



INFORME AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2010
CICLO: II

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTÁ D.C. SEPTIEMBRE DE 2010



AUDITORIA INTEGRAL A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

Contralor de Bogotá	Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	Víctor Manuel Armella Velásquez
Director Sectorial	Marianne Endemann Venegas
Subdirector de Fiscalización	Azucena Rodríguez Ospina
Asesor	Alejandro Bareño
Equipo de Auditoria	Fernando Aguirre Gómez - Líder Mónica Marcela Celis Yáñez Isauro Yoscuca Ordoñez Flor Marina Luengas Becerra Fanny María Suárez Camargo

CONTENIDO

	Página
1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN CONTRACTUAL	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO	8
2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	8
2.3 CONTRATACIÓN DEL ESQUEMA DE ASEO	8
2.4 ACCIONES CIUDADANAS	34
3. ANEXOS	38



1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Doctora
MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ
Directora
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, a la contratación del esquema general de aseo de las vigencias 2007, 2008 y 2009.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe de Auditoría Especial que contiene concepto sobre la gestión adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, de planeación y ejecución del trabajo para que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe especial. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad relacionada con la contratación financiada con el presupuesto de la UAESP y con recursos de la bolsa general del esquema de aseo.

Concepto sobre la contratación del esquema general de aseo

Como resultado de la auditoría adelantada y los hallazgos presentados en este informe, se evidencia que la entidad presenta debilidades en su gestión financiera con los recursos de la bolsa general del esquema de aseo se observó:

1. El plan de mejoramiento consolidado y presentado a través de SIVICOF, relacionado con las acciones definidas para subsanar el hallazgo 3.6.2.6 relacionadas con las funciones de interventoría y gestión documental, se encontró que a la fecha de esta auditoría se cumplieron.

2. Evaluación del Sistema de Control Interno

Con relación a la evaluación de control interno del componente de contratación, se observó que algunos funcionarios y contratistas no conocen los riesgos que se encuentran identificados en el proceso de Gestión Contractual de la UAESP.

En el archivo de contratación de la UAESP, se observa hacinamiento y no cuenta con las normas técnicas y de seguridad que establece la normatividad.

3. Contratación para el esquema de aseo

Con los remanentes de los recursos de la bolsa general del esquema de aseo la UAESP contrató una serie de actividades que se encuentran prohibidas por la Ley 142 de 1994 y por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- a través de la Resolución 164 de 2001.

4. Acciones Ciudadanas

Se hizo seguimiento a los derechos de petición interpuestos por el representante legal de CENASEL respecto al Convenio 010 de 2007, evidenciándose que existe una controversia contractual de lo ejecutado frente a lo pagado. Este convenio se encuentra en etapa de liquidación.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través de los medios electrónicos vigentes dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.



Consolidación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo 1, se establecieron dos (2) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria.

Bogotá D.C.,

MARIANNE ENDEMAN VENEGAS

Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

El plan de mejoramiento consolidado y presentado a través de SIVICOF, relacionado con las acciones definidas para subsanar el hallazgo 3.6.2.6 relacionadas con las funciones de interventoría y gestión documental, se encontró que a la fecha de esta auditoría se cumplieron.

2.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La Unidad adoptó el MECI 1000:2005 0000 mediante Resolución No. 250 de 2005 y define responsabilidades mediante Resolución 240 de 2005 y 119 de 2006, para luego realizar un autodiagnóstico de cada uno de los subsistemas, componentes y elementos del MECI, al interior de esta entidad.

El proceso de Gestión Contractual de la UAESP, cuenta con identificación de los riesgos, análisis de riesgos, matriz de calificación, mapa de riesgos, plan de manejo y seguimiento de riesgos formato MES-GR-00-FM 01, 02, 03, 04 y 05 del 26 de febrero de 2010; es de señalar que algunos funcionarios y contratistas no conocen dicho proceso.

En el archivo de contratación de la UAESP, se observa hacinamiento y no cuenta con las normas técnicas y de seguridad que establece la normatividad.

2.3. CONTRATACIÓN DEL ESQUEMA DE ASEO CON RECURSOS DE LA UAESP, ASI COMO CON RECURSOS DE LA BOLSA GENERAL DEL ESQUEMA DE ASEO.

2.3.1 Marco Legal

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, es del orden distrital del sector descentralizado por Servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.

La Unidad, se rige por lo previsto en las leyes que regulan su organización, fines y funciones, por lo dispuesto en el Decreto 1421 de 1993, por los acuerdos que determinan su creación, organización y funciones y por las demás disposiciones legales y administrativas aplicables; en ese sentido, la ordenación del gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de dicha entidad, se adelantará, teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes; igualmente, tiene en cuenta las normas presupuestales que para el efecto deben aplicarse.

Cabe anotar, en concordancia con lo anterior, lo señalado en el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996, en cuanto a la capacidad de contratación, la ordenación del gasto y la autonomía presupuestal:

*“(...) Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la **Constitución Política y la ley**. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes...*

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. (...) Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, con el fin de dar cumplimiento a las funciones asignadas, la UAESP, implementó su propio manual de contratación, así como los procedimientos que para este fin se requieren, todos a la luz de las normas que rigen la contratación pública, como se dijo antes.

Adicionalmente y con base en las funciones asignadas la UAESP tiene, entre otras, la obligación de “*garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas;*”. La directora de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, haciendo uso de sus facultades legales y en especial de las que le confieren el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los Decretos Distritales números 782 de 1994 y el artículo 60 del Decreto 854 de 2001, adoptó el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital, mediante la Resolución 113 de 2003.

- 1) Según la Resolución 113 de 2003, el reglamento así expedido se aplica:
“(...) a la gestión comercial y financiera de los contratos de concesión del servicio de aseo, celebrados por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, que comprenden la recolección domiciliar de residuos sólidos, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el lavado de dichas áreas y el transporte de los residuos hasta los sitios determinados por la UESP. También aplica a la gestión comercial y financiera del contrato de concesión de los servicios especiales de aseo, entre ellos, el corte de césped y la poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas, la recolección en el lugar de producción de los residuos hospitalarios y similares infecciosos o de riesgo biológico - en adelante residuos hospitalarios- y el transporte de los residuos del corte de césped, poda de árboles y hospitalarios a los sitios determinados por la UESP. Dicha gestión comercial y financiera se regirá por las disposiciones establecidas en la normatividad vigente sobre la materia, en los contratos de concesión y en el presente Reglamento”

- 2) Los principios que han de aplicarse en la gestión comercial y financiera del servicio de aseo son:
 - a. **Autonomía:** *La ejecución de la gestión comercial y financiera forma parte de los contratos de concesión del servicio de aseo y podrá ser estructurada de la manera que los concesionarios consideren conveniente dentro del marco definido por los contratos, utilizando los recursos que se requieran con el fin de cumplir con las obligaciones definidas en el presente reglamento.*
 - b. **Responsabilidad:** *La responsabilidad de la gestión comercial y financiera recae directamente sobre cada uno de los concesionarios del servicio de aseo.*
 - c. **Servicio al usuario con calidad y eficiencia:** *El fin último de la concesión del servicio de aseo y la gestión comercial y financiera de la misma es garantizarle a los usuarios la prestación del servicio de aseo dentro de las normas de calidad y en las condiciones más eficientes; respetando sus derechos y dando respuesta oportuna y eficaz a sus necesidades con relación al servicio.*
 - d. **Sujeción a la regulación de servicios públicos:** *Este reglamento es adicional y complementario tanto a las normas expedidas por las autoridades competentes para regular la prestación de los servicios públicos domiciliarios en general y el servicio de aseo en particular como a los reglamentos de los entes de control designados para la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos. Normativa que todos los concesionarios están obligados a cumplir*

De lo anterior, se desprende, que cada uno de los principios enunciados deben ser acogidos por los concesionarios y le corresponde a la UAESP velar porque los mismos se cumplan.

En el mismo orden, traemos a colación lo relacionado con el alcance de la gestión comercial y financiera, la cual establece:

“(...)comprende las actividades de administración del catastro de usuarios, facturación, recaudo de los pagos, gestión de cartera, administración de los dineros, liquidación y pago a los diferentes centros de costo, atención al usuario en los aspectos referentes a la prestación

del servicio de aseo, montaje, operación y administración de los sistemas de información y elaboración de los informes y reportes requeridos por UESP y por quienes realicen las labores de supervisión y de control; todo ello sin perjuicio de las obligaciones que se establecen en el Reglamento para la recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá y en el Reglamento para la concesión del servicio especial de recolección de residuos hospitalarios en la ciudad de Bogotá.

Para adelantar las actividades de recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago a los diferentes centros de costo y montaje, operación y administración del centro único de procesamiento de información comercial, los concesionarios del servicio ordinario de aseo deberán suscribir un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria.

La entidad fiduciaria deberá, por mandato de los concesionarios del servicio ordinario de aseo, montar, operar y administrar el centro único de procesamiento de información comercial. Será responsabilidad de los concesionarios de recolección de residuos hospitalarios exclusivamente la operación y administración de su catastro de usuarios en el centro único de procesamiento de información comercial.

En lo relacionado con la gestión de cartera del servicio de aseo, le corresponde a los concesionarios la responsabilidad de adelantar todas las acciones necesarias para administrar adecuadamente la cartera generada por la facturación del servicio de aseo, tendiente a la recuperación de la misma teniendo en cuenta la relación costo- efectividad.

Es preciso señalar dentro de este ítem, el numeral 2.3 que hace referencia a las responsabilidades que le asisten frente a la gestión de cartera, entre ellas la siguiente:

“(…) Si al final de la concesión dentro de la cartera remanente existieren saldos a favor del Distrito Capital por cualquier razón, los concesionarios del servicio ordinario de aseo y de recolección de residuos hospitalarios contratarán por su cuenta y previa aprobación de UESP a una entidad establecida legalmente en Colombia y especializada en la valoración de cartera. Dicha entidad revisará la cartera remanente a favor del Distrito y recomendará la parte de la misma que se puede recuperar a través del o de los nuevos responsables de la gestión comercial y financiera y valorará la parte restante que dichos concesionarios deberán reconocer al Distrito. Por su parte los mismos concesionarios podrán proceder a recuperar su cartera a través de una empresa recuperadora de cartera; para este fin, también podrán contratar los nuevos concesionarios que entran. (...)” Subrayado fuera de texto.

Es importante señalar algunos aspectos que se relacionan con la procedencia de dichos excedentes. En primer lugar recordemos que la Resolución 113 de 2003, hace alusión dentro de los principios a la *“sujeción a la regulación de servicios públicos: Este reglamento es adicional y complementario tanto a las normas expedidas por las autoridades competentes para regular la prestación de los servicios públicos domiciliarios en general y el servicio de aseo en particular como a los reglamentos de los entes de control designados para la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos. Normativa que todos los concesionarios están obligados a cumplir”*.

Con base en la Resolución 113 de 2003, modificada por la Resolución 242 de 2008 se auto habilita para celebrar contratos para la gestión integral del servicio de aseo, financiados con los excedentes de la bolsa del esquema de aseo, lo que en principio es contradictorio con lo establecido en el artículo 87.1 de la Ley 142 de 1994 que señala que las tarifas de los servicios públicos deben reflejar solamente los costos recurrentes a la prestación del servicio; es decir, no se les puede cargar costos ineficientes, en tal sentido, si después de remunerar a todos los prestadores del servicio y a los diferentes centros de costo se generan excedentes, es porque las tarifas son superiores a sus costos económicos, hecho que al parecer, es el que se presenta en la ciudad capital y que ya ha sido expuesto por la Contraloría. Igualmente se observa incumplimiento a la Resolución CRA 164 de 2001.

Lo anterior significa, que se contraría el criterio de eficiencia económica que consagra el artículo 87.1 de la Ley 142 de 1994, y

Así las cosas, se reitera que los excedentes que se generan en la bolsa general del esquema de aseo en Bogotá, producto de una sobrestimación de las tarifas, se deben devolver a los usuarios del servicio vía menores tarifas, conforme lo establece el artículo citado. Reducciones que deben hacerse hasta que se logre nuevamente el equilibrio económico (Contraloría de Bogotá, Pronunciamiento de febrero de 2010).

2.3.2. Actividades financiadas con excedentes de la bolsa

Dando continuidad al análisis nos centraremos en las actividades de la Unidad que están siendo financiadas con excedentes de la bolsa general del esquema de aseo, lo que conlleva a que se invoque el contenido de la Resolución CRA 164 de 2001, la cual en uno de sus apartes establece: *“Ni la administración ni la operación de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, que son gastos de funcionamiento del Distrito Capital, es un costo o gasto típico de operación del servicio público domiciliario de aseo, máxime cuando dicha entidad, aún si estuviese constituida solamente para dicho servicio, es un organismo incorporado en la estructura de la Administración Central para desarrollar una función pública ordinaria que debe ser costeadada directamente con recursos fiscales, (...)”*

Pese a la expresa prohibición que le asiste a la UAESP, la misma ha financiado con recursos de la bolsa general del esquema de aseo algunas actividades que le corresponde hacerlo con su propio presupuesto, entre las que se encuentran:

- **Estructuración de las nuevas concesiones**

La estructuración de las nuevas concesiones del servicio de aseo, se inició en el 2008, **directamente con el presupuesto de la UAESP**, con la suscripción de los contratos números 09, 248, 287 y 315 de 2008, los cuales tenían como finalidad asesorar a la Unidad, para que ésta adelantara el proceso de contratación de una consultoría especializada para estructurar las próximas concesiones, **lo cual no se cumplió**, debido a que al finalizar el año, la nueva administración de la Unidad decidió adelantar el proceso de estructuración con un equipo conformado al interior de ésta. De lo anterior, se concluye que el fin de la contratación no se llevó a cabo, debido a que la Unidad decidió no contar con la **consultoría externa**.

Ahora bien, en relación con los contratos suscritos, cabe destacar especialmente lo acontecido con el contrato 287, el cual fue liquidado anticipadamente el 9 de diciembre de 2008 y días después, el 29 de diciembre, en su reemplazo se suscribió el contrato 315 con objeto similar, pero en el último mes de ejecución no presentó actividades y aún se encuentra en etapa de liquidación.

De lo anterior, se desprende que no existe un balance favorable en la relación costo-beneficio, teniendo en cuenta que en la etapa preliminar del proceso de estructuración se invirtieron \$516,1 millones, con el propósito de contratar una consultoría externa que adelantara dicho proceso, que finalmente decidió hacerse directamente por la Unidad.

A principios de 2009 la Unidad dio inicio, por segunda vez, al proceso de estructuración de las nuevas concesiones, para lo cual con recursos de la bolsa general del esquema de aseo contrató un equipo interdisciplinario y para su operación tomó en arriendo unas oficinas ubicadas en la calle 94 con carrera 11. En total se firmaron 70 contratos por valor de \$2.065,9 millones, con cargo al centro de costos "Planeación, Supervisión y Control del Servicio" definido en la resolución 113 de 2003, así: *"(...) Corresponde a costos o inversiones necesarios para garantizar la planeación y gestionar la supervisión y seguimiento del servicio de aseo. Comprende entre otros, los costos de la supervisión al cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por los concesionarios; entre estos se incluyen las supervisiones en la prestación del servicio de aseo en todos sus componentes. Se pagan con dineros de la bolsa general del esquema (...)"*.

**CUADRO 1
ESTRUCTURACIÓN DE LAS NUEVAS CONCESIONES**

CON PRESUPUESTO DE LA UAESP	CON RECURSOS DE LA BOLSA DE ASEO
Durante el 2008 se celebraron 4 contratos por valor de \$516,1 millones.	Durante el 2009 se celebraron 70 contratos por valor de \$2.065,9 millones.

Fuente: UAESP, Agosto 2010.

En el mes de septiembre de 2009, la Unidad nuevamente fue objeto de cambio de administración, situación que conllevó a la valoración de las actuaciones que se venían surtiendo en pro de la estructuración de las nuevas concesiones y que se tenían previstas culminar durante el último trimestre del año 2009; sin embargo, la nueva administración encontró serios reparos en algunos de los productos elaborados y en ese sentido se vio en la necesidad de realizar una serie de ajustes, entre otros, la prórroga de algunos contratos y la suscripción de otros. (Ver Anexo 2).

En relación con los contratos de prestación de servicios, se observa similitud en el objeto definido, algunos con plazos que al parecer no permitió el cumplimiento de los objetivos propuestos, motivo por el cual, en el plazo estipulado no se alcanzó a culminar las labores programadas y como consecuencia, buena parte de ellos ha sido objeto de prórrogas, situación que se traduce en que los costos del proyecto de estructuración sean mayores a los programados. En el último trimestre del año se firmaron 14 contratos por valor de \$535,5 millones. (Ver Anexo 2)

En suma, el proceso de estructuración de las nuevas concesiones se ha visto truncado por los cambios en las políticas y lineamientos de las diferentes administraciones, lo que ha conllevado a ajustes del proceso, con el consiguiente desfase en el cronograma de actividades, lo que en conjunto, no ha permitido adjudicar las nuevas concesiones del servicio de aseo en la ciudad, teniéndose que prorrogar los contratos de concesión ya existentes.

Entre los procesos más significativos que han presentado dificultades por los cambios citados se encuentran, la Licitación 003 de 2009, para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana, la cual no culminó, por lo tanto hubo necesidad de reiniciar el proceso con la Licitación 01 de 2010. La licitación de las concesiones de Recolección, barrido y limpieza -RBL, que aún no ha iniciado pese a que las actuales concesiones culminan en septiembre del presente año, solo será posible iniciar el proceso una vez la CRA de visto bueno a la Áreas de Servicio Exclusivo ASE's a operar en la ciudad.

De esta manera, se puede observar como la UAESP ha financiado este proceso de estructuración con recursos de su propio presupuesto y con los del esquema de aseo, contrariando con este último caso el sentir de la Resolución 164 de 2001,

teniendo en cuenta que la misma **prohíbe** la utilización de los recursos provenientes del servicio de aseo en actividades propias de la administración, las cuales ya se encontraban inmersos en la definición del presupuesto, tal como se señaló anteriormente.

- **Campaña Florece Bogotá**

Florece Bogotá, fue una campaña educativa dirigida a la ciudadanía, desarrollada a través de brigadas pedagógicas orientadas a generar cultura ciudadana tendiente a evitar la proliferación y acumulación de residuos sólidos en diferentes sitios de la ciudad, así como la recuperación de lugares con acumulación crítica de residuos sólidos. La campaña, además de llegar con presencia física de la Unidad a las diferentes localidades, también se apoyó en los medios de comunicación hablados y escritos para ayudar a propiciar un cambio de actitud en los ciudadanos frente al adecuado manejo de los residuos.

Así las cosas, en el marco de la campaña, la UAESP visitó puntos coyunturales con problemas de residuos sólidos mal manejados y con niveles de contaminación críticos como consecuencia de la acumulación de basuras a los cuales se les realizó limpieza, con la colaboración permanente de los concesionarios de aseo y su personal operativo. Una vez realizada la actividad, se plasmó el símbolo de la campaña y se realizó la labor educativa y promocional para transmitir el mensaje de la campaña. También se llevaron a cabo actividades de BTL¹, que incluyeron la impresión y distribución de elementos comunicativos con el símbolo de la campaña, la celebración de actas de compromiso con los vecinos y la entrega de materiales alusivos a la campaña, entre otros.

Florece Bogotá, se enmarcó dentro de las acciones adelantadas por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- para la implementación del Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital -PMIRS²-, el cual plantea la importancia que tiene el manejo de residuos sólidos en la ciudad y la corresponsabilidad que tienen los ciudadanos en el manejo de los mismos.

La campaña involucró, a los sectores industrial y comercial con la participación de las Juntas de Acción Comunal, con el fin de identificar la problemática relacionada

¹ Below the line (*debajo de la línea*), es una técnica de marketing consistente en el empleo de formas de comunicación no masivas dirigidas a segmentos específicos. La promoción de productos o servicios se lleva a cabo mediante acciones que se caracterizan por el empleo de altas dosis de creatividad, sorpresa y sentido de la oportunidad, creándose novedosos canales para comunicar mensajes publicitarios.

Emplea medios tales como el merchandising, eventos, mecenazgo, medios de difusión no convencionales, promociones y marketing directo, entre otros. (tomado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Producto_\(marketing\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Producto_(marketing)))

² Adoptado mediante el Decreto 312 de 2006

con la gestión del servicio público de aseo en las respectivas localidades y adicionalmente se buscaba incentivar la participación activa de estos sectores en el desarrollo de la misma.

La campaña, inició en el segundo semestre del año 2009, con la construcción de un sistema integral de comunicaciones para unificar el mensaje de la campaña en los temas de gestión de residuos sólidos y se desarrollaba, inicialmente en 4 meses hasta el 30 de abril de 2010, pero se extendió, en una primera fase, hasta el 30 de junio del presente año, cuando terminó el contrato que realizaba la actividad pedagógica directa en las distintas localidades. Sin embargo, la campaña llegó hasta el mes de septiembre en los medios de comunicación debido a prórrogas otorgadas para que cumplieran el objeto de los contratos, habida cuenta que los objetos pactados en los contratos iniciales no se cumplieron de acuerdo a lo planeado.

En la evaluación realizada se estableció que la ejecución de la campaña se adelantó con recursos provenientes de la bolsa general del esquema de aseo por valor de \$1.905.3, millones, con cargo al centro de costos “Educación, prevención y aprovechamiento” previsto en la Resolución 113 de 2003, por la cual se estableció el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital.

En efecto, se celebraron los contratos números 430, 473, 474, 475, 476, 477, 480, 481 y 497 de 2009, en donde todos, a excepción del 430 y del 497, tenían el objeto de prestar servicios profesionales de publicidad para promover el adecuado uso del servicio de aseo en radio, prensa y televisión, en medios tales como Radio Súper, Radio Santa Fe, Caracol Radio y sus emisoras afiliadas; RCN radio y sus emisoras afiliadas; el Nuevo Siglo; Diarios El Tiempo y ADN, página web.www.eltiempo.com, RCN televisión y City TV.

El Contrato 430 de 2009, tuvo como objeto prestar los servicios profesionales a la oficina asesora de comunicaciones y relaciones con la comunidad para la construcción de un sistema integral de comunicaciones que permitiera unificar el mensaje en los temas de gestión de residuos sólidos y con el contrato 497 de 2009, se pactó la prestación de los servicios profesionales de publicidad para la ejecución de las actividades de las brigadas y la elaboración de material promocional perteneciente a la campaña educativa ciudadana Florece Bogotá.

El valor de los contratos con los medios de comunicación ascendió a la suma de \$717.3, millones incluidas las adiciones; el contrato 430 tuvo un costo de \$72.0 millones y el contrato 497 ascendió a \$1.115.9 millones, incluida una adición, para un total de \$1.905.3 millones.

Origen de los Recursos ejecutados en la campaña “Florece Bogotá”

Como se dijo antes, los recursos utilizados para este propósito, provienen de la bolsa general del esquema de aseo, que se nutre de los dineros que los usuarios pagan por el servicio público de aseo en la ciudad capital y que su manejo está reglamentado a través de la Resolución 113 de 2003³ expedida por la UESP⁴, por la cual se estableció el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital.

Si bien es loable la intención de la UAESP, al preocuparse porque la ciudadanía se apropie de su entorno y ayude a evitar la proliferación indiscriminada de botaderos de basuras dentro de la ciudad a través de campañas educativas como “Florece Bogotá, no lo es, en la utilización de los recursos de la bolsa general del esquema de aseo para este propósito, debido a que, son recursos no incluidos en el presupuesto de la entidad y porque, si bien, se ampararon en la Resolución 113 de 2003, también es claro que la Resolución CRA 164 de 2001 prohíbe la utilización de los recursos provenientes del servicio de aseo en actividades propias de la administración, entre las que se cuenta la publicidad.

2.3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Teniendo en cuenta que a la UAESP, le fue asignada la función específica de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas.

La gestión comercial y financiera de todo el esquema de aseo está bajo la responsabilidad de los concesionarios del servicio ordinario de aseo y del concesionario de recolección de residuos hospitalarios, ante lo cual en septiembre de 2003 se contrató a FIDUCOLOMBIA S.A. a través de un contrato de administración y pagos, cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo a través del cual se desarrolla el recaudo de los recursos provenientes de la facturación del servicio.

El esquema financiero de la concesión del aseo en Bogotá, permite remunerar a los concesionarios y a los centros de costo determinados por la UAESP, los cuales involucran actividades que no son permitidas por la Resolución 164 de 2001 y 235 de 2002.

³ La Resolución 113 de 2003, se expidió con base en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los Decretos Distritales 782 de 1994 y 854 de 2001 (artículo 60), además lo previsto en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 001 de 2002 y el Decreto nacional 891 de 2002, reglamentario de la Ley 632 de 2000.

⁴ A partir de la Reforma Administrativa llevada a cabo mediante el acuerdo 257 de 2006, se denomina Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-

Es evidente que de no financiarse este tipo de actividades con recursos de la Bolsa General del Esquema, los remanentes serían mayores. Ahora bien, el manejo de estos excedentes desborda la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos; en primer lugar, porque esta entidad no es el prestador directo del servicio de aseo para que ejecute los remanentes bajo las normas que rigen a las empresas de servicios públicos –ESP- (Derecho Privado) y en segundo lugar, porque ha asumido la ejecución de estos excedentes amparada en la Resolución 113 de 2003, la cual es contraria a lo previsto por el regulador, al permitir que involucre actividades que no son propias de la estructura tarifaria autorizada.

Adicionalmente, los excedentes o remanentes vigencia tras vigencia vienen aumentando y de esta forma la UAESP, también ha incrementado el número de contratos con cargo a dichos excedentes.

Esta auditoría encuentra que frente a la utilización de los remanentes, a partir de los contratos auditados no es dable para la UAESP, teniendo en cuenta que dichos recursos no hacen parte de su presupuesto, ni del de la Secretaría de Hacienda Distrital, tal como fue reconocido en la comunicación número 2010EE6843 del 17 de agosto de 2010, suscrita por la Directora General de la UAESP, en la que se lee: *“Para el caso que nos ocupa, no aplican las normas presupuestales que establecen la obligatoriedad de expedir Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal, ya que los recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo no pertenecen a la Secretaría de Hacienda Distrital, sino que son recursos que provienen de las tarifas del servicio público de aseo.”*

No obstante, se contrató y se comprometió a la entidad aplicando, en principio, la Ley 80 de 1993 y sus normas concordantes, así como el manual de contratación en donde se utilizaron recursos que no eran de su propiedad y no estaban incluidos en su presupuesto. Los contratos así suscritos, contaron con todas las formalidades del contrato estatal, con excepción de los conceptos relacionados con el certificado de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal⁵. Para mayor ilustración, los contratos suscritos con cargo a dichos recursos, cuentan con la expedición de pólizas, publicación en la gaceta distrital, designación de interventor, pago de impuestos, cláusula penal, cláusula de indemnidad, etc.

En conclusión, se invocó la Ley 80 de 1993 y sus normas concordantes y complementarias para la suscripción de los contratos, pero en cuanto hace a las normas de tipo presupuestal no se tuvieron en cuenta con el argumento de no aplicarse porque los recursos no están incluidos en el presupuesto. Debe

⁵ Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 compiladas en el Decreto 111 de 1996 que para el caso del Distrito Capital, corresponden al Decreto Distrital 714 de 1996 que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

recordarse que tanto la Ley 80 de 1993 como la 1150 de 2007, son ordinarias y las normas presupuestales⁶ son de carácter orgánico que también son de obligatorio cumplimiento en la suscripción de contratos estatales.

Con la suscripción de contratos con recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo, sin la aplicación integral de las normas de contratación estatal que rigen para las entidades públicas y teniendo en cuenta que la UAESP invocó la Ley 80 de 1993 y sus normas concordantes y complementarias, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la presunta contravención de normas del ámbito constitucional y legal como se describe a continuación:

Constitución Política

“Artículo 345º.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. (Se resalta)

Estatuto de Presupuesto

Artículo 89 del Decreto Distrital 714 de 1996, concordante con el artículo 112 del Decreto 111 de 1996, compilatorio de las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994.

“Artículo 89º.- De las Responsabilidades. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

- a. ***Los Ordenadores de Gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los **Órganos y Entidades Distritales obligaciones no autorizadas en el Presupuesto Anual de Distrito o que autoricen giros para pagos de las mismas;** (negrilla fuera de texto)***
- b. *Los funcionarios de las Entidades que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;*
- c. *El Ordenar de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal.*
- d. *Los Pagadores que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatuto y en las demás normas que regulan la materia.*
- e. *Los Ordenadores del gasto que no informen oportunamente los compromisos legalmente adquiridos o gastos legalmente ejecutados.*
- f. *Los Responsables de presupuesto que incorporen en el inventario de compromiso u obligaciones pendientes de pago a 31 de Diciembre, sin que estos se hubiesen adquirido en debida forma*

⁶ Decreto 111 de 1996 compilatorio de las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994

Numerales 6 y 13 del Artículo 25 de la Ley 80, los cuales hacen referencia a:

“(…)

60. *Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.*

13. *Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios. (...)*”

Adicionalmente, la Resolución CRA-164 de 2001 no permite incluir como parte de las tarifas lo correspondiente a la cultura del reciclaje. En efecto, en el Capítulo III, Inciso 3, párrafo c), ítem “*Otros costos imputables al servicio de aseo*”, refiriéndose a los beneficios de implementar un programa de “Cultura de la no basura”, el Regulador consideró que no se puede incluir esta clase de costos en la tarifa, debido a que: *(...) el valor de esta inversión debe recuperarse por medio de los beneficios que de ella se obtengan.*

Además, en muchos municipios de Colombia se financian este tipo de actividades sin que para ello proceda una modificación del precio techo, ya que este es un costo fiscal que debe ser asumido por las entidades territoriales”.

Es claro, que la Dirección de la UAESP comprometió recursos de la bolsa general del esquema de aseo que no estaban integrados ni al presupuesto anual de la entidad ni de la Secretaría de Hacienda y como tal, tampoco eran obligaciones autorizadas por el Concejo Distrital, igualmente se evidencia una presunta contradicción con la ley de servicios públicos y demás normas concordantes.

Gestión Contractual

Como se dijo antes, los contratos celebrados para la campaña Florece Bogotá, fueron suscritos al amparo del Estatuto Orgánico de la Contratación Estatal⁷, con las formalidades plenas de los contratos estatales⁸, incluidas las etapas precontractual, contractual y pos contractual. En la etapa contractual se definieron, entre otras, las obligaciones de las partes, la forma de pago, publicación, pólizas, productos a entregar, etc.

La revisión recayó sobre la etapa contractual de los contratos 475, 476, 477, 480 y 497, para determinar el cumplimiento del objeto y el beneficio-costos de los mismos, estableciendo que Florece Bogotá, fue una actividad que involucró presencia física de la Unidad a través de un contratista en los lugares críticos identificados con el fin de realizar su recuperación y desde luego con el apoyo de los medios de comunicación hablados y escritos.

⁷ Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias

⁸ A excepción de los certificados de disponibilidad y de registro presupuestal.

Para la primera tarea, se contrató con la “Asociación Construyendo Nación” por la suma de \$850 millones cuya labor llegaría inicialmente hasta el 30 de abril de 2010, pero se surtió una adición de \$265 millones y una prórroga de dos meses que terminaron el 30 de junio del presente año.

Para la tarea de acompañamiento y difusión se contrató inicialmente con medios de comunicación hablados y escritos en cuantía aproximada de \$492 millones cuyos contratos terminaban el 30 de abril de 2010, pero se adicionaron en \$224 millones y se prorrogaron en dos meses, es decir, hasta el 30 de junio de 2010.

Nótese que en principio, las dos actividades llegaban o estaban sincronizadas para realizarse cuando menos, hasta el 30 de abril de 2010, sin embargo, se produjeron adiciones y prórrogas hasta el 30 de junio. Finalmente la actividad de los medios continuó en los meses de julio, agosto y septiembre de 2010. Es decir, una parte de la campaña continuó debido a que los productos contratados no se habían ejecutado en su totalidad y desde luego, los contratos se debían prorrogar para “gastar” lo que quedaba a 30 de junio de 2010, según se desprende de la justificación del supervisor del contrato para la prórroga número 2 donde mediante comunicación del 23 de junio de 2010 advirtió: *“Teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos continúa realizando la campaña de aseo “Florece Bogotá” es necesario continuar con la participación de los medios de comunicación y en vista de que los productos contratados no se han ejecutado en su totalidad...”*

Esa discordancia entre la presencia física de la Unidad a través del contratista y el acompañamiento de los medios de comunicación deja ver la falta de planeación que imperó en la realización de los estudios previos y en la ejecución de los contratos. La campaña no tuvo el impacto esperado en la ciudadanía porque no se realizaron las promociones en los medios complementariamente con la presencia física en las distintas localidades.

Dicho de otra manera, los contratos suscritos con los medios no se cumplieron de acuerdo con lo programado y sencillamente se acudió a la figura de la prórroga para permitir que los medios cumplieran el contrato sacrificando la efectividad y el impacto en la ciudadanía. Para la UAESP, la realización de publicidad con posterioridad al 30 de junio de 2010, se consideró como un sostenimiento publicitario de la campaña “Florece Bogotá”, pero dicho sostenimiento no fue contemplado en ninguna parte de los estudios previos y mucho menos en los contratos iniciales, de otra manera se hubiesen suscrito contratos de publicidad hasta el mes de septiembre de 2010 y no hasta el mes de abril.

Por último, para el desarrollo de la campaña se ejecutaron recursos por valor de \$1.905.3 millones, de los cuales se contrataron \$727 millones con medios de

comunicación cuyo impacto en la ciudadanía no ha sido el mejor si se tiene en cuenta el resultado de un sondeo realizado en una población de cien personas por la Asociación Construyendo Nación, que se encontró en un medio magnético anexo al contrato y que aunque no fue técnicamente realizado, si permite vislumbrar que los medios no contribuyeron con eficacia en la difusión de la campaña.

En efecto, la pregunta número cinco del sondeo, que la llaman encuesta, se lee “5. A TRAVÉS DE QUÉ MEDIO SE ENTERÓ?”

Según encuesta realizada, 55 encuestados no saben de la Campaña Educativa “Florece Bogota”, y 16 se han enterado por medio de radio, 8 por la TV, 6 por periodicos, 9 por internet, 6 por otros medios (calle, colegios)”

Solo el 39% de los encuestados se enteró de la campaña a través de los medios de comunicación hablados y escritos, resultado que para la UAESP es un muy bueno pero no para la Contraloría, dada la cantidad de medios involucrados y la cobertura de los mismos.

En conclusión fue más efectiva y se generó mayor impacto con la intervención directa o presencia física de la Unidad a través de las brigadas educativas y promocionales que incluyó la realización de actividades BTL, que el aporte de los medios de comunicación y una de las causas obedece al divorcio que se permitió entre la ejecución de las brigadas y el apoyo de los medios de comunicación.

2.3.2.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

En el contrato número 475, suscrito el 27 de noviembre de 2009, con CARACOL – PRIMERA CADENA RADIAL COLOMBIANA S.A., por valor \$81.760.048 completar con el objeto de prestar servicios profesionales de publicidad para promover el adecuado uso del servicio de aseo en las emisoras afiliadas a caracol radio, se pactaron las siguientes cláusulas:

“CLÁUSULA TERCERA- OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: EI CONTRATISTA en virtud del presente contrato se compromete a cumplir las siguientes obligaciones específicas: 1.- Realizar la emisión de espacios promocionales, a saber, cuñas, menciones, presentaciones, remotos, informes, se efectuarán conforme las emisoras, programas, horarios, impactos por día, de la forma que se detalla:

CUADRO 2
CONTRATO 475 DE 2009

EMISORA	PROGRAMA	ELEMENTOS	NUMERO DE DIAS	IMPACTOS POR DIAS	TOTAL IMPACTOS
PAQUETE ESPECIAL					
CARACOL BASICA	CUÑAS 30" PROGRAMA 6 AM HOY X HOY (horario 4 -10 AM) (44 programa)	Cuñas	44	1	44
	CUÑAS 30" PROGRAMA NOT. MED (44 programas)	Cuñas	44	1	44
	CUÑAS 30" PROGRAMA LA VENTAN (44 programas)	Cuñas	44	1	44
	CUÑAS 30" PROGRAMA LA LUCIERNAGA (44 programas)	Cuñas	44	1	44
	CUÑAS 30" PROGRAMA HORA 20 (44 programas)	Cuñas	44	1	44
CARACOL BASICA 100.9 AM	CUÑAS 30" PROGRAMA EL PULSO DEL FUTBOL (1-2 PM) (44 programas)	Cuñas	44	1	44
TROPICANA	CUÑAS 30" PROGRAMACION MUSICAL (44 programas)	Cuñas	44	1	44
BESAME 97.4 FM	PROGRAMA "BESAME EN LAS MAÑANAS" CONTENIDO DE PROGRAMACION (54 PROGRAMAS) Cada sección incluye: Presentación de sección con mensaje de campaña y una Cuña de 30"	SECCION	54	1	65
BESAME 97.4	CUÑAS 30" PROGRAMACIÓN MUSICAL 54 DÍAS	Cuñas	54	3	162
BESAME 97.4 FM	CINCO (5) REMOTOS CADA UNO DE UNA HORA DEDICADOS A LA CAMPAÑA "FLORECE BOGOTA" Y LA LABOR DE BRIGADAS. Cada remoto incluye una cuña leída o grabada de 20", un día antes de la realización de la brigada o el mismo día de la brigada y tres salidas al aire en la hora, en directo relacionadas con las actividades de Cuñas las brigadas "Florece Bogotá"	REMOTO	5	1	5
RADIO RECUERDOS	CINCO (5) REMOTOS CADA UNO DE UNA HORA DEDICADOS A LA CAMPAÑA "FLORECE BOGOTA" Y LA LABOR DE BRIGADAS. Cada remoto incluye una cuña leída o grabada de 20", un día antes de la realización de la brigada o el mismo día de la brigada y tres salidas al aire en la hora, en directo relacionadas con las actividades de las brigadas "Florece Bogotá2"	REMOTO	5	1	5

Fuente: Carpeta Contrato 475 de 2009, información UAESP.

Los espacios promocionales indicados, menciones, cuñas, presentaciones, remotos, informes a emitir en las emisoras indicadas se efectuarán conforme a las directrices que establezca el supervisor del contrato, el cual podrá indicar y modificar los contenidos requeridos en cada uno de los espacios. **2.** Prestar los servicios de creatividad, producción, postproducción y locución de un mínimo de tres (3) referencias testimoniales alusivos a la campaña "Florece Bogotá", conforme las directrices que establezca el supervisor del contrato. **PARÁGRAFO PRIMERO. PRODUCTOS A ENTREGAR:** En cumplimiento del presente contrato, el **CONTRATISTA** se compromete a entregar los siguientes productos: **1.-** Registro digital de los espacios promocionales indicados, conforme a las obligaciones establecidas. **2.-** Informe en donde se certifique la emisión de la totalidad de los espacios promocionales indicados en las obligaciones. **3.-** Un cronograma de actividades en el que se indique: horarios y fechas de programas en los cuales se harán las emisiones así como los

lugares en los cuales se desarrollaran las transmisiones en directo, particularmente los remotos. 4.- Los demás productos que en el marco contractual se encuentre pertinentes por parte de la Supervisión. **CLÁUSULA SÉPTIMA. FORMA DE PAGO:** La **UNIDAD** pagará el valor del Contrato de la siguiente manera: 1.- Un primer pago equivalente al 50% del valor del contrato, una vez el contratista certifique la realización del 50% del total de las emisiones establecidas en las obligaciones, previa aprobación del supervisor del contrato. 2.- Un segundo y último pago equivalente al 50% del valor del contrato, una vez el contratista haya realizado la totalidad de las emisiones pactadas en las obligaciones, la suscripción del acta de liquidación, previa aprobación del supervisor del contrato.... “

Este contrato fue modificado, adicionado y prorrogado el 30 de abril de 2010. La adición fue de \$40.880.024; se prorrogó en dos meses que vencieron el 30 de junio de 2010 y se modificó la cláusula tercera, en el sentido de adicionar la siguiente obligación específica a cargo del contratista:

“3) Realizar la emisión de espacios promocionales, conforme las cantidades y especificaciones que se detallan a continuación:

CUADRO 3
CANTIDAD DE PRODUCTOS CONTRATO 475 DE 2009

CANTIDAD	TIPO DE PRODUCTO	DESCRIPCION PRODUCTO	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
11	Secciones en la W (45 segundos)	Presentación Mención alusiva a la Unidad donde la Unidad presentará una cortinilla del noticiero Se desarrolla en la mesa de trabajo y se cierra con cuña de 30 segundos	\$1.067.921,21	\$11.747.133,31
22	Secciones en la W Tips (20 segundos)	Comentario alusivo al bicentenario, en los cuales se enlaza con un tema de la Unidad	\$1.067.921,21	\$23.494.266,62

Fuente: Contrato 475 de 2009, con Caracol.

VALOR BRUTO	\$35.241.399,93
IVA 16%	\$ 5.638.623,99
VALOR TOTAL	\$40.880.023,92”

En el numeral 1 del PARÁGRAFO PRIMERO de la Cláusula Tercera del contrato, se pactó como producto a entregar el “Registro digital de los espacios promocionales indicados, conforme a las obligaciones establecidas”. En la forma de pago la Unidad se comprometió a realizar un primer pago equivalente al 50% del valor del contrato, una vez el contratista certificara la realización del 50% del total de las emisiones establecidas en las obligaciones, previa aprobación del supervisor del contrato y un segundo y último pago equivalente al 50% del valor del contrato, una vez el contratista hubiese realizado la totalidad de las emisiones pactadas en las obligaciones y la suscripción del acta de liquidación.

En la revisión efectuada, se estableció que se realizaron los pagos al contratista, sin que se entregara la totalidad de los productos pactados, concretamente el registro digital completo de los espacios promocionales indicados, conforme a las obligaciones establecidas.

En efecto, se detectó que el primer producto que comprendía el registro digital de los espacios promocionales no fue entregado en su totalidad debido a que en la carpeta del contrato solo aparece el registro de BESAME 97.4 de los días 24, 25 y 26 de febrero de 2010 y 1,2,3,4,5,8,9,10,11,12,15,16,17,18 y 19 de marzo de 2010 (CD's 1, 2 y 3). En el CD No 3 aparecen los espacios del programa "Hora 20 de Caracol" de los días 22 y 23 de febrero.

En documento de respuesta número 2010 EE-6447 del 2 de agosto de 2010 a solicitud elevada mediante comunicación 130200-UAESP-07 del 26 de julio de 2007, se anexo un CD que contiene la programación de la W Radio de los días 29 y 30 de abril y 3 de mayo de 2010, en donde se evidenció la emisión de cinco cuñas.

En los medios digitales puestos a disposición no se encontró evidencia de la emisión de las cuñas señaladas para los programas Hoy por Hoy, Noticiero del Medio Día, La Ventana, La Luciérnaga y el Pulso del Fútbol de Caracol Básica. Tampoco se encontró evidencia de la emisión de las cuñas en la emisora Tropicana; Tampoco hay evidencia de los cinco (5) remotos pactados en la emisora Radio Recuerdos, ni los cinco (5) remotos y las 54 secciones en la emisora Bésame 97.4 FM.

En la adición número 1 al contrato se acordó la realización en la W radio de 11 secciones de 45 segundos y 22 secciones (tips de 20 segundos) que debieron realizarse cuando menos entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2010, sin embargo, solo se encontró un CD que contiene emisiones del día 3 de mayo en donde solo se evidenció la emisión de una cuña.

Otro de los productos que hacían parte de las obligaciones del contrato consistía en entregar "Un cronograma de actividades en el que se indique: horarios y fechas de programas en los cuales se harán las emisiones así como los lugares en los cuales se desarrollaran las transmisiones en directo, particularmente los remotos". No obstante, en la carpeta del contrato no se encontró ningún cronograma de actividades que le permitiera al interventor realizar el respectivo monitoreo.

Este contrato, además de la adición y la prórroga, llevadas a cabo el 30 de abril, también sufrió una segunda prórroga por un mes que venció el 30 de julio de 2010 y una tercera a partir de esa fecha por dos meses que vence el 30 de septiembre de 2010, lo cual evidencia que no se cumplió con la ejecución del contrato en los

términos previstos, concretamente en la realización de las emisiones pactadas según se demuestra con la justificación del supervisor del contrato en la prórroga número 2 donde mediante comunicación del 23 de junio de 2010 advirtió: *“Teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos continúa realizando la campaña de aseo “Florece Bogotá” es necesario continuar con la participación de los medios de comunicación y en vista de que los productos contratados no se han ejecutado en su totalidad....”*

Nótese que el 23 de junio de 2010, los productos contratados no se habían ejecutado en su totalidad, sin embargo, el 18 de mayo se había pagado la totalidad del contrato inicial, según las siguientes órdenes de pago:

CUADRO 4
ÓRDENES DE PAGO CONTRATO 475 DE 2009

No. ORDEN DE PAGO	FECHA	En pesos
		VALOR
5584	Abril 8 de 2010	40.880.024
5663	Mayo 18 de 2010	40.880.024
TOTAL		81.760.048

Fuente: Carpeta contractual

Lo anterior significa que el contrato se pagó sin exigir el cumplimiento de las obligaciones. En síntesis, el supervisor no realizó su función al permitir que se realizaran los pagos sin constatar que realmente el contratista hubiese cumplido con las obligaciones contractuales, específicamente con la entrega de los productos del contrato, hecho que se constituye en falta disciplinaria.

La falta se endilga, al interventor o supervisor del contrato quien tenía a su cargo verificar que el contratista cumpliera con el objeto del contrato y con las obligaciones contraídas así como verificar que cumpliera con lo indicado en su propuesta.

Lo anterior se configura como una presunta violación al Código Disciplinario Único en los artículos 27, 48 numeral 34 y 53 de la Ley 734 de 2002, que en su orden señalan:

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: ... 34. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad”.

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”

- Cultura del reciclaje

Otro componente de costos que la Resolución CRA-164 de 2001 no permite incluir como parte de las tarifas es el correspondiente a la cultura del reciclaje. En el Capítulo III, Inciso 3, literal c), en el ítem “*Otros costos imputables al servicio de aseo*”, refiriéndose a los beneficios de implementar un programa de “Cultura de la no basura”, el Regulador considera que no se puede incluir esta clase de costos en la tarifa, debido a que: (...) *el valor de esta inversión debe recuperarse por medio de los beneficios que de ella se obtengan.*

Además, en muchos municipios de Colombia se financian este tipo de actividades sin que para ello proceda una modificación del precio techo, ya que este es un costo fiscal que debe ser asumido por las entidades territoriales.

Durante el 2008 se firmaron tres contratos con medios de comunicación impresos para realizar publicaciones por \$33,09 millones, orientados al programa distrital de reciclaje.

Durante el 2009 se suscribieron treinta y seis contratos por \$4.180,17 millones, entre los que se resaltan el Convenio interadministrativo No.08 con el SENA por \$1.785.73 millones; en el 2007 se había firmado el convenio No.08 con la misma entidad por \$628.68 millones, con el mismo objeto, aunque con recursos del presupuesto de la UAESP. El Convenio No.20 con la Universidad Javeriana por \$1.805 millones, para capacitación y enseñanza de la cultura del reciclaje.

Para apoyar a la coordinación del convenio UAESP-SENA No.08 de 2009 a partir de septiembre de 2009 la Unidad celebró 27 contratos, en su mayor parte de servicios profesionales con actividades similares al objeto del convenio por valor de \$307,68 millones, situación que permite evidenciar duplicidad en la celebración de la contratación, donde se observa que los contratos de servicios profesionales son actividades que contractualmente debe ejecutar el SENA en 18 meses, pues es el ente competente en la evaluación y certificación de competencias, tal como quedó estipulado en el objeto del convenio.

De igual forma se debe tener en cuenta que a la fecha de perfeccionamiento del convenio número 20 con la Universidad Javeriana se encontraba en ejecución el Convenio número 268 suscrito con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC- en julio de 2009, por valor \$1.195 millones, pero con la diferencia de que este se financió con recursos del presupuesto de la Unidad. Se debe tener en cuenta que sus objetos son similares, aunque dirigidos a comunidades diferentes.

En los contratos correspondientes al programa de la cultura del reciclaje, con recursos de la bolsa general del esquema de aseo, se observa que la UAESP ha invertido cuantiosos recursos, que conforme a las consideraciones dadas por el regulador en la Resolución CRA-164 de 2001, es claro que la UAESP no debe financiar dichas actividades con estos recursos.

Para el programa de reciclaje, la Unidad también ha invertido recursos de su propio presupuesto, entre los que sobresalen:

- Convenio Interadministrativo de Cooperación número 149 de 2006, UAESP-Universidad Distrital, por \$550.000.000, adicionado en el 2007 en \$27.286.725 y \$71.000.000 y en el 2008 en \$106.000.000.
- Convenio Interadministrativo 012 de 2007, UAESP-Universidad Distrital por \$942,78 millones. Convenio Interadministrativo de consultoría 14 de diciembre de 2008 por \$300.0 millones. Total contratos con la Universidad Distrital de \$1.997.07 millones, exclusivamente para el parque de reciclaje la Alquería.
- Convenios con la Asociación de Recicladores – Nohora Padilla por 873.8 millones.
- Convenio Interadministrativo 08 del de diciembre de 2007, UAESP – SENA por \$526.3 millones, para realizar procesos de formación, evaluación y certificación en competencias laborales y asesorar los planes de negocio de los recicladores de oficio organizados de Bogotá.
- Convenio Interadministrativo número 08 de 2007 con el SENA por \$628.6 millones.
- Convenio de Asociación número 010 de 2007, UAESP - CENASEL: \$2.862 millones, con el objeto de promover procesos asociativos y fortalecer las capacidades de gestión económica y social y la proyección empresarial de las organizaciones de los recicladores de oficio de la ciudad.
- Convenio Interadministrativo 268 del 16-07-2009 UAESP – UPTC, por \$1.195.0 millones, con recursos propios.

Adicionalmente a los anteriores, se suscribieron los siguientes contratos:

Durante el 2009 la Unidad firmó otros contratos con excedentes de la bolsa para desarrollar actividades de carácter administrativo y operativo, entre las que se encuentran el contrato suscrito con Felipe Negret Mosquera para prestar los servicios profesionales, en el acompañamiento financiero, técnico y jurídico, para efectos de la terminación y liquidación del contrato de concesión C-011 de 2000, por \$494.42 millones; el contrato 27 con las Juntas de Acción Comunal por \$300 millones, el contrato 472 por \$42 millones para seguimiento supervisión y análisis

de PQR's; el contrato 20 con Corporación de Ferias y Exposiciones por \$106,76 millones; el contrato 170 con la firma Internacional por \$129,39 millones; el contrato 2 con Inter Expo S.A. por \$465,05 millones.

Los contratos citados fueron financiados con recursos de la bolsa general del esquema de aseo, lo cual va en contravía de la regulación de los servicios públicos, en especial de la Resolución CRA.-164 de 2001.

En conclusión, a través del programa cultura del reciclaje la Unidad ha celebrado una serie de contratos sin alcanzar los resultados esperados, de una parte, porque las metas se sobredimensionaron (como la construcción de varios parques de reciclaje en la Ciudad, quedando finalmente solo uno, el de la Alquería), de otra, por que sus resultados son poco significativos, con escasos logros en la recolección de material reciclable, resultados que han obligado a replantear las metas propuestas y de igual forma a reducir considerablemente los recursos del presupuesto asignados para tal fin.

De igual forma, la rentabilidad social en términos de inclusión de recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad pretendida con el programa de reciclaje no ha alcanzado los resultados esperados y si se han ejecutado cuantiosos recursos con los cuales se habían podido lograr mejores resultados.

El análisis de los recursos que se han invertido en el programa de cultura del reciclaje permite concluir que la calificación de la relación costo - beneficio logrado por la Unidad a través de este programa es deficiente.

2.3.3. Gestión de Residuos Peligrosos –RESPEL-.

La UAESP a través del anterior Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, Proyecto 246 “Residuos industriales y de servicios”, asumió la ejecución de recursos para esta clase de residuos. Sin embargo, tal como se presenta más adelante, se debe tener en cuenta que en el marco de la Política Nacional de Residuos Peligrosos, dichas actividades no son de su competencia.

Con el Convenio Interadministrativo 003 de 2007 por \$288,65 millones, la UAESP entró a desarrollar actividades de residuos peligrosos, contraviniendo el Decreto 4741 de 2005, en los artículos 24 y 25, acorde con la Política Nacional de Residuos Peligrosos, situación de la cual la Unidad era consiente desde su inicio, debido a que en los estudios preliminares lo estableció en la definición del objetivo, todo lo cual se encuentra bajo los lineamientos establecidos en las Iniciativas Estratégicas para el 2007, específicamente el cuarto que dice: *“Estructurar el manejo integral de residuos sólidos”*

La UAESP asumió el desarrollo de la gestión de residuos peligrosos en el Distrito presentando su justificación en la ficha EBI-D del proyecto, donde en el aparte 3, correspondiente a la descripción, estableció: *“Estructurar el sistema integral de residuos peligrosos (industriales y los generados en sector de los servicios) producidos en la ciudad y dar inicio a las actividades de construcción de un sistema de gestión integral para manejar y disponer adecuadamente. Como infraestructura básica para confinamiento el sistema comprende la Unidad de Estabilización y la Celda de Seguridad para disposición y confinamiento”.*

A través del Convenio Interadministrativo 003 de 2007, en el marco de la Política Nacional de Residuos Peligrosos, la UAESP definió la factibilidad de gestionar algunas actividades de residuos peligrosos, actividades que no son de su competencia, tal como se desprende de la siguiente normatividad:

Ley 430 de 1998, por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones, determina que el generador es el responsable del manejo integral de los residuos peligrosos.

Ley 632 de 2000, por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, en el artículo 9 hace referencia al componente de la gestión de residuos peligrosos.

El Decreto 1713 de 2002, reglamentario de las Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001, Capítulo I: Definiciones. Artículo 1, establece: “Residuo o desecho peligroso. Es aquel que por sus características infecciosas, tóxicas, explosivas, corrosivas, inflamables, volátiles, combustibles, radiactivas o reactivas puedan causar riesgo a la salud humana o deteriorar la calidad ambiental hasta niveles que causen riesgo a la salud humana.

Servicio ordinario de aseo. Es la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales. Está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades”.

La Política Ambiental para Gestión de Residuos o Desechos Peligrosos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del 30-12-2005, presenta los objetivos a corto, mediano y largo plazo, sobre residuos industriales y peligrosos señala:

1.5 MARCO LEGAL DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE RESPTEL: *En materia de responsabilidad de acuerdo con la Ley 430 del 16 de enero de 1998, «por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones», el generador es responsable de los RESPTEL que él genera.*

Dicha Ley, establece que la responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.

Así mismo, el fabricante o importador de una sustancia química con propiedad peligrosa, se equipara a un generador de Respel, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos.....

En otras palabras, los residuos peligrosos cuentan con un régimen especial, que ante todo consagra la responsabilidad de generadores de «la generación del residuo o desecho peligroso hasta su aprovechamiento o disposición con carácter definitivo.

Decreto 4741 de 2005 que reglamentó parcialmente la prevención y manejo de los residuos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. En los artículos 10 y 11 establece que el almacenamiento, aprovechamiento, transporte y tratamiento o disposición final de residuos peligrosos es responsabilidad directa del generador de dichos residuos.

“Artículo 10º. Obligaciones del Generador. De conformidad con lo establecido en la Ley, en el marco de la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, el generador debe:

- a) Garantizar la gestión y manejo integral de los residuos o desechos peligrosos que genera.*
- b) Elaborar un plan de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos que genere tendencia a prevenir la generación y reducción en la fuente, así como, minimizar la cantidad y peligrosidad de los mismos. (...)*
- j) Tomar todas las medidas de carácter preventivo o de control previas al cese, cierre, clausura o desmantelamiento de su actividad con el fin de evitar cualquier episodio de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, relacionado con sus residuos o desechos peligrosos.*
- k) Contratar los servicios de almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final, con instalaciones que cuenten con las licencias, permisos, autorizaciones o demás instrumentos de manejo y control ambiental a que haya lugar, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.*

Artículo 11º. Responsabilidad del generador. El generador es responsable de los residuos o desechos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente”.

En el Artículo 24 fija los deberes que tiene la autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, entre los que se encuentran implementar el registro de generadores, reportar anualmente al IDEAM la información recolectada del registro de generadores, generar o divulgar sobre la cantidad, calidad, tipo y manejo de residuos peligrosos, formular e implementar un plan para promover la gestión integral de residuos peligrosos.

De igual forma, en el Artículo 25 señala: **Obligaciones de los municipios.** Sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la Ley y los reglamentos, los municipios deben:

- a) Identificar y localizar áreas potenciales para la ubicación de infraestructura para el manejo de residuos o desechos peligrosos en los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial según sea el caso.**

b) Apoyar programas de gestión integral de residuos o desechos peligrosos que establezcan los generadores de residuos o desechos peligrosos, así como las autoridades ambientales.

c) Apoyar la realización de campañas de sensibilización, divulgación, educación e investigación con el fin de promover la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos.

Acorde con el análisis de la normatividad de RESPEL, es claro que estas actividades no son de competencia de la UAESP, pues, en buena parte corresponden a los propios generadores y otras a las autoridades ambientales, situación que es confirmada por la misma Unidad en el Informe de gestión Mesa de RESPEL final del 14 de agosto de 2007, página 11, “7. RESULTADOS OBTENIDOS A LA FECHA POR LA MESA DISTRITAL DE RESIDUOS PELIGROSOS”, 7.1 Definición de competencias”, en el Cuadro número 2 se determinan específicamente las responsabilidades de cada una de las entidades del Distrito y de los generadores y ninguna de éstas fue asignada a la UAESP.

A pesar de haberse asignado cuantiosos recursos al proyecto 246, se observa que de manera continua se le han sustraído, situación que deja ver la falta de coherencia y de planificación en las actividades de la UAESP. En el Tomo III, libro de Modificaciones presupuestales de la Oficina Asesora de Planeación, del 13 de diciembre de 2007, se observan las modificaciones de los proyectos y su justificación. Al Proyecto 246 “Gestión integral de residuos industriales y de servicios” durante el 2007 se le hicieron varias reducciones \$750.4 millones (mayo 3) y \$642.1 millones (mayo 18). Además, en diciembre se redujo en \$716.2 millones (correspondientes a reservas no utilizadas de 2006).

De otra parte, el inadecuado manejo de RESPEL en la ciudad ha generado incumplimiento de los parámetros exigidos por la Resolución CAR 3358 de 1990 por parte del operador de lixiviados (STL), lo cual ha sido objeto de observaciones por parte de la Contraloría de Bogotá.

Al respecto, los informes de interventoría de ISP, en las conclusiones y recomendaciones de los informes de 2007, 2008 y 2009, la firma interventora señala la presencia de alta concentración de metales producto de residuos peligrosos y/o industriales que están ingresando y depositándose en el RSDJ, elementos que han estado fuera de control a pesar de la medida de contingencia tomada por Unidad con el “plan de choque”; en uno de sus apartes se recomendó estructurar una política que coadyuve a corregir el manejo, depósito y tratamiento de los residuos sólidos peligrosos⁹.

⁹ Informe resultados de monitoreo STL junio-diciembre de 2009, contrato de consultaría No. 89 de 2006, HMV-Ingenieros Ltda. y CONCOL.

Lo anterior permite deducir que el incumplimiento del operador de lixiviados obedece a que en el relleno se deposita gran cantidad de residuos o desechos peligrosos, los cuales, corresponden a un servicio especial que debe tener un sitio de disposición final diferente al de residuos sólidos ordinarios. Es por eso que su solución se debe abordar desde la óptica de las competencias de los diferentes intervinientes en lo referente a los RESPEL.

Así las cosas, las políticas, directrices y coordinación integral de los RESPEL en la ciudad deben ser lideradas por las autoridades ambientales y los propios generadores que son quienes deben asumir directamente sus obligaciones.

2.3.4. Campaña de escombros

Otro de los programas que actualmente adelanta la UAESP y que no son de su competencia es el correspondiente a la campaña de escombros, el cual lo ha desarrollado a través de una serie de contratos entre los que se encuentran los siguientes:

Contrato de publicidad número 271 suscrito en julio de 2009 con Cinco Cinco Comunicaciones por \$1.425.09 millones, para la campaña de escombros, como estrategia de comunicación masiva para educar y prevenir en el manejo adecuado de escombros, cargada al centro de costo “Planeación, Supervisión y Control del Servicio de Aseo”.

En el 2009 se suscribió el Contrato número 20 con la Universidad Javeriana por valor de \$1.805,80 millones, para realizar la capacitación y enseñanza requerida para implementar el fortalecimiento y la difusión de la cultura del reciclaje en instituciones de educación superior de Bogotá D.C.

Al respecto se debe tener en cuenta que la actividad de escombros corresponde a un servicio especial¹⁰, por tal motivo no se debe financiar con recursos generados por el servicio ordinario de aseo.

Las actividades correspondientes a recolección de escombros no son de competencia de la UAESP, como se deduce del Decreto 1713 de 2002, Artículo 44 que advierte. *“Recolección de escombros, establece: Es responsabilidad de los productores de escombros su recolección, transporte y disposición en las escombreras autorizadas. El*

¹⁰ El Artículo 1º del Decreto 1713 de 2002, reglamentario de las Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001, define el servicio público domiciliario de aseo como *“la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales”*. De igual forma, en el Artículo 44, Recolección de escombros, establece: *“Es responsabilidad de los productores de escombros su recolección, transporte y disposición en las escombreras autorizadas”*.

respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS. coordinar estas actividades en el marco de los programas establecidos para el desarrollo del Municipio o Distrito y las personas prestadoras del servicio de aseo son responsables de coordinar estas actividades en el marco de los programas establecidos para el desarrollo del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS.”

Al igual que con los RESPEL, las actividades correspondientes a escombros en su mayor parte no son competencia de la UAESP, por tal motivo, debe coordinar con las diferentes entidades distritales para que cada cual asuma lo de su competencia.

2.4. ACCIONES CIUDADANAS

Convenio 10 de 2007 suscrito con CENASEL

El convenio tiene por objeto *“Promover procesos asociativos y fortalecer las capacidades de gestión económica y social y la proyección empresarial de las organizaciones de recicladores de oficio de Bogotá vinculadas a los procesos de inclusión social que viene desarrollando la UAESP, proporcionándoles herramientas técnico-pedagógicas apropiadas a sus características y condiciones organizacionales”*

El representante legal de CENASEL, interpuso derecho de petición ante el Alcalde Mayor de Bogotá, el cual fue remitido a este Ente de Control por la Secretaría General y allegado directamente por el quejoso a la Contraloría de Bogotá.

En el petitorio, se exhortó a la UAESP para que realice los pagos a CENASEL por el desarrollo contractual del convenio en los aspectos relacionados con la compra y transferencia de maquinaria, equipos y herramientas para el montaje y puesta en marcha de procesos de pretransformado de material recuperado; compra y transferencia de maquinaria equipos y herramientas para el montaje y puesta en marcha de procesos de fabricación de productos con base en material reciclado y pretransformado; compra y transferencia de materia prima; pago de arrendamientos y servicios para garantizar el periodo de arranque de las empresas; gastos de legalización de las empresas entre otros.

Revisada la documentación que reposa en el archivo de la UAESP, se encontró el oficio 2008E-7411 del 6 de octubre de 2008, donde la coordinación de reciclaje informó a la Subdirectora Operativa y al Director Técnico Jurídico sobre la revisión del producto número 7 entregado en 3 oportunidades de manera oficial por CENASEL, señalando en la parte final: *“ (...) se considera que hay incumplimiento por parte de CENASEL en la presentación del producto No. 7 unidad de gestión 2, adicional que al no entregar de conformidad un producto que estaba contemplado para el mes de Abril y ya estamos*

en octubre ha ocasionado, retraso de tres meses en el plan de trabajo por ellos planteado, perjudicando el avance del Convenio y posibles consecuencias con los recicladores”¹¹

A folio 931 está un acta de reunión fechada 22 de octubre de 2008, en la que participaron funcionarios de la UAESP se lee el siguiente aparte: *“Se tienen las herramientas jurídicas para proceder. Realizar contacto con la aseguradora. Citar al representante legal de CENASEL y al representante de la aseguradora, para tratar el tema de incumplimiento”¹²*

Posteriormente, en acta de reunión del 5 de noviembre de 2008, con la asistencia de funcionarios de la UAESP, el representante legal de CENASEL Nelson Cifuentes Lujan¹³ se trataron los siguientes temas: (...) se han generado una serie de comunicaciones y de observaciones sobre el desarrollo del convenio y sobre la interpretación de algunas cláusulas que, a criterio de la UAESP han generado unos incumplimientos parciales por parte de CENASEL (...)

(...) hace mención de cómo un producto se ha devuelto a CENASEL en cinco (5) oportunidades, lo cual no permite avanzar normalmente el desarrollo del convenio.¹⁴

Revisadas las carpetas del contrato, se detectó un informe de visita realizado a las instalaciones de CENASEL donde el funcionario de la UAESP concluyo:

“No hay consistencia entre los valores presupuestados, los soportes presentados para el pago de la cuenta, los valores base del aporte y los valores contratados.

Possible hechos

- 1. Incumplimiento en la correcta liquidación de los aportes de salud y pensión, por alusión a la norma laboral, es decir incorrecta interpretación de la misma para favorecerse por el no pago total que corresponde.*
- 2. Cobro de valores en cuentas de cobro de acuerdo al presupuesto, cuyo pagos reales de acuerdo a los contratos individuales son inferiores, lo que se podría constituir en cobro ilegal por los valores diferenciales”¹⁵*

A folio 1172¹⁶, se observa que el 15 de diciembre de 2008 la coordinación de reciclaje señala: *“Después de haber recibido por sexta vez el producto número siete de la Unidad de Gestión Dos, nos permitimos informarle que el producto fue revisado, y que cumple con las especificaciones establecidas en los términos de referencia y con las observaciones realizadas en el oficio radicado UAESP 6917 del 29 de octubre de 2008.*

El 17 de diciembre de 2008, se solicitó modificación al contrato entre otras situaciones en tiempo pues se prorrogó en 4 meses y 18 días a partir del 28 de diciembre de 2008; situación que permite evidenciar una vez mas, que los

¹¹ Carpeta 6/10

¹² Carpeta 6/10 folio 992

¹³ A esta reunión se convocó a representantes de la aseguradora quienes se excusaron.

¹⁴ Carpeta 6/10 folio 1051

¹⁵ Carpeta 6/10 Informe vista realizada a CENASEL convenio 010 de 2007 folios 1067 y 1068

¹⁶ Carpeta 7/10

contratos se prorrogan posiblemente para que los contratistas cumplan las obligaciones que han dejado de cumplir durante el tiempo inicialmente pactado.

Una vez revisado el convenio, la Contraloría solicitó a la UAESP las razones por las cuales no ha efectuado dicho pago, encontrando que no se ha hecho porque "(...) este convenio se encontraba en etapa de liquidación, a partir de ahí se procedió a realizar una revisión documental de la información soporte del Convenio para determinar el pago de los dineros pendientes (...) según comunicación del Director operativo, quien fuera el supervisor del convenio, dirigida a la Directora Jurídica de la UAESP.

El supervisor del convenio recomendó que la UNIDAD **DEBE ABSTENERSE** de realizar el desembolso de los dineros pendientes por las siguientes consideraciones:

1. *Las certificaciones y pagos avalados por el Revisor Fiscal y el Representante Legal con respecto a los aportes de la seguridad social y parafiscales se realizaron sobre el salario mínimo y adicionalmente reportan bonificaciones continuas que constituyen base para cotizar seguridad social y prestaciones sociales, conforme al Código Sustantivo del Trabajo.*
2. *Existen cuentas de cobro por un valor aproximado de \$2.424.076.703 sin el respectivo documento de soporte, por lo cual no se evidencia el pago efectuado a los beneficiarios.*
3. *No entregaron copias de salud y pensión de los contratistas o prestadores de servicios, de acuerdo con lo establecido en la cláusula segunda del convenio obligaciones de CENASEL, numeral 14.*
4. *No entregaron la totalidad de los documentos de los RUT, con quienes tuvieron relación comercial, laboral o con terceros.*
5. *No se encuentran las conciliaciones bancarias y el auxiliar de los movimientos de la cuenta donde manejan los recursos entregados por la Unidad, dineros que debían tener plena custodia por parte de CENASEL como centro de costos, aprobación de los desembolsos, entradas de almacén, cotizaciones o estudios de mercado.*
6. *De acuerdo con lo establecido en la modificación y prórroga 3, Cláusula Cuarta del convenio, CENASEL no entregó a la Unidad los soportes de los desembolsos de la ejecución de la contrapartida, los cuales debían ser manejados en una cuenta bancaria propia.*
7. *De los dineros de la Contrapartida los cuales correspondían a \$400.000.000 se concluye de la verificación realizada que únicamente se ejecutaron, según los soportes entregados por CENASEL la suma aproximada de \$356.815.880.*
8. *La suma pagada a CENASEL equivale a \$1.574.100.000, valor que al ser cotejado con las evidencias entregadas a la Unidad, solo se contemplan como válidos los correspondientes por un valor aproximado de a \$1.002.354.417, por lo que CENASEL deberá reintegrar a la UNIDAD un valor aproximado de \$571.745.582.*
9. *La suma que soporta CENASEL es por valor aproximado de \$3.439.090.815, de los cuales dentro de los soportes válidos se contemplan los comprobantes de egreso, comprobantes de nómina, consignaciones, facturas de venta, impuestos, liquidaciones, transacciones que dan un valor aproximado de \$1.002.354.417 y dentro de los soportes no válidos se contemplan las cuentas de cobro sin soportes, informes de gastos, recibos que es por un valor aproximado de \$2.436.736.398 respectivamente.*
10. *El supervisor del contrato, recibió las facturas que se relacionan a continuación, las cuales no fueron tramitadas ni autorizadas para el pago de las mismas (...).*

La naturaleza de la petición en concreto, se refiere a los pagos que probablemente la UAESP no ha efectuado a favor de CENASEL como contraprestación a los al desarrollo contractual; sin embargo, una vez revisados los documentos del contrato que reposan en el archivo de la UAESP se evidenció un probable cumplimiento parcial a las obligaciones por parte del contratista.

Lo anterior, permite evidenciar que se suscitó una controversia contractual CENASEL-UAESP y lo dable aquí, es acudir a una instancia diferente de resolución de conflictos contractuales como el centro de arbitraje de la Cámara de Comercio.

Esta controversia generada posiblemente por el desarrollo de una ejecución contractual no las resuelven los entes de control pues el petente, debe tener en cuenta lo contemplado en el artículo 267 de la Constitución Política, que establece: *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”*.

Teniendo en cuenta lo anterior y una vez se realice la liquidación del convenio, la Contraloría puede revisar la liquidación del convenio teniendo en cuenta lo contemplado por la constitución política en cuanto a la gestión fiscal de quienes manejen fondos o dineros del Distrito.

3. ANEXOS

ANEXO 1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	2		2.3.2.1., 2.3.2.2.
FISCALES	NA		
DISCIPLINARIOS	2		2.3.2.1., 2.3.2.2.
PENALES	NA		

NA: No aplica