suscriptores.

El análisis se hizo comparando los valores facturados para los suscriptores en el mes de junio contra los valores facturados en el mes de abril, guardando las debidas proporciones por los días facturados en uno y otro período. De este análisis se concluyó que 35803 suscriptores comparables tuvieron un aumento en el valor de la facturación por encima del aumento de las tarifas publicadas por Área Limpia, entre abril y junio de 2019 que fue de 3.64%.

Días facturados en Abril	Valor facturado en Abril \$	Días facturados en Junio	Valor Facturado en Junio \$	Valor proporcional a facturar de acuerdo con los días de los ciclos \$	Diferencia o Valor adicional Facturado en junio \$	Promedio de Variación Porcentual	Cantidad de suscriptores facturados comparables
61	26.560	33	14.300	14.369	69	-0,477%	1
61	862.900.810	36	565.906.840	509.282.592	76.624.248	15,046%	15.180
61	140.716.050	38	93.349.290	87.659.179	5.690.111	6,491%	2.715
31	382.890	41	508.220	506.403	1.817	0,359%	6
61	1.004.026.310		679.778.650	597.462.543	82.316.107	13,778%	17.902

55	2.008.052.620	37	1.359.557.300	1.194.925.085	164.632.215	7,04%	35.804
----	---------------	----	---------------	---------------	-------------	-------	--------

Fuente: SIGAB, Operadores y UAESP
Elaboró: Equipo auditor

Si bien el cambio de facturación de bimensual a mensual tiene una carga en la fórmula tarifaria y que las tarifas también cambian mensualmente por diversos factores, el porcentaje promedio de aumento en el valor facturado, 7.04% supera los valores atribuibles a los cambios en las tarifas con el descuento incluido del que habla el párrafo primero de la cláusula 10, que fue en promedio 3.48%.

Es de resaltar que el análisis efectuado es de una muestra y que, en la misma, para 15180 usuarios, el valor se aumentó en un 15.04%. Lo que genera incertidumbre de la facturación de los usuarios de los demás ciclos.

Esta situación se presenta por debilidades en el proceso de crítica de la facturación por parte de los operadores, es decir el proceso de revisión de variaciones para determinar si existen desviaciones significativas y falta de supervisión y seguimiento por parte de la UAESP sobre los procesos coyunturales, como es el caso de cambio de convenio de facturación y recaudo, proceso que tenía un alto riesgo de afectar a una gran proporción de usuarios y tiene efecto directo sobre los valores cobrados a cada uno de los usuarios del servicio público de aseo.

Hallazgo Administrativo con otra incidencia. Para trasladar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Respuesta de la entidad:

La entidad respondió que:

“Se desconocen los criterios con los que los que la Contraloría General realiza el cálculo de las tarifas con el propósito de realizar las comparaciones y estimaciones contenidas en la observación; teniendo en cuenta que legal y reglamentariamente la única autoridad con competencia para determinar la correcta aplicación de la metodología tarifaria es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esta Unidad dio traslado de la comunicación que nos ocupa mediante radicado No. 20192000300181 para que, en ejercicio de sus competencias, la SSPD determine si los prestadores han dado una adecuada aplicación de la metodología.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de cambiar de facturador conjunto, considero necesario señalar que el servicio público de aseo, por expreso mandato de la Ley y por tratarse de un servicio que no puede suspenderse por su afectación a la salubridad pública debe facturarse de forma conjunta con un servicio que sea susceptible de suspensión por falta de pago, en virtud de un convenio de facturación conjunta.

Ahora bien, en relación con el cambio de empresa facturadora es necesario señalar lo señalado en el artículo 3 del Decreto 2668 de 1999, así:

"Artículo 3o. Libertad de elección. Para estos efectos la facultad de elección de empresa solicitante la facturación es absolutamente potestativa de la empresa prestadora del servicio de saneamiento básico.

Parágrafo 1o. Empresa solicitante. Es la entidad que presta el o los servicios de saneamiento básico y que requiere facturar en forma conjunta con otra empresa de acuerdo a lo establecido en el artículo 147 de la Ley 142/94.

Parágrafo 2o. Empresa concedente. Es la empresa que a juicio de la empresa solicitante brinda o tiene las condiciones para poder facturar en forma conjunta."

De lo anterior, se tiene que el prestador de Aseo (empresa solicitante) se encuentra en libertad para escoger la empresa con la que adelantará la facturación del servicio de aseo, que en el caso que no ocupa se ENEL- CODENSA (empresa concedente)."

Análisis de la respuesta de la entidad:

La entidad realiza una exposición normativa de la facultad que tienen los operadores para cambiar el facturador conjunto. Al respecto, la CGR aclara que en la observación no se cuestionó la legalidad de esa opción, razón por la cual este argumento no desvirtúa la observación.

En cuanto a que *"se desconocen los criterios con los que la Contraloría General realiza el cálculo de las tarifas con el propósito de realizar las comparaciones y estimaciones contenidas en la observación; ..."* es importante aclarar que la CGR no realizó un cálculo de tarifas, el ejercicio que realizó la CGR consistió en comparar los valores facturados, entre uno y otro mes para un ciclo determinado, y evidenció que los valores liquidados y facturados superan ampliamente los aumentos de las tarifas publicadas por Promoambiental y por Área Limpia. Se reitera que no se están cuestionando las tarifas publicadas, sino la liquidación y facturación del servicio público de aseo que hicieron los operadores, cuyo aumento está por encima de las tarifas techo publicadas.

Es importante mencionar que un indicador de posibles inconsistencias presentadas en el proceso de facturación es el aumento de PQR en esta categoría, información a la que tienen acceso tanto el operador, como el interventor y la UAESP, al respecto y de acuerdo con la respuesta, llama la atención que la UAESP no considere el análisis de estas estadísticas para efectos de hacer su propia crítica y solo, con ocasión de la observación de la CGR, decida trasladar la situación observada al ente de control administrativo que considera competente.

De acuerdo con lo anterior se ratifica el hallazgo y se dará traslado a la

Superintendencia de Servicios Públicos para que realice las verificaciones correspondientes relacionadas con la liquidación de los valores finales liquidados facturados a los usuarios del servicio de aseo.

Hallazgo No. 9. Contrato 344 Relleno Sanitario Doña Juana - CGR-.

El artículo 4º de la Ley 80 de 1993, establece “(...) *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. 1. Exigirán al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. 2º . Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar... (...)*”

El Acuerdo 257 DE 2006 - Por el cual dictó normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones, estableció en el Capítulo 12, Artículo 116 “(...) *Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. ...La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene las siguientes funciones básicas (...)* Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios. (...)”

El 24 de septiembre de 2010 se suscribió el Contrato 344 de 2010 entre la UAESP y la Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP – CGR Doña Juana S.A E.S.P y cuyo objeto es “(...) *Por el presente contrato, EL CONCESIONARIO asume por cuenta y riesgo, mediante la modalidad de concesión, la Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la Ciudad de Bogotá D.C. – Colombia, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo (...)*”

Este Contrato inició ejecución el 15 de diciembre de 2010 y se está ejecutando actualmente.

La Clausula Cuarta del contrato 344 de 2010 establece “(...) *Obligaciones de la UAESP: Además de las previstas de manera general en el artículo 4º de la Ley 80 de 1993 y las que le corresponden de acuerdo con la naturaleza del contrato de concesión, la UAESP asume por el presente contrato las siguientes obligaciones: ...4 Supervisar la ejecución del contrato. (...)*”.

De igual manera, la Cláusula Trigésimo Novena del Contrato 344 de 2010, estableció -“(…) *Clausula Compromisoria: En caso de que las partes no se pongan de acuerdo sobre controversias se resolverán por un Tribunal de Arbitramiento el cual tendrá como sede de funcionamiento el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, y en todos sus aspectos se regirá por la normatividad aplicable al mismo.*

Este estará integrado por tres (3) árbitros designados por las partes de común acuerdo
En caso de que no fuere posible los árbitros serán designados por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, a solicitud de cualquiera de las partes

El tribunal decidirá en Derecho (…)”.

En virtud de lo anterior, el 21 de abril de 2015, el Concesionario CGR presentó ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá demanda arbitral ante la UAESP. Según indica la parte convocante, “(…) *la UAESP omitió indicar tanto en la Licitación Pública 001 de 2010 como el en el contrato 344 de 2010, las condiciones reales en las que se encontraba el relleno. En consecuencia, y para cumplir lo dispuesto en el contrato 344 de 2010, CGR ha asumido una serie de sobrecostos y de sanciones que han sido desconocidos por la UAESP. (…)*”⁵

UAESP contestó la demanda oponiéndose a las cuarenta y dos (42) pretensiones, pronunciándose sobre todos los hechos.

El 27 de septiembre de 2018 el Tribunal de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP en el proceso contra Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos —UAESP— profirió fallo definitivo, respecto del cual los puntos más relevantes son:

“(…) I. En relación con la demanda principal del CENTRO DE GERENCIAMIENTO DE RESIDUOS DOÑA JUANA S.A. ESP.:

Cuarta: Declarar que la maquinaria debe tener el carácter de permanente para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana.

⁵ Tribunal de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP contra Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos —UAESP— página 22

II. En relación con la demanda de reconvención reformada de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS -UAESP:

OCTAVO. - Declarar que la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP está obligada a optimizar el sistema de tratamiento de lixiviados del Relleno Sanitario Doña Juana, asumiendo los costos de dichas actividades.

NOVENO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a presentar los diseños de optimización del STL dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del laudo

DÉCIMO. - Declarar que el concesionario CGR DOÑAJUANA S.A. - ESP incumplió las cláusulas 2 y 3 del Contrato de Concesión 344 de 2010, consistente en la obligación de optimizar la planta de tratamiento de lixiviados (PTL), del relleno sanitario.

DÉCIMO PRIMERO. - Declarar el incumplimiento parcial de la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A.- ESP de las cláusulas 2 y 3 del Contrato de Concesión 344 de 2010, por no haber cumplido con las normas de vertimientos en el tiempo actual de ejecución del contrato.

DÉCIMO SEGUNDO. - Declarar que el concesionario CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP incumplió parcialmente la cláusula 3 del Contrato de Concesión 344 de 2010 sobre el proyecto de aprovechamiento.

DÉCIMO TERCERO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP a realizar el aprovechamiento de hasta el 20% de los residuos sólidos que ingresan al Relleno Sanitario Doña Juana dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del Laudo Arbitral.

DÉCIMO QUINTO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a realizar la instalación y conexión de los instrumentos de geotecnia en línea a tiempo real.

DÉCIMA SEXTO. - Declarar que la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP incumplió parcialmente en el tiempo actual de ejecución del Contrato 344 de 2010, la obligación pactada en su Cláusula 3 y el Reglamento Técnico del Relleno Sanitario Doña Juana, sobre la construcción, reparación, mantenimiento y aseo de la capa asfáltica, incluyendo las obras de arte laterales y de la vía principal del Relleno Sanitario Doña Juana.

DÉCIMO SÉPTIMO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a realizar la construcción, reparación, mantenimiento y aseo de la capa asfáltica, incluyendo las obras de arte laterales y de la vía principal del Relleno Sanitario Doña Juana.

DÉCIMO NOVENO. - Como consecuencia de la declaración anterior, condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a la realización del diseño, elaboración, reparación, colocación, mantenimiento y aseo de las señales viales verticales y horizontales, bajo las normas técnicas viales vigentes INVIAS.

VIGÉSIMO PRIMERO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a la realización del diseño, manejo, reparación y mantenimiento de los taludes al lado de las vías internas principales y accesorias del relleno (bajo las normas técnicas viales concesionario, incumplió la obligación pactada en la Cláusula 3- del contrato 344 de 2010 y el Reglamento Técnico del RSDJ

VIGÉSIMO TERCERO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. -ESP a realizar las obras de estabilización del talud entre los postes 53 y 59 de la vía principal, asumiendo los costos derivados de dichas obras con cargo a su remuneración

VIGÉSIMO CUARTO. - Declarar que la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP incumplió las Cláusulas 21 y 31 del Contrato de Concesión 344 de 2010 y Reglamento Técnico del Relleno Sanitario Doña Juana, al no disponer de la maquinaria permanente para la operación del relleno sanitario.

VIGÉSIMO QUINTO. - Condenar a la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP a disponer de la maquinaria permanente para la operación del relleno sanitario, en los términos definidos en este laudo, en los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria del Laudo Arbitral.

VIGÉSIMO OCTAVO. - Declarar que la sociedad CGR DOÑA JUANA S.A. - ESP incumplió la obligación pactada en la Cláusula 31 del contrato 344 de 2010 y el Reglamento Técnico del Relleno Sanitario Doña Juana, sobre el mantenimiento ambiental anual de los pondajes.

TRIGÉSIMO. - Condenar a CGR DOÑA JUANA S.A. —ESP a pagar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS la suma de \$2.172.354.976 pesos colombianos, por concepto de cláusula penal ajustada proporcionalmente por el Tribunal de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva, con lo cual prospera la cuadragésima pretensión de la demanda de reconvención reformada.

La Contraloría General de la República, evaluó a través de los informes de la Firma de Interventoría Unión temporal Inter DJ al contrato 344, con cortes a diciembre de 2018 y mayo de 2019, el grado de avance al cumplimiento por parte de las obligaciones contenidas en el contrato de Concesión No. 344 de 2010 y a los compromisos adquiridos por el Operador Relleno Sanitario Doña Juana – CGR – en cumplimiento del fallo del tribunal Arbitral de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana. ESP.

Del análisis de los informes de interventoría frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales, se evidencia que el Concesionario CGR presenta los siguientes incumplimientos:

- Frente a gestión operativa, con respecto al traslado del Taller, los estudios y diseños aún no han sido aprobados por la Interventoría y por la UAESP.
- Incumplimiento de las obligaciones de la Licencia ambiental.
- Con respecto al sistema de básculas, el software de pesaje continúa en etapa de prueba y no se ha instalado el computador para la báscula de emergencia.

De igual forma, del análisis de los informes de interventoría frente a los compromisos adquiridos por el operador relleno sanitario Doña Juana – CGR – en cumplimiento del fallo del tribunal Arbitral de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana. ESP, la Contraloría General de la República evidencia que el Concesionario CGR continúa registrando los siguientes incumplimientos:

- Frente a la obligación sobre el proyecto de aprovechamiento, incumplimiento del proyecto de aprovechamiento denominado PARSU.
- Incumplimiento de la gestión social, relacionado con la obligación contractual de suministrar la información del programa de inversión social y su presupuesto, con cada uno de los rubros y movimientos desglosados y expresados en valores reales correspondientes a las acciones y/o actividades.
- En cuanto a la gestión Operativa, incumplimiento de la maquinaria mínima permanente en el RSDJ, mantenimiento de vías y desarrollo de chimeneas.
- Debilidades en Obras civiles y mantenimientos de la vía Principal, manejo aguas lluvias, mantenimiento de pondajes, de vectores y roedores.
- Ineficiente sistema de tratamiento de lixiviados, al igual que no se han presentado los diseños definitivos para la optimización del STL.
Incumplimiento con las obligaciones de automatización y Seguimiento en Línea a la Operación del RSDJ.

- A la fecha no ha cancelado la suma de \$2.172.354.976 más los intereses moratorios, por concepto de cláusula penal ajustada proporcionalmente por el Tribunal.

Sobre la situación anterior la Contraloría General de la República evidenció reiteradas solicitudes por parte de la Interventoría INTER DJ a la UAESP para que inicie los procesos sancionatorios al operador relleno Doña Juana RSDJ – CGR.

La situación descrita, evidencia debilidades en la supervisión ejercida por parte de la UAESP frente al reiterado incumplimiento de las obligaciones contractuales estipuladas en el Contrato 344 de 2010 por parte del concesionario, poniendo en riesgo la adecuada prestación del servicio de aseo en Bogotá, D.C, específicamente con lo que tiene que ver con la disposición final y tratamiento de Lixiviados, dado su impacto ambiental.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

“En lo relativo a la ejecución de contrato concesión del 344 de 2010, la Contraloría General de la República evidenció una presunta deficiencia en la gestión y supervisión por parte de la UAESP, particularmente por considerar que no se ha realizado ninguna medida o acción jurídica frente a los presuntos incumplimientos del contratista. Frente a este planteamiento, respetuosamente se solicita desestimar la observación administrativa con incidencia disciplinaria con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación: En primer lugar, es preciso indicar que el día 11 de octubre de 2018 quedó ejecutoriado el Laudo Arbitral (Expediente 3958), que puso fin a la controversia contractual entre el concesionario CGR Doña Juana y la UAESP, en el cual, el Tribunal de Arbitramento convocado, condenó al concesionario a la realización de ciertas actividades derivadas del contrato y definió plazos para su cumplimiento.

En este sentido, una vez conocida la decisión, las partes procedieron a instalar una mesa de trabajo para abordar los aspectos técnicos del cumplimiento de la decisión judicial. En dichas mesas, se revisaron varios aspectos asociados a la condena. Al tiempo, el concesionario ha advertido la necesidad de revisar los plazos y ciertas condiciones para el cumplimiento del laudo.

De este modo, el concesionario presentó mediante oficio con número de radicado 20187000364602 del 16 de octubre de 2018 la primera versión del documento denominado “Propuesta de plan de acción para el cumplimiento del laudo arbitral expediente 3958 - CGR vs UAESP”. De este modo en sus siete apartados se abordaban los aspectos definidos en la condena objeto de revisión. Frente a esta propuesta, después de haberse socializado en las respectivas mesas de trabajo y con el respectivo concepto de la interventoría, la UAESP mediante radicado con número 20183000250331 observó la propuesta, concluyendo del siguiente modo:

De manera general se observa que las fechas que se establecen en el plan de acción, no corresponden con las fechas establecidas para el cumplimiento del Laudo Arbitral, por cuanto las

mismas inician en noviembre, a pesar de que el Laudo quedó en firme el 11 de octubre de 2018. Situación que debe ser tenida en consideración ya que podría configurarse un incumplimiento a las obligaciones definidas por el Tribunal de Arbitramento.

A su turno, el 18 de febrero de 2019, el concesionario revisando las objeciones técnicas planteadas a su propuesta, procedió a presentar una nueva versión, en este caso la segunda de la propuesta de plan de acción para el cumplimiento del Laudo. Es preciso indicar que nuevamente se llevaron a cabo reuniones el 28 de enero, 11 de febrero y 13 de febrero con el contratista, la UAESP y la interventoría respectivamente. Frente a este proyecto la interventoría presentó una serie de objeciones frente al documento que fueron revisadas por parte de la UAESP y dadas a conocer al concesionario.

Ante esta nueva situación el concesionario presentó la versión tercera y cuarta del documento haciendo ajustes en particular, con miras a definir un cronograma de cumplimiento. En ese sentido, ambas versiones fueron debidamente revisadas por parte de la Interventoría y evaluadas por parte de la UAESP, concluyendo nuevamente que no se garantizaba el cabal cumplimiento de las obligaciones contenidas en el laudo arbitral.

Finalmente, el concesionario presentó una reciente versión al plan de cumplimiento mediante oficio con número de radicado 20197000420542 del 1 de octubre de 2019. Este documento en la actualidad se encuentra en socialización y estudio por parte de la interventoría del contrato con miras a definir la viabilidad técnica. A su turno, la UAESP definirá si efectivamente el documento garantiza el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el laudo arbitral.

Dicho esto, en segundo lugar, la UAESP ha considerado el hecho de que debe instarse el cumplimiento del laudo, precisamente por la importancia que tiene de cara a la correcta gestión del servicio en las condiciones técnicas.

En consecuencia, la UT Inter DJ, en su condición de interventor del contrato de concesión 344 de 2010, ha presentado a la UAESP varios informes respecto de los presuntos incumplimientos en los que ha incurrido el concesionario. En ese sentido, dentro de los aspectos más relevantes a considerar, corresponde a definir el mecanismo idóneo para garantizar el cumplimiento del laudo.

Con esta claridad, la apertura y ejecución del proceso sancionatorio que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no resulta en el camino jurídico más idóneo. En efecto, se trata de un proceso administrativo eminentemente de conocimiento donde habría que discutir los aspectos técnicos de la obligación, abriendo la puerta a que el concesionario pueda cuestionar el contenido de una decisión judicial en firme y ejecutoriada. Con la posibilidad adicional, de impugnar el acto administrativo que ponga fin a ese procedimiento ante la jurisdicción al tratarse de un acto administrativo definitivo.

Así las cosas, pese a las solicitudes de la interventoría del contrato, como resultado de los análisis pertinentes por parte de la entidad frente a garantizar el cumplimiento de lo definido en el Laudo Arbitral, la Interventoría UT Inter DJ, mediante radicado 20197000224252 de fecha 5 de junio de 2019, informó que: "Luego de la reunión efectuada con el equipo de trabajo de Actos Administrativos de la Subdirección de Asuntos Legales, en la cual se estableció que el camino procesal idóneo para hacer exigibles las disposiciones contenidas en el Laudo Arbitral notificado el 10 de octubre de 2018, se surte ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa... ". Subrayado y Negrilla fuera de texto

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta lo manifestado por la Interventoría UT Inter DJ, en el sentido de que el camino procesal idóneo para hacer exigibles las disposiciones contenidas en el Laudo

Arbitral, se surte ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Subdirección de Disposición Final mediante Radicado 2019300056563 le señaló a la Subdirección de Asuntos Legales lo siguiente:

“que se entiende que los incumplimientos derivados del Laudo Arbitral (...) se debatirán ante la jurisdicción contencioso-administrativa mediante la presentación de la respectiva demanda, (...) por lo cual solicitamos a la Subdirección de Asuntos Legales que una vez se trabe la litis, se mantenga informada a la Subdirección de Disposición Final sobre el desarrollo de la misma

Finalmente, esta Subdirección considera que los respectivos informes de incumplimiento de las obligaciones derivadas del laudo, agrupados en la actuación administrativa No 003 de 2019, se constituyen como insumo técnico y jurídico suficiente para la estructuración de la demanda por parte de la SAL. No obstante, lo anterior, la UT INTER DJ y esta Subdirección estamos prestos a brindar el apoyo técnico adicional que se requiera”

Así las cosas, después de revisar varios aspectos, se determinó presentar la respectiva demanda ejecutiva para la ejecución de las condenas contenidas en el laudo arbitral el 5 de noviembre de 2019, la cual se encuentra radicada bajo el número de proceso de la rama judicial: 1100133406520190032300, se destaca que con esta demanda se pretenden ejecutar las prestaciones pendientes por parte del concesionario a la fecha.

Del mismo modo, se concluyó que, en caso de que no se avale la quinta versión del plan de cumplimiento propuesto por el concesionario, se debe proceder de manera inmediata a reformar la demanda e incluir el contenido de las demás prestaciones para que el juez competente libere el mudamiento de pago en contra del concesionario.

Se pone de presente al ente de control que la acción judicial iniciada, es la que trata los artículos 66, 74, 164 literal k y 297 del CPACA; y el artículo 422 del Código General del Proceso por este último tema.

Finalmente, frente a las sumas adeudadas por parte del concesionario derivadas del Laudo Arbitral, es preciso indicar que la UAESP ha adelantado todas las actividades tendientes a la recuperación de los dineros, adelantando el respectivo cobro persuasivo en los términos del Manual de Cartera y recuperación de acreencias de la Entidad, y en caso de que sea necesario se dará inicio al respectivo cobro coactivo.

En lo relativo a la observación de la Contraloría sobre los temas asociados a la gestión financiera, gestión operativa, incumplimiento a las obligaciones de la licencia ambiental y sistema de básculas, es preciso indicar lo siguiente:

- Observación financiera asociada a la remuneración del concesionario, frente a este asunto debe aclararse que el pasado 30 de julio de 2019 en las instalaciones de la UAESP se reunieron, los representantes de los 5 concesionarios de RBL, CGR, Interventora de Disposición Final, Interventoría de RBL, Subdirección de Disposición de Final y Subdirección de RBL, con el fin de verificar las toneladas que ingresan al relleno, y en esta mesa de trabajo se concluyó que las toneladas de residuos provenientes de servicios especiales deben ser facturados por CGR directamente a los concesionarios de RBL.*

Referente a las toneladas de los Entes Distritales, esta Unidad mediante radicado 20193000108851 del 10 de mayo de 2019, le informó a CGR que estas toneladas no hacen parte del esquema de aseo y que debe suscribir los negocios jurídicos que corresponda con estas Entidades para que dichos residuos

que ingresen al relleno sanitario puedan ser facturados directamente por el concesionario.

En este sentido, se resalta que los únicos residuos facturados con cargo al esquema de aseo son exclusivamente los residuos sólidos ordinarios.

- En cuanto la gestión operativa, es preciso indicar que los estudios y diseños fueron entregados para revisión y aprobación de la interventoría y la UAESP; en este sentido, la interventoría emitió las observaciones y solicitudes de ajuste a dichos estudios; así las cosas, y de acuerdo con el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario, en mesa de trabajo llevada a cabo de manera conjunta con el interventor y el contratista, se fijó como plazo para la entrega de los estudios y diseños ajustados por parte del contratista el día 2 de diciembre de 2019.

En este orden de ideas, es evidente que la entidad ha venido ejecutando un seguimiento estricto al cumplimiento de las obligaciones del concesionario en esta materia, por lo cual respetuosamente se solicita desestimar la observación formulada sobre este particular.

- Sobre el incumplimiento de la licencia ambiental, es preciso indicar que a la fecha cursa un proceso sancionatorio por los presuntos incumplimientos derivados de la mencionada licencia. Ciertamente, mediante radicado No. 20197000287972 del 16 de julio del 2019, la interventoría hizo la "Solicitud De Apertura Proceso Sancionatorio Por El Incumplimiento de Obligaciones Ambientales Contrato de Concesión 344 de 2010 (...)", a la fecha se encuentra en desarrollo el trámite administrativo correspondiente en el marco de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

- En lo que respecta al sistema de básculas, es preciso indicar que se encuentra en operación y que no se han presentado traumatismos en la misma. Las modificaciones a realizar se enmarcan en el hecho que la Entidad quiere mejorar significativamente su funcionamiento, es necesario dar la claridad que no se trata de una obligación contractual incumplida sino una actividad de mejora en el sistema. En este sentido resulta necesario recordar que la UAESP mensualmente cita a comité de Automatización y Seguimiento en Línea donde participa la UT Inter DJ y el operador CGR, como se puede constatar en las diferentes actas de reunión y comunicados.

Ahora bien, dada la naturaleza de la obligación a la cual hace referencia ese ente de control en su observación, es preciso indicar que, en el marco de los deberes de seguimiento y control ejercidos por la Unidad y la Interventoría, durante la etapa de prueba del software se evidenció la necesidad de realizar distintos ajustes que garanticen la robustez necesaria para el desarrollo de las actividades de pesaje en la prestación del servicio.

Conforme con lo anterior, se destaca que actualmente los ajustes solicitados se encuentran en etapa de producción, con lo cual se evidencia que el referido software estará disponible y en operación una vez el desarrollo esté terminado.

En este sentido, nuevamente se resalta que la entidad a través del órgano interventor del contrato ha realizado el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario, situación que se traduce en los diferentes requerimientos realizados y que han desembocado en la necesidad de implementar los ajustes que actualmente se encuentran en desarrollo.

Como corolario de lo manifestado, es evidente que la entidad ha venido ejecutando un seguimiento estricto al cumplimiento de las obligaciones del concesionario en esta materia, por lo cual respetuosamente se solicita desestimar la observación formulada sobre este particular”.

Análisis de la respuesta:

La entidad dio respuesta a la observación mediante oficio 2019200029715 del 25 de noviembre de 2019. Del análisis de la respuesta, la UAESP ratifica que las actividades des de las obligaciones por parte del Concesionario CGR respecto a lo ordenado en el fallo del Laudo Arbitral de fecha 11 de octubre del 2018, están por fuera del cronograma; razón por la cual, el 5 de noviembre de 2019, la UAESP radicó una demanda ejecutiva para la ejecución de las condenas contenidas en el Laudo Arbitral y se encuentra analizando el Plan de Cumplimiento presentado por el concesionario.

Los principales incumplimientos por parte del concesionario están en los siguientes temas:

- Incumplimiento del proyecto de aprovechamiento.
- Incumplimiento con la obligación contractual de suministrar la información del programa de inversión social y su desagregación presupuestal.
 - Incumplimiento de la maquinaria mínima permanente en el RSDJ, mantenimiento de vías y desarrollo de chimeneas.
 - Debilidades en Obras civiles y mantenimientos de la vía Principal, manejo aguas lluvias, mantenimiento de pondajes, de vectores y roedores.
 - Ineficiente sistema de tratamiento de lixiviados, al igual que no se han presentado los diseños definitivos para la optimización del STL.
- Incumplimiento con las obligaciones de automatización y Seguimiento en Línea a la Operación del RSDJ.
- Incumplimiento por parte del Concesionario en el pago de \$2.172.354.976, más los intereses moratorios, por concepto de cláusula penal ajustada proporcionalmente por el Tribunal,

Sobre los temas asociados a la gestión financiera, gestión operativa, licencia ambiental y sistema de básculas, en el análisis de la respuesta se evidencia gestión por parte de la UAESP para que el concesionario cumpla con lo estipulado en el contrato, en especial, en aspectos tales como el mantenimiento de maquinaria, traslado de taller, mantenimiento de la vía principal, vías operativas y vías temporales sobre residuos y el desarrollo de chimeneas y sobre los cuales, están para aprobación por parte de la Interventoría y la UAESP los estudios y diseños que presentará el Concesionario; incumplimiento de la licencia ambiental, por la cual cursa un proceso sancionatorio y

ajustes en el software en el sistema de básculas, sobre los cuales, se realizan ajustes que se encuentran en etapa de producción .

Frente al tema de la gestión financiera, se evidencia la gestión adelantada por la UAESP con los cinco concesionarios, la Interventoría y el Concesionario CGR – RSDJ para que los únicos residuos facturados con cargo al esquema de aseo sean exclusivamente los residuos sólidos ordinarios provenientes de Bogotá y los que no, puedan ser facturados directamente por el concesionario a las Entidades con las que subcontrata.

Pese a las gestiones adelantadas por parte de la UAESP ante el Concesionario CGR, para el cumplimiento de lo establecido en el Laudo Arbitral y en aspectos propios de la operación del Relleno, las debilidades continúan sin que en la actualidad se evidencie que se hayan subsanado.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por la Entidad y el análisis de los soportes suministrados, entre ellos, el acta del 30 de julio de 2019 en la que se concluyó que las toneladas de residuos provenientes de servicios especiales deben ser facturados por CGR directamente a los concesionarios de RBL, se confirma el hallazgo administrativo, sin la connotación disciplinaria, comunicada inicialmente, debido a las gestiones adelantadas por parte de la UAESP para que se cumpla por lo establecido en el Fallo del Laudo Arbitral y lo estipulado en el Contrato 344.

5. CONCLUSIONES

La actuación especial de fiscalización comprendió la verificación y evaluación del servicio de aseo del Distrito Capital, en la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos con alcance en los objetos de los contratos de Concesión 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, desde la suscripción en febrero de 2018 hasta julio de 2019.

De la evaluación realizada, en cumplimiento de los objetivos propuestos en el Control Excepcional, se evidenciaron inconsistencias en la operatividad del servicio de aseo, que, aunque no han ocasionado la interrupción definitiva del mismo, sí deja en evidencia que existen debilidades en el seguimiento efectuado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP.

Dichas inconsistencias operativas se relacionan con los registros de cumplimientos de rutas, horarios de recolección y transporte, registros de ingresos de las rutas al Relleno Sanitario Doña Juana, exceso de peso de los vehículos de recolección y la mezcla constante de residuos sólidos tanto en los contenedores para aprovechables, como para los no aprovechable, lo cual se debe, en parte, a la falta de efectividad y/o alcance de las campañas sociales de capacitación o sensibilización de los operadores y el seguimiento de la UAESP.

También se evidenciaron situaciones desde el punto de vista comercial que generan incertidumbres acerca de los valores facturados por algunos operadores del servicio de aseo, principalmente por la fecha de aforo de grandes productores que hace que se encuentre desactualizado y el cual es fundamental para el establecer el valor a cobrar al usuario. De otra por algunas inconsistencias presentadas en la facturación por valores facturados que superan el aumento normal del cambio de las tarifas publicadas mes a mes.

De otra parte, se evaluó el contrato 344 de 2010 con Centro Gerencial de Residuos Sólidos Doña Juana – CGR, en el cumplimiento del Fallo del Laudo Arbitral del 11 de octubre de 2018 y otros aspectos propios de la operación del Relleno contenidos en el Contrato en mención, en el que se evidenciaron incumplimientos por parte del Concesionario a lo establecido en el Fallo del Laudo Arbitral y a otros aspectos propios del contrato 344, pese a la gestión activa por parte de la UAESP, la misma no ha sido eficaz para que se obligue al concesionario CGR RSDJ para que cumpla con sus obligaciones, reflejando fallas en la supervisión.

De igual modo, se evidenciaron incumplimientos por parte del Concesionario CGR en relación con la licencia ambiental, sistemas de basculas y en el mantenimiento de vías y obras civiles.

6. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Como resultado de la actuación especial de fiscalización ejecutada, con base en el trabajo realizado y de las conclusiones enunciadas en el capítulo anterior, la Contraloría General de la República considera que la gestión de la UAEPS, sobre los contratos de concesión # 283, 284, 285, 286 y 287 de 2018, y 344 de 2010, con alcance sobre la gestión de los operadores del servicio de aseo, presenta debilidades técnicas, operativas y comerciales y financieras, que requieren la toma de acciones correctivas, que permitan ofrecerle a todos los usuarios del servicio de aseo soluciones en el corto plazo.

Lo anterior implica que la gestión fiscal adelantada por dicha Unidad, respecto de los servicios públicos involucrados y de las obligaciones contractuales pactadas, es ineficaz, por las debilidades encontradas especialmente en calidad y oportunidad de la prestación del servicio.

En cumplimiento del concepto OJ-CGR-005-2017 de la Oficina Jurídica, con radicado 20171E0000042, que reza "...una vez adelantado el control fiscal posterior excepcional a una entidad del orden territorial y efectuada la auditoría, el ente del orden territorial debe realizar el seguimiento al Plan de Mejoramiento si a ello hubiere lugar, en los mismos términos y condiciones que le fueron exigidos..."

Por lo tanto, la UAESP debe elaborar y suscribir un plan de mejoramiento y remitirlo a través del SIRECI, sportesireci@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación, y su seguimiento corresponde a la contraloría territorial que es competente para ejercer el control fiscal a ese sujeto de control.

Bogotá D.C.,

Cordialmente,



RICARDO RODRIGUEZ YEE
Contralor Delegado Sector Minas y Energía

Aprobó: Fulton Ronny Vargas Caicedo - Director Vigilancia Fiscal
Revisó: Fernando Grillo Parra - Supervisor de la Actuación
Liliana Andrea Villamizar - Líder Equipo
Elaboró: Equipo Auditor